

Historia y región en el Ecuador:

1830-1930

BIBLIOTECA DE CIENCIAS SOCIALES
Volumen 30

Historia y región en el Ecuador:

1830-1930

Editor:
Juan Maiguashca

Proyecto FLACSO-CERLAC, IV



**CORPORACION
EDITORIA NACIONAL**

CS

Contenido

Presentación	7
Agradecimientos	9
Introducción	13

PRIMERA PARTE: LAS REGIONES

1. El Oriente ecuatoriano en el siglo XIX: “el otro litoral” Anne Christine Taylor	17
2. La Sierra Sur (1825-1900) Silvia Palomeque	69
3. La Sierra Centro y Norte (1830-1925) Yves Saint-Geours	143
4. Guayaquil y su región en el primer boom cacaotero (1750-1820) Carlos Contreras	189
5. Guayaquil y su región en el segundo boom cacaotero (1870-1925) Ronn Pineo	251

SEGUNDA PARTE: LOS NEXOS

6. Transformaciones regionales y organización del espacio nacional ecuatoriano entre 1830 y 1930 Jean-Paul DeJér	295
7. El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895 Juan Maiguashca	355

7. El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895*

Juan Maiguashca

Una historia ortodoxa me parece una contradicción en sí misma.

F.W. Maitland.

INTRODUCCION

En este volumen hemos desagregado la historia del Ecuador del siglo XIX en la historia de las regiones del país. Empero, ¿es la historia del Ecuador durante este período la suma de sus partes? Según una interpretación que al parecer ha encontrado general aceptación la respuesta es afirmativa. En el Ecuador, de acuerdo a esta interpretación, el estado logró organizarse sólo a fines de siglo. En décadas anteriores, por lo tanto, tuvo una existencia muy precaria y por esta razón tuvo muy poco impacto sobre el proceso de la integración nacional ecuatoriana. Si en algo avanzó este proceso fue debido no a la iniciativa estatal sino más bien gracias a valores culturales, como los religiosos, o a la lenta e irregular irrupción del capitalismo en el país.¹

El propósito de este trabajo es cuestionar la interpretación que acabamos de describir. En efecto, una relectura atenta de documentos gubernamentales y privados relativos al período en cuestión nos permite proponer la hipótesis de que el estado "como institución" hizo acto de presencia desde 1830 y de que, lejos de ser un factor secundario, fue el motor principal del proceso de la integración nacional durante todo el siglo XIX.

En el desarrollo de esta hipótesis hemos encontrado respaldo, en parte por lo menos, en trabajos relativamente recientes sobre el Ecuador y la América Española. En un artículo cortésimo pero sugerente, Silvia Vega lanza la hipótesis de que "desde la temprana República... existe un intento lúcido y consciente de ideólogos de la clase

* Agradecemos la ayuda de Alexandra Martínez, Cecilia Ortiz y María Elena Peñaherrera en la recolección de datos.

1 Respecto al impacto de los valores religiosos sobre el proceso de formación nacional ver J. Tobar Donoso, *La Iglesia modeladora de la nacionalidad*, Quito, La Prensa Católica, 1953. En lo que se refiere al capitalismo ver E. Ayala, *Lucha política y origen de los partidos en Ecuador*. Quito, Corporación Editora Nacional, 1982.

terrateniendo, para cohesionar nacionalmente desde el Estado central a toda la sociedad, subordinando y funcionalizando a los poderes locales y a "corporaciones" como la iglesia y el ejército bajo la dirección política del Estado" (Vega, 1989:60). Sin embargo, como se trata de un trabajo metodológico, la autora no desarrolla su interesante hipótesis. Otra investigación que sugiere la presencia temprana de un poder central en el Ecuador es el de Linda Alexander Rodríguez. Para esta autora, desde el comienzo de la república se dió un conflicto entre élites nacionales, que defendieron lo que se podría llamar la lógica del poder central, y élites regionales que defendieron valores e intereses locales (Rodríguez, 1985: 55-59). El trabajo de Rodríguez, empero, no aborda el tema de la integración nacional y se dedica mas bien a estudiar minuciosamente la historia de las finanzas públicas.

Todo esto en el ámbito de la historiografía ecuatoriana. En lo que se refiere a la hispanoamericana, existe un artículo de Manfred Kossok que nos ha estimulado mucho en nuestro trabajo. He aquí lo que dice este autor respecto al rol del estado en la formación nacional de los países hispanoamericanos en el siglo XIX.

De lo específico del carácter anticolonial de la Revolución resultó *una particularidad* en la dialéctica entre la formación de naciones y de Estados nacionales, en comparación con las revoluciones "clásicas" en Europa. En el caso de Inglaterra o de Francia la revolución burguesa madura y el Estado nacional constituido por ella señaló la etapa final en el proceso de la formación nacional. La más amplia homogeneidad socio-económica y cultural-lingüística (basándose en el papel decisivo del mercado interno nacional) encontró su complemento en la integración político-institucional por parte del Estado moderno, es decir, del Estado burgués. Era muy diferente la situación en Hispanoamérica. La formación de naciones daba apenas los primeros pasos: sobre todo hizo falta una mayor madurez de las relaciones capitalistas de producción, teniendo como base el ya mencionado mercado nacional. *En tales condiciones históricas el Estado en formación no funcionó como pieza final, sino como el instrumento institucional central para la ulterior consolidación de la nación...* (El énfasis es nuestro. Kossok, 1984: 169).

Como veremos en el curso de este ensayo, las aseveraciones de Kossok se aplican muy bien a la experiencia histórica ecuatoriana.

Llegado a este punto, sin embargo, es necesario hacer una precisión a propósito del concepto de estado. Nuestra hipótesis se refiere al estado "como institución" y no al estado en su sentido cabal. Expliquémonos. En teoría, como es de conocimiento general, el estado tiene un carácter dual. Por un lado, es la expresión política de un sistema nacional de dominación social. Por el otro, es un aparato burocrático, es decir, un conjunto de instituciones interdependientes en las que se concentran el poder y los recursos de la mencionada relación social. En los hechos, empero, estos dos aspectos pueden tener un nivel de desarrollo diferente e inclusive no estar orgánicamente arti-

culados. En efecto, se han dado casos en los que la relación de dominación social aún no se ha desarrollado debidamente y, sin embargo, necesidades inmediatas de la sociedad, como por ejemplo la de mantener la paz y el orden, han exigido la presencia y hasta el desarrollo de un aparato estatal.

Este fue el caso del Ecuador y de un número importante de los países latinoamericanos durante gran parte del siglo XIX. La caracterización que hace Kossok del estado de desarrollo de las fuerzas económicas (mercado nacional) y de las instituciones políticas en hispanoamérica durante el período de la independencia muestra la falta de congruencia que hubo entre las dos durante estos años. Otro autor que ha insistido en el mismo punto es Agustín Cueva. Sin negar la existencia de una economía de mercado en la primera mitad del siglo XIX, Cueva subraya sus límites y concluye que las consecuencias sociales y políticas de esta realidad fue “la poca ‘coherencia orgánica’ de la sociedad en conjunto y de su sobreestructura política en particular” (Cueva, 1979:33).

En estas circunstancias, el estado en el Ecuador hizo acto de presencia primero como institución burocrática. En efecto, consumada la independencia, la necesidad más urgente fue la de construir el aparato estatal republicano. Es verdad que esta institución en el caso ecuatoriano fue inicialmente un tanto primitiva. Pero no por eso dejó de generar una lógica muy propia que se articuló a través de la ejecución de tareas que le eran específicas, como por ejemplo, la de institucionalizar su autoridad a lo largo del territorio nacional, la de administrar varias ramas de la cosa pública y, por fin, la de crear símbolos con el propósito de hacer de la población del país una entidad colectiva.

Nuestra hipótesis, entonces, debe ser reformulada en la forma siguiente: el estado ecuatoriano hizo una contribución primordial al proceso de formación nacional durante el siglo XIX no tanto como expresión de dominación social sino como una institución burocrática.

Ahora bien, ¿cómo abordar el estudio del estado “como institución”? En el trabajo de S. Tarrow, *Between center and periphery: grassroots politicians in Italy and France* (1977) hemos encontrado instrumentos conceptuales que nos han sido de inmensa utilidad para este efecto. Detengámonos por un momento para identificarlos y definirlos.

Refiriéndose al proceso de formación nacional en Europa occidental desde fines del medioevo hasta el presente, Tarrow adopta precisamente el enfoque institucional que nos interesa y analiza el impacto integrador de los gobiernos centrales sobre una periferia territorial y social en términos de tres procesos: (1) penetración política y administrativa, (2) homogeneización normativa y (3) incorporación social. El proceso de penetración comprende toda actividad que el estado despliega y las instituciones que éste crea con el propósito de tomar control militar y administrativo de su territorio nacional. En lo que se refiere a homogeneización normativa, este proceso se relaciona con el afán del estado de crear y formular leyes, valores y mitos cuyo fin es el de transformar a la población de un país en una entidad colectiva. Por fin, el tercer proceso,

el de incorporación, tiene que ver con las iniciativas estatales tendientes a incluir al sistema político directa o indirectamente a los grupos marginados (Tarrow, 1977: 47-48).

En nuestro trabajo hemos utilizado los instrumentos analíticos de Tarrow, lo que nos ha permitido estudiar con algún detalle los procesos de penetración político-administrativa, de homogeneización normativa y de incorporación social en el caso ecuatoriano durante el siglo XIX. Esto, a su vez, nos ha posibilitado determinar el rol que tuvo el estado ecuatoriano como institución en el proceso de formación nacional en este período.

Habiendo identificado la hipótesis que nos proponemos explorar y los instrumentos que utilizaremos para el efecto, pasemos ahora a definir todavía más concretamente la materia que trataremos en este trabajo. En efecto, estudiar el proceso de integración nacional durante todo un siglo es una tarea inmensa. A continuación explicaremos como hemos reducido este tema a proporciones manejables.

El concepto de "integración nacional", como también el de "nación", es uno de los más controvertidos en el lexicón político. Sin embargo, parece haber un consenso respecto a una definición que incluya tanto una dimensión "material" como una dimensión "ideal". La primera es de carácter económico y se refiere al desarrollo de intereses que resultan de la integración y de la diferenciación de la actividad económica en un territorio definido. La segunda, mientras tanto, es de naturaleza político-cultural y tiene que ver con la formación de una comunidad política y de una identidad colectiva (Oszlak, 1981: 5). Como se puede ver, esta caracterización no es estática y nos permite definir el término "integración nacional" como un proceso muy complejo que tiene elementos materiales y simbólicos al mismo tiempo.

Ahora bien, en el contexto de este ensayo nos ocuparemos exclusivamente de la dimensión "ideal". Las razones son las siguientes. Debido a la desarticulación de las economías regionales ecuatorianas y a la gran pobreza del erario nacional durante todo el siglo XIX, el estado ecuatoriano como institución no pudo hacer mucho en el sentido material. No sucedió lo mismo en el plano ideal, en el que sí fue efectivo. Cuando se estudia el rol del estado en el proceso de integración nacional ecuatoriano, por lo tanto, lo enjundioso del tema se relaciona fundamentalmente con las actividades políticas y culturales.

Nos toca ahora introducir a los principales actores sociales que encontraremos en este ensayo. Tal vez la mejor manera de hacerlo es caracterizando una vez más el proceso de integración nacional, pero esta vez, desde una nueva perspectiva. En lugar de verlo en términos de sus componentes, el material y el ideal, como lo hemos hecho arriba, se lo puede concebir como un fenómeno que, mezclando estos dos elementos, se desarrolla a través de dos ejes: el territorial y el funcional. El primero se refiere a la integración nacional a nivel espacial. El segundo, mientras tanto, tiene que ver con el mismo fenómeno a nivel social. Esta distinción nos permite identificar a nuestros *dramatis personae*. En efecto, debido al limitado desarrollo económico del Ecuador en el siglo XIX, los conflictos relativos a la integración nacional en el país

se dieron no tanto sobre el eje funcional sino más bien sobre el eje territorial. En este contexto, los agentes históricos principales no fueron clases sociales sino más bien fuerzas que se enfrentaron a nivel espacial, es decir, "el poder central", "los poderes regionales" y los "poderes locales".

¿Qué características tuvieron estos actores sociales? A continuación señalaremos las más importantes. Comenzando con el "poder central", este fue lo que nosotros hemos llamado el estado "como institución", es decir, el aparato burocrático gubernamental con sus tareas específicas. Los "poderes regionales" y "locales", mientras tanto, no fueron instituciones formales sino sistemas locales de dominación social. Los principales entre los primeros fueron Quito, Guayaquil y Cuenca. En cuanto a los segundos, estos fueron los municipios del país.

Otra manera de concebir a estos actores sociales es en términos de varios tipos de élites políticas. Aunque veremos en el curso de este ensayo que el pueblo como tal hizo acto de presencia en la vida política del país, no cabe duda que en los conflictos que se dieron en torno a la integración nacional figuraron prominentemente las que nosotros llamaremos "élites nacionales", por el poder central, y las élites "regionales" y "locales" por los demás poderes.

Particular importancia tuvieron las primeras. En nuestra opinión, hasta el momento no se ha reconocido suficientemente el impacto que las tareas burocráticas tuvieron sobre el personal que ocupó las oficinas públicas, particularmente las relacionadas con el poder ejecutivo. Ha habido la tendencia a asumir que estas personas se expresaron en sus funciones como individuos o como miembros de una clase. La evidencia que nosotros hemos podido recoger demuestra, sin embargo, que muy a menudo adoptaron un punto de vista institucional. Es así como se formaron cuadros de rango nacional que nosotros hemos llamado "élites políticas nacionales" o más simplemente "élites nacionales". Como veremos a lo largo de este ensayo, fueron estos cuadros los que idearon, coordinaron, ejecutaron y defendieron los procesos de penetración político-administrativa, de homogeneización normativa y de incorporación social. Por esta razón, en nuestra opinión, fueron estas élites los principales actores sociales tras el proceso de integración nacional durante el período que nos concierne.

Llegado a este punto, empero, queremos advertir al lector que hablaremos también de clases sociales. Es verdad que, debido al debilísimo desarrollo de las fuerzas económicas, el proceso de formación de estos agentes históricos fue extremadamente lento. Esto no quiere decir, sin embargo, que no terciaron en la política del país. Como veremos a su debido tiempo, tuvieron su rol, aunque muchas veces fueron agilitados más por el estado que por determinaciones materiales.

Para concluir esta larga introducción nos resta identificar las fuentes que hemos utilizado en este ensayo. Puesto que hemos querido captar tanto las prácticas como las doctrinas de la integración, hemos dado especial atención a las *Memorias* del Ministerio de lo Interior y a los *Informes de los Gobernadores* de Provincia, que por lo general aparecen como anexos a las memorias ministeriales. También hemos utili-

zados los *Informes* del Ministerio de Hacienda. Otros documentos de estado indispensables han sido las *Constituciones*, los *Mensajes Presidenciales* y los *decretos gubernamentales*, sobre todo los correspondientes al desarrollo del régimen municipal. A propósito de este último, hemos estudiado la documentación relativa a los conflictos considerados por la Corte Suprema entre el poder central y los municipios, que se encuentra archivada en la serie "Gobierno" del Archivo Histórico Nacional. Tan importantes como los documentos de estado han sido los *escritos políticos* y la *correspondencia* de líderes regionales, como Benigno Malo, Francisco Aguirre Abad y Juan León Mera. Basándonos en estas fuentes hemos podido reconstruir, por lo menos parcialmente, el pensamiento de las élites regionales. Por fin, hemos estudiado los *informes de los diplomáticos* ingleses y americanos a sus respectivos gobiernos sobre la vida política ecuatoriana a lo largo del siglo XIX.

Ahora estamos listos para comenzar con nuestro análisis. Este ensayo tiene cuatro partes. En la primera estudiamos el proceso de penetración político-administrativa entre 1830 y 1895. Puesto que no hay espacio para abordar este tema en detalle, nos concentramos en dos debates que acompañaron este proceso: el debate entre unitaristas y federalistas y el que se mantuvo entre centralistas y descentralistas. En la segunda parte tratamos del proceso de homogeneización normativa. Esta vez damos atención a la cultura política republicana tal como fue ideada por el estado ecuatoriano decimonónico. Hacemos especial referencia al concepto de "utopía republicana" y a las maneras como el estado lo utilizó en su esfuerzo por crear una identidad colectiva. La tercera parte examina el proceso de incorporación social y privilegia una de sus dimensiones más importantes: la formación del cuerpo electoral ecuatoriano. Es indispensable subrayar que estos tres procesos se dieron de forma simultánea e interrelacionada. Sin embargo, para desagregar la gestión estatal en lo que se refiere a integración nacional lo hemos estudiado por separado. Concientes de la artificialidad de este tipo de tratamiento, en la cuarta y última parte de este ensayo ofreceremos una visión de conjunto de los tres procesos.

I. EL PROCESO DE PENETRACION POLITICO-ADMINISTRATIVA, 1830-1895

Un estudio de la penetración político-administrativa en el Ecuador decimonónico tiene que centrarse necesariamente en dos debates que se dieron simultáneamente: el de unitaristas contra federalistas y el de centralistas contra descentralistas. Por lo general estos debates han sido tratados como si fueran uno solo (Kossok, 1984:163). En realidad tienen como referentes dos problemas diversos. El primero tiene que ver con dos maneras de institucionalizar el poder del estado en un territorio nacional. El segundo, mientras tanto, se refiere a la organización de entidades administrativas cuya función es de controlar, extraer y asignar recursos sociales. En nuestra opinión, estos dos debates nos ofrecen una perspectiva desde la cual se puede

observar claramente los principales esfuerzos que el poder central hizo para penetrar la periferia, tanto política como administrativamente.

1. El Problema político: Unitaristas contra Federalistas

El federalismo como ideario hizo acto de presencia en la vida política ecuatoriana en tres momentos durante el siglo XIX: en los años que precedieron a la separación del Ecuador de la Gran Colombia, a mediados de siglo, y entre 1870 y 1883. En ninguno de estos momentos, empero, logró cuestionar seriamente al unitarismo reinante. El hecho es que el estado unitario se impuso con relativa facilidad desde el principio. Prueba de ello son las constituciones ecuatorianas, en las que el unitarismo se mantuvo firme a lo largo del período que nos interesa.

Para consolidar el estado unitario, sin embargo, era necesario ir más allá de declaraciones constitucionales y crear una división política del país que lo garantizara en los hechos. Como veremos a continuación, a este nivel se trabó un intenso conflicto que giró alrededor de dos entidades territoriales, el departamento y la provincia. En un primer momento, los federalistas insistieron en la necesidad del departamento. Los unitaristas, mientras tanto, quisieron eliminarlo y reemplazarlo con la provincia. En un segundo momento, la disputa se reprodujo en otros términos. Los simpatizantes de las ideas federalistas, “los unitaristas débiles”, argumentaron en favor de una provincia relativamente autónoma, mientras que los defensores del unitarismo verdadero, es decir, los “unitaristas fuertes”, se pronunciaron por una provincia sujeta al ejecutivo. A continuación ofreceremos una breve historia de este conflicto entre 1830 y 1895.

Según la primera constitución del país, la de 1830, el estado ecuatoriano se declaró unitario y se dividió territorialmente en departamentos, provincias, cantones y parroquias. Entre estas instancias, la más importante fue el departamento.

Este tipo de división territorial, sin embargo, llevó dentro de poco tiempo a un federalismo “de facto”. En efecto, los tres departamentos en los que se dividió el Ecuador de ese entonces tenían como capitales las ciudades más pobladas e importantes del país -Quito, Guayaquil y Cuenca- y cada una de ellas se propuso mantener su cuota de poder como si se tratara de un estado federado. Los ministros de lo Interior de los primeros tres gobiernos ecuatorianos (Flores, 1830-1834; Rocafuerte, 1834-1839; Flores, 1839-1845), grandes defensores del estado unitario, percibieron esta tendencia y montaron una campaña para eliminar los departamentos. Se quejaron de que era muy difícil controlar estas unidades políticas por falta de personal, por la ausencia de enlaces institucionales, y sobre todo por el hecho de que estas estaban apretadamente controladas por intereses locales. Para ellos el departamento era un serio obstáculo para la expansión y el afianzamiento de la autoridad del estado (Interior, 1831; Interior, 1835).

Los departamentos, por su parte, resintieron los conatos de penetración estatal desde el primer momento y se opusieron a ella (Interior, 1831; Van Aken, 1989:

71-74). Esta reacción fue la expresión natural de intereses creados y, como veremos en la tercera parte de este trabajo, del deseo de autonomía de parte de tres centros de poder que hicieron un pacto para constituirse en el estado ecuatoriano. Empero esta explicación no basta, pues existen otras razones que es necesario sacar a luz. Con este objeto haremos una breve digresión.

El espacio nacional ecuatoriano decimonónico tuvo dos características que condicionaron el proceso de penetración política. La primera es un marcado policentrismo. En los últimos años de la colonia y durante el periodo de las guerras de la Independencia, Quito, Guayaquil y Cuenca, las capitales departamentales, ejercieron en forma creciente funciones económicas, sociales, políticas, culturales y militares de corte metropolitano (Washburn, 1984: 234; Davis, 1988: 99, 143). Estas funciones culminaron en 1830 con el pacto político al que hemos hecho alusión arriba. No basta entonces hablar de Quito, Guayaquil y Cuenca como las ciudades más pobladas de la nueva nación, pues lo que tuvo un mayor significado para el proceso de penetración política fue más la función de estos centros que el número de sus habitantes.

La segunda característica del espacio nacional que nos interesa subrayar también tiene que ver con las capitales de los departamentos y se refiere a su naturaleza como asentamientos poblacionales. En el contexto europeo se han distinguido dos tipos de asentamientos: el de "membresía territorial" (territory membership) y el de "membresía espacial" (space membership). En el primer caso, es el mismo espacio el que provee de una identidad a sus ocupantes, identidad que coexiste con otras, como la de clase y la de etnia. En el segundo caso, son los ocupantes los que otorgan identidad al espacio. lo que implica la presencia de una conciencia comunitaria que se impone sobre otras identidades (Rokkan y Urwin, 1982: 8-9). En Quito, Guayaquil y Cuenca predominó la membresía espacial. Cuando se habla de estos tres centros, por lo tanto, no nos estamos refiriendo a centros metropolitanos a secas, sino a comunidades unidas por relaciones de parentesco, por lazos de cultura y por una memoria colectiva.

En nuestra opinión, el "policentrismo" de un lado, y la "membresía espacial" de otro, nos permiten comprender -en gran parte- la rivalidad y la animadversión que los centros departamentales sintieron ante el desarrollo del poder central.

Pero regresemos ahora a los ministros de lo Interior de la primera administración de Flores. Como ya hemos dicho anteriormente, para impulsar la causa de un estado unitario, estos ministros fueron ardientes partidarios de la división provincial (Interior, 1831; Interior 1835). Esta presión surtió un primer efecto en la Constitución de 1835, en la que se abolieron los departamentos, se erigió a la provincia como la principal unidad territorial y se sometió a sus dirigentes, a los gobernadores, a la autoridad del poder Ejecutivo (Trabucco, 1975: 64; Interior, 1835). La abolición del departamento, empero, solo se sintió en ciertas actividades del Ministerio de lo Interior. Asuntos electorales y religiosos, por ejemplo, quedaron todavía en manos de entidades de rango departamental. Lo mismo sucedió con las actividades pertinentes al Ministerio de Hacienda y al de Guerra y Marina.

