

Ana María Goetschel

Moral y orden
La delincuencia y el castigo
en los inicios de la modernidad
en Ecuador



© 2019 FLACSO Ecuador
Impreso en Ecuador, julio de 2019

Cuidado de la edición: Editorial FLACSO Ecuador

ISBN FLACSO Ecuador: 978-9978-67-511-3

ISBN Abya-Yala: 978-9942-09-648-7

Flasco Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803

www.flasco.edu.ec

Ediciones Abya-Yala

Av. 12 de Octubre 14-30 y Wilson, bloque A UPS

Quito-Ecuador

Tel.: (593-2) 396 2800 Fax: (593-2) 250 6267

editorial@abyayala.org

www.abyayala.org

Goetschel, Ana María

Moral y orden : la delincuencia y el castigo en los inicios de la modernidad en Ecuador / Ana María Goetschel. Quito : FLACSO, Ecuador : Abya-Yala. 2019

xvii, 211 páginas : ilustraciones, figuras, fotografías, tablas.
(Serie Académica Atrio)

Bibliografía: páginas: 197-211

ISBN: 9789978675113 Flasco Ecuador

ISBN: 9789942096487 Abya-Yala

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA ; PRISIÓN ;
REHABILITACIÓN SOCIAL ; DELINCUENCIA ;
DERECHOS HUMANOS ; PROCEDIMIENTO LEGAL ;
ECUADOR

365.34 - CDD



En la serie Atrio se publican obras arbitradas.

Desde 1820 se constata que la prisión, lejos de transformar a los criminales en gente honrada, no sirve más que para fabricar nuevos criminales o para hundirlos más en la criminalidad.

—Foucault

Índice de contenidos

Presentación	XI
Preámbulo	XIII
Agradecimientos.	XVII
Introducción	1
Capítulo 1	
El escenario	19
Estado y sociedad	20
Los proyectos de organización del Estado	21
Los proyectos garciano y liberal	24
Orden estatal y orden discursivo	28
Moral pública, delincuencia y proyecto político.	32
El garcianismo.	33
El liberalismo.	45
Capítulo 2	
Leyes y administración de justicia	55
El aborto y el adulterio	64
La pena de muerte	69
Otras penas	87
La administración de justicia.	90

Índice de contenidos

Capítulo 3	
El aparato punitivo	103
Centros de encierro	118
Las cárceles en el régimen liberal	140
Capítulo 4	
Punición, sistemas de información y delincuencia	161
Información, categorías y Estado	163
Contraventoras, contraventores y delincuentes	171
Aspectos cuantitativos y política	178
Conclusiones	185
Siglas y acrónimos	195
Referencias	197

Ilustraciones

Figuras

Figura 3.1. Plano arquitectónico de la Penitenciaría	137
--	-----

Tablas

Tabla 2.1. Presupuesto e índice de crecimiento del aparato judicial en el período garciano (cifras en pesos corrientes)	94
Tabla 2.2. Presupuesto e índice de crecimiento del aparato judicial en el período liberal (cifras en sucres corrientes)	94
Tabla 2.3. Juicios de la Corte Suprema de Justicia en 1901	97
Tabla 3.1. Índice de crecimiento del presupuesto de la Policía y su relación con educación, obras públicas y beneficencia, en los períodos garciano y liberal	117
Tabla 4.1. Número de cuadros estadísticos en los períodos garciano y liberal	165
Tabla 4.2. Crímenes acaecidos en las provincias de Ecuador (1910)	177
Tabla 4.3. Número de delitos "morales" juzgados por la Corte Suprema de Justicia en los períodos garciano y liberal	179
Tabla 4.4. Número de delitos "morales" procesados por los juzgados de letras	181
Tabla 4.5. Distribución porcentual de los tipos de delitos juzgados por la Corte Suprema de Justicia en los períodos garciano y liberal	182

Fotografías

<i>Panóptico de Quito</i>	XIV
<i>Gabriel García Moreno con los jesuitas, Quito, 1869</i>	15
<i>Eloy Alfaro y el ferrocarril, Ambato, 1908</i>	25
<i>Toros de pueblo en Pujilí</i>	40
<i>Juego del Carnaval, Quito, 1898</i>	51
<i>Colegio Mejía, Quito, 1900</i>	52
<i>Representantes del Poder Judicial, Quito, 1864</i>	91
<i>María Auquilla (cuatrera) y Manuel E. Orna de Licán (famoso ladrón)</i>	113
<i>El aplanchado en la lavandería del Buen Pastor, Quito, 1912</i>	127
<i>Los educandos en la escuela de la Penitenciaría con el Institutor</i>	154
<i>La carpintería del Panóptico</i>	155
<i>Tipos de criminales ecuatorianos, 1920</i>	157

Presentación

Cuenta la autora de este libro, Ana María Goetschel, que hacia finales de 2014, pocos meses después de que el gobierno presidido por Rafael Correa introdujera cambios en el sistema penitenciario ecuatoriano, visitó las instalaciones del Penal García Moreno, fundado en 1874 y ubicado en el Centro Histórico de Quito. El lugar se abrió para el público como una suerte de museo, luego de que los internos fueran trasladados a una cárcel de alta seguridad, construida en Latacunga, a 110 kilómetros de distancia de la capital.

