

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**  
**Maestría en Historia Andina**

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

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

**Quito, enero de 1994**

## INDICE

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

## CAPITULO II

## LA AUTONOMIA

## 1. LOS INDIGENAS EN LA CONSTITUCION DE 1830

1.1. *Ciudadanía y Representación.*-

Desde 1830 la Gran Colombia no existe más. El Ecuador inicia su vida política autónoma, siendo menester sancionar una Constitución para la nueva entidad estatal. Lejos de un ambiente consensual, la redacción fue caracterizada por la influencia centralista que quiso imponer sobre ella Juan José Flores, militar cercano a Bolívar, provocando una incuestionable tensión con las fuerzas regionales predominantes en ese momento.

El rol decisivo de las regiones se hizo palpable en los resultados producidos. Entre los fundamentos consagrados constitucionalmente, resaltan de manera palpable las restricciones para adquirir la ciudadanía, sin concordancia con los requisitos para otorgar la nacionalidad, tan igual como aconteció con la Resolución bolivariana de 1828 (Trabucco, 1975: 34-35). Esta fórmula trató de resolver los problemas generados por la condición ciudadana de los indígenas.

Una situación que ejemplifica bien esta dificultad, puede ser extraída del borrador que utilizó el Congreso

---

Constitucional en 1832, para discutir el Decreto sancionado el 5 de octubre de 1833, referido a los controles que debían efectuarse para evitar abusos contra los indígenas<sup>1</sup>. No fue casual que en las discusiones llevadas a cabo, se encontrara pertinente eliminar de los considerandos originales aquel cuya letra decía "Que la Constitución garantiza igualmente los derechos individuales a todos los Ecuatorianos", reemplazándolo por el texto siguiente: "Que si por ahora se hace necesaria la contribución impuesta a su clase, debe al menos impedirse el que se cometan vejaciones en su esacción". Es obvio que la intención del legislador fue salvar una contradicción flagrante en el texto, pues no podía hablarse de igualdad ciudadana compartida por todos los ecuatorianos cuando, precisamente, se intentaba legislar sobre una situación de excepción.

Idéntica argumentación puede darse cuando tal documento de trabajo, registra la anulación de un artículo que ordenaba "En cumplimiento de las leyes y disposiciones vijentes...[se facilitara a los indígenas] ...el ingreso a los Colegios, empleando la mayor equidad para que sean admitidos y permanescan en ellos".

Las restricciones a la ciudadanía de los indígenas finalmente expuestas en la Constitución de 1830, apartó del ejercicio electoral a este sector de la población, deteniendo

---

<sup>1</sup> APL-Documentación, 1832, Leg. 10, Doc. 11

---

los avances logrados por el Decreto Reglamentario de Elecciones de 1830, expedido justamente para designar a los miembros de la primera Asamblea Constituyente del Ecuador. Aquel mandato no estableció como requisito el saber leer y escribir, agregando en el acápite 1 del artículo 9 que a los sufragantes analfabetos,

**... se les leerán ántes de retirarse los nombres de los ciudadanos por quienes hayan votado, despues de estar asentados en el registro ... (TSE y CEN, 1990, 3: 138).**

El esmero que los constituyentes aplicaron a este rubro no fue un simple ejercicio retórico. En la base de los argumentos estaba el intento de controlar adecuadamente los niveles locales del sistema representativo, mediante una reducción "manejable" de los electores y elegibles habilitados (Trabucco, 1975: 35-36). Así el orden resultante sancionó una doble determinación en la representación política, para provocar tal situación: la redujo a la participación de los propietarios alfabetos poseedores de una determinada cantidad de bienes, organizados dentro de un contexto primordialmente regional.

Ligado a este criterio representativo, se dió forma a una estructura administrativa del Estado asentada en la división del territorio por departamentos, provincias, cantones y parroquias, cada una con su delegado gubernamental y en donde

la figura del Prefecto, como responsable del gobierno político del departamento, era la figura clave. Además, se diseñaron los Concejos municipales para las capitales de provincia y éstos, con el Prefecto, bajo la aprobación del Congreso, se afirmaron como el nivel en donde se tomarían las decisiones específicas para cada departamento (Idem.: 43). Los portavoces del Poder Ejecutivo se elegían mediante propuestas del Consejo de Estado mientras que el sistema de elección de los agentes municipales se acordaba localmente.

La fórmula antedicha contradecía los propósitos centralizadores al permitir que las resoluciones continuaran esencialmente concentradas en los Concejos provinciales. Esta simple cuestión nos dice sin complicaciones, sobre la suma debilidad con que el Estado componía sus vínculos con los poderes regionales, quedando por ver la inscripción de la acción indígena en este cuadro de relaciones.

El diseño de la administración territorial del Estado tuvo como objetivo manifiesto la racionalización de los gastos públicos y fue, como debería esperarse, una intensa fuente de conflicto que será mantenido, en diversos grados, durante todo el siglo XIX. Es notable el registro de una inmediata acción local, opositora a la política estatal, teniendo al sector indígena como uno de sus principales actores.

Coincidiendo con los inicios republicanos, el 20 de agosto de 1830, las autoridades de Azogues rechazaron la

---

supresión de cantones en la Provincia del Azuay, atribuyéndolo a un plan alistado en Cuenca para eliminar sus cargos. Creían que era más conveniente a los intereses del común, mantener cerca a los funcionarios públicos y magistrados judiciales, que someterlos a las penurias de un largo viaje hasta Cuenca para ir a procesar sus demandas, en donde estarían sujetos a la "... impiedad de los funcionarios, y oficiales de pluma que no aspira a otra subsistencia que la del inocente campesino e infelís Yndijena ..."<sup>2</sup>. Estas autoridades dudaban que el cancelamiento de algunos cantones pudiera ser una medida adecuada para eliminar gastos fiscales, puesto que las funciones que cumplían no eran remuneradas y, por el contrario, perjudicaría la recaudación de la contribución indígena y la organización del trabajo subsidiario<sup>3</sup>.

### 1.2. *La Función Protectora.* -

Por otro lado, el Estado todavía seguía considerando que su relación con los indígenas debía estar signada por un rol protector. Por eso en el Título VIII de esta Constitución, que refiere a los derechos y garantías civiles, se incluía un artículo donde se decía que

**Este Congreso constituyente nombra a los venerables**

---

<sup>2</sup> APL, Documentación, 1830, Leg. 6 Doc. 8

<sup>3</sup> Idem.

---

curas párrocos por tutores y padres naturales de los indígenas, excitando su ministerio de caridad en favor de esta clase inocente, abyecta y miserable (Idem.: 45).

Esta fue, dicho sea de paso, la única referencia directa a los indígenas, que proclamó el texto constitucional. Aquí también encontramos una cierta semejanza con lo propuesto por Bolívar en 1828, en donde se declaraba a los curas y protectores como promotores, que estimularían a los indígenas para trabajar en común las tierras sobrantes (Rubio Orbe, 1954: 23).

Pero esta aparente permisibilidad legal a la acción de los curas, bajo el sentido de la protección, no asevera que los intentos republicanos dejaron sin afectar los intereses eclesiásticos. El hecho fue que las restricciones a los derechos parroquiales, mantenidos desde la Colonia, estaban ya expuestas en el Título VII del Decreto bolivariano de 1828, en donde se les asignaba a los párrocos un viático de 183 pesos, con la finalidad de descargar las erogaciones que éstos hacían recaer sobre la población indígena (Idem: 24-25). Concretamente, el protectorado estatal trataba por un lado de profundizar la influencia, si se quiere, "civilizadora" de los agentes eclesiásticos, pero controlando las ventajas personales que podían extraer de esta posición.

Este cambio, algo simple y aparentemente sin importancia,



---

fue motivo suficiente para que todo el cuerpo eclesiástico perteneciente al Obispado de Quito levantara su voz de protesta ante el Congreso, el 15 de octubre de 1831<sup>4</sup>. El argumento presentado tuvo como premisa una consideración sobre lo acontecido con el tributo, que debió ser repuesto porque

... En las repetidas alteraciones que hizo el gobierno Central para uniformar al Yndijena con el resto de Ciudadanos sobre contribuciones al estado, nunca llegaron a consentir en ninguna mudanza, por que hasta el caracter y esterioridades del tributo antiguo anelaron por conservar, allegados a las prevenciones y opinion que tenian formada junto con su primera educacion ...