La presión en pro de un unitarismo efectivo toma nuevo ímpetu durante la

segunda administración del general Flores. En efecto, con la Constitución de 1843, que es obra suya, él se propone erradicar los grandes y pequeños "localismos". Con este fin transforma a la provincia en la institución mediadora entre centro y periferia. Por un lado, a ella se le da control de un régimen municipal drásticamente reducido. Por el otro, la provincia queda bajo la dirección directa del poder Ejecutivo (Trabucco, 1975: 89-90). Esta es la famosa «Carta de la Esclavitud» que, al querer hacer realidad la idea de un estado rígidamente unitario, se granjeó el rechazo general de la población ecuatoriana.

Con la Revolución de Marzo en 1845 subió al poder una nueva élite política y administrativa, los "marcistas", quienes gobernaron al país hasta 1859. Anti-floreanistas empedernidos, los nuevos líderes (Roca, 1845-1849; Noboa, 1850-1851; Urvina, 1851-1856; Robles, 1856-1859) se propusieron dismantelar el unitarismo vertical, "monárquico", que Flores había logrado implantar con la Constitución de 1843. En este esfuerzo fueron apoyados por liberales colombianos que habiéndose instalado en el Ecuador se dedicaron a propagar las ideas federalistas (Tobar Donoso, 1937: 229; Malo, 1940: 165; Mora, 1959: 26). A pesar de ello, los marcistas no se decidieron en favor de un estado federal, y se inclinaron más bien por un unitarismo difuso, es decir, un estado unitario que permitiera una buena dosis de autonomía a sus subdivisiones políticas. Consecuentes con este punto de vista, se pronunciaron en favor de una provincia menos sujeta a las directivas del Ejecutivo (Interior, 1846; Interior, 1857; Interior, 1858).

El programa "mareista" se convirtió poco a poco en ley de la república en las constituciones de 1845, 1850, 1852, y muy particularmente en la de 1861 (Trabucco, 1975: 114, 143, 170, 201). Curiosamente esta última constitución no es considerada por la historiografía ecuatoriana como marcista, sino como "garciana", es decir, como un instrumento legal que pertenece al periodo siguiente, cuya orientación política fue muy diversa. La verdad es que esta constitución en lo que a división política se refiere fue de amplia inspiración federal. En efecto, aunque se mantuvo el estado unitario este garantizó una gran autonomía a los poderes locales. Su artículo 95, por ejemplo, dispuso que los Gobernadores provinciales no fueran directamente nombrados por el ejecutivo sino elegidos por sufragio directo y secreto, "debiendo... formarse por las Juntas provinciales una terna de los que hayan obtenido mayor número de votos, la que se elevará al ejecutivo para que elija sin salir de ella". Además, como veremos más detenidamente en la sección siguiente, esta constitución puso en pie el régimen seccional más autónomo en todo el siglo XIX, sistema que involucró a las provincias, a los cantones y hasta a las parroquias (Trabucco, 1975: 201).

En completo desacuerdo con las tendencias "federalistas" de los marcistas y de aquellos artículos de la Constitución de 1861 que se inspiraron en sus ideas, García Moreno, el nuevo Presidente del Ecuador, inició un período (García Moreno, 1861-1865. Carrión, 1865-67; García Moreno, 1869-1875) durante el cual se regresó a las ideas unitaristas verticales de la segunda administración de Flores. Alarmado con lo prescrito por la Constitución de 1861 respecto a la autonomía del régimen interior,

García Moreno comenzó su gobierno insertando al fin de esta constitución la siguiente disposición transitoria: “Art. 137.- En este primer periodo constitucional los Gobernadores de las provincias serán de libre nombramiento del Poder Ejecutivo” (Trabucco, 1975: 205). De este modo García Moreno quiso ganar tiempo para preparar su defensa del estado unitario fuerte.

Esta preocupación explica la febril campaña que García Moreno desató tanto contra el departamento que informalmente todavía subsistía, como contra la provincia semi autónoma. Esta campaña, empero, no ha sido todavía adecuadamente caracterizada. Según Cevallos García, por ejemplo, García Moreno se propuso:

distribuir el orden administrativo y el judicial por todo el territorio, no en teoría, sino en los hechos, en vez de seguir conservándolos encerrados en tres núcleos oficiales propensos a la concentración, dado el tamaño material de los Departamentos y el número de accidentes geográficos que tornaban políticamente inaccesibles a las capitales cuando se las miraba desde el agro, o a los campos cuando se los miraba desde las urbes. Acrecentando el número de provincias se aumentaba el número de capitales y, por consiguiente, ciudades y campos se acercaban política, fiscal y administrativamente. Es decir se lograba la integración territorial, más necesaria en esos años de invasiones reales o amenazantes (Cevallos García, 1978: 85).

En realidad, García Moreno no fue el defensor de la provincia a secas. La provincia que él buscó debía estar firmemente sujeta al control del ejecutivo.

Terminada la primera administración garciana, en 1865, la disposición transitoria fue anulada y el artículo 95 de la Constitución de 1861 entró en vigencia. Como contemporáneamente se manifestó un creciente antagonismo de parte de los poderes regionales y locales contra el poder central (Interior, 1865), García Moreno y sus colaboradores creyeron encontrar en este fenómeno evidencia de las consecuencias anarquizantes de la Constitución semi-federalista. No pudieron hacer nada por ese entonces, pero unos años más tarde aprovecharon de la crisis política de 1869 para dar un golpe de estado y para convocar una Asamblea Constituyente, cuya misión fundamental fue la de establecer un estado rígidamente unitario y de esta forma institucionalizar el poder estatal a lo largo del territorio nacional.

La Asamblea Constituyente, conformada en su gran mayoría por los correccionistas de García Moreno, redactó una nueva constitución, la de 1869. De este modo culminó la campaña que este político había lanzado diez años antes. En efecto, la nueva constitución, en primer lugar, otorgó al Ejecutivo la prerrogativa de “Nombrar y remover libremente a... los Gobernadores, Jefes Políticos y Tenientes parroquiales” (Trabucco, 1975: 220); en segundo lugar, hizo de la provincia sujeta directamente al poder central la unidad fundamental en la división territorial del país (Idem, 224). Con la Constitución de 1869, pues, más que con la de 1843, el estado ecuatoriano fue unitario no sólo en el papel sino en los hechos.

La reacción contra la «Carta Negra», como fue llamada la constitución garciana, fue intensa. Esta provino de los poderes regionales y locales (Interior, 1871; Interior, 1873). La más fuerte, claro está, se originó en los primeros, en cuyo seno renacieron nuevamente las ideas federalistas. Mientras García Moreno estuvo en el poder, su sistema de control rígido y violento no permitió una movilización política. Poco después de su asesinato en 1875, empero, Guayaquil y Cuenca se lanzaron a la contienda en pos de la reactivación de la Constitución de 1861 o de un arreglo político semejante.

Después de la desaparición de García Moreno, la búsqueda de un *modus vivendi* entre los simpatizantes de las ideas unitarias y los de las federalistas se extendió por unos diez años más. En este contexto se reunieron dos Constituyentes, una en 1878 y otra en 1883. En ambas tuvieron un rol prominente las ideas federalistas, a tal punto que en la última un número importante de representantes de los poderes regionales plantearon la necesidad de adoptar un estado federal (Le Gouhir, 1930, vol. 3: 211). Al final se impuso nuevamente el unitarismo. Conscientes de la naturaleza policéntrica del país, como también del hecho de que estos centros tenían su personalidad propia, los legisladores llegaron finalmente a convencerse de que lo que faltaba en el Ecuador de ese entonces no eran más subdivisiones sino un mayor número de enlaces políticos de carácter centripeto.

Los arquitectos de la Constitución de 1883 buscaron un lugar intermedio entre el unitarismo vertical y rígido de García Moreno y el unitarismo difuso de la Constitución de 1861. En el régimen interior se aceptó definitivamente la primacía de la provincia dependiente, es decir, sujeta al ejecutivo. Por otro lado, se restringió considerablemente la autoridad presidencial comparada con la Constitución de 1869, pero no tanto como se había hecho en la de 1861 (Borja, 1950, vol. III: 385).

Es un lugar común en la historiografía ecuatoriana mantener que el poder central en el Ecuador se consolida durante la época garciana (Ayala, 1982: 122). En vista de lo que hemos dicho en este acápite, nos parece que resulta de mayor conformidad con los hechos decir que el estado ecuatoriano comienza a afianzarse cuando encuentra un lugar intermedio entre dos posiciones extremas, a saber, la Constitución de 1861 y la Constitución de 1869. Como acabamos de indicar, esto sucede en 1883, cuando el estado ecuatoriano se define de una vez por todas como un estado unitario.

¿Qué significado tiene el debate entre unitaristas y federalistas y entre unitaristas fuertes y unitaristas difusos en términos de la penetración política? En primer lugar, demuestra que desde muy temprano el poder central hizo un esfuerzo sostenido por penetrar la periferia y por controlarla políticamente. La Constitución floreana de 1843 es un ejemplo conspicuo de este esfuerzo. En segundo lugar, está claro que los poderes regionales y locales resistieron este proceso utilizando, entre otros elementos, el ideario federalista. Las Constituyentes de 1861, 1878 y 1883 ilustran esta tendencia. En tercer lugar, entre los años 1876 y 1884 se elabora un compromiso que sigue vigente hasta hoy en día. Con el triunfo definitivo del estado

unitario se institucionalizó una estructura de poder que finalmente tuvo un alcance nacional.

2. El problema administrativo: Centralistas contra Descentralistas

Uno de los atributos del estado como institución es su capacidad de diferenciar su control sobre su territorio nacional a través de instituciones administrativas que tienen la autoridad de extraer sistemáticamente recursos sociales, que están en manos de funcionarios con algún grado de profesionalización y que están sujetas a alguna forma de control central. En el caso ecuatoriano estas instituciones se desarrollaron muy lentamente. Las razones fueron múltiples, siendo las más importantes la pobreza del erario, la necesidad de utilizar todos los medios disponibles para mantener el orden social constantemente amenazado y la falta de un personal entrenado. Ante esta situación el poder central ecuatoriano se vio en el caso de reconocer a una institución corporativa, el municipio, la capacidad de regular una serie de actividades como las relaciones de trabajo, las de represión y, en menor grado, muchas otras (Ayala, 1991: 75-85). Solamente después de la Revolución Liberal el poder central pudo recobrar a través de instituciones administrativas especializadas la capacidad de regular estas actividades en términos nacionales. Mientras tanto, no vio con indiferencia la gestión municipal y trató de controlarla, unas veces más, otras menos, vaivén que fue la expresión de un gran debate entre las élites políticas nacionales respecto a la relativa autonomía de la institución municipal y, en términos más generales, respecto al sistema administrativo más idóneo para un país como el Ecuador.

El conflicto entre centralistas y descentralistas fue mucho más intenso que el de unitaristas contra federalistas. Mientras los primeros quisieron dar al traste, o por lo menos reducir drásticamente, la autonomía municipal e imponer un sistema administrativo centralizado; los segundos defendieron esta autonomía y propugnaron un sistema administrativo descentralizado. Este debate, claro está, puede ser analizado desde varios puntos de vista. Hemos escogido hacerlo a través de un recuento de la suerte que le cupo al municipio entre 1830 y 1895 porque esto nos permite hacer dos cosas simultáneamente. Por un lado, este tema hecha luz sobre la cuestión de la penetración administrativa, que es el asunto que nos concierne en este acápite. Por el otro, es un tema que debe estudiarse para una comprensión mejor del conflicto entre centro y periferia en el Ecuador decimonónico.

Desprovisto de recursos, el municipio languideció durante la primera década republicana. Luego vino la Constitución floreana de 1843 que lo abolió. Discípulo del centralismo bolivariano, Flores consideró que el municipio no tenía razón de existencia por ser un rezago de la colonia (Interior, 1843). En su lugar se creó, como ya hemos visto en el acápite anterior, un Consejo compuesto de ciudadanos honrados e independientes por su propiedad o medios de subsistencia, nombrados por el Poder Ejecutivo, para auxiliar al Gobernador y para ejercer otras funciones a nivel local (Trabucco,

1975: 90). Este centralismo se extendió a toda la administración interior, la que quedó en manos de Gobernadores (provincias), corregidores (cantones) y tenientes (parroquias), todos los cuales fueron considerados como agentes directos y naturales del Poder Ejecutivo (Trabucco, 1975: 89).

Las medidas de Flores se contrapusieron a la corriente de opinión dominante en esos años. Para mucha gente, particularmente para la pueblerina, el centralismo era incompatible con un orden de cosas republicano (Malo, 1940: 141). En estas circunstancias la abolición del municipio no fue bien recibida y fue una de las razones de la Revolución Marcista en 1845. Tradicionalmente este evento ha sido considerado por la historiografía ecuatoriana exclusivamente como una expresión nacionalista, provocada por la preeminencia de tropas y élites extranjeras en el manejo de la cosa pública durante las administraciones de Flores y Rocafuerte. El último trabajo de Van Aken, empero, demuestra claramente que este levantamiento fue también localista, popular y republicano (Van Aken, 1989: 196-201).

Tal vez la mejor prueba de la importancia del espíritu localista de 1845 se encuentra en las medidas de los nuevos gobernantes. En efecto, los marcistas no solo restablecieron el régimen municipal sino que también lo ampliaron (Trabucco, 1975: 117). Hasta 1843, cuando el municipio fue abolido, esta institución solo había existido a nivel provincial. En las Constituciones marcistas de 1845 y 1851 se reorganizaron los municipios provinciales y se crearon además los cantonales, confirmando así, según el entonces Ministro de lo Interior, "a todas las fracciones del territorio el derecho de ser regidos por sus propios hijos" (Interior, 1846).

Otro factor que contribuyó al desarrollo de los municipios durante el período marcista, fue la creciente incorporación de las economías regionales a la economía mundial. Entre 1830 y mediados de la década de los 50, excepto en el caso de Guayaquil, el estado de las rentas de los municipios ecuatorianos fue francamente deplorable (Interior, 1848; Interior, 1849; Interior, 1854; Interior, 1857). A finales de esta década, empero, se comenzó a sentir una ligera mejoría. Era el efecto de un alza en las exportaciones de cacao, sombreros de paja toquilla, cascarilla y cueros.²

La reactivación de la vida material fortaleció al municipio como institución administrativa. En primer lugar, tuvo que reorganizarse para poder desplegar iniciativas en lo que se refiere a asuntos económicos locales. En segundo lugar, adquirió una responsabilidad política importante. En efecto, el inicio de la economía de exportación trajo consigo un creciente interés por obras públicas y una paulatina revalorización de las propiedades. Esto, a su vez, aumentó la necesidad de disponer de una mano de obra dócil y barata. El que se encargó de proveer esta mano de obra fue el municipio, cosa

2 El proceso de la incorporación de las economías regionales ecuatorianas a la economía mundial se puede seguir paso a paso en los informes consulares Franceses, Británicos y Belgas. Ver Informe Consular Francés *Faits commerciaux*, No. 4, 1853-1856; Informe Consular Británico, 1856; Informe Consular Británico, 1857; Informe Consular Británico, 1858; Informe Consular Británico, 1862; e Informe Consular Belga, *Recueil Consulaire*, 1856.

que lo hizo en gran parte utilizando a la población indígena. Ahora bien, como se sabe, durante la colonia, la administración de esta fuerza de trabajo estuvo a cargo de la corona, de sus burócratas y de las autoridades étnicas. Con el advenimiento de la república, empero, el aparato estatal encargado de administrar esta relación se redujo y se deterioró mucho. A partir de los años 50, este vacío fue llenado paulatinamente por las autoridades municipales, las que, gracias en parte a sus nuevas necesidades económicas, se convirtieron en las administradoras efectivas de las relaciones hispano-indígenas (Ayala, 1991: 84-85; Ramón, 1989: 31).

Pese a la creciente importancia de los municipios durante las administraciones marcistas, no se pudieron sistematizar las relaciones entre estas instituciones y el poder central. Esto se debió a la ambigüedad, por no decir confusión, creada por los marcistas respecto a la organización política y administrativa del estado. Como ya hemos indicado en la sección precedente, estas élites políticas se pronunciaron en favor de un estado unitario. En lo que se refiere a la administración pública, primero propugnaron una organización descentralizada (Interior, 1857; Interior, 1858). En los hechos, para complicar aún más las cosas, se condujeron como centralistas fuertes (Malo, 1940: 218).

El primer gran esfuerzo para organizar la institución municipal en su conjunto se realiza en la Constitución de 1861 y en la Ley de Régimen Municipal de ese mismo año. Las principales novedades de estos instrumentos legales fueron dos. Primero, se crearon municipios a tres niveles simultáneamente: el provincial, cantonal y parroquial. Puesto que esta entidad en los años 50 solo existió en las provincias y en los cantones, esto significó una extensión importante de la institución a lo largo del país. Segundo, se amplió significativamente la participación popular. Hasta ese entonces, el sistema de designación de los personeros municipales se había hecho por medio del sufragio popular indirecto. De acuerdo a las reformas de 1861, en cambio, los miembros de los municipios parroquiales, cantonales y provinciales debían ser elegidos en forma secreta y directa (Trabucco, 1975, 201; Colección de Leyes y Decretos, 1864: 177-203).

Estas medidas claramente descentralizadoras fueron reforzadas por otras concernientes a la designación de las autoridades provinciales, cantonales y parroquiales. En nuestra discusión del debate entre unitarios y federalistas vimos como la Constitución de 1861 redujo las atribuciones presidenciales al determinar que el voto interviniera en el nombramiento de los gobernadores. Esta Constitución fue todavía más drástica en lo que se refiere a la designación de las autoridades cantonales y parroquiales. Mientras en el caso de los gobernadores el ejecutivo se veía obligado a escoger de una terna sin salirse de ella, en el caso de los Jefes y Tcnientes Políticos tuvo que aceptar sin participación alguna el resultado del sufragio popular secreto y directo (Ibid).

Terminada la Convención de 1861 y ya en posesión del poder, García Moreno y sus ministros protestaron contra la descentralización del régimen municipal. En 1863, por ejemplo, el Ministro del Interior se quejaba de que la emancipación de las

municipalidades no había dado los beneficios que sus defensores esperaban (Interior, 1863). Dos años más tarde, un nuevo Ministro escribía que los municipios continuaban funcionando mal y anunciaba que se había establecido un profundo desacuerdo entre el régimen seccional y el poder central (Interior, 1865; Ordóñez, 1922: 25). Puesto que este conflicto crecía día a día, García Moreno pidió al Congreso de 1865 que restableciera la armonía “suprimiendo el forzoso antagonismo de autoridades independientes, creado por nuestro funesto régimen municipal, y restituyendo al Jefe del Estado la necesaria libertad de elegir y reemplazar a los agentes que han de ejecutar sus ordenes” (Pólit, 1923, vol. 2: 302). Evidentemente nada se hizo al respecto, puesto que dos años más tarde el Ministro de lo Interior informaba al Congreso que el conflicto había empeorado aún más (Interior, 1867).

Sobre los móviles del golpe de estado que García Moreno dirigió en 1869 no se ha ahondado mucho (Cevallos García, 1964: 365). Aunque tampoco hemos podido hacerlo nosotros, tenemos el convencimiento, como ya lo hemos sugerido anteriormente, que el conflicto entre el poder central y los poderes municipales tuvo un rol importante. Por eso creemos que cuando García Moreno, en su Mensaje a la Constituyente de 1869, habló de “... invertir a la autoridad pública de la fuerza suficiente para resistir a los embates de la anarquía...”, se estaba refiriendo, más que a las refriegas electorales por las que acababa de pasar, al enconado y sostenido conflicto que su primer gobierno había afrontado con los poderes municipales y que se había prolongado a las administraciones siguientes (Pólit, 1923, vol. 2: 318).

La Constitución de 1869, a diferencia de la de 1861, reflejó sin compromisos las ideas garcianas. Entre otras cosas, en ella García Moreno pudo finalmente implementar su proyecto de administración fuertemente centralista. Suprimió los municipios a nivel provincial y parroquial, dejando en pie solo los cantonales. Además, otorgó al ejecutivo el derecho de elegir libremente a los gobernadores, a los jefes políticos y a los tenientes parroquiales. Por fin, en sendos decretos estableció que las municipalidades pagaran el sueldo del jefe político (Leyes y Decretos, 1869: 401) y que ningún acuerdo municipal se llevara a efecto sin la aprobación del gobernador de la provincia, autoridad designada directamente por el Presidente (ibid: 402).

Este es el famoso centralismo garciano, centralismo que aumentó aún más como consecuencia de otras medidas administrativas que afectaron el manejo de las municipalidades. La más importante, sin duda, tuvo que ver con el impuesto subsidiario. Afanado por atravesar el país con vías de comunicación, García Moreno dispuso que este impuesto, que era una de las rentas más importantes de los municipios, fuera utilizado en obras viales de rango regional y nacional más que local (Ordóñez, 1922: 56, 64, 69, 134, 178, 218; Interior, 1875).

En estas circunstancias no debe sorprendernos que las municipalidades se sintieran gravemente interferidas y que sus personeros comenzaran a hablar de tiranía en voz alta. Como esta reacción se generalizó por el país, funcionarios del gobierno salieron en defensa del centralismo garciano. En 1875, por ejemplo, el gobernador del Azuay defendía la Constitución de 1869 porque, según él, con este instrumento legal

se había “establecido entre el Gobierno y el pueblo el equilibrio de fuerzas, necesario para que aquel no se convierta en despotismo y este en anarquía. Verdad es que, atentos a los hábitos y al ejemplo de lo que a este respecto pasa en otras naciones, pudiera creerse que la tiranía es el distintivo de nuestro Gobierno; pero la realidad es muy distinta, y ella se descubre desde que se observa que la libertad no tiene aquí otra restricción, que para obrar el mal, y que las garantías constitucionales concedidas a los ciudadanos no son letras muertas” (Interior, 1875: Informe del Gobernador del Azuay).

Asesinado García Moreno en 1875 y derrocado Borrero al año siguiente por no haber tomado las medidas necesarias para reformar el estado garciano, se estableció en el poder el General Veintemilla, con el decidido apoyo de los antiguos marcistas (Murillo, 1946: 126). En estas circunstancias era de esperarse una reacción pendular en la dirección de la descentralización, cosa que sucedió solo en parte. La Constitución de 1878 y la Ley de Régimen Municipal de ese mismo año fijaron los municipios principalmente a nivel cantonal, pero se dejó abierta la posibilidad para que las provincias que tuvieran los recursos necesarios pudieran organizar “cámaras provinciales” o municipios provinciales. En lo que se refiere a las relaciones entre poder central y poderes locales se buscó un equilibrio. Mientras en la nueva constitución se estipuló que: “No se ejecutarán los acuerdos municipales en todo lo que se oponga a la Constitución o a las leyes” (Trabucco, 1975: 255), en la Ley de Régimen Municipal se estableció que es responsabilidad del Jefe Político “vigilar que las autoridades nacionales no disminuyan ni embaracen la acción del régimen municipal...” (Ley de Régimen Municipal, 1879: 13).

En la práctica, el conflicto entre poder central y las municipalidades no disminuyó gran cosa. La Ley de Régimen Municipal de 1878 había devuelto a los municipios la contribución subsidiaria que García Moreno había utilizado para fines extra locales. Pero Veintemilla no respetó la nueva disposición y centralizó este impuesto, privando así a las municipalidades del recurso más inmediato para obras públicas y otras necesidades locales (Interior, 1888).