Una serie de preguntas relacionadas con la historia asaltaron a la autora durante ese recorrido, por ejemplo si se instituyó en Ecuador un sistema de reclusión a la altura de su tiempo, siguiendo la propuesta que el pensador y reformador inglés Jeremy Bentham hiciera a finales del siglo XVIII. O si hubo diferencias entre la propuesta del presidente conservador García Moreno y la que se instauró con el régimen liberal. Enmarcada por estas y otras preguntas, la autora explora la relación entre los discursos sobre la delincuencia y las prácticas punitivas, a través de las cuales se la controlaba, mientras se formaba el Estado en Ecuador.

Se detiene en dos momentos históricos claves, el del presidente conservador Gabriel García Moreno (1861-1875), y el del presidente liberal Eloy Alfaro (1895-1912). La primera sorpresa que el libro ofrece: mientras en la historiografía se tiende a imaginar que son dos períodos radicalmente distintos, la autora muestra que no lo son tanto.

Orientada por una perspectiva genealógica, Ana María Goetschel explora la emergencia del Estado moderno y sus dispositivos, a través de discursos y aparatos relacionados con la acción punitiva; muestra que a partir de estos discursos se fue construyendo una *razón de Estado*, junto con la reacción de la

sociedad en términos políticos y cotidianos. Demuestra que los dispositivos delincuenciales forman parte de discursos como el del orden, que crean tanto la ilegalidad y la figura del delincuente como lo legal y socialmente deseable.

Uno de los aportes de esta obra es que la autora ilumina el tratamiento específico que recibieron las mujeres recluidas. La clara diferencia de género es que los discursos sobre ellas están atravesados por juicios morales, sexuales y familiares, criminalizan el adulterio, la prostitución, el aborto y el infanticidio. Así, a los delitos cometidos por las mujeres se les aplica penas que los hombres no reciben.

A través de las memorias y mensajes de las autoridades enviados al Congreso Nacional, la autora va ilustrando la transformación de la administración pública de lo penal así como la creación de aparatos y tecnologías de control de la población. Develando los discursos sobre la moral y la delincuencia, logra ampliar el sentido de la acción del Estado, puesto que observa esos espacios estatales relacionados con lo ilegal, lo marginal y lo informal. Haberse animado a estudiar este lado oscuro y doloroso de la sociedad le ha permitido percibir los fenómenos bajo nuevos parámetros.

FLACSO Ecuador y Ediciones Abya-Yala ofrecen a la comunidad académica esta obra escrita 150 años después de la fundación del Penal García Moreno, hoy convertido en objeto patrimonial, aunque en ruinas. En el libro se rescatan las huellas de la violencia de esa primera época de la modernidad en Ecuador y, al hacerlo, la atención se proyecta sobre la fase coercitiva del Estado, con lo cual emerge un paralelismo inquietante entre el discurso garciano y el correísta. Este tratamiento de un problema específico, enmarcado por la historiografía y el feminismo, enriquece la discusión teórica contemporánea sobre el Estado desde varias disciplinas. Las nociones de soberanía, disciplinamiento y gubernamentalidad acercan al libro a los temas estratégicos de (in)seguridad, un problema que ocupa no solo a la comunidad académica sino también a la política pública.

PhD. Juan Ponce Jarrín
Director de FLACSO Ecuador

Milagros Aguirre A.
Editora General Abya-Yala

Preámbulo

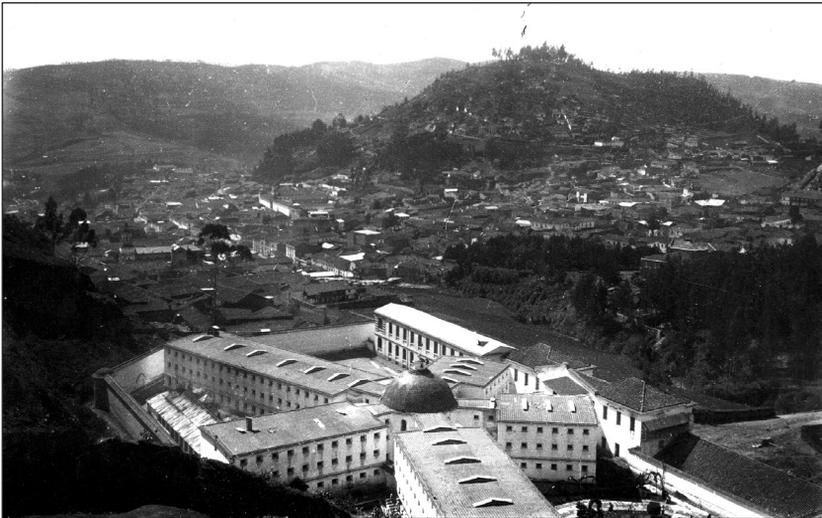
Hacia finales del año 2014, el gobierno de la Revolución Ciudadana implementó un cambio en el régimen del sistema penitenciario ecuatoriano. Mediante un operativo esmeradamente diseñado, los internos del antiguo Penal García Moreno, fundado en 1874 y ubicado en el Centro Histórico de Quito, fueron trasladados a una cárcel de alta seguridad, construida en Latacunga, a 110 kilómetros de distancia de la capital.