Esta aseveración sostuvo que los indígenas no eran susceptibles de cambiar repentinamente de condición, y "Lo mismo sucede con la costumbre de costear los derechos Parroquiales ..." , agregando que este cobro era consustancial a la tarea evangelizadora, habiéndose entendido así desde las épocas coloniales. Finalmente, consideraron que la principal oposición a estas cargas provenían de los hacendados, quienes "... a sus ahorros, y menguas con los consiertos de los fondos, han pretendido agregar el gafe de eximir a sus jornaleros de toda prestacion al Cura ...".

---

<sup>4</sup> APL - Documentación, 1831, Leg. 9, Doc. 6

---

La pugna que empezó a manifestarse en estos términos no se solucionó en los años venideros y se caracterizó, como veremos más adelante, por los continuos avances formales del Estado sobre los derechos privados adquiridos por los curas y las consiguientes estrategias bosquejadas por éstos, para contrarrestar la norma que limitaba sus intereses.

### 1.3. *Tierra y Fiscalidad: Sin Novedades Destacables.-*

En materia de contribución y régimen de tierras, la Constitución no sanciona ningún dispositivo que afecte a la legislación que la antecede. Por tanto, se puede afirmar que la vigencia de la Resolución de 1828 continúa en estos rubros. Pero, es necesario hacer hincapié sobre la naturaleza de los terrenos comunales que consideraba la referida Resolución. Palomeque (1989: 10) asegura que quedaron

... vigentes parte de las leyes sobre tierras de comunidad, pero ya no se habla de adjudicar parcelas en propiedad a cada familia indígena sino en usufructo en tanto las tierras comunales se han convertido en "de reversión" y de propiedad del Estado; el sistema es que éste las entrega en usufructo a los indígenas a cambio de los servicios que estos prestan al culto y al Estado ...

Esta rígida afirmación debe afinarse mediante un ejercicio de concordancia. El Título V de la Resolución de

---

1828 que refiere precisamente a la tierras de los resguardos incluye tres artículos (Rubio Orbe, 1957: 23) en donde no hay nada preciso sobre las tierras de reversión.

Entonces, busquemos una secuencia que pueda darnos luces sobre las intenciones veladas y, así, si nos remitimos al Decreto firmado por Juan José Flores el 16 de enero de 1833 ordenando el establecimiento y provisión de escuelas para niños indígenas, veremos que su art. 4 manda realizarlo a partir de los sobrantes de los resguardos y demás bienes de comunidad conforme a lo dispuesto por " ... el artículo 6 de la ley de 11 de octubre de 1821.". Es decir, se remite a la legislación producida en el Congreso de Cúcuta para determinar los alcances del mandato. Ahora bien, el referido artículo dice lo siguiente:

Entretanto, los resguardos continuarán poseyéndose por los naturales, bajo las mismas reglas que se han observado hasta ahora [subrayado mío] : mas en donde haya terreno sobrante, o que sea necesario para el cultivo de las familias, deberá arrendarse para satisfacer la dotación de la escuela de primeras letras y estipendio de los curas, conforme a lo prescrito o que en adelante prescriba.

La intención del legislador en el Congreso de Cúcuta fue, definitivamente, el reparto de los resguardos en propiedad a los indígenas (Roldán, 1990: 30), y es lógico que así

---

sucediera en tanto las orientaciones ideológicas que se impusieron allí y el antecedente referencial al que parece estar remitiéndose el artículo que hemos transcrito, que no puede ser otro que el Decreto dado por Bolívar el 20 de mayo de 1820 en donde se ordenó devolver a los indígenas, como propietarios legítimos, todas las tierras que formaban parte de los resguardos (Idem.). Aun así, nos parece prudente argumentar la imprecisión del lenguaje cuando se utiliza el término "posesión" en el referido artículo, solo salvable cuando miramos el conjunto de lo legislado.

Frente a ello podemos decir que por estos años, en donde la influencia bolivariana es aún palpable, es imposible que se haya vuelto a la figura de las tierras de reversión, para justificar legalmente la exacción del tributo, pues recordemos que desde el Estado la contribución indígena se justificó sólo por un afán proteccionista frente a esta población, aún incapaz de asumir, sin problemas, la contribución ordinaria. Además de la inexistencia de una fuente alternativa de ingresos, por supuesto.

Bajo estas consideraciones, en donde la restauración del tributo y la preservación del régimen de propiedad campesina familiar fueron los elementos esenciales, se desarrolló el primer gobierno de Juan José Flores. Pero, hay un ingrediente más que en el plano práctico resultó crucial para entender algunas manifestaciones sociales acontecidas durante estos años. El reparto de las tierras de acuerdo al número y tamaño

---

de las familias componentes de una comunidad no tomó en cuenta la racionalidad de la economía campesina, que iba más allá de la simple explotación de una parcela de cultivo e incorporaba tierras que, aparentemente, no tenían uso y eran proclives a ser declaradas como "excedente" arrendable.

El 12 de julio de 1835 se presentó una solicitud ante la Convención Nacional firmada por el Protector de Indígenas de la Parroquia de Cañar, Cantón de Azogues, en representación de los indígenas de los anejos de Juncal, Capilla y Cuscum. Allí exponían su carencia de pastizales y bosques en donde recoger leña<sup>9</sup>.

Reclamaban el acceso a los montes de Charcay, terreno en donde mantenían un pleito con aquellos "... que se han llamado dueños de dicho Charcay ...", hallándose en la actualidad despojados de lo que consideraban su propiedad. El pedido, que tenía como objetivo ser declarados dueños de dichos pastos y leñas, ingresó por la Comisión de Peticiones en donde los HH. José Ma. Laso, José Ma. Pareja y Ramón de la Barrera, representantes por Pichincha, opinaron que el documento en mención debía ser procesado en la Comisión de Agricultura.

El dictámen de esta última, firmado por los HH. Fernando Márques de Plata, representante por Manabí, José Doroteo de

---

<sup>9</sup> APL-Documentación, 1835, Leg. 7, Doc. 1

---

Armero, de Pichincha, y Juan Bernardo de León, de Chimborazo, estimó que el Protector debía dirigirse a "... los jueces competentes a quienes corresponde dirimir controbersias de esta naturaleza ...", siendo esperable la probabilidad de éxito que tuvieron las partes del conflicto cuando debieron sujetarse al arbitraje de una instancia que no podía escapar a las correlaciones de fuerzas locales.

De igual manera, el 29 de julio de 1835 las autoridades Feliz Cacho y Agustin Yambay, representantes de los indígenas de Licto, pueblo ubicado en los términos de Riobamba, presentaban ante la misma Convención Nacional una solicitud en donde se manifestó que

... repetidas veces se ha mandado que nos repartan los resguardos o tierras de comunidad en porciones bastantes para que podamos con su labor subvenir a la mantención de nuestras familias, y lejos de llevarse al cabo una disposicion tan laudable, se nos ha despojado violentamente sin dejarnos ni una pequeña parte de las que desde nuestros mas remotos antepasados hemos poseydo pacificamente ...

Para agregar luego, que de esta situación

... el resultado hacido, que algunos particulares se formen grandes haciendas, mientras que nosotros somos victimas desgraciadas de la miseria e

---

**indigencia ...<sup>6</sup>**

Ante la magnitud de la denuncia, el Presidente de la Comisión de Gobierno, H. Mariano Miño, de Pichincha, exigió el 2 de agosto de 1835 un informe sobre estos acontecimientos, a la Municipalidad de Riobamba. El documento requerido ingresó a la Comisión el 12 de agosto y fue firmado por Nicolás Bascones, Diego Donosso, Fernando Velasco y Manuel Rodríguez, quienes manifestaron que lo expresado por los indígenas era simple instigación de personas interesadas en fomentar revueltas y que

...Antes de ahora, y en el año de 829 y 30, con ordenes terminantes del gobierno ... sin ningún reclamo de parte de los indijenas ... se remataron los sobrantes a senso, para fomentar escuelas en las Parroquias y sus posehedores han cumplido ecsactamente ...<sup>7</sup>

Las referidas autoridades municipales consideraron que este mecanismo había evitado mayores gastos para el fomento educativo, advirtiendo del peligro que se avecinaba si el pedido fuese cursado, ya que motivaría una oleada de reclamos difícilmente controlables, a lo que agregaban

" ... que estos terrenos no les son nesesarios por que poseen

---

<sup>6</sup> APL-Documentación, 1835, Leg. 7, Doc. 25

<sup>7</sup> Idem.