En los años 80 y en los 90 el debate entre centralistas y descentralistas se inclinó en favor de los segundos. Las administraciones de este período, los progresistas, de forma similar a los marcistas veinte años atrás, quisieron combinar un estado unitario con una descentralización administrativa. En la práctica, empero, tal como los marcistas, según feliz expresión de Ayala, fueron decididamente “ejecutivistas” (Ayala, 1982: 191). En estas circunstancias el conflicto entre municipalidades y poder central siguió adelante (Interior, 1887; Interior 1892; Interior, 1894). Los jefes políticos frecuentemente cuestionaron las atribuciones de los concejos municipales para imponer impuestos locales. También fueron razones de discordia la formación de los presupuestos anuales y la interpretación de las reglas que gobernaron la composición del municipio. Durante todo el período en cuestión los municipios pidieron más atribuciones legislativas y ejecutivas sin resultado alguno, pues, pese a su retórica en favor de la descentralización, el estado no se atrevió a hacer concesiones por temor de perder el control que había logrado establecer sobre el territorio nacional, control que

después de tantos años seguía siendo muy tenue (Interior, 1880; Interior 1886; Interior, 1887; Interior, 1892; Interior, 1894).

De la descripción que hemos hecho del conflicto entre centralistas y descentralistas entre 1830 y 1895, se puede ver que el proceso de penetración administrativa no fue fácil. Las dificultades que el estado tuvo que afrontar fueron múltiples. Desprovisto de fondos y recursos humanos para diferenciar su control sobre el territorio nacional por su cuenta, el estado reconoció al municipio la capacidad de regular ciertas actividades, como las relaciones de trabajo, que debieron haber sido de su incumbencia. Por eso mismo quiso controlarlo. El municipio empero se defendió, particularmente a partir de los años 50. Así se enardeció el debate entre centralistas y descentralistas y el conflicto entre las municipalidades y el poder central.

A más de la falta de recursos económicos y humanos, hubo otra razón que hizo difícil la victoria del estado sobre las municipalidades. El punto de avance de la población hispano-mestiza sobre el espacio indígena fue la parroquia rural, avance que solo se consolidaba cuando ésta se convertía en cantón o municipalidad, es decir, cuando un número suficiente de blancos-mestizos se establecían permanentemente en un lugar determinado. El municipio, entonces, en su manifestación rural, fue la "frontera interna" de la sociedad ecuatoriana (Ayala, 1991: 84). Consciente de la importancia de estos puestos de avanzada, el estado nunca quiso atarle las manos. Al contrario, cuando se trató de la penetración de las sociedades indias el poder central y los poderes locales hicieron causa común. El conflicto entre centro y periferia, entonces, fue entrecruzado por el conflicto entre el mundo hispano y el mundo indígena, conflicto que en una sociedad monista como la ecuatoriana tuvo una importancia fundamental.

Es hora de resumir lo que hemos dicho respecto a la penetración política y a la administrativa en el Ecuador entre 1830 y 1895. ¿Tuvo el poder central éxito en sus esfuerzos en estos dos sentidos?

En lo que se refiere al primer punto, el triunfo del estado unitario en 1883 significó la institucionalización de la autoridad estatal a nivel nacional. Durante el siglo XIX el estado ecuatoriano fue desconocido y corrió el riesgo de desaparecer cinco veces: en 1835, 1845, 1859, 1876 y 1883. A partir de esta fecha experimentara muchas crisis pero nunca de la envergadura de las que hemos mencionado. Lo que demuestra que algo definitivo sucedió en 1883. Esto no quiere decir, empero, que en los años 80 se consolidó un sistema de dominación social con un alcance nacional. Como ya hemos indicado anteriormente, este fenómeno sólo se dará más tarde en las dos primeras décadas del siglo XX.

Pasando a la penetración administrativa, este proceso, aunque menos dramático que el de penetración política, fue muy conflictivo y no se resolvió durante el período que nos concierne. El hecho es que la capacidad del estado para diferenciar su control sobre la periferia ecuatoriana fue obstaculizada no solo por su falta de recursos sino también porque tuvo que enfrentarse con una sociedad seriamente fragmentada. Un indicador de esta fragmentación fue la constitución y desarrollo de los poderes regionales y locales, los que resistieron sistemáticamente el avance del

poder central. Al respecto vale la pena subrayar que la incorporación de las economías ecuatorianas a la economía mundial en los años 50, lejos de disminuir la fragmentación del país, la acrecentó, pues gracias a ella los poderes regionales y hasta locales dispusieron de medios para resistir la penetración estatal. Concientes de esta situación, las élites nacionales ecuatorianas dieron mucho más valor en sus gestiones en pro de la integración nacional a la dimensión normativa que a la administrativa. Se creyó con mucha razón que para integrar al país, a falta de poder material, se podía y debía utilizar el poder de las normas, de las ideas y de la utopía. Como veremos a continuación, el estado ecuatoriano tuvo mejor suerte en el desempeño de esta segunda tarea.

II. EL PROCESO DE LA HOMOGENEIZACIÓN NORMATIVA, 1830-1895

Uno de los deberes del estado es el de forjar la cohesión social y la identidad nacional de una sociedad por intermedio de leyes, constituciones, símbolos, mitos y utopías. En el siglo XIX el estado ecuatoriano utilizó todos estos instrumentos en su afán de homogeneizar una sociedad fragmentada en términos geográficos, económicos, sociales, culturales, étnicos y políticos. Este es un tema, claro está, que merecería todo un libro. En un ensayo como el presente, empero, tenemos necesariamente que reducir el enfoque. Lo que nos proponemos hacer en este acápite es ilustrar el proceso de homogeneización normativa en el Ecuador decimonónico, centrándonos en la mancha como los varios gobiernos utilizaron la idea de “república” para poner las bases de cohesión social y de una identidad colectiva.

1. La “República” como mito fundador y como utopía

El término “república” en la historia ecuatoriana, como bien se sabe, no fue una invención de la Independencia. Ya existió durante la colonia en varias acepciones. La principal, claro está, fue la de las “dos repúblicas”, que separó legalmente al mundo hispánico del mundo indígena (Phelan, 1967: 58). El término república adquiere nuevos significados a partir de 1812. En el contexto de la Independencia fue a la vez un mito fundador (Landázuri, 1989:113-115) y una utopía (Saint-Geours y Demélas, 1988: 91) y en ambos casos cumplió una función aglutinante.

Como mito fundador, la república se refirió a la revolución independentista como un hecho anti-colonial. Es decir, al contrario de lo que sucedió en Francia, donde el republicanismo tuvo que ver con una oposición de clase, en la América Latina y en el caso concreto del Ecuador el republicanismo significó la oposición nación contra imperio. De este modo la república fue una especie de partida de nacimiento de los pueblos latinoamericanos y, como tal, enfatizó el aspecto unitario más que los conflictos internos de las nuevas nacionalidades.

Como utopía, la república postuló un imaginario político, legal y social,

basado en los principios de libertad y de igualdad. La función de este imaginario fue el de inspirar y guiar la construcción de un nuevo orden social que con el tiempo reemplazaría al orden jerárquico de la colonia.

Ahora bien, de estos dos significados del término república, el primero se erosionó con el tiempo. Como dice Malo, al contrario de lo que sucedió en los Estados Unidos, donde no hubo más que una sola constitución, en el Ecuador las continuas revoluciones y las numerosas constituciones que se redactaron con el fin de legalizarlas ofuscaron y desvalorizaron la memoria colectiva del hecho independentista (Malo, 1940: 194).

No sucedió lo mismo con el segundo sentido de república, el de utopía, que más bien prosperó con el pasar de los años. Nadie creyó en verdad que con la Independencia surgiría un nuevo orden social automáticamente. Al contrario, hubo conciencia de que el camino sería largo y difícil. Se discutieron interminablemente los medios, los instrumentos y las estrategias necesarias para esta empresa y respecto a estos puntos hubo muchas diferencias. Pero lo que rara vez se puso en tela de juicio fue la meta final articulada en el "imaginario republicano". La soberanía del pueblo, la representación política, la separación de los poderes, las libertades individuales, la igualdad ante la ley, los derechos del hombre: estos y otros principios se constituyeron en un horizonte vital, tanto de los unitarios como de los federalistas, de los centralistas como de los descentralistas, de los liberales y de los conservadores, de los serranos y de los costeños, de los de abajo y de los de arriba. Nuevamente, el republicanismo no fue el estandarte de una clase como en Europa, sino la bandera de todos, en determinados momentos hasta de los indios (Bushnell y Macaulay, 1988: 12; Van Aken, 1989: 1-4, 163-164, 167-170).

Fue esta segunda idea de república, la de república como utopía, la que el estado ecuatoriano y las élites políticas nacionales utilizaron con más o menos entusiasmo como un instrumento de integración nacional durante la mayor parte del siglo XIX. Vista desde esta perspectiva, la idea de república se manifiesta en tres maneras. En un primer momento (1830-1845) se presenta como un ideal político-jurídico. En un segundo período (1845-1861) se expresa como un ideal económico-social. Por fin, en una tercera etapa (1861-1875) se transforma en un ideal ético-religioso. Concluiremos nuestro análisis del proceso de homogeneización normativa haciendo un breve análisis de los años 80 durante los cuales se produjo un rechazo al pensamiento utópico. Cansados de luchas ideológicas, los Progresistas se dedicaron a resolver problemas concretos e inmediatos, creando así un vacío que solo será colmado por la normatividad de la Revolución de 1895.

2. La República como utopía jurídica y política, 1830-1845

Al inicio de la vida independiente, la gran preocupación de las élites políticas nacionales fue la implantación de la república a nivel del estado. En los primeros 15 años se redactaron tres constituciones (1830, 1835 y 1843), las que pusieron las bases

de este proyecto (Borja, 1950: vol. 3: 313). Inclusive la última, la de 1843, conocida y vilipendiada como monarquizante, no dejó por eso de ser republicana (Borja, 1950, vol. 3: 341-347; Van Aken, 1989: 190). Los principios fundamentales que se institucionalizaron durante el período en cuestión fueron: el de soberanía, residente ora en el estado ora en la nación, el de sufragio popular como método para designar a los órganos estatales, el de la separación de los poderes, el del presidencialismo, el de gobierno responsable y alternativo, y el de las garantías civiles. El proyecto republicano en el Ecuador en su forma inicial quiso conciliar el principio de libertad con el de autoridad y, por lo tanto, tuvo un corte netamente jurídico y político.

Ahora bien, se ha dicho hasta el cansancio que este republicanismo se quedó en el papel y que solo fue utilizado por las élites políticas de ese entonces para vender los ojos de los flamantes ciudadanos ecuatorianos, los que continuaron viviendo en un orden político colonial "de facto". Un examen detenido del período no ratifica esta caracterización. Por lo general, en el mundo de los hechos, ni los gobernantes se dedicaron a engañar al pueblo, ni el pueblo se dejó llevar de las narices. Lo que nos proponemos hacer a continuación es relatar a breves rasgos cómo en la primera década de vida independiente los gobiernos ecuatorianos trataron seriamente de convertir en realidad la utopía republicana concebida como un ideal jurídico y político. Es verdad que a principios de la década siguiente este esfuerzo perdió su ímpetu. Esto no basta, empero, para enjuiciar adversamente todo el período.

La primera administración de Flores (1830-1834) ha sido generalmente vista como carente de ideas y de capacidad administrativa. En la medida que tuvo contenido político, se cree que este provino del grupo social por el que Flores fue adoptado, es decir, los terratenientes serranos, particularmente los quiteños. También se ha pensado que estas élites, interesadas sobre todo en reemplazar a los españoles en el sistema de dominación política más que en abrir este sistema a las clases populares, no tuvieron mayor entusiasmo por veleidades republicanas.

Algunos trabajos publicados últimamente (Van Aken, 1989; Vásconez Hurtado, 1984), empero, caracterizan diversamente al primer gobierno floreano. Según Van Aken, por ejemplo, aunque Flores no fue un estadista, su gestión tuvo ideas directrices. Es verdad que cuando este caudillo fue elegido como el primer mandatario ecuatoriano, tuvo muchas dudas sobre la viabilidad del sistema republicano. Sin embargo, aceptó el cargo y la responsabilidad consiguiente. Siempre según Van Aken, Flores comprendió la gran popularidad que el republicanismo tenía en el país y creyó que era imprudente desafiarlo. En gran parte debido a esto, tanto Flores como sus ministros decidieron hacer la prueba, por así decir, e hicieron un esfuerzo serio por gobernar al país siguiendo las reglas del juego republicano (Van Aken, 1989: 59).

En lo que se refiere a la base social sobre la que se apoyó el primer floreanismo, Van Aken también hace aportes interesantes. Según él, los terratenientes quiteños no constituyeron un bloque único. Hubo los "cristianos viejos" y los "cristianos nuevos": mientras los primeros fueron tradicionales en política, los segundos fueron modernizantes (Ibid: 1, 8, 19). Flores se asoció con los segundos. Además Van Aken

nos hace presente que Flores fue militar y masón y que, como tal, tuvo el apoyo del ejército y la oposición de la Iglesia (Ibid: 45). En la medida en que la primera administración de Flores reflejó las aspiraciones de una base social, entonces, esta se inclinó por la república.

En vista de lo dicho, creemos que se puede concluir afirmando que, a pesar de todas sus dudas, durante su primera administración Flores hizo un esfuerzo por articular un proyecto de gobierno inspirado en un republicanismo de corte jurídico-político.

Una trayectoria inversa se da en la administración de Rocafuerte (1834-1839). Al comenzar su período, este mandatario fue un republicano convencido (Salvador Lara, 1984: 441-463). Como tal tuvo fe en la eficacia de las leyes. Según él, en un país tan heterogéneo como el Ecuador, las leyes homogeneizarían y unirían a las diversas razas, culturas y regiones del país (Noboa, 1900, vol. I: Mensaje, 1835). No pudiendo emprender esta tarea a nivel nacional, Rocafuerte experimentó con ella en su provincia natal donde suprimió el tributo.³

Con el paso del tiempo, sin embargo, Rocafuerte se impacientó con las reglas del juego constitucional, llegando no solo a proponer sino a utilizar métodos autocráticos (Van Aken, 1989: 164-65). La discrepancia entre las instituciones políticas republicanas y la realidad del país era mucho más grande de lo que él se había imaginado (Noboa, 1900, vol. I, Mensaje, 1837). Pese a esto, se debía seguir adelante con el experimento republicano. Se debía combatir la avaricia e indolencia de los ricos, la ignorancia y atraso de las masas y el oportunismo sedicioso de un sector medio compuesto por doctorzuelos y estudiantes proletarios que "trabajaban incesantemente en turbar el orden público" (Ibid., Mensaje, 1839). Rocafuerte comprendió muy claramente que, dada la naturaleza "feudal" (es su término) de la sociedad ecuatoriana, solo el estado podía emprender la tarea de modernizarla y de integrarla. Pero la empresa se presentaba difícil, tan difícil que al final de su administración, desalentado, se sumió en un gran pesimismo (Van Aken, 1989: 165).

El desencanto de Rocafuerte fue compartido por una fracción importante de las élites políticas nacionales. A pesar de los esfuerzos de Flores primero y de Rocafuerte después, se había dado una seria erosión de la autoridad de los poderes públicos, cosa que amenazaba sumir al Ecuador en la anarquía (Van Aken, 1989: 160). En estas

3 Respecto a esta medida Aguirre, un estadista guayaquileño que fue contemporáneo de Rocafuerte, escribe: "Suprimió la contribución de indígenas en el litoral, no se sabe con qué objeto pues ya estaba suprimida desde la independencia de Guayaquil, dejándola vigente en el interior donde se cobraba y se continuó cobrando muchos años más tarde; prohibió ciertas exacciones que hacían los curas, con diversos objetos, abuso que tampoco se observaba en Guayaquil" (Aguirre, 1972: 287). Más tarde Aguirre dice que la promulgación de estos decretos se debió a pura "ostentación". No estamos de acuerdo con esta interpretación. Nos parece más convincente el juicio de Saint-Geours y Demélas, según los cuales, Rocafuerte es el primer mandatario que se aprovechó de toda oportunidad para introducir en el Ecuador una manera moderna de concebir la política, "substituyendo... el progreso y los tiempos modernos contra la superstición y el fanatismo" (Saint-Geours y Demélas, 1988: 125).

circunstancias, a principios de los años 40 un grupo de políticos con Flores a la cabeza se propusieron repensar el proyecto republicano. Convencidos de que el distintivo de la sociedad ecuatoriana era un espíritu autoritario, concluyeron que la única manera de gobernarla y de integrarla era creando instituciones políticas compatibles con su naturaleza. Aunque la solución de este problema era imperiosa, no era algo que se podía resolver a corto plazo. Es así cómo Flores, nuevamente en el poder, dedicó su segunda administración (1839-1845) a preparar el terreno para las reformas que él creía necesarias (Van Aken, 1989: cap. 8 y 9).

La Constitución de 1843 tiene que ser comprendida en este contexto. El reforzamiento del ejecutivo, que es su característica principal, más que la expresión de la ambición personal de Flores o de los intereses de clase de la aristocracia serrana, fue una reforma ideada por un grupo de políticos e ideólogos liderados por Flores en su afán por institucionalizar el principio de autoridad en circunstancias muy difíciles (Van Aken, 1989: 160-161). ¿Cuáles eran estas circunstancias? Como ya hemos dicho, se trató de una constante inestabilidad política cuya consecuencia más temida fue la pérdida de la legitimidad del estado. Ante esta posibilidad, Flores se propuso poner los cimientos de un poder central fuerte. El representante español en Quito comprendió bien la situación cuando informó a su gobierno que con la Constitución de 1843 Flores estaba preparando “el espíritu de la nación para el establecimiento de un sistema de gobierno que, aunque preservaba el nombre de republicano, se acercaría lo más posible a una monarquía constitucional” (Van Aken, 1989: 186-188).

Desgraciadamente para Flores, “el espíritu de la nación” se movía en la dirección contraria. Según Aguirre Abad, un contemporáneo de Flores, con la Constitución de 1843 este se puso en pugna directa con “los principios dominantes en el Ecuador...”, es decir, los republicanos (Aguirre, 1972: 327). ¿Tuvo razón Aguirre Abad en creer que el republicanismo tenía una amplia aceptación en el Ecuador de ese entonces? La evidencia apunta en esa dirección. El manifiesto de la Municipalidad de Guayaquil, ciudad donde se inició el levantamiento en contra la constitución floreana, fue muy claro al respecto. Denunciando el intento semi-monarquista de Flores, Guayaquil se declaró defensora de un genuino gobierno republicano (F.O. 25, vol. 11: 45). Además, Van Aken demuestra que, con la excepción de una fracción de las élites serranas y de la clientela floreana, la idea de república como ideal de vida política tuvo amplia aceptación en todas partes del país y entre todas las capas sociales (Van Aken, 1989: 266-67).

La segunda presidencia floreana se termina con el triunfo de la revolución contra la Constitución de 1843. ¿Se puede decir que las élites político-administrativas nacionales de estos años renunciaron a la utopía republicana? Parece que, en efecto, fue así. En una evaluación general de los primeros 15 años de vida independiente, empero, es necesario recordar que esto sucedió sólo después de que intentaron ponerla en práctica por todo una década entre 1830 y 1839. Se alejaron de ella cuando constataron la grave erosión del principio de autoridad que tuvo lugar en esos años. Vale la pena también recordar que el programa semi-monarquista que defendieron no

fue una visión sustantiva como la de Portales en Chile, sino más bien un esfuerzo con sentido terapéutico.

Todo esto no justifica las limitaciones de las élites políticas del período que reseñamos. No comprendieron que una mejor forma de preservar el principio de autoridad pudo haber sido ampliando el concepto de utopía republicana. Concebida por ellos como un ideal fundamentalmente jurídico y político, no se dieron cuenta o no quisieron aceptar el hecho de que la sociedad ecuatoriana buscaba un ideal de vida nacional más inclusivo, es decir, más democrático.

3. La República como utopía económico-social, 1845-1861

No bien triunfó la revolución contra Flores, los revolucionarios se fraccionaron y entonces se pudo ver que había entrado en la vida pública ecuatoriana un nuevo grupo de actores políticos: los "marcistas" (Aguirre, 1972: 350). Identificados simplemente como gente nueva por Rocafuerte, como ignorantes e inexpertos por Aguirre Abad y hasta como gente de color por el aristocrático José Félix Valdivieso, los marcistas se autodefinieron como "demócratas" (Aguirre, 1972: 351-361, 426-427).

¿Cómo se explica la aparición de estos nuevos actores sociales? En pocas palabras, fue la gestión de la segunda administración de Flores la que movilizó a gente que hasta ese entonces había ocupado en la vida pública un lugar secundario (F.O. 25, vol. 9: 42). El hecho es que esta administración fue percibida por amplios sectores de la población ecuatoriana como un retorno a la colonia. En primer lugar, la Constitución de 1843, más que las anteriores, fue vista como aristocratizante, cosa que provocó resentimiento (Van Aken, 1989: 191-193). En segundo lugar, ese mismo año, buscando fondos para remunerar a los empleados del estado, Flores impuso la "contribución general", impuesto directo moderado, destinado a ser pagado por blancos y mestizos sin distinción de clase. Aunque la intención de Flores no fue discriminatoria, las clases populares creyeron ver en él un equivalente de la "contribución indígena". Acusando al gobierno de haberles reducido a condición de indios, blancos pobres y mestizos se alzaron en motines a lo largo del país (Van Aken, 1972: 195-197).

Ante el descontento general, Flores abolió el impuesto, empero sin lograr apaciguar los ánimos. La rebeldía, por el contrario, más bien creció y desembocó en la «revolución marcista». Esta revolución, por lo tanto, tuvo un contenido social muy claro. Movilizó a sectores medios y plebeyos en las ciudades y a la población pueblerina en el campo. De este modo las clases populares crearon un espacio para que una nueva generación de hombres públicos, algunos de origen humilde, participaran en la política nacional.

Este es, entonces, el origen de los "demócratas". Lo extraordinario del caso fue que, no bien aparecieron en la escena política, las circunstancias del país favorecieron su subida al poder. Con Flores y Rocafuerte en el exilio, quedó un gran vacío en la vida política ecuatoriana que las élites tradicionales no supieron llenar. Esto per-

mitió el ascenso vertiginoso de los nuevos líderes y de sus clientelas así como también de sus ideas. En efecto, con la derrota de Flores reapareció con más fuerza el republicanismo como utopía, pero con características distintas. Ya no bastó el republicanismo jurídico-político. Para responder a una aspiración palpable a nivel nacional, los demócratas propusieron un republicanismo económico-social (Aguirre, 1972: 351-361, 426-427).

El líder de los demócratas fue el general José María Urvina. Según Tobar Donoso, uno de los pocos estudiosos del período, Urvina “no fue ni liberal ni conservador; solo general Urvina” (Tobar Donoso, 1938: 229). Extremadamente inteligente y astuto, este militar comprendió muy bien la coyuntura por la que atravesaba el país. Intuyó en particular que el imperativo del momento no era la problemática política, sino la económico-social, circunstancia que supo aprovechar a fondo, llegando a dominar la vida pública ecuatoriana por toda una década. Esta lectura de las circunstancias, más que el liberalismo democrático con el que trató de identificarse, le llevó a iniciar o apoyar toda una serie de medidas económico-sociales como también a formar una incipiente coalición anti-aristocrática (Aguirre, 1972: 426-427; Informe de Guerra y Marina, 1854).

En este contexto se dió una redefinición de los valores republicanos. Las élites nacionales de los años 30 se habían centrado en el principio de libertad. Ahora en los años 50 el acento pasó al principio de igualdad. A más de reiteradas declaraciones al respecto (Interior, 1848; Interior, 1849; Interior, 1853; Interior, 1854; Interior, 1857), la mejor prueba de este cambio es la legislación social y económica del período.