Pocos meses más tarde, tuve la oportunidad de visitar las instalaciones del edificio, abierto al público como un museo que pretendía mostrar lo que ‘se dejaba atrás’. Antiguos empleados del Penal, transformados en guías por orden del Ministerio de Justicia, bajo cuya custodia se encuentra ese lugar, habían organizado un *tour* por las instalaciones. El momento más importante fue la visita a la celda en la que estuvo preso, en 1912, el presidente liberal Eloy Alfaro, convertido en uno de los referentes ideológicos del gobierno de Rafael Correa (2007-2017). La imagen del Penal que transmitían las personas que nos guiaban era la de un lugar de hacinamiento y de castigo, diseñado por el presidente conservador Gabriel García Moreno (1861-1975) donde imperaban el desorden y la ley del más fuerte, mientras que el nuevo centro penitenciario se caracterizaría por ser un espacio “decente y vigilado”. Al final del recorrido se habían colocado fotografías del nuevo centro de Latacunga, concebido bajo un modelo de aislamiento y control extremo.

Han pasado cuatro años desde la inauguración del Centro de Rehabilitación de Latacunga y los fracasos son evidentes, no solamente en ese

centro “modélico” sino en todos los del país. Los pabellones están en manos de mafias, el hacinamiento es creciente (llega al 40% de la capacidad), las condiciones de habitabilidad son desastrosas, y a esto se suma la corrupción, la violación a los derechos humanos y la violencia al punto que han sido asesinados por sus mismos compañeros 31 personas privadas de libertad en 16 meses.

Al recorrer la vieja edificación, me surgió la pregunta de si alguna vez ese fue un lugar de rehabilitación penitenciaria en un sentido moderno. Aun cuando la estructura del edificio, los materiales con los que fue construido, la organización de las celdas a partir de corredores accesibles a la mirada desplegada desde la torre de vigilancia, daban una idea de lo que debió ser el Panóptico en sus inicios, hace mucho tiempo que las entradas desde la torre hacia las celdas habían sido tapiadas y, a excepción de las terrazas, los espacios de vigilancia dejaron de funcionar, mientras se multiplicaron los lugares de castigo. Simultáneamente, los presos fueron colocados bajo un sistema informal y semiformal de administración de la violencia, de la cual formaban parte tanto funcionarios como delincuentes; bajo esta adminis-



Panóptico de Quito (Archivo Histórico de Quito del Ministerio de Cultura y Patrimonio).

tración, los internos fueron, prácticamente, abandonados a su suerte. Al mismo tiempo, al examinar antiguas fotografías colocadas en los corredores, caí en cuenta de que el Penal había permitido cierta liberalidad o sociabilidad que entraba en contradicción con el sistema mismo. Es cierto que se había constituido en un espacio de excepción, en el que primaba la arbitrariedad de la violencia, pero ¿no había permitido, al mismo tiempo, otro tipo de vínculos sociales tanto hacia el interior como al exterior? En todo caso, y en uno u otro sentido, es difícil pensar ahora que eso haya sido alguna vez un panóptico en el sentido planteado por el pensador y reformador utilitarista inglés Jeremy Bentham a finales del siglo XVIII.

Pronto el Penal pasará a convertirse en un objeto patrimonial, y la propia memoria de lo que fue será domesticada, ‘liberando a Quito de su pasado’. De hecho, ese proceso de pérdida de memoria viene de mucho tiempo antes, desde que su archivo fue sistemáticamente esquilnado hasta quedar solo unas cuantas huellas de la violencia de la primera época. Como solo pude utilizar unos pocos documentos del Penal a los que logré tener acceso, busqué otro tipo de fuentes, directas e indirectas. Los cineastas, por su parte, han sabido captar testimonios e imágenes del repositorio de los ‘papeles del penal’ y han abierto otra posibilidad de pensar el archivo; este es el caso del documental *El panóptico ciego*, dirigido por Mateo Herrera y Jorge Núñez.

Al recorrer la antigua edificación, descubrí unas cuantas huellas del proyecto garciano. El Penal fue concebido como una construcción en forma de una estrella de cinco puntas unidas por una torre central de vigilancia, conforme al modelo propuesto por Jeremy Bentham. De acuerdo con Foucault (2002, 204-205), el objetivo de Bentham era construir un dispositivo práctico, cuyo efecto más importante parecía ser no tanto ‘ver sin ser visto’, sino permitir el funcionamiento constante y permanente del poder, generar una nueva forma de visibilidad y de organización disciplinaria que caracterizaría, por largo tiempo, a la sociedad moderna. Sin embargo, cuando el Penal fue inaugurado, en 1874, y en los años posteriores, ¿se instituyó realmente en Ecuador un sistema de reclusión a la altura de su tiempo? Y si esto fue así, ¿cuáles eran los alcances reales del tipo de modernidad en que esto se inscribía: ‘modernidad católica’, ‘modernidad

liberal? Y ¿en qué medida el acceso a modelos arquitectónicos avanzados de control de la delincuencia nos hicieron modernos? Si se asume el discurso y las prácticas de control de la delincuencia como parte de procesos instaurados en el largo plazo, ¿qué rupturas y continuidades se dieron en relación con los proyectos anteriores?, ¿qué diferencia hubo con respecto a lo que instauró el régimen liberal años más tarde?