---

**mucha mas extension de lo que la ley les señala ...".**

Como hemos indicado líneas arriba, la demostración más vigorosa del poder político regional estuvo radicada precisamente en la instancia municipal en donde la presencia de los terratenientes era inobjetable. Por ello, no acusa ninguna sorpresa la actitud tomada por la Municipalidad de Riobamba cuando se le presentó un problema con las características expuestas, dejando entender que su posición no iba a allanarse a interpretaciones que redundaría en perjuicios para el sector que esencialmente representaban. Y ya que las gestiones de la Convención Nacional se interrumpen con la presentación del Informe de este organismo, y al no encontrar ninguna norma posterior que limitara la apropiación de tierras vía la declaratoria de excedentes, bien se puede argumentar que el Estado no tuvo la suficiente fuerza como para impedir su subordinación frente a los intereses regionales, al menos en esta materia.

Aún más, el Decreto del 5 de octubre de 1833 estableció en su art. 10 que los Concejos Municipales, como promotores de escuelas, debían indicar al Gobierno los fondos asignados para este fin y si tal aseveración aún no resulta lo suficientemente clara, podemos agregarle un texto suprimido en el borrador que trabajó el Congreso Constitucional de 1832 por considerársele redundante<sup>9</sup>, en donde se decía que era obvio

---

<sup>9</sup> APL-Documentación, 1832, Leg.10, Doc. 11



---

aplicar en estos fondos los productos del sobrante de los resguardos.

Pero, la propiedad cierta o aspirada de la tierra no era la única arista trazada por las demandas de los indígenas. Las decisiones aplicadas sobre la propiedad pública, por ejemplo, también perturbaron los intereses de esta población. Un muestra de ello fue lo acontecido con las tierras de ejidos pertenecientes a los municipios, materia de grandes remates en los años aurorales de la República al ser considerados como un medio para suministrar fondos.

El 5 de noviembre de 1832 el Congreso Constituyente, representando al Concejo Municipal de Quito, pide al ministro del Interior suspender los remates del ejido de Magdalena por el gran perjuicio que estaba ocasionando tanto a los indígenas como a las rentas de policía<sup>9</sup>. El Ejecutivo respondió dos días después que la materia no era incumbencia del Legislativo, lo cual fue acatado por este organismo acordándose que el litigio debía ser visto por el Poder Judicial<sup>10</sup>.

## 2. LA PRODUCCION LEGAL

Entre los temas que pueden extraerse de la legislación

---

<sup>9</sup> APL-Actas, CC, 1832

<sup>10</sup> Idem.

---

indigenista promulgada durante esos años, estuvo la insistencia en expandir la educación pública hacia estos sectores, normar el proceso de recomposición de tierras comunales presuntamente sobrantes, agilizar y dar mayor eficacia al cobro de los tributos, reglamentar tímidamente la actividad de la población campesina adscrita, e incidir en el rol protector del Estado.

### 2.1. *La Educación de los Indígenas.*-

En 1833 Juan José Flores decreta que deben fundarse escuelas de primeras letras para los niños indígenas. Lo notable de este documento es que en sus considerandos se sigue insistiendo sobre aspectos muy propios de la concepción liberal. Por ejemplo, dice que la promoción de la educación es un deber del Estado para permitir que los indígenas salgan de la ignorancia provocada por el sistema colonial; consecuencia esperable en los Libertadores, quienes siempre vieron la realidad no como un producto histórico sino como un ambiente que rechazaba el pasado e iniciaba una nueva era en completa desvinculación con éste.

Ahora bien, se ordenó que en estas escuelas no sólo se enseñe a leer, escribir, los principios elementales de aritmética y los fundamentos religiosos, sino también la Constitución del Estado (art. 2). El supuesto básico era considerar la acción educativa como la mejor vía para la transmisión cultural, estimando adecuada la orientación

---

lancasteriana, destinada a memorizar un conjunto de elementos calificados como indispensables para la vida en sociedad y no a crear una nueva manera de pensar. Es decir, en última instancia se seguía concebiendo la existencia de un mundo que era necesario incorporarlo a la vida civilizada mediante patrones culturales impuestos, actitud cuyas bases coloniales eran bastante manifiestas.

Esta posición se refrendó con las disposiciones reglamentarias. Se mandó formar juntas de educación, establecidas en los cantones y parroquias, encargadas de reclutar a los preceptores y habilitar los locales correspondientes, bajo la supervisión de un comisionado gubernamental que realizaría visitas periódicas (arts. 5 y 6).

Los fondos serían proveídos por los sobrantes de los resguardos y si luego de haberse procedido aún existiera un remanente, éstos se venderían en subasta pública dándose cuenta al Gobierno para su respectiva aprobación, destinando su producto preferencialmente a la construcción de escuelas. La responsabilidad de realizar tal operación recayó en los corregidores, teniendo además la obligación de medir y avaluar los sobrantes (art. 4). Esto, sin duda, fue un aspecto importante del referido Decreto pues tamaña facultad en un funcionario tan fácilmente cooptable por los intereses locales, debió proponer una vía muy transitada para el acaparamiento de tierras por parte de los hacendados<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Además, la situación legalmente ambigua de la propiedad comunal (carencia de títulos, tierras sin ocupación efectiva,

---

## 2.2 *Las Angustias Fiscales: Tributos y Adscriptos.*-

Con respecto a las otras materias, el Estado no ejerció una actividad decisiva. Sólo se restringió a reglamentar el cobro del tributo y tratar de evitar una excesiva explotación en las relaciones de concertaje y de servicios personales.

La herramienta legal para ejecutar de manera más controlada el cobro de la contribución indígena, permitiendo un mayor flujo de ingresos sin aumentar las presiones sobre los pagantes, ya estaba dada desde el 5 de octubre de 1833, cuando el Congreso Constitucional emite un Decreto intentando evitar los atropellos en la recaudación.

Es sintomático que se vuelva a considerar que la finalidad era poner fin a la "depresión" que ocasionó entre los indígenas el sistema colonial y ya que por el momento era necesaria dicha exacción, se hacía imprescindible la corrección de los abusos. Para lograrlo se dispuso que los indígenas morosos no pagasen sus deudas mediante el secuestro

---

etc.) facilitaron enormemente este proceso. A ello se asocia el hecho de que los linderos reclamados por la comunidad muchas veces incorporaba terrenos que no eran destinados al cultivo sino a otras actividades, por ejemplo, bosques de donde se extraía leña, corrientes y espejos de agua, pastizales, etc., y bajo esta situación era muy fácil asumir su falta de dueño y consiguiente disponibilidad. El principio actuante era, obviamente, el Estado como dueño de todos los terrenos sin propiedad y, por lo tanto, libre de disponerlos a su mejor parecer teniendo en cuenta los intereses sociales. Todo ello no tiene porqué conducir hacia el principio de reversión ya que se supone que para el Estado las comunidades no existen en ese momento.

---

de sus utensilios (art. 1), no podrían reducirse a prisión a sus mujeres e hijos por el mismo concepto (art. 2), ni hacer responsables a viudas ni herederos (art. 3). Además, dictaminó la abolición de los azotes así como las penas que merecían los infractores de esta disposición (arts. 5 y 7).

Al lado de todo ello se recuerda que no podría exigirse servicios personales sin consentimiento y previa estipulación del jornal (art. 8). Las faltas de los jornaleros y conciertos deben ser persuadidos de la mejor forma por el mayordomo o propietario y de no surtir efecto, debe concurrir el juez para imponer el castigo (art. 6).

Como podrá verse, gran parte de lo estipulado no contiene ninguna novedad con respecto a lo que se tomaba en cuenta incluso en épocas coloniales. Entre todo ello es de notar que reaparece la preocupación con respecto a los servicios personales, cuestión omitida por la legislación bolivariana, abocada más al intento de transformar las unidades comunales que a revertir las condiciones laborales dentro del polo hacendario.

Desde hacía algún tiempo los legisladores estaban tratando de controlar mínimamente el uso del trabajo indígena, en armonía con la opinión prevaleciente en el Ejecutivo. Por lo mismo en 1833, luego de haber escuchado el informe de la Comisión Ocasional de Indígenas, el Pleno resolvió insistir en los alcances del concertaje expuestos en la Ley de

noviembre de 1831, porque de lo contrario, decían, se atacaría la libertad personal de estos individuos contradiciendo las leyes proteccionistas coloniales que prohibían los servicios personales involuntarios. Deseaban que este tipo de contratos no tuvieran vigencia por más de un año ni se hagan antes de los dieciocho años de edad, ya que

... despues de tantos sacrificios por la libertad no debe haber un empeño en conservar antiguos abusos, ni debe suceder que el Gobierno tiránico haya sido mas filantrópico que el nuestro con esta clase miserable ...