En efecto, un vistazo a esta legislación revela un interés sostenido por las clases oprimidas. Las leyes más notorias en este sentido, claro está, fueron la emancipación de los esclavos y la abolición del tributo. Refiriéndose a la primera, el Ministro de lo Interior escribía: “La ley del 27 de septiembre señala el 6 de marzo de 1854 para que desde ese día todos los ecuatorianos sean libres e iguales...” (Interior, 1853). En cuanto a la segunda, desde 1845 en adelante se hicieron esfuerzos por suprimir el tributo pues, según los ministros marcistas, su existencia demostraba que la colonia seguía vigente. (Interior, 1853; Hacienda, 1854; Hacienda, 1855; Hacienda, 1856).

Los marcistas también se preocuparon por el pueblo hispano-mestizo. En los años 50, por ejemplo, se extendieron los jurados de los tres centros regionales -Quito, Guayaquil y Cuenca- a Ibarra, Latacunga, Ambato, Loja y Riobamba. Organizados con el expreso propósito de quitar “el terror del pobre para presentarse en juicio contradictorio contra los grandes potentados” (Interior, 1854), los jurados fueron concebidos como parte indispensable del sistema republicano que debía regir en todo el país. Otra medida con un sesgo democrático fue la reforma electoral para elegir Presidente y Vice-Presidente. Antes de 1852 estos personeros fueron elegidos por el Congreso. Con la Constitución marcista de este año se amplió el proceso. Se puso la elección en manos de Asambleas de electores los que eran, a su vez, designados por sufragio popular directo (Interior, 1856).

Pasando al campo de la legislación económica, los ministros marcistas se

pronunciaron en favor del libre cambio. Primero, porque esta política estaba de acuerdo con "los sanos principios de la ciencia económica" (Hacienda, 1854); segundo, porque era el mejor antídoto contra el proteccionismo, sistema perjudicial para los pobres (Hacienda, 1858). Según los marxistas, el monopolio político y el económico se daban la mano para excluir a las clases populares. Para poner las bases de una sociedad igualitaria, por lo tanto, era indispensable desmantelarlos.

La defensa del ciudadano humilde y un mayor control de los poderosos fueron los motivos, en principio por lo menos, de la reorganización de la institución militar. Aunque en los hechos Urquina creó un ejército compuesto de elementos populares que llenó de espanto al país, no se debe olvidar que la intención inicial fue muy diversa. Al respecto, el Ministro de Guerra y Marina hizo la siguiente declaración: "El ejército representa la fuerza de la nación: pero esta fuerza no es ya brutal y amenazante, no es enemiga y opresora de los ciudadanos inermes, como la ha sido en épocas calamitosas que han afligido al Ecuador. Ahora el soldado es nacional y tiene orgullo de fraternizar con sus compatriotas. El ejército no sostiene el poder de un hombre o las inuevas prerrogativas de una oligarquía caprichosa, sostiene la Constitución y las leyes, hace parte del poder público y sostiene la soberanía popular" (Informe de Guerra y Marina, 1854).

Una caracterización de la vocación democrática de las administraciones marxistas no es completa si no se hace referencia a la educación popular. Las ideas de Marcos Espinel, Ministro de lo Interior de Urquina, son representativas en este campo. Para él, la educación universitaria debía ser de competencia del sector privado. La primaria, mientras tanto, era la responsabilidad del estado. Espinel dió dos razones en defensa de su posición. En primer lugar, planteó que sin educación las clases populares constituían un peligro al orden público, pues "el estado de las clases más humildes ha venido a ser tal que la cuestión de educarles se ha convertido ya en una cuestión de propia defensa" (Interior, 1854). En segundo lugar, la educación era un medio para integrar al país: "...teniendo... el Ecuador una población compleja o heterogénea, entre la cual se presenta la clase indígena llena de miseria, de ignorancia, de abatimiento... se hace aquí más imperiosa y absoluta la necesidad de atender con preferencia a la instrucción popular" (Interior, 1854). Para Espinel, no bastaban gobiernos de origen popular para conseguir la verdadera república. Más importante aún era la educación del pueblo: "O la dictadura o la anarquía: he aquí en lo que degeneran los gobiernos populares, cuando no están dulcificadas las costumbres con la cultura intelectual difundida en las masas..." (Interior, 1854).

Este último punto es importante. Para los marxistas las costumbres eran el fin último de las leyes, sobre cualquier aspecto de la vida social. Para ellos la república más que una forma de gobierno fue una cultura, una civilización (Interior, 1854). Esta cultura había sido originalmente forjada en los Estados Unidos, en la fragua de una revolución anti-colonialista. Por esto era adaptable a países que habían tenido una experiencia semejante como los países latinoamericanos. Pero ¿cómo hacer el trasplante? Esta era precisamente la función de las leyes democráticas: solo a través de

ellas y de su repetida observación se podía internalizar la república.⁴

¿Y el peso de las costumbres coloniales? ¿Acaso no seguían vigentes, tal como las estructuras sociales? Los marcistas reconocen este problema. Los hábitos que se habían “arraigado en el espacio de tres siglos -escribe un ministro de la época- ofrecen resistencia a los cambios que deben traer consigo las nuevas instituciones; de aquí proviene que la mejora de costumbres es lenta y los pasos de la civilización... paulatinos” (Interior, 1855). Por esta razón otro ministro marcista no cree por un momento que con la abolición del tributo había llegado la hora de la redención de la clase indígena. Según él:

... la tiranía que pesa sobre el indio más que en las leyes, ha estado y está en las costumbres bárbaras que el republicano ha heredado del colono. Nuestras instituciones han sancionado la igualdad ante la ley sin exceptuar al indio; más quien no ve la inmensa distancia a que en la realidad se encuentra el de los demás ciudadanos? La injuria, la calumnia, la detención arbitraria, los maltratamientos de obra, son delitos que el Código penal detalla y castiga con graves penas; y sin embargo el indio es injuriado, calumniado, encarcelado, estropeado todos los días, a todas las horas en el campo y en la ciudad, en público y en privado, sin que el criminal se vea tenido y perseguido como tal ni por la opinión, ni por el juez, ni por la víctima, ni aún por su propia conciencia... El inmenso poder del hábito ha despojado a los espoliadores de la facultad de hacer una justa apreciación de sus actos y los ha colocado en capacidad de cometerlos con la tranquilidad de la inocencia. Los espoliados por su parte, han consagrado con su abyecta resignación los más monstruosos abusos. La criminalidad, por consiguiente, no está en tal o cual individuo, sino en la sociedad toda, que falseando en las conciencias las nociones de justicia, ha elevado la espoliación a la categoría de un derecho, quitando al crimen los remordimientos y a la víctima la voz para quejarse. Esto hace que la regeneración de la clase indígena sea una de las más arduas empresas; pues nada es más difícil que el modificar costumbres profundamente arraigadas y fuertemente sostenidas por el interés del mayor número (Interior, 1858: 8-9).

4 Para los marcistas, los Estados Unidos fue la “república modelo”, el ejemplo que se debía emular (Interior, 1853). Por otro lado, el triunfo de Urzúa fue bien visto por los representantes diplomáticos americanos los que caracterizaron su administración como “republicana” y “democrática” (CDA, vol. 1, Cushing a Secretario de Estado, Guayaquil, abril 6, 1852; CDA, vol. 1, Cushing a Secretario de Estado, Guayaquil, julio 30, 1852; CDA, vol. 1, Cushing Secretario de Estado, Guayaquil, 2 marzo 1853; CDA, vol. 3, White a Secretario de Estado, Quito, 18 enero, 1854; Ayala, 1982: 96). Los representantes europeos, mientras tanto, vieron a Urzúa con recelo y le acusaron de haber transformado su administración en un “despotismo militar” (FO 25, vol. 22, Cope a Forcing Office, Quito, 6 octubre 1851; FO 25, vol. 24, Cope a Forcing Office, Quito, 20 enero 1852; FO 25, vol. 26, Cope a Forcing Office, Guayaquil, 1 octubre, 1852).

A pesar del tremendo peso de la herencia colonial, el paso hacia una cultura republicana era posible. Este fenómeno, en pleno vigor en los Estados Unidos, también era perceptible en los países latinoamericanos. Hasta en Quito, la ciudad monacal por excelencia, se estaba conformando paulatinamente una sociedad civil, libre de la influencia de los "conventuales". Por lo menos así lo creyó un Ministro de lo Interior marceista, el que, sin ocultar su sorpresa, advirtió que este proceso se estaba dando, muy a pesar de que la economía quiteña no ofrecía ocupaciones lucrativas. Pero era solo cuestión de tiempo. El progreso económico vendría y con él nuevas oportunidades para el desarrollo de una sociedad moderna (Interior, 1849).

Con el objeto de agilizar este proceso, los marceistas entraron en tratativas con los tenedores de bonos de la deuda inglesa, creyendo así conseguir dos resultados. Por un lado, aspiraron a sanear el crédito nacional en las bolsas extranjeras, particularmente en Londres. Por otro lado, quisieron pagar la deuda con terrenos baldíos, para así atraer al país empresarios ingleses. Al respecto un Ministro de Hacienda de la época escribía:

Si después de tantos proyectos, tantas esperanzas, tantas tentativas como se han concebido para transformar nuestras fértiles montañas en otros tantos manantiales de prosperidad, no se ha realizado hasta ahora ninguna empresa nacional de alguna importancia, ya sea por falta de capitales, ya sea por falta de esa energía de carácter que supera los obstáculos, ya sea en fin, por falta de conocimientos prácticos; es del genio inglés, en que se encuentran reunidas todas las condiciones para la grandes empresas, de donde deben desprenderse los móviles y agentes para civilizar nuestras selvas. Es por esto que se anuncia una perspectiva en la que el genio extranjero, acostumbrado a domar la naturaleza agreste, penetrará en nuestras florestas, descubrirá sus tesoros ocultos, difundirá los conocimientos útiles, y comunicará esa fuerza emprendedora a los hijos de este país (Hacienda, 1855: 7).

Convencidos de que la cuna de la modernidad eran los países sajones, particularmente Inglaterra y los Estados Unidos, los marceistas quisieron estrechar relaciones con estas dos naciones para de este modo aprender de ellos (Interior, 1854: Hacienda, 1855).

Los primeros resultados de la gestión marceista se manifestaron a mediados de los años 50. En 1854 el Ministro de lo Interior se expresaba en esta forma:

El número de matrimonios ha sido también mayor en el presente año que en los anteriores. El orden público lleva la paz a las familias y bajo sus auspicios se verifican enlaces que hacen la felicidad recíproca de los jóvenes contrayentes. El principio democrático, los sentimientos de republicanismo que se van generalizando indefinidamente y las ideas de realidad que van sustituyendo

a la antigua quimera de los fantasmas, facilitarán más los enlaces y colocarán la verdadera república en el territorio del estado (Interior, 1854: 20).

Con el pasar del tiempo, los ministros marcistas hicieron muchas otras constataciones de este tipo. Para no cansar al lector bastara ofrecer un ejemplo más. En 1857, Antonio Mata, el Ministro de lo Interior, escribía:

El pueblo que ayer toleraba impasible la superioridad nobiliaria del hombre sobre el hombre, ... ama hoy su libertad como condición inseparable de su existencia, profesa la igualdad como principio que condena toda quimérica, irritante e injusta distinción y practica la fraternidad como fundamento de la conservación de una familia política, reunida con el objeto de procurar su común felicidad (Interior, 1857: 3).

Como se puede ver, para los marcistas no bastó la libertad a secas. Igualmente importante eran la igualdad y la fraternidad. Solo así se podía ampliar y vigorizar la “familia política” que se había creado en 1830. En otras palabras, los marcistas fueron los primeros en formular claramente el problema de la creación y mantención de una “voluntad e identidad colectiva”. Esto explica el esfuerzo que estas élites políticas y administrativas hicieron para dismantelar los dos viejos sistemas de dominación que persistían en el Ecuador todavía a mediados de siglo: el régimen colonial sobre negros e indígenas y el dominio de los poderosos sobre blancos pobres y mestizos. Solo destruyendo estos clivajes y adoptando el principio de igualdad se podía reunir a los diversos fragmentos sociales en una configuración nueva. Entonces sí la “familia política ecuatoriana” sería algo más que un club de los poderosos y podría trabajar por el bien común.

Hacia el final del período marcista, el Ministro Mata resumía la experiencia marcista de este modo:

No tenemos la fantástica presunción de haber llegado ya a un estado social tan venturoso de que aún estamos muy distantes: mucho nos queda que hacer para que establezcamos la verdadera República y sea floreciente la situación del Ecuador (Interior, 1857: 3).

Tras esta aparente modestia, el ministro daba a comprender que la década de los 50 había sido un periodo de realizaciones. Y en efecto, así lo fue. La utopía marcista de una república que incluyera al pobre y al humilde se había formulado. Leyes y medidas destinadas a institucionalizar el principio de igualdad habían sido aprobadas y puestas en ejecución. Así se pusieron las bases de una cultura democrática y de una voluntad e identidad colectiva. Además, se habían abierto las puertas del país para que la modernidad anglosajona acudiera a él con sus capitales y con su espíritu de empresa.

El optimismo marcista duró muy poco, pues al cabo de unos meses se desencadenó la crisis de 1859. Esta fue la crisis política más grave que el Ecuador afrontó

durante el siglo XIX. ¿A qué se debió esta convulsión que terminó balcanizando al país en cuatro gobiernos?

Hemos dicho en la introducción que el proceso de formación nacional siguió dos ejes simultáneamente: el territorial y el funcional. Mientras los floreanos habían enfatizado el primero, los marcistas, interesados en implementar su legislación social, insistieron en el segundo. Pero como para conseguir esto último era necesario extender la presencia del poder central, el proceso de integración nacional en la década de los 50 se dió por los dos ejes simultáneamente. Durante estos años, entonces, las élites regionales se vieron amenazadas no solo por el avance del estado, sino también por la movilización de las clases subalternas. Sorprendidas entre dos fuegos, estas élites reaccionaron tanto contra el estado como contra la presión de los de abajo. Esto explica en gran parte la fragmentación del país en cuatro gobiernos separados. La crisis de 1859, por lo tanto, una crisis de penetración político-administrativa, fue a la vez también una crisis de homogeneización normativa.

Este no es el momento para hacer una descripción puntual de los eventos que por lo demás son bien conocidos. Lo que si queremos hacer, empero, es llamar la atención del lector a dos aspectos de la crisis. En primer lugar, la balcanización del país significó un cuestionamiento frontal de la legitimidad del estado. En segundo lugar, la rebelión de los poderes regionales también fue un aviso al poder central que no renunciarían a la tutela y control de sus masas rurales.

El arreglo que se elaboró en la Constitución de 1861 se encaminó a resolver tanto el problema de la legitimidad del estado, como el de la movilización de las "clases peligrosas". Desgraciadamente no logró conseguirlo. Como ya hemos visto en la primera parte de este trabajo, el conflicto entre el poder central y los poderes regionales y locales se reanudó a mediados de los años 60. Al mismo tiempo se intensificó la insurgencia de las clases populares, promovida directa e indirectamente por la oposición marcista. Este es el contexto en el que García Moreno dió su golpe de estado en 1869 y en el que se propuso llevar a la práctica un proyecto político sobre el que había rumiado por mucho tiempo. Se trataba nada menos que de construir nuevamente el edificio republicano, esta vez sobre cimientos nuevos. Todo lo demás, el desarrollo material, social y cultural del país dependería del éxito de esta tarea.

4. La República como utopía ético-religiosa, 1861-1875

La historiografía sobre el Ecuador decimonónico en general y la que se refiere a García Moreno en particular ha evaluado las administraciones de este gobernante en forma contradictoria. Sus detractores las han visto como la expresión inequívoca de "una ideología católica-monárquica extremista retardataria" (Ayala, 1982: 172).⁵ Sus

5 Los detractores de G. Moreno son bien conocidos. Ver en especial Roberto Agramonte, *Biografía del dictador García Moreno*, Habana, 1935 y Benjamín Carrión, *García Moreno el Santo del patíbulo*, México, 1959.

partidarios, mientras tanto, sin negar el autoritarismo que las caracteriza, las justifican por las reformas que introdujeron en la vida religiosa, moral, administrativa y material del país.⁶ Del grupo de sus partidarios, Le Gouhir (1921) y Cevallos García (1942, 1978) han insistido en que García Moreno no fué un enemigo ni de la república ni de la democracia. Al contrario, según ellos, este político intentó, por un lado, incorporar los principios de libertad, igualdad y fraternidad a un ideal político católico progresista y, por el otro, poner en práctica este ideal tomando en cuenta las circunstancias reales del Ecuador de su tiempo.

¿Cuál de estas posiciones compaginan mejor con la idea que García Moreno tuvo de su doctrina y de su gestión política? A juzgar por sus propios escritos, creemos que la última. “Como republicano por convencimiento y demócrata de corazón—escribió en uno de ellos—he deseado vivamente que la luz de la civilización cristiana difunda sus rayos en nuestro horizonte tenebroso” (Biblioteca Ecuatoriana Mínima, 1960: 291). García Moreno no fué defensor, como veremos, de la república *tout court* sino de la “república católica”, lo que bien puede parecer una contradicción en sí misma. En realidad no fue así, pues a lo largo del siglo XIX se desarrollaron dos corrientes respecto de la “república” en la América Latina. La primera, defendida por los liberales, postuló una “democracia pluralista” siguiendo las normas de Locke y Madison. La segunda, auspiciada por los conservadores, propuso una “democracia monista”, concepto que se fundamentó en la doctrina tomista del “bien común” (G. Dealy, 1968: 37-58 y 1974: 625-646). En el caso ecuatoriano, los marcistas pertenecieron al primer grupo, García Moreno al segundo.

Veamos ahora más de cerca la concepción garciana de la república católica. Hombre de acción, García Moreno no escribió tratados teóricos. Esto no significa, empero, que careció de doctrina, la que aparece claramente en sus proclamas, discursos, mensajes al Congreso o Convenciones y artículos periodísticos. En nuestra opinión, la expresión más transparente de sus conceptos políticos se encuentra en el Mensaje que leyó ante la Convención Nacional de 1869, en el que expuso sus ideas para una nueva constitución. He aquí lo que dijo:

El proyecto contiene las reformas que en mi concepto demandan más imperiosamente el orden, el progreso y la felicidad de la República. Dos objetos principales son los que he tenido en mira; el primero poner en armonía nuestras instituciones políticas con nuestra creencia religiosa; y el segundo, investir a la autoridad pública de la fuerza suficiente para resistir a los embates de la anarquía. La civilización moderna creada por el catolicismo degenera y bastardea a medida que se aparta de los principios católicos; y a esta causa se debe la progresiva y común debilidad de los caracteres que puede llamarse la enfermedad endémica del siglo. Nuestras instituciones hasta ahora han reco-

6 Un partidario de García Moreno que vale la pena leer es J. L. Mera, *García Moreno*, Quito, 1904.

nocido nuestra feliz unidad de creencia, único vínculo que nos queda en un país tan dividido por los intereses y pasiones de partidos, de localidades y de razas; pero limitándose a este reconocimiento estéril, han dejado abierto el camino a todos los ataques de que la Iglesia ha sido blanco con tanta frecuencia. Entre el pueblo arrodillado al pie del altar del Dios verdadero y los enemigos de la Religión que profesamos, es necesario levantar un muro de defensa, y esto es lo que me he propuesto y lo que creo esencial en las reformas que contiene el proyecto de Constitución. Por lo que toca al ensanche de las atribuciones del Poder Ejecutivo, la razón y la experiencia han puesto fuera de duda que un Gobierno débil es insuficiente en nuestras agitadas repúblicas, para preservar el orden contra los que medran en los trastornos políticos (Pólit, 1923, vol. 2: 318).

¿Qué se propuso hacer García Moreno con su primera reforma? ¿De qué servía poner en armonía las instituciones republicanas con las creencias religiosas? Utilizando la terminología del politólogo contemporáneo, diríamos que con esta reforma García Moreno quiso resolver dos de los más importantes problemas políticos del Ecuador de fines de los años 60, a saber, el de "legitimidad" y el de la "identidad colectiva". A continuación caracterizaremos brevemente cada uno de ellos.

Comencemos con el problema de legitimidad. En el antiguo orden colonial el monarca derivó su autoridad, y por ende su legitimidad, de fuente divina y por esta razón fue "el eslabón final de una cadena de fidelidades que daba consistencia a las ordenes, estados y jerarquías" (Colmenares, 1990: 60). Conseguida la independencia, los liberales latinoamericanos se empeñaron en reemplazar esta cadena con otra basada en principios seculares: en lugar del monarca, por ejemplo, postularon el culto abstracto de la ley. Este proceso de secularización fue duramente cuestionado por las élites conservadoras. No es que defendieran el regreso a la monarquía. El punto que sostuvieron fue que toda sociedad, sobre todo las republicanas, necesitaban como referente final los principios religiosos (Bushnell y N. Macaulay, 1988: 34).

En el caso ecuatoriano, los defensores del culto abstracto de la ley fueron los marcionistas. Congruentes con esta manera de ver las cosas, insistieron en la autonomía de la política frente a la religión y buscaron su fundamento en términos de sí misma.⁷

7 Gómez de la Torre, un político liberal, Ministro de lo Interior en la administración de Ascásubi, en su Memoria de 1849, anota que la sociedad ecuatoriana se estaba paulatinamente transformando de una sociedad "conventual" en una sociedad "civil". Para acelerar este proceso, que al Ministro le parecía deseable, sugiere varias reformas cuya intención fue la de valorizar las leyes civiles. He aquí lo que dice respecto al matrimonio: "El matrimonio es, y ha sido siempre un contrato civil, y antes de tener el carácter de sacramento, debía celebrarse previamente ante el juez respectivo para que quede registrado y sea válido en todos los efectos civiles. Son las leyes civiles las que autorizan este contrato, las que lo hacen indisoluble, las que legitiman los hijos, las que regularizan la sucesión de los bienes hereditarios y las que aseguran los derechos de los cónyuges" (Interior, 1849). A las

En la práctica, el avance de esta tendencia significó la paulatina institucionalización de algunos instrumentos de legitimación puramente políticos, como las Constituciones, las Asambleas Constituyentes y el sistema electoral.

García Moreno cuestionó la suficiencia de este proceso. Para él, ni la ley civil ni las prácticas republicanas tenían la capacidad de legitimar las instituciones políticas. Sólo una ley superior, la ley religiosa, podía hacerlo. Es por esta razón, entonces, que García Moreno se propuso poner en armonía las instituciones políticas ecuatorianas con la religión católica. Años más tarde, convencido de que había tenido éxito en esta empresa, se expresó como sigue en su mensaje al Congreso de 1875:

No perdáis jamás de vista. Legisladores, que todos nuestros pequeños adelantos serían efímeros e infructuosos, si no hubiéramos fundado el orden social de nuestra República sobre la roca, siempre combatida y siempre vencedora, de la Iglesia Católica. Su enseñanza divina, que ni los hombres ni las naciones reniegan sin perderse, es la norma de nuestras instituciones y la ley de nuestras leyes.

Según García Moreno, a más de dar solución al problema de legitimidad, el restablecimiento de la armonía entre instituciones políticas y creencias religiosas también permitía afrontar el segundo gran problema del país, el de la "identidad colectiva".