Agradecimientos

Muchas personas han contribuido para que esta investigación llegue a convertirse en libro. Agradezco a Eduardo Kingman, Andrés Guerrero, Víctor Breton y Carlos Aguirre. A Jorge Núñez V. A las colegas del Departamento de Sociología y Estudios de Género de FLACSO Ecuador, Gioconda Herrera, Lisset Coba, Cristina Vega, Valeria Coronel y Carmen Diana Deere. A Betty Espinosa, Mireya Salgado y Hernán Ibarra. Al director de FLACSO Ecuador, Juan Ponce. A María Cuvi y Antonio Mena, de la Unidad Editorial de FLACSO Ecuador. A Bryan Tite. A Rocío Pazmiño e Iván Gallardo del Archivo Nacional del Ecuador y a Martha Cecilia Narváez del Archivo de la Función Legislativa de Quito.

A todas y todos muchísimas gracias.

Introducción

En este libro exploro la relación entre el discurso y la práctica del control de la delincuencia y la formación del Estado en Ecuador hacia finales del siglo XIX y comienzos del XX, en el contexto de una modernidad temprana en el país. Me enfoco en dos períodos particularmente relevantes: el garciano (1861-1875) y el liberal en su primera fase (1895-1912). Me he basado, principalmente, en las memorias y mensajes de las autoridades enviados al Congreso Nacional. Esta información me ha permitido apreciar cómo se ha transformado la administración pública relacionada con lo penal, la creación de aparatos y tecnologías de control de la población, la organización de las prácticas punitivas y su relevancia para la construcción del Estado.

El análisis del material historiográfico y la lectura de algunos autores claves me llevaron a preguntarme si los estudios acerca del Estado y la constitución de un orden estatal podrían presentar nuevas perspectivas de análisis, a partir de aspectos aparentemente secundarios como los relacionados con lo delincencial, y la construcción de aparatos y prácticas cotidianas de represión del delito, así como los discursos sobre la moral y la delincuencia. Esto permitiría ampliar el sentido de lo que se concibe como la acción del Estado, que incluye la acción centralizada de sus aparatos punitivos como cuando ese mismo Estado actúa por delegación, incluso en ámbitos de lo que ahora concebimos como privados. Desde esta perspectiva, el orden estatal ha sido concebido desde el interior y desde el exterior: desde los espacios que escapan a su centralidad hasta los relacionados con lo ilegal, lo marginal y lo informal.

La producción de aparatos y dispositivos punitivos, del carácter que fueren, no es ajena a la constitución del Estado sino uno de sus aspectos centrales, ya que contribuye tanto a reproducir el poder soberano, como a legitimar un tipo de violencia y a excluir otros. Lo que define los límites entre violencia legítima e ilegítima justifica la formación de un cuerpo legal, así como de cuerpos represivos y disuasivos, y expande el Estado dentro del cuerpo social. Se trata, al mismo tiempo, de encontrar pautas explicativas mucho más cercanas a lo cotidiano, ahí donde las cosas no están completamente enmascaradas o racionalizadas y muestran su relación directa (muchas veces brutal) con el poder.

El engarce entre el Estado y el tema delincencial puede resultar poco claro; es sintomático el hecho de que los estudios históricos ecuatorianos no establezcan una relación entre estos fenómenos, aunque en los últimos años se han desarrollado estudios significativos como los de Carolina Larco (2011), Lisset Coba (2015) y Andrea Aguirre (2010; 2016). El problema va más allá de la elección causal del tema y está directamente relacionado con el tipo de perspectiva dominante en los estudios acerca del Estado. Buena parte de los análisis muestran cómo este último expresa los intereses de los grupos de presión económicos (teoría de las élites) o, desde una perspectiva marxista tradicional,¹ los intereses de clase y las acciones políticas de los gobiernos, mientras prestan poca atención al proceso de constitución de sus dispositivos. Estos, en la visión foucaultiana, son los regímenes de verdad, los discursos, aparatos e instituciones que las estrategias de poder ponen en juego. Esta es una tónica común entre los investigadores ecuatorianos.² Las bases de transformación del Estado, de acuerdo con esta perspectiva, dependen fundamentalmente de las relaciones de clase; de esta forma, se establece una correspondencia y dependencia entre el Estado y la hegemonía de una clase en particular.

1 Althusser, Poulantzas y otros marxistas, así como Bobbio, han planteado teóricamente el tema de la autonomía relativa del Estado. No obstante, sus planteamientos se han movido en un plano conceptual abstracto, desvinculado de estudios empíricos que permitan entenderlo en su concreción.

2 Autores de larga trayectoria como Rafael Quintero y Erika Silva (1998) se refieren al “Estado Neo-Ibérico”, “Estado Terrateniente”, “Estado-burgués”; Manuel Chiriboga (1980) habla de un “Estado oligárquico cacaotero”. De manera más reciente, Valeria Coronel (2010, 166) y Enrique Ayala (2016, 55) mencionan al “Estado oligárquico”, aunque Coronel también se refiere a la “nación poscolonial”, dando paso a una perspectiva analítica más amplia.

A la tesis de la dependencia del Estado, Theda Skocpol ([1990] 2007) opone el planteamiento de su autonomía relativa. Esta autora ha destacado el papel del Estado en la vida social, la relativa autonomía de su proceso de constitución y de sus formas de funcionamiento, y ha ubicado, nuevamente, en el debate académico su importancia. Ha demostrado, luego de revisar estudios de caso, históricos y contemporáneos, cómo una serie de medidas que asumió el Estado en relación con la sociedad obedecen más a una racionalidad interna que a las presiones de los grupos sociales, incluidos los dominantes. Esto no significa, sin embargo, que los Estados, en su constitución y desarrollo, sean ajenos a condicionantes externos (incluido el sistema internacional y los códigos y sistemas penitenciarios) y a “la relación de la élite del Estado con las clases económicas dominantes” (Skocpol [1990] 2007, 123).