Además, manifestaron su rechazo a que los indígenas rindan sus cuentas solo a fin de año y únicamente en las haciendas, porque consideraban que esa modalidad crearía un pretexto para sujetarlos contra su voluntad y que las liquidaciones se hicieran al antojo de los patrones o sirvientes<sup>12</sup>.

Para aclarar la actuación de los legisladores cuando trataron problemas de esta índole, se puede contrastar este Decreto con su respectivo borrador, documento referencial usado por el Congreso Constitucional de 1832<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> APL-Actas, CC, 1832

<sup>13</sup> APL-Documentación, 1832, Leg. 10, Doc. 11

Así el art. 3o, que anulaba cualquier responsabilidad de las viudas y herederos por deudas del difunto, se reformó en su parte final. Esta norma no tenía efecto en caso de presumirse a los herederos como poseedores de bienes suficientes. Inicialmente, el criterio discernible fue "lo necesario para el sustento de su familia", para luego cambiarlo "a juicio de la autoridad competente". Esto, como puede evidenciarse, trastocó los niveles en donde se decidía la continuación de la deuda: desde una autocalificación por parte de los descendientes se pasó a la evaluación de un funcionario. Con ello se intentó evitar el desfalco, pero el legislador no propuso ningún mecanismo alternativo para controlar la acción de dicho oficial, a quien se le confirió amplias atribuciones.

También está el caso del artículo 6o. (art. 5o, inciso 1o. del Borrador de 1832), que refería a las penas aplicables cuando la población concierta faltaba a sus deberes. Inicialmente solo se consideraba el arresto como medida correctiva, pero finalmente el texto se sancionó agregando la duplicación del trabajo.

En el mismo sentido se reformó el art. 7o., originado en el art. 5o inciso 2o. del Borrador, que estableció las responsabilidades del que castigare a los conciertos usando su propia autoridad. Además de la extinción de la deuda se añadía una multa que inicialmente corría entre 25 y 50 pesos para, en el texto definitivo, ser rebajada a los límites de 4

---

y 25 pesos. En los casos donde el indígena hubiera sido azotado o privado de su libertad por tres días, el propietario debía asumir lo prescrito para situaciones que atentaban contra la seguridad individual: se consideró un mínimo de 50 azotes, pero el texto final lo rebajó a 25.

El elemento recurrente en todos los cambios que sufrió el texto original, fue mejorar sustantivamente la posición de los propietarios. Aunque parece que la Comisión de Indígenas del Congreso entendió exactamente lo contrario, pues al remitir su Proyecto al Poder Ejecutivo utilizó los siguientes términos:

**Deseosa la comisión de indígenas de mejorar de algun modo la miserable condicion de esta clase recomendable, ha creido que el unico medio de conseguirlo, es el de proscribir muchos abusos que a pesar de las luces del siglo, y de las garantias que ofrece la Constitucion, se han arraigado en nuestro pais para perpetuar la desgracia de estos infelices...**

Posteriormente, en el mismo mes de octubre de 1833, el Congreso Constitucional dictó una Ley adicional al Decreto de 1828 especificando asuntos concernientes a la recaudación de la contribución personal de indígenas, incidiendo en la metodología de la cobranza para luego, el 9 de noviembre, emitirse desde el Ministerio de Hacienda una Resolución dirigida a todos los Prefectos de departamento aclarando



---

algunas dudas producidas por esta Ley adicional. Para los organismos fiscales era sumamente claro que el ramo de tributos empezaba a manifestar un declive bastante peligroso y, por lo tanto, había que reformar algunas prácticas.

Mientras el total sufría un estancamiento con tendencias a declinar, la participación del tributo en los ingresos fiscales mostraba preocupante deterioro (Rodríguez, 1981: 96). Las causas generadoras de este decaimiento fueron expuestas por la Comisión de Hacienda del Congreso Constitucional de 1833<sup>14</sup>, quien consideró el corto término dado a los recaudadores para la rendición de sus cuentas y la subdivisión de cantones en algunas provincias como los factores principales.

Ahora bien, la urgencia del erario nacional fue de tal magnitud que las presiones provenientes desde el Ejecutivo para agilizar la cobranza de la contribución indígena pronto derivó hacia una fuerte disputa con el Congreso. El primero de ellos consideró que la Ley promulgada para efectuar dicho cobro adolecía de graves deficiencias, sobre todo por los términos tan amplios que se habían otorgado a los recaudadores para finiquitar sus cuentas lo que "produciría los mas graves embarazos y angustias al Erario, que en los Departamentos interiores cuenta la contribucion de indijenas como su ramo mas pingue...", y ello porque el intervalo de algunos meses

---

<sup>14</sup> APL-Documentación, 1833, Leg. 5, Doc. 15

---

concedidos a estos funcionarios contraerían de tal manera los ingresos que sería imposible cumplir con las necesidades públicas más urgentes<sup>15</sup>. La Comisión de Hacienda consideró que estas observaciones no eran atinadas, puesto que las medidas ejecutadas buscaban precisamente la fluidez requerida por el Poder Ejecutivo<sup>16</sup>.

Los problemas fiscales no solo trataron de ser resueltos por el lado de los ingresos sino también adoptando medidas en el gasto. Este último tenía como elemento primordial en su composición el pago de sueldos a funcionarios, fue por lo tanto lógico que las medidas recayeran precisamente allí: en 1832 el Congreso Constituyente aceptó la propuesta del Ejecutivo y redujo los sueldos de Prefectos y Gobernadores, dándole algunos arreglos para que no entren en contradicción con otro proyecto que estaba en discusión y cuya materia era la suspensión de algunas oficinas prefecturales<sup>17</sup>. Esta medida produjo una reacción de estos funcionarios y el 6 de noviembre de 1833, el Congreso Constituyente contesta un reclamo que a través del Ministro del Interior habían hecho llegar los prefectos de Quito y Azuay y los gobernadores de Loja y Chimborazo, quienes pedían el

**... aumento de manos, auciliares en las Secretarias**

---

<sup>15</sup> APL-Documentación, 1833, Leg. 11, Doc. 8

<sup>16</sup> APL-Documentación, 1833, Leg. 11, Doc. 13

<sup>17</sup> APL-Actas, CC, 1832

de su cargo mediante a que por la supreción decretada por 2a. Ley de 19 de noviembre del año anterior, ha experimentado un grande atraso el despacho de los negocios publicos...

El Legislativo consideró que si bien el pedido era fundado no era procesable, porque las urgentes necesidades del erario publico así lo determinaba<sup>18</sup>.

Las causas, en realidad, tuvieron un rango de elementos mucho más amplio e iban desde la situación nacional hasta coyunturas específicamente locales. Está claro que el único ingreso importante en las regiones serranas lo constituyó el tributo indígena, produciendo un campo de conflicto entre el Estado y los poderes locales, para determinar los montos del flujo del excedente campesino<sup>19</sup>, aspecto potencializado por el modelo presupuestal vigente, elaborado durante todo el siglo XIX por los organismos regionales. Esta situación generó en la dimensión local un acuerdo entre corregidores, recaudadores y curaca para lograr que la recaudación fiscal se redujera mientras crecía la población (Palomeque, 1989: 12), con el objetivo de derivar un mayor margen de excedente hacia estas instancias, en perjuicio del Estado central.

---

<sup>18</sup> APL-Actas, CC, 1833

<sup>19</sup> Es muy importante tener en cuenta que hasta el siglo XX la sierra consumía más de lo que producía, en términos de la fiscalidad (Rodríguez, 1981: 91).

---

Además, debe tenerse en cuenta el posible crecimiento de la población adscrita a las haciendas<sup>20</sup>, cuya carga tributaria era adjudicada al propietario. Habría que preguntarse hasta qué punto estos hacendados estaban dispuestos o renuentes a realizar dicho pago y cuáles fueron las estrategias que perfilaron para evitarlo o diferirlo, frente a lo cual, como es obvio, el aparato estatal tenía poca posibilidad de ejercitar su coerción.