Como ya indicamos en la sección precedente, los marcistas fueron los primeros en abordar este asunto. En efecto, ellos habían intentado crear una identidad colectiva utilizando los principios de la república liberal-democrática, particularmente el de igualdad. Según García Moreno, empero, la república liberal-democrática no era el medio adecuado para este efecto. Según él, al negar los fundamentos religiosos del estado y al atomizar a la sociedad en individuos inmersos cada cual en sus intereses propios, el liberalismo debilitaba las fuerzas centrípetas de una nación en gestación y la exponía a la anarquía. En tales circunstancias la proclama de la igualdad, lejos de controlar el desorden, lo azuzaba aún más. La solución que García Moreno formuló fue la siguiente: en lugar de crear una comunidad de "iguales" por intermedio de lazos legales que se imponían desde arriba, lo que se debía hacer era fortalecer el único vínculo que ya unía al país, a saber, la unidad de creencia religiosa. Así, mientras los marcistas quisieron transitar de las leyes a la costumbre, García Moreno se propuso proceder de la costumbre a las leyes. Para él era necesario valorizar enlaces sociales que ya existían en lugar de ponerse a crear unos nuevos. De este modo así se podía institu-

palabras se unieron los hechos: durante la década de los 50 los marcistas hicieron un esfuerzo sostenido por compilar un Código Civil que llegó a ser aprobado en 1858 (Interior, 1858). Para completar esta caracterización es necesario tomar en cuenta la actitud que los marcistas adoptaron frente a la Iglesia. Según Tohar Donoso, la posición marcista respecto a la religión fue condicionada por "nuevas doctrinas naturistas" (Tohar Donoso, 1937: 434).

cionalizar el único vínculo que unía al país y transformarlo en el fundamento de una identidad colectiva.

Pero hubo algo más respecto al problema de identidad que García Moreno quiso rectificar poniendo en armonía las instituciones políticas con los principios católicos. Los valores liberal-democráticos que los marcistas habían tratado de implantar en el Ecuador fueron de inspiración anglo-sajona. Para ellos tres siglos de colonia habían creado una cultura de dominio y explotación que reflejaba la estrategia imperial española de *divide et impera*. Por lo tanto, los valores aptos para forjar una comunidad nacional solo podían venir desde afuera. Ahora bien, García Moreno no aceptó este diagnóstico. Admitió que el centro de la cultura colonial estaba constituido por relaciones de explotación y dominación. Pero no aceptó la suposición marcista de que no habían recursos culturales en la experiencia histórica ecuatoriana que permitieran una reforma desde adentro. En su opinión, una identidad colectiva se podía construir con el concepto de "pueblo cristiano", concepto que ya existía en el país (Saint-Geours y Demélas, 1988: 154, 168, 171). Lo único que faltaba era convertirlo en categoría política para así ponerlo al servicio de la nación. De este modo surgiría una verdadera identidad ecuatoriana, hecha en casa y libre de complejos de inferioridad *vis-a-vis* a la cultura anglosajona (Saint Geours y Demélas, 1988: 158).

En vista de lo dicho, resulta claro que García Moreno comprendió, como muy pocos entre los políticos de su tiempo, el inmenso potencial normativo de los principios religiosos. Es verdad que este potencial en el Ecuador de los años 60 se había venido muy a menos, debido a la desmoralización del clero y a la politización de la Iglesia (Saint Geours y Demélas, 1988: 164-168; Aguirre, 1972: 384-385). Estos problemas, empero, podían ser remediados. Para la reforma del clero García Moreno trajo a distinguidos religiosos de Alemania, Francia y España. Además, por intermedio del Concordato de 1866 se propuso distanciar a la iglesia de los vaivenes de la política diaria (Pólit. 1923, vol. 2: 261). En estas y otras formas trabajó para restaurar la autoridad de la institución religiosa porque según él solo la enseñanza de una Iglesia reformada podía dar legitimidad a las instituciones políticas del país como también poner las bases de una identidad nacional.

Hasta el momento hemos visto la primera reforma que García Moreno anunció en su mensaje a la Convención Nacional de 1869. En lo que se refiere a la segunda, ésta se encaminó a resolver el problema de la anarquía pública. Su solución, que fue el establecimiento de un ejecutivo fuerte, era absolutamente indispensable pues, según él, un gobierno débil era insuficiente "en nuestras agitadas repúblicas para preservar el orden contra los que medran en los trastornos políticos".

Ahora bien, el autoritarismo presidencial para García Moreno no solo tuvo un fin político. También fue un medio para realizar la dimensión material y administrativa de la república católica. Son harto conocidos los éxitos de García Moreno en estos campos: su amplio programa de obras públicas, la reforma administrativa a la que ya hemos hecho alusión en la primera parte de este trabajo, la reorganización y centralización del sistema educativo, sus esfuerzos por crear instituciones que permitieran

el saneamiento de las finanzas del estado, la reorganización del ejército y muchas otras. Lo curioso del caso es que, a pesar de que él siempre sostuvo que su gestión político-religiosa y su gestión modernizante formaron parte de un todo coherente, algunos trabajos recientes han visto en ellas dos operaciones contradictorias: en la primera se ha subrayado su neta inspiración conservadora y en la segunda se ha creído identificar un claro sesgo liberal (Ver por ejemplo Ayala 1982: 172).

Aunque esta interpretación no deja de ser sugerente, no estamos de acuerdo con ella. Gran admirador del pensamiento de Balmes, García Moreno leyó sus obras y fue muy influenciado por ellas. Puesto que García Moreno siempre mantuvo que la civilización moderna fue creada por el catolicismo, leyó con particular atención *El Protestantismo comparado con el catolicismo en sus relaciones con la civilización Europea, (1842-44)*. Según Balmes, el catolicismo, lejos de ser enemigo del progreso material, social y político, había contribuido centralmente a su desarrollo. Además, al insistir en la necesidad de incorporar a las clases subalternas en este proceso, el catolicismo había propuesto un concepto más amplio y visionario que el formulado por la modernidad meramente individualista del mundo liberal protestante (Tobar Donoso, 1938: 54-56). Que la lectura de esta obra tuvo gran importancia para García Moreno ha sido recalcado por el ecuatoriano Julio Tobar Donoso y por el chileno Gabriel Sanhueza (Tobar Donoso: *Ibid*; Sanhueza: 1978-1979: 83). No se puede decir, entonces, que las reformas religiosas y las reformas materiales garcianas iban en direcciones opuestas. A nosotros nos parece que las dos cosas fueron partes integrantes de un concepto de modernidad alternativo. La versión garciana de la república católica, por lo tanto, no solo se preocupó por fundamentar el orden social y político, también postuló el ideal de una “modernidad católica”.⁸

¿Cuáles fueron, entonces, los aspectos más importantes de la modernidad garciana? Empecemos con el aspecto social. Sin duda, uno de sus distintivos más notorios fue el de privilegiar la colectividad sobre el individuo (Liévano Aguirre, 1966: 261; Tobar Donoso, 1968: 39, 45, 54, 56). Como ya hemos anotado anteriormente, un concepto clave en el pensamiento político y en la praxis de García Moreno fue el de

8 El término “modernidad católica” pretende rescatar una corriente de pensamiento que se desarrolló en Europa desde los años 40 del siglo pasado y llegó a su apogeo en 1892 con la *Rerum Novarum*, encíclica de León XIII. Esta corriente fue conocida con el nombre de Catolicismo Social y tuvo en Balmes a uno de sus más preclaros precursores. Enemigo del tradicionalismo, Balmes influenció en el Ecuador no solo en el pensamiento de García Moreno sino también, entre otros, en el de González Suárez, quien se familiarizó con el escritor español en la escuela primaria. Respecto a la disponibilidad en el Ecuador de mediados del Siglo XIX de *La Religión demostrada al alcance de los niños* del autor en cuestión, González Suárez escribe en sus *Memorias Intimas*: “Era entonces Arzobispo de Quito el Ilmo. y Rvmo. Señor Doctor don Francisco Javiero Garaicoa, quien, a su costa, había hecho reimprimir en Quito el opúsculo de Balmes para distribuir ejemplares de el en las escuelas de la Capital, estimulando a los maestros a que procuraran que sus alumnos lo leyeran y aprendieran de memoria” (Citado por Tobar Donoso, 1968: 58). Para conseguir más información sobre este tema que ha sido descuidado por la historiografía ecuatoriana, ver Tobar Donoso, “La influencia de Balmes en el Ecuador”, 1968.

“pueblo cristiano”, un concepto amplio y abierto que incluía a las clases subalternas y hasta a los indios ladinizados. Pero tuvo sus límites, puesto que en él no cabía la visión del mundo indígena. Gracias a la evangelización y a la instrucción primaria, García Moreno tuvo la esperanza de incorporar ese mundo algún día a una comunidad nacional occidentalizada (Saint Geours y Deinélas, 1988: 166, 171, 185, 186; Interior, 1867; Interior, 1875; Tobar Donoso, 1938: 495).

A nivel económico, la modernidad católica se inspiró en Ignacio de Loyola. Tomando como punto de referencia el éxito de los jesuitas en este campo y el desarrollo económico de Bélgica y Francia, García Moreno se propuso crear una economía capitalista católica. Ciertamente no la concibió como *free enterprise*, a la sajona. Aunque en su proyecto dió un lugar central a la empresa privada, su concepto del rol del estado en la vida económica fue intervencionista. Dejó bajo responsabilidad estatal tareas como la construcción de una infraestructura nacional (Informe Ministerio Hacienda 1871). Además, tuvo el convencimiento que era deber del estado preocuparse de las clases pobres creando empleo y defendiéndolas de los abusos de los poderosos.⁹ También consideró urgente la incorporación de las economías regionales ecuatorianas a la economía internacional, así como el establecimiento del libre cambio. Esto no quiere decir, empero, que fue defensor de un liberalismo económico doctrinario. Su meta fue crear una economía nacional uniendo al país con vías de comunicación y defendiendo al pequeño empresario, sector que con el tiempo pondría las bases de un capitalismo ecuatoriano. Finalmente, receló de la presencia de capitales extranjeros, particularmente del capital norteamericano. En suma, el capitalismo católico garciano tuvo un carácter nacionalista muy pronunciado.¹⁰

9 Para García Moreno, solo un progreso material basado en la moral cristiana era genuino y duradero (Mensaje, 1873; Interior, 1873; Mensaje, 1875). Por esta razón García Moreno dio especial atención a la instrucción pública, la que bajo su dirección fue llamada, por un lado, a promulgar los principios de la religión católica y, por el otro, a ofrecer una educación práctica y científica que permitiera a la juventud ecuatoriana participar en la mejora material de país (Mensaje, 1871; Interior, 1873; Interior, 1875). Este sistema educativo no fue excluyente y dio cabida a las clases populares, particularmente a los indios. Respecto a estos últimos García Moreno se expresó como sigue: “A la gente campesina hay que hacerle el bien por la fuerza; pero para que el uso de esta sea lícito, es necesario primero que la justicia le dirija y segundo que no quede otro medio de hacer el bien. Cierto es que la ley que declara obligatoria la instrucción primaria conmina con multas a los que no la dan o hagan darla a los niños que están a su cuidado; pero es claro que antes de aplicar este castigo deben emplearse otros medios menos fuertes, como las represiones y amenazas verbales cuando los consejos sean insuficientes ... Por otra parte la justicia exige que se haga respetar y obedecer la ley por los más poderosos, por los habituados a violarla, es decir, los ricos y propietarios. Principié, pues, por estos ...” (citado por Ayala, 1982: 131).

10 Cuando a fines de los años 60, capitalistas norteamericanos se propusieron controlar la navegación fluvial del río Guayas y de sus tributarios, García Moreno pasó un decreto en el que prohibió la participación de intereses extranjeros en la navegación fluvial ecuatoriana (Informe Consular Americano, 1869). La intervención del estado que se propuso facilitar el desarrollo de capitalistas locales fue efectiva. En efecto, dos años más tarde, el cónsul británico en Guayaquil informaba a su gobierno que el tráfico fluvial en cuestión estaba en manos de una compañía que se acababa de formarse, compuesta por hacendados y comerciantes ecuatorianos (Informe Consular Británico, 1871).

Pero lo más original de la modernidad católica fue, sin duda, su dimensión política. Ya hemos visto el aporte de García Moreno al problema de la legitimidad y al de la identidad colectiva. Queda por analizar su famoso autoritarismo. Este es un tema por demás complejo. Sin embargo, para completar nuestra caracterización de la modernidad católica haremos algunas observaciones al respecto.

En nuestra opinión, la contradicción de la república garciana no fue entre su ideología conservadora y su programa modernizante como lo piensa Ayala (1982: 172). El problema se dio más bien entre el sistema republicano y un concepto de autoridad con el que este no es compatible. Refiriéndose al rol de la autoridad en el sistema republicano, desde Maquiavelo hasta Hannah Arendt se ha mantenido que esta "tiene que ser utilizada no para controlar a los ciudadanos sino para politizarlos" (citado por Honig, 1991: 109). Pues para Maquiavelo, como para la generalidad de pensadores modernos, la república es un sistema político abierto, susceptible de desarrollo, cosa que solo es posible si se acepta la participación ciudadana, inclusive su resistencia, como regla fundamental del juego. Cuando esto no se permite el sistema político se cierra y degenera en despotismo.

A nuestro parecer, esto es lo que sucedió con la república garciana. En su afán de dar un fundamento divino a la vida pública del país, García Moreno no distinguió entre autoridad religiosa y autoridad política. Por esta razón para él la resistencia política fue una transgresión y la obediencia una virtud cívica. Tuvieron razón, entonces, los que percibieron, sobretudo en su segunda administración, la consolidación de un sistema político cerrado y coercitivo. En nuestra opinión, fue esta percepción el factor más importante en desatar la virulenta oposición que se levantó en su contra.

He aquí la utopía en su dimensión ético-religiosa. Muy a pesar de su autoritarismo, en nuestra opinión García Moreno no representó un paso atrás en el desarrollo de la utopía republicana en tierra ecuatoriana. Al contrario, es muy posible que, una vez que se estudien a fondo las administraciones garcianas, se llegue a la conclusión de que estas fueron una etapa importante en la ecuatorianización de la república.

5. El Rechazo de la Utopía, 1878-1895

Con el asesinato de García Moreno en 1875, la oposición liberal, liderada por costeños, se preparó a dismantelar la república católica. Puesto que a la sazón el conflicto entre Borrero, el sucesor de García Moreno, y los liberales se podía resolver solo por medio de las armas, estos últimos utilizaron al general Veintemilla, primero como instrumento militar y luego como instrumento político (Ayala, 1982: 314). Por dos años el estratagema surtió efecto, tiempo durante el cual, Veintemilla, como jefe supremo, desató un ataque ideológico sostenido contra la Iglesia y la oposición conservadora (Le Gouhir 1930, vol. 3: Capt. 2). Una vez que fue elegido presidente constitucional en 1878 y que se sintió seguro del apoyo del ejército, sin embargo, Veintemilla se alejó de los liberales y se rodeó de un grupo de gentes que Mera calificó como "el bando de la pitanza y de los mezquinos intereses individuales..." (Mera, 1982: 79).

La privatización de la política, empero, que se asocia con Veintemilla se debió no solo a las dotes demagógicas de este militar, sino también a un cansancio general del pueblo ecuatoriano con las luchas ideológicas. Estas habían comenzado en pleno en los años 50 y habían durado sin interrupción hasta fines de los 70. A principios de la década siguiente el país comenzó a cuestionar el valor de la utopía y a valorizar cosas prácticas e inmediatas. Reflejando esta manera de sentir, el Ministro del Interior en su Informe de 1880 decía: "La instrucción, los caminos, el comercio etc., harán del Ecuador en 10 años, lo que en cincuenta no han podido hacer las teorías políticas y sociales, que encienden los odios de partido y rompen los lazos más queridos" (Interior, 1880). El desencanto con la utopía se convirtió en pocos años en el sentimiento dominante de la vida pública del país.

Los dirigentes de los "progresistas", el nombre que se dieron las nuevas élites políticas, fueron Plácido Caamaño, Antonio Flores y Luis Cordero con sus respectivos ministros y colaboradores. No fueron muchos, pero provenían de los centros neurálgicos del país, es decir, Quito, Guayaquil y Cuenca (Ayala, 1982: 304). En 1889 se organizaron como partido político, se llamaron la Unión Republicana y publicaron un manifiesto que en parte dice como sigue:

...La paz no es sino el resultado de la unidad del pensamiento social y de la concordia de las voluntades. Mas, como en toda sociedad juiciosa y bien constituida, la autoridad es la que representa estos preciosos elementos de la paz, unidad y concordia; es consiguiente que si la Unión Republicana aspira de veras a cimentar la paz de la República procure ella estrechar sus lazos con el poder legítimo, rechazando vigorosamente todo aquello que tienda a perpetuar en los pueblos anárquicos ese funesto antagonismo entre el poder y el pueblo que es, a no dudarlo, la causa de las revoluciones y trastornos... La Unión Republicana acabará con ese funesto antagonismo entre el poder y las parcialidades o bandos si inspira al pueblo confianza en el poder: si llama eficazmente a todas las fuerzas divergentes de las voluntades individuales hacia su centro natural y común que es el poder legítimo: si lo ayuda con sus respetuosos consejos y decidida cooperación en la árdua tarea de labrar la felicidad común, la cual no consiste tanto en la profesión especulativa (muchas veces desmentida) de dogmas que entre nosotros nadie niega, cuanto en la aplicación práctica de la moral evangélica y en el juego libre desembarazado de todas las fuerzas sociales en la prosecución del bien común. Unión Republicana se propone ante todo ser práctica en sus principios apartándose de sus estériles disputas que a nada conducen: decimos mal; conducen a irritar las pasiones, a provocar innobles represalias, a obscurecer la verdad, a manchar la conciencia, ofender a Dios y perder la sociedad. Las discusiones, sobre todo las discusiones religiosas, fueron en todo tiempo la ruina de la religión y del Estado... (Ibid: 345).

Por el contrario, los pueblos de acción progresan, y progresan de veras y en

todo sentido; en lo temporal y en lo espiritual. Ahí están los Estados Unidos, pueblo rico, pueblo poderoso, pueblo donde la Iglesia hace cada día nuevas conquistas y difunde más y más los beneficios de la civilización católica (...) (Ayala, 1982: 345)

Como se puede ver en este manifiesto, el planteamiento de los problemas del país no es jurídico-político, ni económico-social, ni ético-religioso. Los progresistas cuestionaron todas estas perspectivas por ser especulativas. Lo fundamental para ellos era la acción inmediata. He aquí como Antonio Flores en 1892, en la ceremonia de aceptación del mando, identificó lo medular de su proyecto de gobierno:

Las principales necesidades del Ecuador son: 1) crédito, 2) educación, 3) vías de comunicación y 4) inmigración extranjera. Ved cuales son las repúblicas más adelantadas de América: las que tienen más crédito y las que han eliminado de su sistema de hacienda las trabas del régimen colonial" (citado por Ayala, 1982: 301).

El contraste con el proyecto garciano no podría ser más claro. Inclusive los problemas de legitimidad e identidad fueron concebidos por los progresistas en términos de acción. En lo que se refiere a legitimidad, por ejemplo, admiten que esta dimana del Todopoderoso (Interior, 1883), pero para ellos la mejor manera de fundamentar la autoridad política es a través del ejemplo (Interior, 1888). Por esta razón, los Ministros del Interior pese a que tuvieron serios reparos respecto a la Constitución vigente, la de 1883, en sus informes hicieron alarde de que la habían seguido al pie de la letra (Interior, 1888; Interior, 1890).

Pasando al problema de identidad, los progresistas hablaron de conciliación y hasta de fusión entre católicos y liberales. No fue gratuita la adopción del nombre de Unión Republicana. Pero no se trató de conciliar principios que se oponían entre sí, sino de conseguir la "concordia de voluntades" a través de un momento pragmático, no contaminado por la ideología.

Más evidencia del rechazo de la utopía se encuentra en otros aspectos de la concepción progresista de la gestión pública. Las obras de comunicación, por ejemplo, fueron para ellos el indicador por excelencia del patriotismo de los gobiernos (Interior, 1883: 29). En lo que se refiere a la instrucción nacional, la educación "especulativa" y el "abogadismo" fueron los enemigos del orden público. En las palabras del Gobernador del Azuay:

Siendo innumerable la cifra de abogados, una vez que no se ofrece ganancia para tantos, por fuerza se ven en el caso de convertirse en pésimos ciudadanos: agitadores en la política y ladrones en el foro. Conviene, pues, alejar este mal que es ya un cáncer de la sociedad; y conviene atajarlo, dificultando más las carreras profesionales; estableciendo enseñanzas útiles en Universidades,

Colegios y Escuelas; dignificando el taller; y, sobre todo, creando siquiera en las capitales de los antiguos distritos, escuelas de Artes y Oficios (Interior, 1887: 21).

Angustiados por el “funesto antagonismo entre el poder y el pueblo”, los progresistas trataron de atraer a las fuerzas populares. No es una coincidencia que el gobierno de Flores tuviera como lema: “por el pueblo, para el pueblo y con el pueblo” (Interior, 1890). Pero el pueblo no se dio por aludido (Ayala, 1982: 299, 303). Unidas por lazos de parentesco, las élites progresistas proyectaron una imagen de círculo cerrado. Además, exhibieron una postura cosmopolita, postura que se acentuó durante el período del mismo Flores, hombre público que había vivido la mayor parte de su vida en Europa y en los Estados Unidos (Larrea, 74: capt. 3-9).

Lo que más contribuyó al fracaso del progresismo, sin embargo, fue la poca comprensión que sus personeros tuvieron del valor de la utopía. Al descartarla sistemáticamente, estos anularon su capacidad de convocatoria. En estas circunstancias no les fue posible construir una base social que les fuera de soporte. Cuando en 1895 se desató de improviso una crisis política, el gobierno de Cordero se vino al suelo.

6. El impacto de la homogeneización normativa

Ha llegado el momento de evaluar el impacto que tuvo la idea de república en el proceso de homogeneización nacional. La evidencia empírica que hemos presentado en esta parte del ensayo muestra que esta idea sirvió para articular varios proyectos políticos, con diverso potencial de inclusión y de convocatoria.

Al inicio de la vida independiente, la primera administración de Flores puso las bases político-jurídicas de una sociedad republicana. Aunque el nivel de inclusión de las clases populares fue nulo, esta no fue condición permanente del sistema. Al contrario, como todo régimen republicano guardó en sí la posibilidad de aumento, de desarrollo. Este proceso, empero, no se dio durante la primera década de vida independiente. Preocupado con la erosión que sufrió la autoridad del poder central debido a conflictos inter-elitarios, Flores quiso afianzar el orden público por medio de una constitución que se acercara lo más posible al orden social existente. La constitución de 1843 fue este documento, proyecto político realista, que terminó paralizando el ímpetu hacia el desarrollo de la utopía republicana.

Cosa parecida sucedió al otro extremo del siglo con el pragmatismo progresista. Cansados de luchas ideológicas, los progresistas se centraron en un pensamiento presentista. En lugar de la utopía, buscaron fines inmediatos: paz, progreso y concordia. Pero concordia no quiso decir inclusión. En efecto, el lema de Antonio Flores: “por el pueblo, para el pueblo y con el pueblo”, fue otra dimensión de la “república práctica” y no una búsqueda de la “república normativa”, en la que las clases populares fueran parte integrante de una sociedad nacional.

En realidad quienes hicieron una propuesta seria de homogeneización norma-

tiva en el Ecuador decimonónico fueron primero los marcistas y luego los garcianos. En efecto, para estas dos élites político-administrativas, la idea de república tuvo un sentido aglutinador e implicó un nuevo orden social unificado. Ya hemos descrito en algún detalle el contenido de estas propuestas. Lo que haremos para concluir este acápite es determinar el impacto que ellas tuvieron sobre la población ecuatoriana.