Sin embargo, aun entre los mismos marxistas y a la luz de una relectura de los ‘textos históricos’ de Marx, se ha puesto en consideración este aspecto. Basándose en una relectura de *La burguesía y la contrarrevolución* (1848), *Las luchas de clases en Francia de 1848 a 1850* (1850) y *El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte* (1852), algunos autores plantean que Marx propone una concepción de Estado que toma en cuenta su dinámica institucional interna sin dejar de lado la perspectiva clasista. Estas obras, basadas en estudios de caso concretos, enfatizan el papel del Estado como una institución “relativamente separada” de las clases y fracciones dominantes, dotada de recursos propios y, sobre todo en el caso francés, con una alta capacidad de iniciativa y decisión (Codato y Perissinotto 2001, 9-28).

Si bien las modificaciones políticas y económicas que se producen en la sociedad son fundamentales en la conformación del Estado, no constituyen el único elemento a tomar en cuenta, ya que existen aspectos relacionados con su autonomía relativa y con la lógica interna a partir de la cual se va conformando. En ese sentido, el Estado no es un efecto mecánico generado desde afuera. Si se toman en cuenta las referencias clásicas, Max Weber asume la constitución del Estado en Occidente como un proceso necesario de formación de aparatos burocráticos y sistemas legales altamente racionalizados, capaces de ejercer una acción permanente y relativamente autónoma sobre los individuos y los grupos sociales: “La burocratización

presupone la separación abstracta entre el ‘Estado’, en cuanto sostén abstracto de los derechos de mando y creador de las normas jurídicas, y todas las atribuciones personales de los individuos” (Weber 1977, 749).

Siguiendo esta línea de pensamiento, pero desde una nueva mirada relacionada con los cambios en las “estructuras de la sensibilidad”, Norbert Elias (1989) muestra el proceso de formación de dispositivos culturales y su relación con la constitución del Estado en Europa entre los siglos XVI y XVIII. Le interesa entender cómo se instauran, de manera sistemática, formas de normativización de las costumbres, a las que denomina civilizatorias, cuyo punto de partida son las cortes europeas, para luego instaurarse en toda la sociedad. En este proceso, desarrollado en el largo plazo, jugarían un papel los libros de costumbres, la inculcación de hábitos mediante la imposición, la repetición y el castigo, así como la autoinculcación. Esta perspectiva brinda la posibilidad de mirar la conformación del Estado en términos históricos, no solo como un fenómeno político o económico, sino con respecto a la conformación de un *ethos*: el Estado como normativizador y civilizador.

Pierre Bourdieu alerta sobre la dificultad de ofrecer grandes definiciones universales acerca del Estado, ya que pueden resultar vacías; también sobre el riesgo de seguir, al pie de la letra, las leyes tendenciales que se pueden derivar de autores clásicos. Ejemplo de ello sería tomar como referencia la ‘ley de Elias’ sobre el proceso de civilización, la ‘ley de Weber’ sobre el proceso de racionalización, etc. Más bien, ofrece la alternativa de remitirnos a objetos históricos observables, a partir de los cuales se “tenga la esperanza de encontrar mecanismos universales a los que está vinculada la noción de Estado, evitando generalizaciones y salvando siempre el sentido de la particularidad histórica” (Bourdieu 2014, 63-65). Los trabajos de Elias o de Weber serían resultado de una indagación histórica en un contexto específico. Bourdieu enfatiza, además, los dos sentidos de la palabra Estado, que están profundamente ligados. Por una parte, el Estado en sentido restringido como la administración, el conjunto de organizaciones ministeriales y burocráticas, una forma de gobierno. Por otra, en un sentido más amplio, el Estado ligado al territorio nacional y a la ciudadanía, lo que se considera la nación. Esta sería una distinción útil pero artificial,

según él, ya que el Estado en sentido amplio se alcanza haciendo el Estado en sentido restringido y viceversa:

La construcción del Estado como campo relativamente autónomo que ejerce un poder de centralización de la fuerza física y simbólica –y que por ello se constituye como campo de luchas- es inseparable del espacio social unificado que es de su competencia (Bourdieu 2014, 176).

Philip Abrams ([1977] 1988) diferencia entre el sistema del Estado (las instituciones políticas con agencias reales a partir de las cuales el Estado se constituye) y la idea del Estado (las nociones de moralidad, bien común y unidad que lo sustentan). Para el autor, la ideología del Estado enmascara las relaciones económicas de dominación. Esta funciona como un recurso que legitima la institucionalización política del poder; legitima lo ilegítimo, la sujeción y la dominación. Abrams ([1977] 1988, 76-82) sostiene que instituciones como las cárceles y los ejércitos sirven para reprimir protestas y silenciar a quienes se oponen al Estado. Sin embargo, esas mismas instituciones necesitan de su ideología para convencernos de que el destino de las víctimas es justo y necesario. En realidad, y desde la perspectiva de esta propuesta, el Estado no es una entelequia organizada en torno a la ideología y al poder, sino que se conforma de manera concreta a partir de campos de fuerza. Gramsci, por su parte, asume el Estado en términos históricos a partir de la relación entre hegemonía y coerción. En definitiva, tanto dentro como fuera del marxismo, asistimos a la búsqueda de una perspectiva menos determinista y unilateral de lo que podemos entender por Estado.