Estos fueron los aspectos fundamentales, a los cuales se le agregaron otros elementos que contribuyeron a entorpecer la fluidez del cobro, como la escasez de dinero, la inexactitud de los catastros y la poca habilidad del personal, agregando que no había nada dispuesto para evitar el ocultamiento de los contribuyentes o su desplazamiento de un lugar a otro; tal como presentaba la situación el ministro de Hacienda en su Memoria de 1833 ante el Congreso Constituyente (Vega Ugalde, 1987: 20).

### 2.3 *Prácticas de una Limitada Juricidad.* -

La conducta del Estado ecuatoriano durante estos años, nos indica su poca capacidad de respuesta frente a demandas

---

<sup>20</sup> Entre las causas podrían estar la disminución de la frontera agrícola de las unidades comunales, una lenta recuperación demográfica, la necesidad de "protegerse" en las haciendas frente a una excesiva carga impositiva, etc.

sociales que, incluso, llegaron a ser conocidas en sus instancias más altas. Las soluciones parciales frente a los problemas de coyuntura, no consideraron algunos factores determinantes que actuaron sobre el flujo de excedente creado por los indígenas.

En la Solicitud que dieron curso Feliz Cacho y Agustín Yambay el 29 de julio de 1835, en representación de los indígenas de Licto, ante la Convención Nacional (una de cuyas partes ya hemos expuesto líneas arriba)<sup>21</sup> se argumentaba que el art. 15 del Decreto bolivariano de 1828 eximía a los indígenas "... de pagar todo derecho y toda contribución a mas de la personal ...", pero a pesar de ello la Municipalidad de Riobamba les había impuesto un gravámen sobre su producción de chichas y joras aun en aquella utilizada para "... las siembras de nuestras sementeras, cosechas, casamientos, y otras ocurrencias ..."<sup>22</sup>. Pero ello no era todo. Además, consideraban excesivo el trabajo que debían realizar en los denominados "aucilios", léase trabajo subsidiario,

... que se nos obliga prestar por seis o cuantas semanas quieran los SS Alcaldes Municipales de Riobamba por año, por el escaso jornal de un real ...

---

<sup>21</sup> APL-Documentación, 1835, Leg. 7, Doc. 25

<sup>22</sup> Iguales fueron los términos de la denuncia hecha por los indígenas de Yaruquíes, pertenecientes también a Riobamba, cuyo documento fue adjuntado al de los de Licto.

---

y en donde, conjuntamente con la fuerza física exigida, se cargaban otros gravámenes

... pues que para completar las escesivas tareas que se nos ecsijen de toda clase de Piedras, Varro, etc. nos vemos obligados a pagar de nuestro peculio, un doble o triple del espresado jornal a los que nos ayudan para fletar las vestias necesarias para el transporte de los indicados materiales para libertarnos del castigo que en su defecto se nos impone ...

Al igual que en la situación expuesta respecto a las denuncias sobre apropiación de tierras que activaron estas comunidades, la Municipalidad de Riobamba también tuvo respuesta para estas materias<sup>23</sup>. En el caso del ramo de chichas argumentó que con él se sostenía al maestro de escuela y era elemento de ayuda para refaccionar obras públicas, además,

... La solicitud de los indíjenas no merese la consideración de la Asamblea Nacional ... el objeto de la solicitud, no deve tener otro interes que poniendo en menos valor la jora dejandola libre de impuestos, tendrian chicha mas barata para estar constantemente embriagados.

---

<sup>23</sup> APL-Documentación, 1835, Leg. 7, Doc. 25

---

Con respecto al trabajo subsidiario, la Municipalidad pidió al Congreso Nacional que considere "la natural tendencia de los indijenas a la ociosidad, y a la embriagues, para equilibrar las razones con que hubiesen apoyado la solicitud". Es por esta conformación natural, continúan las autoridades municipales, que la existencia de un mercado de trabajo no se dá, y

...No hallando medios de conseguir brazos que busquen boluntariamente la ocupacion, la practica y la evidencia ha obligado conserbar sin ninguna alteracion, la obligacion que se impuso a los pueblos de contribuir a fomentar la poblacion ...

Quedando como último argumento que a través de esta vía se monetariza mínimamente la economía de los indígenas y ello permite viabilizar el cobro de la contribución personal.

Pero, ninguna de estas situaciones denunciadas produjo una movilización de las fuerzas políticas que se encontraban representadas en la Convención Nacional. El problema, para todos ellos, seguía siendo encontrar alguna forma que optimizara la recaudación de la contribución personal, pero siempre bajo un marco protector que paliara los cargos de conciencia y, sobre todo, las justificaciones para potenciales revueltas.

---

Lo anterior lo podemos corroborar a partir del ingreso de una solicitud al Congreso el 13 de marzo de 1837, apoyada por la totalidad de indígenas de las parroquias de Yaruquíes, Licto y Punín, pidiendo se expida un Decreto que especifique cuáles eran las obras susceptibles a ser declaradas de utilidad pública, para evitar que se les movilize por concepto de servicios personales<sup>24</sup>. Adviértase que los actores y los pedidos son esencialmente los mismos que estamos viendo para 1835 lo que ilustra bien sobre la ineficacia del Estado que estamos argumentando.

Esta vez el pedido fue recepcionado por la Comisión de Peticiones de dicho Congreso, conformado por los HH. Evaristo Nieto, Juan Alvares del Barco, ambos de Manabí, y Antonio Carrasco, de Cuenca, quienes opinaron que éste tenía fundamentos como para ser procesado y convertido en mandato, entendiendo por obras públicas

... la compocision de caminos, Calsadas, Puentes y Casas de Gobierno; y los trabajos de los particulares, no deben ser asistidos por los indígenas sino despues de un combenio libre, y espontaneo del jornal que deben ganar, y del tiempo que deben prestar sus servicios ...<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup>APL-Documentación, Cámarade Representantes1837, Leg. 12, Doc. 27

<sup>25</sup> Idem.



---

Este Informe fue aprobado por el Pleno del Congreso el 6 de abril de 1837, agregándose que la autoridad que permitiese tal situación se haría acreedora a una multa de 500 pesos y si fuese teniente de 50 pesos. El borrador del Decreto ya estaba listo hacia el 8 de abril de ese año<sup>26</sup>.

#### 2.4. *Los Resultados del Primer Floreanismo.-*

El curso de los acontecimientos, permite decir que la República ecuatoriana se estrena sin vislumbrar cambios con respecto a las últimas resoluciones bolivarianas. En términos jurídicos, la existencia de los indígenas no supuso la existencia de resguardos y ello debió producir una gran ofensiva por parte de las haciendas las cuales, sin la intermediación directa del Estado, vieron acrecentar su área a costa de tierras comunales cuya condición legal era, por lo demás, bastante precaria en tanto se sujetaba más a un régimen consuetudinario que a la sanción escrita. La debilidad del poder central y el vigor de las instancias locales jugaron un rol primordial para que el proceso de reasignación de tierras tuviera efectos exitosos.

El Estado redujo su actividad a la insistencia de su tarea protectora, generadora de civilización, mediante un sistema educativo conducido por los curas párrocos, aunque es preciso resaltar la inclusión de aspectos seculares como la

---

<sup>26</sup> APL-Documentación, Cámara de Representantes 1837, Leg. 11, Doc. 20

---

enseñanza de la Constitución.

Además, incluyó de manera explícita la problemática concerniente a la población adscrita a las haciendas, haciendo sospechar que en términos cuantitativos ella empieza a adquirir un rol predominante. El interés mostrado no fue fortuito o algo cargado de consideraciones meramente humanitarias. Sucede que el agobio fiscal se reflejaba en el paulatino declive que manifestaba el monto del tributo indígena. Dado que esta situación no estaba en sintonía con la dinámica social imperante que, en todo caso, sugería la inexistencia de un profundo declive demográfico, se suponía que la población indígena estaba optando por el refugio concedido por la hacienda. Bajo esta situación, era evidente que la recaudación tenía que poner en práctica otras estrategias, que incidiera de manera más directa en el control de los adscritos, pues las posibilidades de evadirlo por quien estaba obligarlo a pagarlo, es decir el hacendado, eran mucho más eficaces que las sustentadas por las unidades campesinas.

A pesar que los iniciales esfuerzos republicanos en el Ecuador, intentaron ensayar una administración más centralizada, equilibrándola con la fuerte presencia de los poderes regionales, lo cierto es que no tuvo el aliento suficiente para un enfrentamiento frontal. Este proceder debilitó profundamente una actitud que pudo plantearse de manera más firme cuando se tocaba el aspecto de la población indígena.