El carácter igualitario de la república marcista tuvo un gran poder de convocatoria. Atrajo a campesinos de la costa y de la sierra, a la gente pueblerina, a los "profesionales", a los comerciantes, pero sobre todo a los empleados públicos y militares. Inclusive tuvo poder de atracción sobre algunos individuos de las clases poderosas (Tobar Donoso, 38: 238; Aguirre, 72: 382, 430). Donde no logró adentrarse fue entre las élites regionales, pues estas vieron en la república marcista un poderoso rival empecinado en usurparles el control de sus respectivas clases subalternas.

Pasando a la utopía garciana, la impresión prevalente es que su poder de convocatoria se redujo principalmente a las oligarquías regionales (Ayala, 1982: 167). Hay que recordar, empero, que la Constitución de 1861, a la que estas oligarquías dieron su apoyo no encarnó el proyecto garciano y que la Constitución de 1869, que sí lo hizo, no tuvo el sostén de los oligarcas (Ibid: 168). ¿A quién convocó, entonces, la Constitución de 1869? ¿Fue cuestión de unos pocos fanáticos apoyados por un aparato ferozmente represivo? El mismo García Moreno tuvo el convencimiento de que fue el pueblo el que estaba de su parte. En diciembre de 1869, ante un conato de revolución en su contra, encontró solaz en esta idea: "El pueblo conoce a los que le hacen el bien y distingue perfectamente a los que van en pos del interés privado de los que trabajan por los intereses públicos" (Ordóñez, 1922: 83).

No existen trabajos detallados sobre la segunda administración de García Moreno, ni nosotros hemos podido estudiarla a fondo. Pero tenemos la sospecha de que la utopía garciana, por ser comunitaria (Pueblo Cristiano) más que clasista, atrajo a gente de la más diversa índole en todo el país. Inclusive creemos que esta visión colectiva hechó raíces más profundas que la equivalente marcista. Cuando no hace mucho estudiábamos los orígenes del Velasquismo, quedamos sorprendidos al descubrir en las clases subalternas de la sierra ecuatoriana en los años 20 y 30 del presente siglo los restos de la utopía garciana (Maiguashca y North, 1991: 143-151).

¿Cuáles fueron las consecuencias de la participación de la población ecuatoriana en las convocatorias que acabamos de describir? Es evidente que hay varias pero la más importante fue la formación de una conciencia nacional. Este no es el lugar para profundizar en el tema que merece más investigación de la que hemos logrado realizar. Pero lo que si podemos hacer ahora es lanzar la hipótesis de que fueron la convocatoria marcista, primero, y la garcianista, después, las que pusieron las bases de una identidad nacional.

En 1831 el Ministro de lo Interior escribía: "...nosotros no tenemos todavía el nombre común, que es la primera divisa de la nacionalidad: somos Guayaquileños, Quiteños, aún Ambateños y Tacungeños, pero jamás Colombianos, menos todavía Ecuatorianos" (Interior, 1831: 19). Esta situación comenzó a cambiar a partir de los

años 50 que es cuando aparecen muy paulatinamente los indicios de una conciencia nacional. Estos indicios aumentaron en los años siguientes y terminaron por articularse en las dos últimas décadas del siglo.

Una interesante corroboración de esta trayectoria la hemos encontrado en el desarrollo de la prensa durante el siglo XIX. En los años 30, los periódicos tuvieron títulos como los siguientes: *El Quiteño Libre* (1833), *El Ecuatoriano del Guayas* (1835), *El Chiguagua* (1834), *El Chanduy* ((1839), *El Patriota del Azuay* (1839), etc., etc. Solo a partir de 1845 apareció en Quito el primer periódico que se llamó *El Ecuatoriano* a secas. Desde este momento en adelante comenzaron a circular poco a poco, en gran parte bajo la iniciativa de la prensa oficial, periódicos como *El Nacional* (1846) y *El Correo del Ecuador* (1863). Pero fue en los años 80 y 90 cuando el "nombre común" tuvo su apogeo. En Cuenca apareció *El Pensamiento Nacional* (1891); en Guayaquil *El Foro Ecuatoriano* (1887), *La Voz del Ecuador* (1893) y *El Anunciador Ecuatoriano* (1894); y en Quito las *Memorias de la Academia Ecuatoriana* (1884), *El Ecuatoriano* (1887), *La Revista Ecuatoriana* (1889), y *La Voz del Ecuador* (1893) (Ministerio de Hacienda, 1941: 243-247 y anexos).

En conclusión, en el campo de la homogeneización normativa, el estado ecuatoriano consiguió éxitos que no obtuvo en el proceso de penetración político-administrativo.

III. EL PROCESO DE INCORPORACION SOCIAL

A menudo el proceso de penetración y el de homogeneización movilizan a grupos sociales creando un nivel de conflicto que puede amenazar la existencia del régimen imperante. Por esta razón los detentadores del poder se ven obligados a conceder espacio a los grupos en contienda. Este es el fenómeno de incorporación que en el contexto republicano agiliza el proceso de inclusión y de crecimiento en una comunidad política.

En el caso del Ecuador el proceso de penetración y el de homogeneización movilizaron a grupos sociales en la periferia en varias formas. Como hemos visto en las dos primeras partes de este trabajo, el primero se desarrolló sobre el eje territorial y afectó a los poderes regionales y locales, mientras el segundo tuvo lugar sobre el eje social e impactó a las clases subalternas. Ahora bien, estos dos tipos de movilizaciones, la regional y la de clase, son perceptibles desde el comienzo de la vida republicana, se enlazan a partir de 1845 y se desarrollan en los años 50 llegando a crear un grave problema para el poder central. Ante esta situación el estado ecuatoriano trató de incorporar a los grupos en contienda al reducido sistema político del país en el afán de forjar una nueva correlación de fuerzas.

El proceso de incorporación tal como se dió en el Ecuador en la segunda mitad del siglo XIX tiene varios aspectos, pero sin duda el principal es el que se refiere a la

extensión del sufragio a través de las reformas de 1861. Por esta razón en esta tercera parte nos concentraremos exclusivamente en este fenómeno. Puesto que este tema ya ha recibido la atención de algunos estudiosos, comenzaremos resumiendo estos trabajos uno a uno. Así veremos que estos autores difieren tanto respecto a los hechos como a su interpretación. Valiéndonos de material empírico que tenemos a la mano y abordando el fenómeno desde el punto de vista del proceso de incorporación, podremos finalmente ofrecer una nueva interpretación.

1. Las interpretaciones corrientes de las reformas de 1861

En un artículo intitulado "El Sufragio en el Ecuador", J. Tobar Donoso (1949) hace una historia de la participación política en este país. Refiriéndose al siglo XIX identifica dos períodos. Nos dice que en el primero, que va desde 1830 hasta 1861, la participación fue extremadamente reducida. Esto se debió, en parte, a restricciones referentes a edad, estado civil, fortuna y alfabetismo. Otro factor que redujo la participación política, esta vez en las provincias más populosas del país, fue la adopción del principio de paridad en lugar del poblacional para la representación territorial. Por fin, la selecta minoría que participaba en las elecciones se vió reducida aún más por el hecho de que no gozó de sufragio directo.

Según Tobar Donoso en el segundo período, que comienza en 1861 y dura hasta 1928, se hacen cambios importantes. Se suprime la restricción censitaria. Sin abandonar el principio de paridad, se adopta el de proporcionalidad para la representación territorial. Además, se consolida el sufragio directo y secreto. Como consecuencia de estas reformas el cuerpo electoral crece en número y tiene más capacidad de participación respecto al período anterior. Puesto que todos estos cambios tuvieron lugar en 1861, para Tobar Donoso "las grandes conquistas del sufragio en sentido democrático se deben a García Moreno" (Tobar Donoso, 1949: 14).

Una interpretación radicalmente diferente de la formación del cuerpo electoral en el Ecuador nos propone Manuel Medina Castro en su ensayo intitulado "Proceso Formativo del Electorado Nacional: Del Censo de Fortuna al Sufragio Universal, 1830-1977" (Ayala, 1985: 311). Según Medina Castro el proceso en cuestión durante el siglo XIX no puede ser descrito como una evolución lineal, como lo hace Tobar Donoso, sino en términos de avances y retrocesos. Por ejemplo, se avanza con la constitución de 1861, pero se retrocede con la de 1869. Inclusive en el marco de una misma constitución se da un paso adelante y otro atrás simultáneamente. Este es el caso de la Constitución de 1883 en la que, por un lado, se suprime el requisito de fortuna para ser electo a un puesto público, pero de otro lado, se limita la ciudadanía exclusivamente a los varones (Ibid: 319).

No obstante este vaivén, Medina Castro admite que el cuerpo electoral y el proceso participativo se ensanchan durante la segunda mitad del siglo XIX a partir de 1861. Pero este fenómeno, Medina Castro, lo explica en forma muy diferente a como

lo hace Tobar Donoso. Mientras para este último, como hemos visto, las modificaciones de la organización del sufragio se debieron a la clarividencia de un gran estadista, para Medina Castro estas fueron determinadas por el triunfo de un nuevo tipo de propietarios: la "burguesía terrateniente". "La nueva propiedad avasalla a la antigua propiedad. El censo de fortuna ha cumplido su misión. Ahora el electorado se ensancha. Aunque solo hasta el límite necesario a la propiedad emergente" (Ibid: 316).

El trabajo de Rafael Quintero nos ofrece una tercera interpretación (Quintero, 1978). De forma similar a Medina Castro, Quintero favorece una explicación estructuralista, pero con la diferencia que él caracteriza la economía ecuatoriana decimonónica como pre-capitalista. Mientras para Medina Castro se dió un ensanchamiento electoral debido al triunfo de la "nueva propiedad", para Quintero ni la nueva propiedad se impuso ni se dió un ensanchamiento en el sufragio. Claro, no niega que las reformas de 1861 tuvieron su significado. Pero para Quintero éstas fueron nada más que una concesión táctica que hicieron los terratenientes serranos a una burguesía comercial costeña: "Presionada por la cuota de poder económico de una burguesía comercial en ascenso, la clase hegemónica parece haberse valido de una versión o tradición que teóricamente se vincula a aquel liberalismo atrasado y no a aquella conciencia teórica democrática que emana del pensamiento rousseauniano" (Quintero, 1978: 85). Por lo tanto, según Quintero, las reformas de 1861 no se justificaron con una ideología que reflejó la pujanza de un capitalismo en ascenso, sino más bien por un ideario anticuado instrumentalizado en beneficio de los latifundistas.

En lo que se refiere a los hechos, Quintero escribe: "En las elecciones de 1830 se registró la participación de unos 2.827 sufragantes, es decir, apenas un 0,3% de la población. En las últimas elecciones del siglo pasado, aquellas de 1899 en que se eligió un vicepresidente, la dimensión del cuerpo electoral solo permitía seguir compartiendo ciertas ilusiones del Estado constitucional: hubo 17.709 electores, apenas un aumento insignificante para 70 años de "vida republicana"" (Quintero, 1978: 86). Por lo tanto este autor mantiene, a diferencia de Tobar Donoso y Medina Castro, que el ensanchamiento del cuerpo electoral ecuatoriano fue un fenómeno que se dió solamente en el papel.

Este es el estado de la cuestión en lo que se refiere a las reformas de 1861 y al ensanchamiento del electorado ecuatoriano en el siglo XIX. Lo más notable es que no hay consenso ni siquiera respecto a los hechos. Por esta razón, lo primero que tenemos que hacer es decidir cual mismo fue el impacto de las reformas de 1861. ¿Hubo o no un ensanchamiento del electorado ecuatoriano? Solo si la respuesta es positiva surgirá la necesidad de una explicación del fenómeno.

2. Las reformas de 1861 y el ensanchamiento electoral

La posición de Quintero respecto a los hechos en cuestión merece atenta consideración. A diferencia de Tobar Donoso y de Medina Castro, este autor ha hecho un esfuerzo loable por recoger material de carácter estadístico. Por lo tanto sus conclusio-

nes tienen la autoridad de los números. Pero, como sucede a menudo, este tipo de material es susceptible de interpretaciones divergentes, y este es precisamente el caso de los datos de Quintero. Lo que haremos a continuación es revisarlos nuevamente con el afán de mostrar que el cuerpo electoral ecuatoriano creció significativamente en la segunda mitad del siglo XIX.

A continuación incluimos un cuadro que demuestra, por un lado, el ensanchamiento del cuerpo electoral a lo largo del país desde 1848 hasta 1894 y, por el otro, un proceso de diferenciación, puesto que este aumento no se dió por igual en todas partes.

**DIMENSIÓN DEL ELECTORADO Y PORCENTAJES DE ELECTORES
SOBRE POBLACIÓN REGIONAL Y PROVINCIAL, 1848-1894**

Región	1848	%	1856	%	1888	%	1894	%
<i>Quito:</i>								
Carchi					1225	4	851	3
Imbabura	25	.02	44	.03	2214	4	1689	3
Pichincha	61	.02	95	.06	3965	2	3770	2
León			62	.03	1836	2	2307	3
Tungurahua					2526	3	2494	3
Chimborazo	35	.02	61	.03	1859	2	2651	3
Bolívar					1064	3	1133	3
Subtotal regional	121	.02	262	.04	14689	2.7	14895	2.6
<i>Cuenca:</i>								
Cañar					1682	3	1618	3
Azuay	28	.02	179	.1	3770	4	3029	3
Loja	10	.02	68	.09	1746	3	1699	3
Subtotal regional	38	.02	247	.1	7198	3.4	6346	3
<i>Guayaquil:</i>								
Guayas	20	.02	210	.2	3940	5	8115	8
Los Ríos					876	3	1393	4
Manabí	11	.02	77	.2	2781	5	3520	5
El Oro					648	3	1006	3
Esmeraldas	2	.02	10	.1	199	2	223	2
Subtotal regional	33	.02	297	.2	8444	4	14527	6
Total	192	.02	806	.07	30332	3	35498	3.3

Elaboración del autor con material obtenido en R. Quintero, *Revista Ciencias Sociales*, vol. II, Nos. 7-8, 1978, pp. 89, 97, 99 y 100.

Como se puede ver, en 1848 el porcentaje de electores respecto a la población regional es el mismo en todo el país (0.02%). Diez años más tarde es perceptible un ligero aumento sobre todo en Guayaquil (0.2%). Las cosas cambian a simple vista en 1888 cuando tanto la participación electoral como el proceso de diferenciación dan un

salto significativo. En Guayaquil el porcentaje de electores respecto a la población regional sube al 4%, en Cuenca a 3.4% y en Quito a 2.7%. Seis años más tarde, en 1894, no hay mayor novedades, excepto en Guayaquil, donde se registra un aumento de electores que llegan al 6% de la población regional. La expansión del electorado a nivel regional, por lo tanto, da un salto importante después de las reformas de 1861. Es verdad que el aumento no es uniforme en todo el país. Este se da sobre todo en Guayaquil, mientras que la región más atrasada en este aspecto es la de Quito.

El aumento de la participación electoral es también perceptible a nivel provincial en la segunda mitad del siglo. Las provincias que más se distinguen en este sentido son las del Guayas, Manabí y los Ríos, sobre todo la primera, en la que en 1894 el porcentaje de electores sobre la población provincial llega a un 8%. En el resto de las provincias el avance es más lento, aunque vale la pena notar que el Carchi, Imbabura y el Azuay no se quedan muy atrás de las provincias costeñas. Por fin, inclusive en las provincias más atrasadas como Pichincha y Esmeraldas, la participación en la segunda mitad del siglo es mayor que en la primera.

Establecido el fenómeno del ensanchamiento del cuerpo electoral ecuatoriano durante el siglo XIX a nivel desagregado, conviene ahora dar una visión de conjunto. El cuadro que presentamos a continuación recoge datos para el período 1830-1931. Hemos incluido a propósito información sobre el siglo XX, para apreciar mejor lo que sucedió con el cuerpo electoral ecuatoriano en la segunda mitad del siglo anterior.

PARTICIPACIÓN EN ELECCIONES PRESIDENCIALES, 1830-1931

Año	Población	Electorado	%
1830	800700	2825	0.3
1865	950569	30925	3.3
1875	1000000	45056	4.1
1888	1004651	30636	3.0
1892	1004791	62878	6.0
1901	1108353	74074	7.0
1904	1156532	79247	9.0
1911	1311817	109663	8.0
1912	1336458	63030	5.0
1916	1452195	136032	10.0
1920	1555754	128105	8.0
1924	1699705	128105	11.0
1931	2010029	62118	3.1

Elaboración del autor con datos obtenidos en Quintero, 1978: 87 y Quintero, 1980: 101, 236.

En números relativos, en 1830 un 0.3% de la población nacional participó en las elecciones. Esta magnitud subió en los años 60 y 70 a un 3.3% y a un 4.1% respectivamente. El porcentaje más alto en el siglo XIX se consiguió en 1892, cuando un 6.0% de la población ecuatoriana eligió al presidente Cordero. Pasando a números

absolutos, en las primeras elecciones presidenciales, en 1830, participaron 2.825 sufragantes; en las últimas del siglo, en 1892, el número de electores ascendió a 62.878. Nuevamente, queda claro que hubo un aumento entre la primera mitad del siglo y la segunda y que este aumento fue importante.

Llegado a este punto, el lector recordará una cita de Quintero en la que mantiene que en 1899 solo hubo 17.709 electores. La gran diferencia entre 1892 y 1899 se debe a que este autor incluye en sus cálculos las elecciones presidenciales y las vicepresidenciales. Nosotros no hemos tomado en cuenta las segundas, porque al no tener lugar al mismo tiempo que las primeras, no tuvieron el mismo poder de convocatoria. En resumen, el aumento del cuerpo electoral ecuatoriano bajo el impacto de las reformas de 1861 fue un hecho y es necesario reconocerlo.

3. El ensanchamiento electoral como proceso de incorporación: una nueva interpretación

Una vez establecida la realidad del fenómeno, se impone la necesidad de explicarlo. Se trató de la iniciativa de un gran personaje histórico, como piensa Tobar Donoso, o fue la agencia de determinaciones económicas, como lo ve Medina Castro? ¿O más bien se puede plantear una interpretación alternativa? Para contestar a estas preguntas, vale la pena recordar una regla general de la práctica histórica: que el punto de partida en materia de explicación de los hechos históricos es la 'visión de los participantes'. Solo cuando esta visión no basta se hace necesario complementar la explicación o dar una nueva desde el 'punto de vista de los observadores'. Siguiendo esta norma reconstruiremos a continuación las razones que las élites de la época dieron en pro y en contra de las reformas electorales de 1861.

Una vez que se terminó la fase militar de la crisis de 1859, los principales actores sociales en la escena pública ecuatoriana se propusieron reorganizar el país políticamente. Esto dió lugar, como era de esperarse, a grandes discusiones públicas sobre varios temas. Una de las más candentes se relacionó precisamente con el sistema de representación nacional vigente, sistema que había sido adoptado en 1830 y que se basaba en el principio de igualdad de los tres antiguos Departamentos, es decir, de Quito, Guayaquil y Cuenca. El Gobierno Provisorio, dirigido por García Moreno, quiso cambiar el sistema paritario y propuso la adopción del principio proporcional y del sufragio universal, como los más justos y más aptos a las nuevas circunstancias. La propuesta no fue aceptada por las élites políticas de Guayaquil y Cuenca, las que insistieron vehementemente en la necesidad de mantener el *status quo*.

Queriendo evidentemente tomar la iniciativa, García Moreno emitió un decreto convocando a una Convención Nacional cuyos representantes debían ser elegidos según el principio proporcional y el sufragio universal (Le Gouhir, 30, vol. II: 28). Ante este *fait accompli*, Pedro Carbo, el diputado guayaquileño de más prestancia, se negó a concurrir a la Convención (Tobar Donoso, 1949: 12; Ayala, 1982: 154), con lo cual subió de tono la disputa sobre el sistema de representación nacional.

No tenemos espacio para hacer una historia de este debate en detalle. Lo que haremos a continuación es caracterizar las posiciones de los participantes respecto a la representación proporcional y al sufragio universal, los dos principios que constituyeron la manzana de la discordia. Comenzaremos con la representación proporcional utilizando las perspectivas de tres líderes políticos de la época: de un lado, Francisco Aguirre (Guayaquil) y Benigno Malo (Cuenca), dos representantes de las élites regionales; y, del otro, el representante del poder central, García Moreno.

En su *Bosquejo Histórico de la República del Ecuador*, Francisco Aguirre, un destacado hombre público, miembro de las élites regionales costeñas, presenta la posición de Guayaquil en forma muy clara. Haciendo referencia al Congreso de 1830, que es cuando se inició la controversia, escribe:

En un solo punto estuvieron desacordes los Diputados sosteniendo acalorados debates. Tratábase de fijar la base de la Representación nacional, los diputados de Cuenca y Guayaquil sostuvieron que sus respectivos Departamentos habían puesto, como base de la unión la igualdad de representación en cada uno de los tres que componían la Presidencia de Quito; que la unión no era un hecho obligatorio, y que por consiguiente, para aceptarla, podían imponer las condiciones que creyesen necesarias. Con esto estaba dicho todo, pues los diputados quiteños quedaban en libertad de aceptarlas o no aceptarlas (Aguirre, 1972: 244).

Para Guayaquil y para Cuenca, por lo tanto, la representación paritaria fue la *conditio sine qua non* para formar parte del estado ecuatoriano. ¿Por qué Guayaquil insistió en este tipo de representación? Aguirre explica el punto de vista guayaquileño como sigue:

... el principio de que la representación nacional debe ser proporcionada a la población es un principio trunco, esencialmente falso. Lo que varios publicistas afirman es que la representación debe ser en razón compuesta de la población y de las contribuciones que pagan los pueblos (Aguirre, 1972: 244).

Aguirre admite que los pueblos costeños son menos poblados que los serranos pero...

por el hecho de consumir tres o cuatro veces más que los del interior y por ser productores de casi todos los artículos de exportación, estaban, como están hasta el día, más gravados que los otros pueblos (Ibid.).

Aguirre no acepta el argumento de las élites regionales quiteñas según el cual, si se toma en cuenta el importe del tributo indígena, es Quito el departamento que paga mayores contribuciones al erario. Para Aguirre este impuesto no cuenta por ser un

“tributo de conquista...”, gravamen que había transformado a los indios en “verdaderos ilotas”, sin “representación política de ninguna especie” (Ibid: 245).

La posición Guayaquileña fue secundada por Cuenca. El político que mejor representó el punto de vista de este centro regional fue Benigno Malo. En un artículo periodístico que apareció en 1861, Malo protestó contra el decreto del Gobierno Provisorio que anulaba el principio de paridad e imponía el principio de representación proporcional para la elección de miembros a la Convención de 1860:

La misión del Gobierno Provisorio no era la de cambiar la forma de nuestro ser: no estaba en sus facultades alterar radicalmente las condiciones de la existencia ecuatoriana: solo la nación entera consultada por medio del sufragio universal, o por sus delegados especialmente autorizados, podía haber reformado nuestro pacto primitivo de asociación. Grandes o pequeños, todos nos unimos con ciertas condiciones, a las que no es lícito faltar por una de las partes, sin irrogar injuria a las otras (Malo, 1940: 214).

La necesidad de la paridad electoral se fundaba, según Malo, en la estructura poblacional del Ecuador. “Cualquiera otra República de América -escribe en el mencionado artículo- está compuesta de una multitud de provincias o departamentos, que ninguno de ellos, por populoso que sea, es numéricamente más fuerte que todos los demás” El caso del Ecuador era diferente: “Un distrito solo, el de Pichincha, es más numeroso que todo el resto del Ecuador. Esta circunstancia despertó naturalmente en Cuenca y Guayaquil, la idea de equilibrio, el pensamiento salvador de no verse abrumados por el número, en los casos en que pudieran tener de su lado la justicia o las conveniencias sociales” (Malo, 1940: 216-217).