En un temprano trabajo sobre Ecuador, Juan Maiguashca (1994, 355) propone que el Estado “como institución” hizo acto de presencia desde inicios de la República y que, lejos de ser un factor secundario, fue el motor principal del proceso de la integración nacional durante el siglo XIX. Basándose en Tarrow (1977) enfatiza que “el estado ecuatoriano hizo una contribución primordial al proceso de formación nacional durante el siglo XIX, no tanto como expresión de dominio social sino como una institución burocrática” (Maiguashca 1994, 356-357). Este enfoque me ha

permitido concebir el tema que me propongo desarrollar, al igual que los análisis de Andrés Guerrero (2010, 17-96) sobre el Estado en el siglo XIX, en los cuales el eje no es tanto su constitución como aparato centralizado sino sus dificultades para ejercer su poder a no ser por delegación.

Este libro se inscribe dentro de una perspectiva de género. Los sujetos sociales no solo deben ser entendidos en términos de clase, sino como parte de su condición postcolonial, de dominación étnica (Guerrero 2010; Segato 2011), y como seres sexuados. En su refutación a la teoría del contrato social, que supuestamente establece la igualdad ciudadana, Carole Pateman (1999) plantea que este contrato, al no tomar en cuenta el contrato sexual (que regula el acceso sexual al cuerpo de las mujeres), selló la subordinación de estas últimas, al dejarlas fuera del ámbito público. En ese sentido, ¿cuál es la relación del Estado (el ámbito público por excelencia) con las mujeres? Si bien el Estado se presenta neutral, imparcial, objetivo, portador de la razón y la justicia, en la práctica es desigual y sexista. El fundamento de esta neutralidad es el supuesto generalizado de que las condiciones que incumben a los hombres, por razón de género, se aplican también a las mujeres, es decir, el supuesto es que, en realidad, en la sociedad no existe desigualdad entre los sexos. Por ello, la teoría feminista ha identificado al Estado como patriarcal, constituido por una lógica masculina. MacKinnon (1995, 289) afirma que “el Estado constituye con coacción y autoridad el orden social a favor de los hombres como género, legitimando normas, formas, la relación con la sociedad y sus políticas básicas”.

Hay que tomar en cuenta que las leyes y normas que se aplican para las mujeres están influidas por la tradición romano-canónica, en la que los delitos y las penas expresan fundamentos morales que ponen en riesgo el honor familiar. La conducta transgresora femenina es considerada un ataque a la institución familiar y, por medio de esta, a la sociedad. Al hablar de mujeres que delinquen, se puede notar que esta concepción refleja una fuerte presencia de elementos morales, sexuales y familiares; estos se demuestran en la criminalización del adulterio, de la prostitución, del aborto y del infanticidio (Franco 2017, 137). Esta situación evidencia la especificidad de los delitos femeninos junto con la aplicación distinta de las penas para hombres y mujeres.

Bourdieu (2000), en su texto sobre la dominación masculina, menciona que esta no se restringe a la esfera doméstica, sino que abarca la acción del Estado. Este autor proporciona una pista para destrabar concepciones dicotómicas cuando se interroga sobre si es útil centrarse en que el Estado es dependiente (de la clase social o el género) o autónomo. Bourdieu propone observar un espacio de agentes que compiten manteniendo relaciones de poder extremadamente complejas, con armas específicas y diferentes. Al explicar cómo se dirime una determinada política estatal, dice:

Todos estos agentes mantienen relaciones de fuerza sumamente complejas tanto materiales como simbólicas, que importan mucho en el discurso y de este equilibrio de fuerzas muy complejo que es necesario analizar de forma muy sutil, resulta una decisión que contribuye a reforzar o a alterar un determinado estado de las relaciones de fuerza (Bourdieu 2014, 157).

Weber, en cambio, enfatiza en la constitución de un sistema totalizador legal-racional, noción que, según MacKinnon (1995, 302), “describe de hecho el poder de los hombres sobre las mujeres... en toda la vida social”. Foucault (1988) aporta a esta discusión teórica la idea de que el Estado es, a su vez, una fuerza totalizadora e individualizadora. Su investigación no parte del Estado, sino de sus dispositivos, que, en esta perspectiva, son los sistemas de relaciones, aparatos, discursos y prácticas que posibilitan el funcionamiento del poder. Para Foucault (1988), el Estado cumple una labor pastoral, al preocuparse por el bienestar del individuo, de la población en su conjunto y, como parte del mismo proceso, de su administración y control. Guerrero (2000; 2010) fue el primero en mostrar las formas específicas de funcionamiento de la administración de poblaciones en contextos agrarios en los Andes. Eduardo Kingman (2006) utilizó estas nociones para entender cómo funcionaba el poder en las ciudades, en los siglos XIX y XX.