---

Pero, el resultado es explicable. No fue solamente un ambiente de dilucidación de fuerzas para el control político de la naciente república lo que determinó la tibieza de la posición centralista y liberal. Esta situación fue expresión de una estructura social y económica que no permitió, ni por la reconversión productiva de los hacendados serranos ni por la activación de factores exógenos, la modernización del aparato productivo que hubiese desembocado en la disolución de relaciones tradicionales en el campo.

### 3. VICENTE ROCAFUERTE Y EL AUTOCRATISMO DEMOCRATICO

#### 3.1 *Razones para un Nuevo Orden.* -

Transcurridos los primeros cinco años de vida independiente, el caos cundió en la joven República. La falta de pragmatismo fue sindicado como uno de los mayores problemas que se debía afrontar, para que no continuara vigente una desorganización peligrosa para la incipiente y aún débil unidad lograda.

Por ello, la necesidad de un "mínimo de Estado" efectivamente representativo, fue el *leit motiv* en la conducta de Vicente Rocafuerte, para quien el dato surtido por la realidad concreta, sería la base para impulsar la organización de un cuerpo político "posible" dentro de los parámetros republicanos. Así, consideró que el Ecuador estaba compuesto

---

por personas libres y siervos, de los cuales solo se interesaba por los primeros ya que "la mayoría india dependía del dominio privado" (Demélas y Saint-Geours, 1988: 119).

El resultado fue un autocratismo democrático, diseñado como la forma idónea para llevar a cabo la "misión" redentora que se habían impuesto y, de esa manera, luchar contra los rezagos oprobiosos del pasado colonial y el desorden anárquico que había producido las luchas caudillescas. El "presentismo" inmerso en esta posición era evidente, siendo su principal motivación el deseo de construir un país que estaba aún lejos de su realización.

Entonces, la "misión" concebida por Rocafuerte debía colocar las verdaderas bases de la emancipación. Para ello consideró necesario organizar la instrucción, pilar sobre la cual debía descansar la nueva república, y renovar la burocracia pública, bajo el criterio de un reclutamiento que asumía la libertad del individuo en relación directa con la posesión de riquezas (Idem.: 199-20). Mediante estos mecanismos, pensaba asegurar la existencia de una nueva casta de dirigentes, que fundaran una aristocracia legitimizada por la propiedad y el talento, con lo cual se evitaría el peligro de la profesionalización de la vida política, por aquellos que tenían "su patria en el estómago" (Idem.).

la exposición de motivos de las directrices de su acción gubernamental están resumidas en el Mensaje que leyó frente a

---

la Convención Nacional, reunida en Ambato el mes de junio de 1835 (IMA, 1985: 211-34). Luego de un detallado recuento de los hechos acaecidos en los años anteriores, justificando su actitud frente a ellos, Rocafuerte aseguró que el Ecuador estaba ubicado en una "falsa posición" ya que el paso de un régimen colonial hacia un sistema democrático se produjo sin haber existido esa " ... pura moral de la que nace el espíritu público ..."<sup>27</sup>, siendo las leyes fiel reflejo de estas contradicciones.

Rocafuerte ponía como ejemplo a la Constitución de 1830, que a su parecer presentaba "raras anomalías" pues

... Al lado de las declaraciones de la soberanía del pueblo, de la creación de un cuerpo legislativo, de la distribución de los poderes, de la libertad de imprenta, y otras semejantes, que son puramente democráticas, están la intolerancia de otros cultos fuera del romano, el reconocimiento de fueros privilegiados, el pupilaje de los indígenas, y el statu quo de los establecimientos eclesiásticos y monacales, que han consagrado nuestras leyes coloniales ... (Idem.: 226).

Estos reparos, continuaba Rocafuerte, no eran sino

---

<sup>27</sup> Para Rocafuerte la democracia se sustentaba en " ... las buenas costumbres, la instrucción pública y la cómoda subsistencia y agradable modo de vivir de las masas ...".

muestra de la profunda heterogeneidad que presentaba la población ecuatoriana, lo que impedía por el momento el establecimiento de una democracia pura. Pero, no había que confundir esta aseveración con una postura a favor de la monarquía; porque proponía más bien la búsqueda de un término medio entre estos dos extremos, que evitase jactarse "... de un quimérica libertad que solo se encuentra en las hojas de la Constitución ..." y sacar de la triste condición que muestra esa heterogénea población conduciéndola hacia la civilización.

A partir de estas consideraciones, Rocafuerte delineaba un orden de prioridades en las necesidades que manifestaba el Ecuador. La dación de una nueva Constitución debería evitar los deslices de 1830, proveyendo los medios adecuados para arribar a una democracia plena. Entre estos medios contaba con la reforma del clero<sup>28</sup>, otorgarle al Estado un rol más activo en el desenvolvimiento económico del país<sup>29</sup>, reformar la Hacienda pública<sup>30</sup>, organizar el Poder Judicial, y fomentar la

---

<sup>28</sup> Específicamente, la educación de los sacerdotes, la abolición de ciertos abusos y la extinción de días de fiesta que " ... entorpecen el desenvolvimiento de la riqueza ...". Todo ello porque Rocafuerte estimaba que los curas eran los maestros naturales del pueblo y, por lo mismo, los agentes transmisores de una moral pública que garantizaría los pactos sociales.

<sup>29</sup> En donde se juzgaba que el Estado debía eliminarlos obstáculos a la libre circulación de las mercancías, mejorando los caminos, reglamentando el peaje y actuando sobre las aduanas. Además, aprobaba la abolición de los estancos, monopolios y privilegios así como la formación de aranceles adecuados que impidan el contrabando.

<sup>30</sup> Creía que ellase hallaba en "...estado deplorable ...", caracterizada por unas rentas consumidas con anticipación, recursos agotados y el peso de una deuda pública

instrucción pública<sup>31</sup> .

Estos fueron los principios que guiaron la Constitución de 1835. Como es de suponer, no hubieron cambios en lo referente a la condición ciudadana<sup>32</sup>, aunque los requisitos exigidos para ser designado elector parroquial tuvo un agregado fundamental: no podía tener mando ni jurisdicción en el cantón o parroquia que representaba, para evitar que el

---

impagable por el momento. Para cambiar esta situación se hacía indispensable ordenar el fisco en los departamentos, fomentar la minería, contener los abusos que hacían los corregidores en el cobro del tributo y reprimir el contrabando.

<sup>31</sup> Rocafuerte afirmaba que la instrucción del pueblo afianzaba la libertad y destruía la esclavitud. Pero, exigía que no se confundiera entre aquello que él llamó "la gloria literaria" con el "grado preciso de instrucción":

**...La primera exige institutos, academias, costosos establecimientos, sabios de primer orden, poetas, filosofos, y célebres artistas; la segunda se contenta con el arte de leer, escribir y contar, humilde en sus aspiraciones, a simples nociones de moral y política, a cortos elementos de otras materias para el ejercicio de artes y oficios ... (IMA, 1985: 231).**

<sup>32</sup> Los principios para la adquisición de la ciudadanía que rigieron en la Constitución de 1830, se basaron en la negación de su universalidad; restringida a ciertas categorías económicas, para asegurar la independencia del elector. A partir de ello las elecciones eran de segundo grado.

Esta restricción del sufragio, así como el requisito del censo, son vestigios de un antiguo criterio según el cual la función de las asambleas representativas consistía en votar impuestos para las necesidades económicas del Estado. En el caso del legislador americano, éste privó del sufragio, especialmente, a los sirvientes domésticos y todos aquellos que tenían, de una manera u otra, lazos de dependencia hacia otra persona, los cuáles habrían dado a sus amos gran fuerza electoral sin esta prohibición. Tenemos que considerar que este principio rigió todas las Constituciones hasta el año de 1861.

---

puesto burocrático sea utilizado para influenciar el voto.

También se alteró las funciones de las asambleas electorales. Además de elegir a los senadores y representantes provinciales, se les facultó para hacer lo mismo con los concejeros municipales, así como proponer una terna al Ejecutivo para escoger entre ellos al Gobernador de la provincia (arts. 16 al 22).

Con respecto a esto último, se recordará que en la Constitución de 1830 el Gobernador era nombrado a partir de la iniciativa del Consejo de Estado, lo que induce a pensar que ahora habría una intención más laxa con respecto a la centralización de las decisiones, cuestión corroborada en el acápite 10 del art. 62 de la Constitución de 1835, que permite al Presidente elegir a este funcionario, pero pudiendo rechazar la terna por una sola vez luego de lo cual insiste la misma Asamblea Electoral y, en caso que ésta haya sido disuelta, el Concejo Municipal (Trabucco, 1975: 52-53).