Pero ¿acaso el distrito de Pichincha no estaba conformado en 1861 por cuatro provincias, cada cual con sus problemas locales e individualidad propia? La respuesta de Malo es clara y contundente:

Si las provincias de Imbabura, León, Ambato y Chimborazo, no formasen una misma familia con Quito, y fueran entidades políticas bastante independientes, bien habríamos podido sancionar el principio del sufragio numérico para la cámara de representantes. Pero dígase lo que se quiera, esas cuatro provincias solo son provincias demarcadas en el mapa: más su personalidad, en la parte influyente de la sociedad, es una sola; no son más que familias que residen alternativamente en la capital, o en las provincias, con idénticos intereses: votan siempre con Quito, y no son un elemento de equilibrio. (Malo, 1940: 217).

Según Malo, entonces, solo gracias a la representación paritaria Guayaquil y Cuenca habían logrado crear un “equilibrio interno” en el país, es decir, controlar el peso aplastante de Quito (Pichincha) y conseguir una voz en el quehacer nacional.

Además, para Malo, la representación paritaria tuvo otras consecuencias benéficas. En primer lugar, la igualdad en la estructura electoral levantó un valladar contra el "despotismo invasor" de caudillos que se apoderaron del poder central. Malo cita como ejemplo la resistencia de Cuenca a los intentos de Urvina de llenar con su gente los puestos de la administración local (Malo, 1940: 218). En segundo lugar, en muchos debates de interés nacional y local,

... el buen sentido ha salido triunfante a causa del antagonismo bien equilibrado de estos tres distritos. Quiere v. gr. el progreso intelectual del país, crearse centros universitarios en Guayaquil y Cuenca; pues los diputados de esos dos distritos votan unidos contra Quito, que se obstina en mantener la centralización en el ramo de instrucción pública. Quiere v. gr. el espíritu de igualdad, el progreso mercantil del Ecuador, que los derechos de aduana se paguen en los lugares de consumo; pues entonces Quito unido a Cuenca, vota contra Guayaquil, que se obstina en mantener el centralismo fiscal (Malo, 1940: 217).

Por todas estas razones Malo defendió la necesidad de mantener a toda costa el principio de representación paritaria.

Pasando ahora al otro costado del debate, el punto de vista del poder central lo articuló claramente García Moreno. En una carta que escribió a Pedro Carbo en octubre de 1860 en su calidad de jefe del Gobierno Provisorio, sobre el principio de paridad se expresó en los siguientes términos:

... principio absurdo en teoría condenado igualmente por la razón, la moral y la experiencia; porque la igualdad de representación por distritos (departamentos) es la igualdad de lo que es evidente y desmesuradamente desigual, como lo son la población y los territorios de ellos. Es la igualdad y el sometimiento del mayor número al menor, invirtiéndose completamente la base fundamental de los gobiernos representativos, que consiste en el respeto de las mayorías y en la libertad de todos (Tobar Donoso, 1949: 12).

Para García Moreno la necesidad de una reorganización nacional se presentó de manera urgente:

Tengo la íntima convicción de que ningún régimen social es benéfico ni duradero cuando se funda en la injusticia; y por esto me opondré cuanto me sea dable a la continuación de esta pretendida igualdad representativa, que tanta mengua y tantas desgracias ha producido. Mi opinión como miembro del gobierno, mi opinión como ciudadano y guayaquileño, es que la República debe considerarse como una sola familia; que es de primera necesidad borrar las demarcaciones de los antiguos distritos para hacer imposible las pre-

tensiones provincialistas; que el sufragio debe ser directo y universal con las garantías necesarias de inteligencia y moralidad; y que el número de representantes debe corresponder al número de los electores representados (Tobar Donoso, 1949: 13).

El conflicto que acabamos de describir se resolvió a través de un compromiso en la Constitución de 1861. La representación paritaria se mantuvo en el Senado, cuando se estipuló que cada provincia debía tener el mismo número de senadores; el principio proporcional, mientras tanto, se puso en efecto en la Cámara de diputados, fijando un representante por cada 30.000 personas.

Esta transacción fue aceptada por Quito y, con poco entusiasmo, por Cuenca y Guayaquil. A tal punto reinó el descontento en estos dos centros que, 20 años más tarde, pidieron a la Constituyente de 1878 el regreso al sistema de paridad, propuesta que no tuvo éxito (Murillo, 1946: 189). Volvieron a insistir en el asunto en la Convención de 1883, nuevamente sin fortuna. En realidad el problema del “equilibrio interno” entre los tres poderes regionales (Quito, Guayaquil y Cuenca) no se resolvió en el siglo XIX. Pero lo que sí se aceptó una vez por todas fue el sistema de representación proporcional.

Pasemos ahora a caracterizar la visión de los participantes en torno a la otra gran reforma electoral de 1861: la del sufragio universal. El conflicto entre el poder central y las élites regionales esta vez no tuvo que ver con el equilibrio interno “territorial”, sino más bien con lo que se podría llamar el equilibrio interno “social”.

En favor del sufragio universal se levantaron, de un lado, García Moreno y sus colaboradores y, de otro, un grupo de ideólogos que defendieron la tendencia política liberal-democrática muy en boga por ese entonces. Claro, García Moreno y los liberal-demócratas mantuvieron el sufragio universal por razones diversas. Para el primero, sin este principio era imposible conseguir el orden y la paz social. Según él, el sufragio universal llevaría a la población ecuatoriana a dejar a un lado las identidades “provincialistas” que tanto habían inflamado la vida política del país. Para los ideólogos, mientras tanto, el sufragio universal significó un paso adelante en el proceso democrático que vivía el país y un avance en el ámbito de las ideas. En efecto, el sufragio universal gozó de mucho prestigio en los años 50 en Europa, en los Estados Unidos, en México y en otras partes de la América Hispana (Bushnell y Macaulay, 1988: 212). Pero fue la experiencia colombiana la que tuvo particular importancia en el desarrollo de esta idea en el contexto ecuatoriano. La Constitución liberal colombiana de 1853, por ejemplo, tuvo una gran influencia sobre una nueva generación de políticos ecuatorianos, particularmente los marcistas. Por otro lado, como ya hemos visto en la segunda parte de este trabajo, ideólogos liberales colombianos se instalaron a lo largo del país a partir de 1851 (Pólit, 1923, I: 399). Ancizar, Sánchez, Pereira Gamba, Peña, Ortiz y muchos otros hicieron una campaña sostenida en pro de su doctrina política durante toda la década. Todos ellos fueron muy eficaces, particularmente Ancizar, a quien los jóvenes liberales ecuatorianos tomaron como mentor

(Malo, 1940: 165; Mora, 1922: 26-27; Tobar Donoso, 1938: 229).

¿Quiénes fueron los que se opusieron al sufragio universal? En primer lugar, las élites regionales, sobretodo las pertenecientes a la vieja generación. Temerosos de la movilización de las clases rurales comenzada por Urvina en los años 50, muchos líderes regionales vieron con recelo una reforma que daría independencia a las clases subalternas. Mariano Cueva, uno de los representantes cuencanos a la Convención de 1861, se expresó en estos términos:

Hay proletarios que dependen enteramente de la voluntad de otro y que tienen embotada hasta la facultad de pensar... Cómo, pues, podrá manifestar su voluntad cuando está enteramente sujeta a la de aquel que le da su pan? No tendrá, pues, bastante independencia, ni menos interés en la causa pública; yo comparo ese proletario ecsatamente con el extranjero que, aunque tiene su razón desarrollada, ningún interés puede tener en la suerte del Ecuador...” (citado por Ayala, 1982: 156)

En segundo lugar, hubo gente que se opuso al sufragio universal por razones doctrinarias. Así como para ese entonces se habían formado agrupaciones de pensamiento liberal, de igual manera comenzaron a organizarse grupos de pensamiento conservador (Ayala, 1982: 154-156).

Al final, la Convención de 1861 suprimió el requisito económico para ser ciudadano y aceptó el principio del sufragio universal, con lo que se incorporó al sistema político ecuatoriano gente perteneciente a las clases subalternas.

Hasta aquí hemos examinado con algún detalle las razones por las que las élites políticas de la época estuvieron a favor y en contra de las reformas electorales de 1861. El debate revela un conflicto entre centro y periferia. El centro propuso la representación proporcional y el sufragio universal. La periferia defendió, mientras tanto, la representación paritaria (equilibrio interno 'territorial') y el sufragio censatario (equilibrio interno 'social'). En la Constituyente de 1861 se impuso el centro y se codificaron las reformas electorales.

He aquí la “visión de los participantes”. Ahora bien, como veremos a continuación, esta reconstrucción nos ayudará, por un lado, a cuestionar las interpretaciones corrientes de las reformas de 1861 y, por el otro, a proponer una interpretación alternativa.

Regresemos, entonces, por un momento a los trabajos de Tobar Donoso, Medina Castro y Rafael Quintero. Comenzando con Medina Castro, no creemos que se pueda demostrar que las reformas de la constitución de 1861 reflejaron el triunfo de la nueva propiedad sobre la antigua. En primer lugar, la nueva propiedad solo se consolidó a finales de siglo. En segundo lugar, los nuevos ricos de los años 50 no articularon un proyecto político propio. Como hemos visto en la sección precedente, la iniciativa de las reformas electorales de 1861 no vino ni de Guayaquil ni de Cuenca, los dos centros económicos que se reactivaron a mediados de siglo cuando se incor-

pararon a la economía internacional.

Pasando a Quintero, este autor sostiene que los latifundistas serranos mantuvieron su hegemonía en la vida electoral del país a lo largo del siglo XIX y que utilizaron este poder para pasar las reformas de 1861 (Quintero, 1978: 77, 81). Para demostrar su tesis, Quintero ha recogido muchos datos estadísticos. Presentamos a continuación algunos de ellos en un cuadro único:

PORCENTAJE DEL NÚMERO DE ELECTORES REGIONALES
SOBRE EL CUERPO TOTAL DE ELECTORES NACIONALES, 1848-1894

Regiones	1848	1856	1888	1894
	electores	electores	sufragantes	sufragantes
Sierra	83%	63%	72%	60%
Costa	17%	37%	28%	40%

Elaboración del autor con datos obtenidos en R. Quintero. *Revista Ciencias Sociales*, vol. 11 Nos. 7-8, 1978, pp. 89, 97 y 100.

Como se puede observar, los datos han sido organizados por Quintero en términos de dos grandes bloques: "sierra" y "costa". El problema con este arreglo es que no toma en cuenta la conducta electoral de las provincias serranas. El lector recordará que, de acuerdo a Malo, estas no tenían la costumbre de votar en conjunto. Las provincias de la Sierra Norte votaban regularmente con Quito. Las del Sur, mientras tanto, con Cuenca. Además el mismo Malo nos informa que entre Quito, Guayaquil y Cuenca hubo alianzas de varios tipos. Si se toman en consideración estas características de la vida electoral ecuatoriana, queda claro que la sierra no fue un bloque electoral compacto. Un cuadro muy diferente resulta si los datos presentados anteriormente se organizan como sigue:

PORCENTAJE DEL NÚMERO DE ELECTORES REGIONALES
SOBRE EL CUERPO TOTAL DE ELECTORES NACIONALES, 1848-1894

Regiones	1848	1856	1888	1894
	electores	electores	sufragantes	sufragantes
Quito	63%	33%	48%	41%
Cuenca	20%	30%	24%	19%
Guayaquil	17%	37%	28%	40%

Elaboración del autor con datos encontrados en Quintero, *Revista Ciencias Sociales*, vol. 11 Nos. 7-8, 1978, pp. 89, 97, 99 y 100.

Desde el 'punto de vista de los participantes', entonces, los grandes bloques electorales en el Ecuador decimonónico fueron tres y no dos como postula Quintero.

Pero hay otro aspecto del proceso electoral ecuatoriano que Quintero no

considera suficientemente. Hay que tener presente que entre 1830 y 1861, como hemos visto en la sección precedente, tuvo vigencia el principio de representación paritario y que este principio fue vehementemente defendido por Guayaquil y Cuenca. He aquí otra razón por la que no se puede simplemente sumar la representación de Quito y Cuenca y concluir de estos resultados la superioridad de la Sierra. Lo que sí se puede afirmar, como lo demuestran los cuadros a continuación, es que Quito consiguió primacía sobre los otros centros regionales solo a partir de 1861. Esta primacía, empero, como se podrá apreciar de los mismos cuadros, no nos parece decisiva.

DIPUTADOS EN EL CONGRESO POR REGIÓN, 1830-1896

Región	1830	1851	1861	1869	1883	1896
Quito	10	14	17	23	26	26
Cuenca	10	14	11	14	17	18
Guayaquil	10	14	10	13	17	22

REPRESENTACIÓN REGIONAL EN EL SENADO, 1835-1901

Región	1835	1846	1869	1901
Quito	5	6	8	12
Cuenca	5	6	6	8
Guayaquil	5	6	8	10

Elaboración del autor con datos aportados por R. Quintero, *Ibid.*, pp. 94-95.

En vista de lo expuesto, no creemos que hubo una clase latifundista serrana a secas. Al contrario, como ya hemos indicado anteriormente, Cuenca y Guayaquil se juntaron en muchas ocasiones contra Quito. Así lo hicieron en el caso de las reformas de 1861. En efecto, esta vez, las partes en contienda fueron: el poder central y Quito, por un lado, y Cuenca y Guayaquil, por el otro.

Finalmente enfrentémonos con la interpretación de Tobar Donoso. En párrafos anteriores hemos visto que García Moreno personificó el punto de vista del poder central. ¿Tiene razón Tobar Donoso en considerarle el principal responsable de las reformas de 1861? No hay duda que García Moreno fue el gran propulsor de estas reformas. Pero lo que a nosotros nos interesa sacar a luz es la presencia de fuerzas políticas, como veremos seguidamente. Es decir, el estado republicano ecuatoriano como institución tuvo su lógica y sus ocupantes la agitaron o la obstruyeron, pero no la crearon. Desde este punto de vista García Moreno debe ser comprendido en un contexto que vá más allá de su persona como estadista. Todo lo cual nos lleva finalmente a ofrecer nuestra interpretación.

A lo largo de este ensayo hemos estudiado el rol del estado "como institución" en el proceso de integración nacional. Como hemos dicho repetidamente, hemos privilegiado esta perspectiva porque, en ausencia de un sistema de dominación a nivel

nacional, el estado realizó su gestión con una cierta independencia de las estructuras sociales del país. Esto le permitió desarrollar una lógica “institucional”, que podríamos llamar “la lógica de lo político”.

Tal vez la mejor manera de explicar este concepto es utilizando como ejemplo el mismo proceso electoral. Según varios autores, este proceso tiene una dinámica que le es muy propia. De Tocqueville, por ejemplo, identifica esta característica en la siguiente forma:

Quando un pueblo comienza a intervenir en el censo electoral, se puede prever que llegará, en un plazo más o menos largo, a hacerlo desaparecer completamente. Esta es una de las reglas más invariables que rigen a las sociedades. A medida que se hace retroceder al límite de los derechos electorales, se siente la necesidad de hacerlos retroceder más todavía; porque, después de cada concesión nueva, las fuerzas de la democracia aumentan y sus exigencias crecen con su nuevo poder (citado por Medina Castro, 1985: 316-317).

A más de influencias externas, entonces, el proceso electoral tiene una dinámica endógena que es preciso rescatar. En el caso ecuatoriano este fenómeno es claramente perceptible. Como es de conocimiento general, la primera reforma electoral tuvo lugar en 1852. He aquí lo que se consiguió en la Constituyente de este año:

Sancionada la Constitución y nombrados los primeros Magistrados se contrajo a dar nuevas leyes, o a reformar algunas de las existentes. La de elecciones fue la más importante, pues por ella se formaron asambleas provinciales, que debían reunirse cada dos años para nombrar alternativamente Presidente y Vice-presidente de la República, quedando privados los Congresos de esta atribución. Con la nueva forma de elecciones no se llegaba al sufragio directo universal pero se daba más ensanche a la expresión de la voluntad nacional (Aguirre, 1972: 383).

Desde 1852 la dinámica endógena del proceso electoral siguió su curso desembocando en la idea del sufragio universal a finales de la década. Se podría creer que este fenómeno se dio exclusivamente al interior de una facción política, los liberales, por ejemplo. Pero no fue así. También captó la imaginación de una nueva generación de políticos ecuatorianos de otras posiciones. Así, cuando por fin se reunió la Constituyente de 1861, la presión en favor de nuevas reformas electorales fue general e intensa. Según Tobar Donoso:

En la exaltación democrática con que se discutió el tema de las condiciones para el ejercicio del sufragio se llegó a pedir que se eliminase aún la de saber leer y escribir, porque una minoría ilustrada de electores iba a dominar sobre la mayoría iletrada de los ecuatorianos. Uno de los principales propugnadores de la supresión fue un joven diputado que, andando los años, había de ser

eminente defensor de las ideas conservadoras: el ínclito autor de *Cumandá* (Tobar Donoso, 1949:13).

La dinámica endógena que De Tocqueville percibe en el proceso electoral nos ofrece una analogía para explicar lo que nosotros hemos llamado la "lógica de lo político". En efecto, las gestiones del estado ecuatoriano "como institución" se influenciaron recíprocamente y generaron una dinámica interna. Es en términos de esta dinámica que nosotros nos proponemos explicar las reformas de 1861 y el ensanchamiento del cuerpo electoral.

El lector recordará que a fines de los años 50, el estado de efervescencia social en el Ecuador fue muy complejo. En primer lugar hubo la movilización de los poderes regionales generada por la penetración del poder central. En segundo lugar se dió la movilización de las clases subalternas provocada por la homogeneización normativa. Por fin, ambas fueron exacerbadas por la dinámica del proceso electoral que hemos descrito arriba. Surgió así la necesidad de controlar y enrumbar todas estas fuerzas sociales que saliendo de su cauce amenazaban desbordar las estructuras políticas existentes.

Ahora bien, García Moreno y sus colaboradores, en su calidad de miembros del Gobierno Provisional, se dieron cuenta del problema y se propusieron afrontarlo. Las reformas electorales de 1861, ideadas por ellos, fueron una parte fundamental de la solución. En efecto, la adopción del principio proporcional tuvo el fin de incorporar a los enclaves regionales a un sistema político de rango nacional. En otras palabras, se trataba de poner las bases de nuevas configuraciones de votantes que, al dejar a un lado lealtades locales, estarían más dispuestas a pensar y a actuar en términos nacionales. Una lógica semejante se puede entrever en la adopción del sufragio universal. La abolición del requisito de propiedad para ser ciudadano daba acceso efectivo al sistema político ecuatoriano a una fracción pequeña pero importante de las clases subalternas. Además, con la reforma electoral se liberaba en principio a las clases subalternas de la mediación sistémica de los ricos y los poderosos. En todas estas formas se trató de desbaratar las estructuras localistas del país y de agilitar el desarrollo de un sistema político nacional.

En resumen, las reformas electorales de 1861 formaron parte de un claro proceso de incorporación social y este, a su vez, fue consecuencia del impacto social de los procesos de penetración y de homogeneización respectivamente.

Para concluir preguntémosnos: ¿Qué se puede decir sobre la efectividad del proceso de incorporación respecto a los otros dos que hemos estudiado en las partes precedentes? Creemos que el análisis que hemos presentado en estas páginas permite concluir que el proceso de incorporación fue más efectivo que el de penetración político-administrativa y tan importante como el proceso de homogeneización normativa. En efecto, el ensanche del cuerpo electoral no fue una mera ilusión. Al contrario fue un avance en el proceso de integración nacional que no ha sido debidamente valorizado.

IV. LA GESTIÓN ESTATAL EN SU CONJUNTO

Hasta ahora hemos visto por separado los tres procesos que el estado ecuatoriano utilizó para realizar la integración nacional. Ha llegado el momento de dar una idea de como funcionaron en conjunto. Con este fin, en primer lugar, ofreceremos una tipología de los modos en los que los varios gobiernos ecuatorianos combinaron los tres procesos en cuestión, conformando así diversas estrategias de integración nacional. En segundo lugar, elaboraremos una sugerencia que ya hemos hecho anteriormente, a saber, que la penetración, homogeneización e incorporación formaron parte de una secuencia causal que tuvo un impacto movilizador sobre la sociedad ecuatoriana.

1. La escuela “americana” y la escuela “francesa”

Penetración administrativa, homogeneización normativa e incorporación, como hemos visto en el curso de este ensayo, no fueron procesos neutrales. En efecto, cada gobierno los formuló y combinó de acuerdo a su ideología, a las alianzas de grupos sociales que representaba, y al concepto que tenía del estado como institución. Este contenido dotó de especificidad a los procesos burocráticos que los gobiernos ecuatorianos utilizaron en pro de la integración nacional. Así se conformaron lo que se podrían llamar escuelas de integración, cada cual con su estrategia. A continuación analizaremos las dos escuelas que se impusieron en el Ecuador decimonónico.

Comencemos dando cuenta de su origen. He aquí lo que dice Malo a propósito de su aparición en el período de la Gran Colombia:

Bolívar era el jefe de los Unitarios o Centralistas, que querían un gobierno fuerte, apoyado en el elemento militar; gobierno que consideraba necesarios a ciertos hombres, y que prefería las combinaciones individuales al poder de los principios: a Santander rodeaban los Federalistas, que opinaban por una descentralización política y administrativa, aunque fuese de un modo gradual y paulatino: proponían la creación de cámaras departamentales, como una fórmula preparatoria, o un ensayo de federación; como escuela práctica de ciencia administrativa; como focos de patriotismo; y como justas concesiones hechas a los intereses y necesidades de tan variadas localidades. Este partido prescindía de la importancia individual de algunos hombres, y quería colocar el principio de orden en las instituciones... Bolívar representaba las ideas Napoleónicas; Santander las mías; es decir, las Washingtonianas (Malo, 1940: 157)

Una vez que el Ecuador se separó de la Gran Colombia, estas dos escuelas reaparecieron en la gestión estatal ecuatoriana, pero con una diferencia. Como hemos visto en la primera parte el federalismo-descentralismo nunca llegó al poder. En su

lugar se impuso un unitarismo difuso ligado a un descentralismo relativo. Lo que no quiere decir que el federalismo desapareció de la vida política ecuatoriana. Aunque no tuvo vigencia a nivel estatal, esta estrategia fue utilizada por la oposición durante todo el siglo XIX. Por lo tanto, las estrategias que lograron alternarse en el Ecuador, fueron la “unitaria fuerte centralista” y la “unitaria débil descentralista”. La primera buscó inspirarse en la experiencia francesa, mientras que la segunda tuvo como referente el ejemplo americano. Por esta razón las hemos llamado la “escuela francesa” y la “escuela americana” respectivamente.

Pasemos ahora a caracterizar a estas escuelas en forma más detallada. Puesto que la manera más expedita de hacerlo es utilizando un método ilustrativo, hemos escogido a los gobiernos garcianos para representar a la “escuela francesa” y a los “marcistas” a la “americana”.

Hemos dicho hace poco que los procesos burocráticos de integración nacional -penetración, homogeneización e incorporación- fueron condicionados por el bagaje ideológico, social y político de sus practicantes. En el caso de los marcistas y de los garcianistas este bagaje discrepó marcadamente. Los primeros se inspiraron en un concepto de modernidad anglosajona, tuvieron el sostén de una coalición anti-aristocrática y fueron defensores de un aparato burocrático difuso. Los segundos, por su parte, promulgaron la modernidad católica, buscaron el apoyo del “Pueblo Cristiano”, y tuvieron una idea fuertemente integrada de la maquinaria del estado. El diagrama que ofrecemos a continuación sintetiza estos puntos.