Si bien la teoría resulta fundamental para comprender problemas como el del Estado, estos no pueden resolverse en términos puramente teóricos, sin relación con realidades concretas. Teorías como las de Weber, Foucault o Marx sirven en la medida en que las asumamos como una ‘caja de herramientas’ y no como algo acabado, capaz de explicar, por sí solo,

procesos como la racionalización del poder y la formación del aparato del Estado. En este caso, el estudio histórico se limitaría a confirmar algo ya conocido. Es útil la perspectiva planteada por Skocpol y Bourdieu, al igual que la de Guerrero o Maiguashca en nuestro contexto, pues se orienta al desarrollo de investigaciones concretas, tanto contemporáneas como históricas, dirigidas a comparar y desarrollar (cautelosamente) generalizaciones y elementos conceptuales. Un poco más en el fondo de la cuestión, Foucault (1988, 5) destaca la importancia de la investigación histórica localizada, que establece una relación mucho más cercana entre la teoría y la práctica en el estudio del poder.

Podría ser prudente no tomar como un todo la racionalización de la sociedad o de la cultura sino analizar este proceso en diversos campos, cada uno en referencia a una experiencia fundamental: la locura, la enfermedad, la muerte, el crimen, la sexualidad, etc.

La investigación histórica se basa en formular hipótesis y elaborar conceptos. Al mismo tiempo, se encuentra condicionada por el Archivo, por la posibilidad del acceso a determinadas fuentes de información y por el tipo de lectura que se hace de ellas. No parte de modelos sino de campos de visibilidad y de inteligibilidad que permiten percibir los fenómenos bajo nuevos parámetros. En este libro, he puesto el énfasis en la formación de dispositivos, esto es, de discursos y aparatos relacionados con la acción punitiva, en ver cómo a partir de ellos se va construyendo no solo el Estado, sino una *razón de Estado*, y cómo la sociedad reacciona frente a estos, en términos políticos y cotidianos.

El trabajo en los archivos me ha ayudado a relativizar algunas de las perspectivas que sirvieron de partida a la investigación, por ejemplo, nociones foucaultianas como disciplina y poder disciplinario, vigilancia y panoptismo. Sin embargo, sin esas esas nociones y sin la discusión en torno a ellas, el estudio no se hubiera podido realizar. Esas prácticas contradictorias, a medio camino entre el poder soberano y la gubernamentalidad, fueron constituyendo al Estado moderno o, de manera más precisa, un Estado que pretendía ser moderno. Metodológicamente, este texto no toma como punto de partida el Estado como una racionalidad prefijada, sino que se orienta a saber, de

manera concreta, cómo se organizaron y se pusieron en funcionamiento determinados dispositivos. Estos pueden relacionarse con la seguridad; con el sistema educativo; con la administración de la justicia y la acción punitiva; con la salud y la enfermedad; y con la sexualidad. Lo importante es saber cómo funcionan, se relacionan entre sí y se condicionan mutuamente, y el papel que juegan en la conformación del Estado. A partir de ahí, y no de preconcepciones abstractas, intento discutir nociones como soberanía, disciplinamiento o gubernamentalidad. Al mismo tiempo, el archivo condiciona los límites de este libro. Debido al objetivo de este texto y al carácter de la documentación que he analizado, he puesto el énfasis en la constitución de discursos y leyes, en la formación de aparatos y formas de control antes que en las estrategias de enfrentamiento y de resistencia al poder. Esto no significa, sin embargo, que piense el poder como una entelequia, fuera de las mallas en las que se constituye y, por tanto, de las acciones de resistencia y contrapoder.

Con sus estudios sobre las prisiones, Foucault dio paso a un nuevo horizonte de inteligibilidad, relacionado con el desarrollo del poder, el panoptismo y la biopolítica. El estudio de las formas de control y de ilegalidad, así como de los discursos acerca de la ilegalidad, proporciona una serie de claves para entender el funcionamiento del poder y del Estado, que no podrían comprenderse de otra manera. Del mismo modo en que las nociones del delito y delincuencia no pueden entenderse separadas de un contexto discursivo (Foucault 2005, 42) y del proceso de formación de los aparatos del Estado, el funcionamiento de este no puede comprenderse fuera del análisis de sus dispositivos. Los dispositivos delincuenciales forman parte del discurso sobre el orden, que crea la ilegalidad y la figura del delincuente, se desarrolla juntamente con otro tipo de discursos dirigidos a definir lo legal y socialmente deseable, así como sus aparatos (la escuela, la familia, la higiene, etc.). No se trata de procesos que se presentan de manera separada; sin embargo, requieren de investigaciones específicas, orientadas a objetivos concretos, a partir de las cuales se pueden intentar síntesis más fundamentadas.

En América Latina, algunos investigadores han recogido y desarrollado los planteamientos de Foucault, tomándolos como modelo o como paradigma. En este libro, si bien los tomo como punto de partida, los relati-

vizo a partir de una relación creativa con los archivos. Nociones como las de disciplina, poder disciplinario o rehabilitación no siempre son útiles al analizar realidades complejas como las nuestras. También, desde la perspectiva de género, su enfoque resulta insuficiente. Como afirma Sandra Lee Bartky (1994, 66 cit. por Almeda 2002, 55):

Foucault trata el cuerpo como si fuera uno, como si las experiencias corporales de las mujeres y de los hombres no difiriesen y como si los hombres y las mujeres tuviesen la misma relación con las instituciones características de la era moderna. ¿Dónde está la explicación de las prácticas disciplinarias que engendraron los “cuerpos dóciles” de las mujeres, cuerpos más dóciles que los de los hombres?