Como era de esperar, Rocafuerte se opuso tajantemente a esta disposición porque consideraba que el poder popular había sido usurpado por los "oligarcas" y eran ellos, en realidad, los que resultaban siendo los electores de este funcionario, poniéndose en competencia con el poder central (Vega Ugalde, 1987: 66). La cuestión tenía una importancia táctica de primer magnitud, ya que eran los gobernadores quienes presidían los concejos municipales teniendo, incluso,



capacidad de veto a las decisiones emanadas de estos últimos; además, estos funcionarios administraban la Hacienda Pública, presidían las Juntas de Diezmos, etc., lo que le daban

... un margen discrecional para favorecer económicamente a determinados individuos, y en efecto lo hacían, lo que provocaba además el reforzamiento del poder local sobre una determinada fuerza de trabajo a la que se acudía para exigir recaudación, ya que era común que se nombrase colectores o corregidores -que cobraban la contribución de indígenas- a los hacendados de un cantón ... (Idem.: 66-67).

### 3.2 Racionalizando la Administración.-

Otro cambio sustancial ocurrió en el Título de Régimen y Administración Interior. La unidad más importante ya no serían los departamentos, los que desaparecerán, sino las provincias, seguidas de los cantones y parroquias; correpondiendo el gobierno político al Gobernador, Corregidor y Tenientes, respectivamente (arts. 82 al 84).

Esto es muy importante, en tanto la idea de un Estado centralizado, lo suficientemente fuerte como para poder controlar las tendencias regionalistas, estaba en armonía con dicho ordenamiento. Junto a ello, a su vez, se conformó un Congreso bicameral que tenía el objetivo de inhibir estas

---

manifestaciones y vitalizar una visión más centralizadora.

La reacción frente a dichos preceptos, provino de la representación costeña, para quienes esta medida era una forma de incrementar la representación serrana. El inicio del conflicto, generado por la eliminación de los departamentos, partió de un Dictámen en minoría de la Comisión de Constitución de la Convención Nacional.

El 4 de julio de 1835 los HH. Francisco Marcos, José Antonio Campos y Juan José Casilari, representantes por Guayaquil, consideraron que dicha supresión no tenía ninguna utilidad, al igual que la creación de una diputación permanente en Quito, pues debido a su excesiva distancia de las provincias, no podía significar una solución a la falta de fluidez en las comunicaciones entre la actividad legislativa y la sociedad<sup>33</sup>. Hacia el 11 de julio esta posición se fortalece por la incorporación de los restantes representantes guayaquileños y en donde los términos exigidos se plantearon de la siguiente manera:

**La experiencia ha persuadido que el regimen Departamental, sobre consultar ahorros en los fondos públicos, ha proporcionado inmediatos recursos, ... y prevemos al contrario que el sistema de provincias aumente los dispendios de la hacienda, y proporcione**

---

<sup>33</sup> APL-Documentación, 1835, Leg. 4, Doc. 3

---

a los enemigos del repaso público, favorables coyunturas para rebajar la obediencia en los lugares distantes ...<sup>34</sup>

Aunque es importante considerar que los diputados firmantes, señalaron que el acuerdo no menguaba las diferencias mantenidas entre las provincias costeñas. El aspecto principal era el predominio de Guayaquil sobre las restantes, especialmente sobre Manabí; y aún así esto no fue óbice para que los guayaquileños alegaran representar también los intereses de esta última. Se argumentó que del nuevo régimen provincial solo iba a surgir una situación en donde " ... las porciones ecuatorianas que gozaban de un ramo distinguido, seran desde hoy pequeñas colonias ..." .

El mismo día, estos representantes ingresaron otro Informe en donde la materia concernida fue el problema de la diputación permanente<sup>35</sup>. La oposición a ella, y su voto favorable a la conformación de Cámaras de Distritos, se justificó como una forma de evitar "... los asaltos del poder, que enfrene la lisencia y que observase de cerca las necesidades de los pueblos ...".

La tensión siguió profundizándose en los días siguientes, llegándose a una situación límite el 18 de julio de 1835. El

---

<sup>34</sup> APL-Documentación, Leg. 4, Doc. 4

<sup>35</sup> APL-Documentación, Leg. 4, Doc. 5

---

diputado por Guayaquil José Antonio Campos, miembro de la Comisión de Constitución, mediante un Informe en minoría<sup>36</sup>, consideró que el proyecto de bases contenía un artículo que tendía a diluir el pacto de unión que habían celebrado los diferentes pueblos cuando se organizaron en República independiente.

El diputado en mención estaba refiriéndose al mandato que establecía que cada una de las provincias concurrieran con dos senadores para formar una de las Cámaras del Poder Legislativo:

... Esta proposición se presenta atacando directamente uno de los principales artículos de las bases que con mucha justicia dispone que los antiguos departamentos sean representados igualmente por su territorio, sea cual fuese la división que se haga de ellos ...

Resultaba que, a partir de la división de los antiguos departamentos en provincias, Quito iba a tener una representación mayor que Guayaquil y Azuay por haberse dividido su territorio de manera más fraccionada.

Los resultados del fortalecimiento de la centralización estatal llevada a cabo por Rocafuerte terminaron por favorecer

---

<sup>36</sup> APL-Documentación, 1835, Leg. 4, Doc. 7

a la representación política quiteña otorgando, paradójicamente, el mecanismo adecuado para hacer de ese Congreso la más importante instancia de oposición a su política en los años venideros.

### 3.3. *Los Roles para los Indígenas.-*

Rocafuerte consideraba que la población indígena no debía ser tomada en cuenta ya que era **"una masa cautiva patrimonio de los curas y de las autoridades militares"** (Demélas y Saint-Geours, 1988: 118). La representación más cercana de lo que podía ser la libertad se la otorgaba la costa (Idem.:119), en claro contraste con la opinión que tenía de la sociedad serrana. Ambos elementos diseñarían una práctica singular con respecto a la población indígena.

El accionar político mediante un "autoritarismo democrático" como la forma para modernizar el país, encaminó a Rocafuerte hacia el debilitamiento de los elementos tradicionales de la sociedad ecuatoriana. Por ello, siendo aún Jefe Supremo de Guayaquil, consideró necesario abolir el tributo indígena en esa provincia, promover la enajenación de las tierras baldías y sobrantes de comunidad, y extinguir la deuda de los conciertos para que puedan contratarse por un salario (Vega Ugalde, 1987: 48). Los objetivos eran claros y precisos: por un lado, esperaba acelerar las migraciones internas para favorecer un necesario crecimiento demográfico de la costa (Demélas y Saint-Geours: 1988: 119) y, por otro

---

lado, dinamizar los mercados de tierras y trabajo para atacar las bases mismas del sistema imperante en las serranías.

Pero los objetivos propuestos contaron con la todavía vigorosa reacción producida desde el lado de los terratenientes asentados en la sierra, y es así que incluso en los congresos constitucionales muchas de estas medidas fueron rechazadas, sin conseguir que se conformasen aunque sea en un mandato formal (Vega Ugalde, 1987: 49)<sup>37</sup>. Luego del triunfo en Miñarica, esta tensión se agudizó y Rocafuerte tuvo que enfrentar una fuerte oposición legislativa, especialmente en 1837 (Idem.).

Bajo este escenario, no fue extraordinario que siguieran activas las mismas tendencias de los años anteriores. La Municipalidad de Cuenca, a través de su Procurador, ingresó un Informe a la Comisión del Interior del Congreso el 17 de febrero de 1837, en donde pedía agilizar la transferencia de los terrenos considerados sobrantes y de esta manera no dar lugar a litigios dilatados, siendo el principal impedimento para que ello acontezca la vigencia de una Ley dada el 23 de agosto de 1835<sup>38</sup>.

La exposición del Procurador argumentó que muchos de los terrenos comunales de Cuenca, luego de dos composiciones

---

<sup>37</sup> Entre ellas tenemos el de la venta de los sobrantes de tierra y el de la modificación del Reglamento de Policía.