CONTENIDO IDEOLÓGICO, SOCIAL Y POLÍTICO
DE LAS ESCUELAS DE INTEGRACIÓN NACIONAL

	Americana: Marcistas	Francesa: Garcianistas
Ideología	modernidad anglosajona	modernidad católica
Coalición de clases	anti-oligárquica	“Pueblo Cristiano”
Estado como institución	unitarismo/ descentralismo	unitarismo/ centralismo

Ahora bien, este contenido condicionó la forma como las dos escuelas en cuestión manejaron los procesos de penetración, homogeneización e incorporación. En efecto, consecuentes con su bagaje normativo, social y político, los marcistas fueron defensores de una penetración política y administrativa blanda (unitarismo/ descentralismo); propusieron una homogeneización pluralista puesto que les interesó la tolerancia religiosa (modernidad anglosajona); y buscaron un tipo de incorporación clasista en la que los individuos por su esfuerzo y mérito tuvieran acceso a una sociedad igualitaria (anti-oligárquica).

Los garcianistas, mientras tanto, utilizaron los procesos de la integración en forma muy diversa. Insistieron en una penetración del territorio nacional que fuera

fuertemente centralizada (unitarismo/centralismo); propugnaron una homogeneización monista, sin conceder espacio a la diferencia cultural (modernidad católica); y defendieron un concepto de incorporación comunitario según el cual los grupos marginales podían ser miembros orgánicos de la familia nacional ecuatoriana (“Pueblo Cristiano”). El diagrama siguiente recoge las características principales de las estrategias de las escuelas en discusión.

ESTRATEGIAS DE LAS ESCUELAS DE INTEGRACION NACIONAL

	Americana: Marcistas	Francesa: Garcianista
Penetración	autonomía parcial de la periferia	subordinación de la periferia
Homogeneización	pluralista	monista
Incorporación	clasista	comunitaria

Hasta aquí hemos utilizado las experiencias marcista y garciana para ilustrar las dos escuelas de integración nacional que se dieron en el Ecuador durante el siglo XIX. Pero ¿cómo comprender las otras administraciones? A continuación intentaremos una clasificación muy aproximada de todo el período. Tomando en cuenta las características de las dos escuelas de integración, nos parece que Flores (1830-1834, 1839-1845), Rocafuerte (1834-1839), García Moreno (1861-1865; 1869-1875) y Caamaño (1884-1888) se inclinaron por una integración de tipo francés. Roca (1845-1849), Urvina (1851-1856), Robles (1856-1859) y Veintemilla (1876-1883), mientras tanto, prefirieron la “americana”. Las demás administraciones no adoptaron posiciones definidas, exhibiendo en la práctica varias formas de eclecticismo. Solo el gobierno de Antonio Flores (1888-1892) elevó el eclecticismo a nivel de principio, cosa que le enemistó con los partidarios de ambas estrategias (Carlos Manuel Larrea, 1974: 137 y 140). En balance, fue la estrategia “francesa” la que predominó durante el siglo XIX.

2. La secuencia causal penetración-homogeneización-incorporación

Terminaremos este ensayo haciendo una breve reflexión sobre los procesos de penetración, homogeneización e incorporación concebidos, esta vez, ya no como aspectos de una estrategia de integración sino más bien como partes integrantes de una secuencia causal.

En un análisis sobre la formación del estado-nación en Europa, S. Tarrow, el autor a quien seguimos, indica que a veces las tres gestiones estatales en cuestión se dieron en un cierto orden cronológico y tuvieron un impacto movilizador sobre los grupos sociales generando un proceso cumulativo que tuvo potencial revolucionario

(Tarrow, 1977: cap. 2).

En estos casos, según Tarrow, la penetración administrativa fue la primera gestión que el estado emprendió en su afán de establecer control sobre un territorio nacional. Dada la resistencia de la periferia, en un segundo momento el estado organizó toda una campaña en busca de homogeneización y de consenso. Este esfuerzo normativo, empero, también provocó resistencias. De este modo en un tercer momento surgió la necesidad del proceso de incorporación (Tarrow: *Ibid*).

Respecto al impacto social de esta secuencia Tarrow escribe: “no solo la penetración y la homogeneización dieron lugar a la incorporación; en combinación, los tres procesos constituyeron una amenaza a las bases políticas y sociales de los regímenes que les iniciaron” (Tarrow, 1977: 48).

¿Tiene alguna relevancia para el Ecuador decimonónico este tipo de análisis diacrónico? Nos parece que sí, aunque con la reserva siguiente. Hasta muy entrado el siglo XIX el problema principal que afrontó el estado ecuatoriano fue el de la paz y el orden. Por lo tanto en un primer momento se preocupó casi exclusivamente de agilizar el proceso de penetración político-administrativo. Pero como la situación del erario fue angustiosa, no tuvo los suficientes recursos para implementarlo debidamente. Para compensar este déficit, el estado desplazó su atención al momento de homogeneización y al de incorporación. Por esta razón cuando se evalúa el rol del estado ecuatoriano en el proceso de integración nacional, se nota un gran abultamiento de actividad en el segundo y tercer momento.

El análisis de Tarrow también es relevante respecto a la dinámica de las movilizaciones sociales ecuatorianas en el siglo XIX. Como el lector recordará, a pesar de la debilidad del esfuerzo de penetración administrativa, el empuje del poder central ecuatoriano politizó a los centros regionales. Además, puesto que la gestión integracionista provino de un poder central nuevo, cuya legitimidad no se había establecido todavía, la periferia la percibió como una imposición y hasta una conquista, percepción que agudizó la resistencia de las élites locales y sobre todo de las regionales. Una expresión de este fenómeno fue el problema que Malo bautizó con el nombre de “equilibrio interno”, según el cual cada centro regional se empeñó en mantener su cuota de poder.

La movilización de los poderes regionales hacia fines de siglo se entrelazó con otra, la de las clases subalternas. Como ya hemos indicado en su lugar debido, la utopía republicana, tanto en su versión marxista como en su versión garciana, tuvo un gran poder de convocatoria. Además, en la medida en que las reformas electorales de 1861 tuvieron como meta la formación de un sistema político de alcance nacional, estas también tuvieron un efecto movilizador, sobretudo entre los estratos medios.

A estas alturas surge la interrogante de hasta que punto estas movilizaciones superpuestas convergieron hacia la Revolución de 1895. Lo que ha estudiado la historiografía sobre el siglo XIX son las movilizaciones de origen económico, no las de origen político. Una vez que se estudie detenidamente el registro documental político es muy posible que se llegue a la conclusión de que el impacto social de la secuencia

penetración-homogeneización-incorporación fue un factor importante en el cuestionamiento del orden político que se vino al suelo con la Revolución Liberal.

V. CONCLUSION

El estado ecuatoriano funciona como "institución" desde 1830 hasta fines del siglo XIX. Comienza a transformarse en la expresión política de un sistema de dominación social con rango nacional muy lentamente a partir de los años ochenta. Con la revolución liberal este proceso se acelera, pero es sólo en la segunda década del siglo XX que se consolida con la alianza entre las clases dominantes regionales de la sierra y de la costa. Entonces comienza un nuevo período en la vida política del país.

¿Cómo se puede resumir las realizaciones del estado "como institución" en el siglo XIX? Hemos tratado de demostrar que, debido a la heterogeneidad estructural del país durante todo el siglo, el estado ecuatoriano funcionó con una cierta independencia de los poderes regionales y locales e inclusive en contraposición con ellos. Aprovechando de este espacio, las "élites políticas nacionales" hicieron un esfuerzo sostenido por utilizar el poder de la institución estatal en beneficio de la integración del país. Puesto que la pobreza pública y privada no permitió mayores iniciativas en el ámbito de la integración "material" de la nación, las élites en cuestión se concentraron en el problema de su integración "ideal".

En balance lo que el estado "como institución" consiguió en este sentido fue lo siguiente. En primer lugar, a nivel de penetración política logró centralizar e institucionalizar el poder estatal. En efecto, a partir de 1884 el regionalismo político desaparece. Como ya hemos dicho, en este periodo no existe todavía un sistema de dominación social de alcance nacional, pero por lo menos se acepta el estado unitario de una vez por todas. En segundo lugar, en el ámbito de la homogeneización normativa el estado consiguió poner las bases de una conciencia nacional. Los gérmenes de una "comunidad de sentimiento" habían aparecido durante las guerras de la independencia. Pero es sólo gracias a los esfuerzos por "ecuatorianizar" la república realizados por los marcionistas y luego por los garcíanistas que "la comunidad de sentimiento" se desarrolló poco a poco hasta convertirse en algo generalizado en los años 90. Finalmente, en tercer lugar, con las reformas electorales de 1861 y 1884 se pusieron las bases para la creación de un sistema político nacional. No es una coincidencia que en los años 80 comiencen a organizarse los partidos políticos en el Ecuador.

Llegado a este punto cabe preguntar: ¿qué es lo que queda por hacer para comprender en forma cabal al estado como institución durante el siglo XIX? La respuesta nos parece clara: estudiar el rol del estado en la integración nacional desde el punto de vista "material". Es verdad que este es un campo, como ya hemos dicho varias veces, en el que las "élites nacionales" hicieron relativamente poco debido a la gran pobreza del país. Sin embargo, este es un tema que tiene que ser tratado urgentemente.

Pero inclusive en lo que se refiere a la integración "ideal", no hemos hecho

más que esbozar un cuadro general que necesita ser desarrollado. Nuestro tratamiento de la penetración administrativa es puramente formal y necesita una investigación empírica que la complete. Salvo el trabajo pionero de L. Alexander Rodríguez, no se puede decir que exista una bibliografía en este campo. Respecto al proceso de homogeneización normativa, no hemos hecho más que comenzar una larga tarea. El período marcista, por ejemplo, necesita un tratamiento a fondo. Aunque el garcianismo ha merecido trabajos muy interesantes últimamente, estos al igual que el nuestro no tienen un carácter conclusivo y necesitan de mayor desarrollo. Pasando al proceso de incorporación, ya existe una literatura básica. Esta tendría que alargarse, empero, e incluir no sólo el proceso electoral sino también las "alianzas verticales", es decir, las coaliciones de los grupos dominantes con los grupos subalternos. Este es un fenómeno que se dió durante todo el siglo XIX y cuyo estudio nos permitiría comprender la movilización social en este período. Finalmente, queda todo por hacer sobre las "élites político-administrativas nacionales". El apéndice que hemos puesto al fin de este trabajo podría ser el punto de partida para estudios que nos permitirían examinar de cerca las identidades y lealtades sociales, territoriales e institucionales de los que formaron parte del poder central. Sólo así se podrá probar conclusivamente la hipótesis que hemos propuesto en este ensayo, a saber, que estas élites durante el siglo XIX actuaron en gran parte en términos institucionales. Mientras tanto esta hipótesis queda planteada y defendida en una primaria instancia.

Bibliografía

I. Fuentes primarias

A. Fuentes Manuscritas

1. Archivo Nacional de Historia, Quito:
Serie Gobierno, 1830-1895
2. Public Record Office, Londres
Foreign Office Papers: F.O. 25. 1835-1895.

B. Impresos

1. Documentos del Gobierno del Ecuador

MINISTERIO DE LO INTERIOR,

Informe, 1830-1895.

MINISTERIO DE HACIENDA,

Informe, 1830-1895.

Informe, 1941

MINISTERIO DE GUERRA Y MARINA,

Informe, 1830-1895.

NOBOA, Alejandro,

1900-1910 *Recopilación de Mensajes dirigidos por los Presidentes y Vicepresidentes de la República, Jefes Supremos y Gobiernos Provisorios a las Convenciones y Congresos nacionales desde el año de 1819 hasta nuestros días*, 5 vols. Guayaquil: Imprenta de A. Noboa e Imprenta de El Tiempo.

TRABUCCO, Federico,

1975 *Constituciones de la República del Ecuador*, Quito: Editorial Universitaria.

2. Otras fuentes primarias

AGUIRRE, ABAD, F.,

1972 *Bosquejo Histórico de la República del Ecuador*, Guayaquil, Corporación de Estudios y Publicaciones, Sección de Investigaciones Histórico-Jurídicas.

ALFARO, Eloy,

1959 *Obras Escogidas*, dos volúmenes, Guayaquil, Ediciones "Viento del Pueblo".

MALO, Benigno,

1940 *Escritos y Discursos*, Tomo I. Escritos no oficiales, Quito, Plaza de San Francisco.

MERA, J.L.,

1982 *La Dictadura y la Restauración en la República del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional.

ORDÓÑEZ MATA, Alfonso, Ed.,

1923 *Cartas Políticas*, Cuenca.

POLIT LASSO, Manuel M., ed.,

1923 *Escritos y Discursos de Gabriel García Moreno*, Quito, Tipografía y encuadernación Salesianas, segunda edición, 2 vols.

II. Fuentes secundarias

A. Libros y artículos generales

ANNA, Timothy E.,

1982 "Spain and the breakdown of the Imperial ethos: the problem of equality", *Hispanic American Historical Review*, 62 (2), 254-272.

BARKER, Ernest,

1939 "The development of the public services in Western Europe" en *European Civilization*, ed. Edward Eyre, vol. 5, *Economic History of Europe since the Reformation*. New York, Oxford University Press.

BRENNER, R.,

"Agrarian class structure and economic development in pre-industrial Europe", in Aston, T.H. y Philipin, C. (eds.), *The Brenner Debate* Cambridge, Cambridge University Press.

BUSHNELL, D. y MACAULAY, N.,

1988 *The emergence of Latin America in the Nineteenth Century*, Oxford; University Press.

COLMENARES, G.

1990 "La ley y el orden social: fundamento profano y fundamento divino" en *Cahiers des Ameriques Latines*, No. 10.

CUEVA, A.

1979 El desarrollo del capitalismo en América Latina, México, Siglo XXI, tercera edición.

DEALY, G.

1968 "Prolegomena on the Spanish American Political Tradition" en *Hispanic American Historical Review*, 48:1

1974 "The tradition of monistic democracy in Latin America" en *Journal of the History of Ideas*, 35:4.

DELER, J.P. y SAINT GEOURS, Y..

1986 *Estados y Naciones en los Andes*, dos volúmenes. Lima, Instituto de Estudios Peruanos e Instituto Francés de Estudios Andinos.

FURET, F. y OZOUF, M.,

1989 *Dizionario critico della Rivoluzione Francese*. Milano, Bompiani, II edizione.

KOSSOK, M.,

1984 "Revolución, Estado y Nación en la Independencia" en I. Buisson, G. Kahle, H.J. König y H. Pietschmann (eds.), *Problemas de la formación del Estado y de la Nación en Hispanoamérica*, Bonn, Inter Naciones.

LIEVANO AGUIRRE, I.,

1966 *Los Grandes conflictos sociales y económicos de nuestra historia*, segunda edición, Bogotá, Ediciones Tercer Mundo.

LYNCH, J.,

1973 *The Spanish-American Revolutions, 1808-1826*, New York, W.W. Norton y Co.

OSZLAK, O.,

1981 "The historical formation of the State in Latin America: some theoretical and methodological guidelines for its study", *Latin American Research Review*, XVI, 2.

PHELAN, J.L.,

1960 "Authority and flexibility in the Spanish Imperial Bureaucracy", *Administrative Science Quarterly* (Ithaca), 1 (June), 47-65.

TILLY, Charles, ed.,

1975 *The formation of national states in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press.

VELJZ, C.,

1980 *The centralist tradition of Latin America*, Princeton, Princeton University Press.

B. Libros y artículos sobre el Ecuador

AYALA, E.,

1982 *Lucha política y origen de los partidos en Ecuador*, segunda edición, Quito, Corporación Editora Nacional.

1991 "El municipio en el siglo XIX". *Procesos: Revista ecuatoriana de historia*, No. 1, II Semestre, 69-86.

BIBLIOTECA ECUATORIANA MINIMA,

1960 García Moreno, Escritos Políticos, Quito.

- BLANKSTEN, G.,
1964 *Ecuador: Constitutions and caudillos*. New York, Russell and Russell.
- BORJA Y BORJA, R.,
1950 *Derecho constitucional ecuatoriano*, tres volúmenes, Madrid, Editorial Cultura Hispánica.
- CEVALLOS GARCÍA, G.,
1942 *Entonces fue el Ecuador*, Cuenca.
1964 *Historia del Ecuador*, Cuenca, Editorial "Don Bosco".
1978 *Por un García Moreno de cuerpo entero*, Cuenca, Editorial "Don Bosco".
- CHIRIBOGA, M.,
1980 *Jornaleros y granpropietarios en 135 años de exportación cacaotera, 1790-1935*, Quito, CIESE.
"Las fuerzas del poder en 1830", *Revista Cultura*, Quito, Banco Central del Ecuador, No. 6.
- DELER, J.P.,
1987 *Ecuador del espacio al estado nacional*, Quito, Banco Central del Ecuador.
- HERRERA, P.
1921 *Apuntes biográficos del...señor Gabriel García Moreno*, Quito.
- LANDÁZURI, C.,
1989 "La independencia del Ecuador (1808-1822)", *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 6, Quito, Corporación Editora Nacional-Grijalbo.
- LARREA, C.M.,
1974 *Antonio Flores Jijón: su vida y sus obras*, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones.
- LE GOUHIR y RODAS, J.,
1921 *Un gran americano*, Quito.
1930 *Historia de la República del Ecuador*, tres volúmenes, Quito, Imprenta del Clero.
- MAIGUASHCA, J. y NORTH, L.,
1991 "Orígenes y significado del Velasquismo: lucha de clases y participación política en el Ecuador, 1920-1972", Rafael Quintero, ed, *La Cuestión Regional y el Poder*, Quito, Corporación Editora Nacional-FLACSO-York University.
- MEDINA CASTRO, M.,
1985 "Proceso evolutivo del electorado nacional", Ayala, E., ed., *La Historia del Ecuador: ensayos de interpretación*, Quito, Corporación Editora Nacional.
- MORA REYES, A.,
1959 *Don Manuel Carrión Pinzano y el Gobierno Federal de Loja y tres maestros Lojanos*, Loja, Casa de la Cultura Ecuatoriana, Núcleo de Loja.
- MURILLO, J.,
1946 *Historia del Ecuador de 1876 a 1888: precedida de un resumen histórico de 1830 a 1875*, Quito, Empresa Editora "El Comercio".
- PATTEE, R.,
"La época crítica de la Historia Ecuatoriana", *Boletín del Centro de Investigaciones Históricas*.
- PEREZ, A.,
1940 *Geografía del Ecuador*. segunda edición, Quito, Editorial Gutenberg.

- PHELAN, J.L.,
1967 *The Kingdom of Quito in the Seventeenth century*, Madison, The University of Wisconsin Press.
- REYES, Oscar Efrén,
1960 *Breve Historia General del Ecuador*, tres tomos, Quito, Talleres Gráficos del Instituto Nacional Mejía.
- RODRIGUEZ, L.,
1985 *The Search for Public Policy: Regional politics and government finances in Ecuador, 1830-1940*, Berkeley, University of California Press.
- SANHUEZA, G.
1978-1979 "Gabriel García Moreno: el esquema doctrinario de un hombre de acción", en *Escritos de Teoría*, Nos. III-IV, Santiago.
- QUINTERO, R.,
1978 "El carácter de la estructura institucional de representación política en el estado ecuatoriano del siglo XIX", *Revista Ciencias Sociales*, vol. II, Nos. 7-8.
1980 *El Mito del Populismo en el Ecuador*, Quito, FLACSO.
1986 "El estado terrateniente del Ecuador, 1809-1895" en Deler, J.P. y Saint Geours, Y (eds.), *Estados y Naciones en los Andes*, vol. 2, Lima, I.E.P., I.F.F.A.
- RAMON, G.,
1989 "Los indios y la constitución del estado nacional", Ponencia al IX Simposio Internacional de Historia Económica: las comunidades campesinas de los Andes en el siglo XIX, Quito, FLACSO, marzo.
- SALVADOR LARA, J.,
1984 "Bolívar y Rocafuerte: unitarismo y federalismo" en I Buisson, G. Kahle, HJ Konig y H. Pietschmann, eds., *Problemas de la formación del estado y de la nación hispanoamericana*, Bonn, Inter Naciones.
- SAINT GEOURS, Y y DEMELAS, M.D.,
1988 *Jerusalén y Babilonia: religión y política en el Ecuador 1780-1880*, Quito, Corporación Editora Nacional.
- TERAN NAJAS, R.,
1988 *Los Proyectos del Imperio Borbónico en la Real Audiencia*, Quito, Abya-Yala.
- TOBAR DONOSO, J.,
1938 *Monografías Históricas*, Quito, Editorial Ecuatoriana.
1949 "El sufragio en el Ecuador", *Revista de la Asociación de Escuela de Derecho*.
1968 "La influencia de Balmes en el Ecuador", *Boletín de la Academia Nacional de Historia*
1976 *Los miembros de número de la Academia ecuatoriana muertos en el primer siglo de su existencia, 1875-1975*, Quito, Editorial Ecuatoriana.
- VAN AKEN, M.,
1989 *King of the Night: Juan José Flores and Ecuador, 1824-1864*, Berkely, University of California Press.
- VASCONEZ HURTADO, G.,
1984 *El General Juan José Flores: La república, 1830-1845*, Quito, Banco Central del Ecuador.
- VEGA, S.,
1989 "Hipótesis para el análisis histórico de los primeros años republicanos", *Revista ecuatoriana del pensamiento marxista*, No. 13.

C. Tesis sobre el Ecuador

- BUSTOS-VIDELA, C.,
1966 *Church and State in Ecuador: a history of político-ecclesiastical relations during the age of Gabriel García Moreno*. Georgetown University, Ph. D.
- DAVIS, R.P.,
1983 *Ecuador under Gran Colombia, 1820-1830: regionalism, localism and legitimacy in the emergence of an Andean republic*. The University of Arizona, Ph.D.
- KING, W.M.,
1974 *Ecuadorian church and state relations under García Moreno, 1859-1863*, The University of Texas, Austin, Ph.D.
- MILLS JR., N.D.,
1972 *Liberal opposition in Ecuadorian politics: 1830-1845*, The University of New Mexico, Ph.D.
- PINEO, R.F.,
1987 *The economic and social transformation of Guayaquil, Ecuador, 1870-1925*, University of California, Irvine, Ph.D.
- WASHBURN, D.A.,
1984 *The Bourbon reforms: a social and economic history of the Audiencia of Quito, 1760-1810*, The University of Texas, Austin, Ph.D.

D. Marco conceptual y metodológico

- DERRIDA, J.,
1986 "Declarations of Independence", *New Political Science*, 15: 7-15.
- GIDDENS, A.,
1985 *The Nation state and violence*, Cambridge Polity Press.
- HONIG, B.,
1988 "Arendt, identity and difference," *Political Theory* 16 (1): 77-98.
- 1991 "Declarations of Independence: Arendt and Derrida on the problem of founding a republic," *American Political Science Review*, vol. 85.
- ROKKAN, S.,
1968 "The structuring of mass politics in the smaller european democracies: a developmental typology," in *Comparative Studies in Society and History* 10 (January): 173-97.
- ROKKAN, S. y Urwin, D., eds.,
1982 *The politics of territorial identity: studies in European regionalism*, London, Sage Publications Ltd.
- TARROW, S.,
1977 *Between center and periphery: grassroots politicians in Italy and France*, New Haven and London, Yale University Press.
- WARNER, M.,
1987 "Textuality and legitimacy in the printed constitution", *The Proceedings of the American Antiquarian Society*, 59-84.