<sup>38</sup> APL-Documentación, 1837, Leg. 5, Doc. 16

---

realizadas durante el siglo XVIII (los años de 1708 y 1740), habían revertido hacia la propiedad privada. Ello dinamizó a la Comisión mencionada, conformada por dos guayaquileños, Francisco Marcos y Diego Noboa, y dos cuencanos, Ignacio Torres y Atanacio Carrión, produciendo un Proyecto, finalmente aprobado el 28 de febrero de 1837, en donde se consideró que

... la observancia de esa ley puede dar lugar a dilatados litigios, con notable perjuicio del derecho de propiedad; se declara que ella no debe subsistir en lo sucesivo; y en los tribunales arreglen sus decisiones a las disposiciones preexistentes, sin que se perjudique en manera alguna la propiedad fundada en justos títulos.

En idéntica medida, Rocafuerte también contó con la oposición de la Iglesia. A pesar de declararse a favor de la libertad de cultos, no reaccionó cuando los constituyentes de 1835 siguieron considerando a la religión católica como la única oficial. Pero, uno de los puntos conflictivos se desencadenó, más bien, por un aspecto que la Iglesia creía como propiamente suyo: la instrucción pública.

#### 3.4. *Estado, Iglesia y Educación Pública.*-

Si bien Rocafuerte había considerado que los curas eran los agentes idóneos para transmitir los términos morales

---

adecuados para una nueva sociedad, siempre mantuvo su autonomía frente a la Iglesia, intentando subordinarla al mandato civil en los asuntos "temporales"(Idem.: 74), incluyendo el aspecto referido. Dictó medidas para secularizar colegios religiosos y abrir escuelas públicas en cada uno de los cuatro conventos más grandes de Quito (Idem: 80), creando una nueva arista en el conflicto mantenido entre ambas instancias. Pero como vamos a ver, este fue solo un aspecto de las tirantes relaciones entre Rocafuerte y la Iglesia, y quizás no la más importante.

En el transcurso de su gobierno, Rocafuerte emitió dos decretos muy importantes para la población indígena. El primero, expedido el 2 de setiembre de 1835, trataba de corregir una serie de abusos; posteriormente, el 17 de abril de 1837, otro Decreto disponía que no podía exigírseles ningún impuesto extralegal.

Cuando la Convención del Ecuador sancionó los abusos contra indígenas pensaron, sobre todo, en las exacciones económicas realizadas por los curas. Así, empezaron a prohibir los priestazgos contra voluntad, recordando a los párrocos que no podían efectuarse más de cuatro fiestas por año (art. 1). También se trató de limitar el cobro de derechos eclesiásticos, mandando que no se les exiga a los deudos de un difunto, el pago de entierros pomposos ni otros derechos, aun cuando el finado haya poseído regular cantidad de bienes (art. 2), recordando a los párrocos que los pagos



---

eran establecidos por el sínodo, únicamente.

También se retomó el asunto de los diezmos, aclarando que no eran sino la décima parte de los frutos cosechados y pastos existentes, exceptuándose las aves y animales domésticos en el caso de no llegar a sumar la decena; recordando a los diezmeros que su actitud no puede ser, en ningún caso, violenta (arts. 4 y 5).

Se vuelve a insistir sobre algunos aspectos que deben tomarse en cuenta sobre la cobranza de los tributos, sobre la prohibición de los servicios personales sin pago, y la promoción educativa a cargo de los concejos municipales y curas párrocos (arts. 6 al 13), que ya habían sido materia de leyes anteriores.

De idéntica forma, el Decreto del 17 de abril de 1837 dado por el Congreso del Ecuador, declara en su considerando que no podía cobrárseles a los indígenas ningún impuesto fuera de la ley pero que, a pesar de ello, se ha introducido esa práctica a sabiendas de estar sancionada legalmente la prohibición de los servicios personales. El articulado subsiguiente está destinado a prevenir tanto a curas como a corregidores de lo ilícito de este proceder y, por lo tanto, merecedor de sanción si así aconteciere<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> En el caso del Corregidor se advierte que no puede utilizar el pretexto de reserva para ejercer estas prácticas. A su vez, a los curas se les recuerda que no pueden cobrar por derechos bautismales, fé de muertos o por cualquier otro

---

En realidad, ambos dispositivos conforman una unidad, tanto entre ellos como con la Ley del 5 de octubre de 1833, quedando refundidos en un texto único por expresa decisión del legislador. La intención sigue siendo el ajuste a ley de las prácticas llevadas a cabo con la población indígena, pero la constante reiteración de los textos hablan por sí solos de la falta de eficacia para erigir un adecuado sistema de control. Aunque es notorio, en estos dos últimos cuerpos legales, un cuestionamiento frontal a la acción de los agentes eclesiásticos que, sin ninguna duda, debió ser fuente de intensos desacuerdos entre el Ejecutivo y los mandos de la Iglesia.

Estas intenciones se evidencian cuando analizamos el borrador del proyecto que culminó con la Ley del 17 de abril de 1837<sup>40</sup>. La redacción original de los considerandos, refería abiertamente a las autoridades que se les trataba de recortar sus atribuciones, es decir, curas y corregidores, que fue eliminado del texto definitivo. También el art. 10. sufrió modificaciones ya que en un primer momento no se impuso como pena para el corregidor que incumpliera con sus obligaciones, la destitución del cargo, tal como quedó finalmente establecido, sino únicamente la imposición de multas. Para el caso de los curas que incurrieren en faltas, inicialmente se

---

título que no esté autorizado por la ley. Además, vuelve a declararse la prohibición de los priotazgos contra voluntad y la celebración de más de cuatro fiestas anuales.

<sup>40</sup> APL-Documentación, 1837, Leg. 11, Doc. 30

---

estimó como única pena la suspensión de sus beneficios por dos años, para, finalmente, incorporar una medida menos drástica: una suspensión de dos meses para aquellos que faltasen alguna disposición por primera vez y proceder a la suspensión de dos años solo en caso de reincidencia.

El objetivo final de este conjunto legal fue controlar la acción de los agentes eclesiásticos y funcionarios gubernamentales que actuaban al interior de la población indígena. Pero sus pobres resultados fue fruto de una activa presión que ejerció la Iglesia sobre el aparato legislativo. Esto se reflejó en la atenuación de las medidas que el Estado estaba llano a ejercitar sobre la acción de sus representantes, lo que no aconteció para el caso de los corregidores donde la tendencia fue, más bien, inversa.

A partir de este panorama, entonces, se puede decir que Rocafuerte consideraba que una función primordial del Estado radicaba en el intento de eliminar las relaciones de servidumbre, lo cual, unido a la expansión del sistema educativo, crearía las bases para una verdadera participación popular en las cosas públicas. Es así como el indígena de la sierra, no pudo ser percibido sino como una masa informe, sin identidad, a la que se debía otorgar la protección debida y tenderle los medios adecuados para que en futuro no muy lejano pueda incorporarse a la vida ciudadana. Es decir, no hubo en Rocafuerte una gran diferencia con respecto a situaciones antecedentes aunque, es justo reconocerlo, la perspectiva que

---

tenía sobre el problema social que presentaba el Ecuador en su conjunto, incluyendo allí la población indígena, estaba mejor sistematizada y contenía una proyección mucho más realista que la manifestada por sus antecesores. En todo caso a Rocafuerte no le interesaba el indígena como tal, abyecto y miserable en su concepción, sino como un grupo anónimo que la "misión" debía redimir.

Impulsar un "programa" de tales características tuvo necesariamente que capear la fuerte reacción proveniente desde los sectores tradicionales, en donde se incluía la participación decisiva de la Iglesia. Es evidente que Rocafuerte no solo creía en una centralización política sino que, además, ella debería producirse bajo la primacía de la costa cuyo polo exportador revelaba un creciente dinamismo necesitado de romper las trabas para una libre movilización de la mano de obra requerida.

En términos ideológicos esta situación se traducía en el intento de desmontar las relaciones serviles pero, a diferencia de las actitudes antecedentes, Rocafuerte dirige su acción contra el sistema hacendario y no impulsa ninguna medida significativa para la transformación de las comunidades. Con ello tenemos otro indicador muy sugerente para asumir como cierto que la ofensiva terrateniente sobre las comunidades en los primeros años de la República, así como la incorporación de fuerza de trabajo al interior de estas unidades, fue exitoso.

---

Ahora bien, si unimos esta intención al hecho de que asumía la democratización de la sociedad a partir de una mayor educación, a la que se incorporaría elementos seculares muy importantes, y la apertura de vías para la posesión individual de riqueza; era evidente que el conjunto de medidas que trató de ejecutar iban en directo desmedro del poder del terrateniente tradicional serrano, cuyas bases descansaba precisamente en estas carencias.