Sin embargo, a partir del enfoque foucaultiano y la discusión en torno a esas nociones, se ha armado el andamiaje de este texto. Parto de que la Historia, en un sentido contemporáneo, necesita construirse a partir de conceptos, de lo que la diferencia de la reconstrucción empirista del pasado. Esos conceptos me han servido de guía, pero han sido activados, transformados y, en muchas ocasiones, desplazados en su desarrollo. La mayoría de los problemas en relación con Foucault vienen de su utilización lineal, evolutiva y mecánica. De acuerdo con ese uso, al sistema de castigo le sigue el sistema de vigilancia, o al poder soberano el disciplinario. Las evidencias que he encontrado muestran cómo al mismo tiempo que se desarrollaron propuestas de rehabilitación penitenciaria o sistemas modernos de vigilancia, continuó reproduciéndose, bajo múltiples formas, el castigo. García Moreno, como ejemplo, construyó una gran penitenciaría basándose en el modelo del panóptico, pero no eliminó el cadalso.

Lila Caimari (2017, 27-45), en su estudio sobre las cárceles en Argentina, señala que, más allá de la formación de la noción de dispositivos de control en un sentido foucaultiano, en la sociedad siguieron operando factores como la “emoción social de la crueldad” y la sed colectiva de venganza. En esta perspectiva toma sentido la hipótesis de la autora de que no se pasa tanto a un sistema de rehabilitación sino a un sistema de “civilización del castigo” (Caimari 2004, 31-73). ‘Civilizar el castigo’ no es instaurar un orden disciplinario, aunque muchas acciones tuvieron ese carácter.

En resumidas cuentas, en la perspectiva teórica que asumo (y que fue paralela a la búsqueda y elaboración de la información), trato de mostrar cómo, en Ecuador, en el último tercio del siglo XIX e inicios del XX, a través del discurso sobre lo delincencial y de la formación de aparatos punitivos relacionados con el control de la ilegalidad, se contribuye a armar el andamiaje del Estado (como elemento totalizante y a la vez individualizador). Se trata de analizar un problema específico asumido desde una perspectiva historiográfica, que, sin embargo, puede contribuir a la discusión teórica sobre el Estado.³ Al comparar el garcianismo y el liberalismo, si bien hay diferencias marcadas en sus prácticas, el proceso de formación del Estado se presenta, en muchos aspectos, de manera independiente con respecto al juego de intereses sociales y a las diversas formas de gobierno.

En referencia a las instituciones de confinamiento de los delincuentes, el estudio de María José Correa (2005, 28) sobre las casas correccionales en Chile hacia finales del XIX y comienzos del XX plantea las paradojas de las reformas penitenciarias sobre el tema de género: mientras para los delincuentes se pensó en una reforma penitenciaria capaz de reformarlos reinsertándolos a la sociedad a través de la corrección y el trabajo,

las delincuentes, en cambio, fueron relegadas del espacio político y de las estrategias penitenciarias ortodoxas –mayoritariamente desarrolladas por y para los hombres– y conducidas a su corrección por medio de instituciones religiosas tendientes a instalarlas en el llamado espacio privado, familiar o doméstico.

Para el caso peruano, Carlos Aguirre (2008) plantea que a finales del siglo XIX prevaleció un modelo doméstico/conventual. Se refiere a la instauración en Lima de la Casa Correccional del Buen Pastor (1871) y la cárcel de Santo Tomás (1891). Para este autor, las instituciones de confinamiento de mujeres fueron concebidas de manera distinta a las de los hombres.

³ Entre los trabajos que siguen esta línea, pueden señalarse los de Patricia de la Torre (1998), Kim Clark (2004), Mercedes Prieto (2004; 2017) y Eduardo Kingman (2006). Andrés Guerrero ha aportado a la comprensión del Estado ecuatoriano a partir del análisis de la hacienda serrana (2000; 2010).

Se creía que la persuasión religiosa y moral habría de tener un mayor impacto entre las mujeres y que, por tanto, lo que se necesitaba era una atmósfera conventual, con hermanas en lugar de carceleras y con tareas apropiadas para su sexo (2008, 146).

En los estudios históricos sobre Ecuador, Carolina Larco (2011), basándose en la concepción de las prisiones como las instituciones totales de Goffman y en una indagación exhaustiva sobre las cárceles, en el período 1912-1925, concluye que, si bien se implementó el sistema penitenciario en 1874, y el sistema de Auburn y de la colonia agrícola en las primeras décadas del siglo XX, no hubo un régimen de rehabilitación carcelaria, sino condiciones deplorables de estos sitios destinados únicamente al encierro de individuos. En el caso de las mujeres, también plantea la inexistencia de un régimen penitenciario, puesto que los gobiernos liberales prolongaron las condiciones de aislamiento y control femenino con criterios de antiguo régimen, con una disciplina basada en el servicio doméstico.

En todos estos estudios se constata la poca cantidad de mujeres que delinquen en comparación con el número de hombres. Las interpretaciones son múltiples, pero prevalece la idea de la naturaleza psicológica y biológica de las mujeres, pues la ‘esencia femenina’ haría que estas fueran contrarias al delito. Lombroso y Ferrero (1895, *cits.* por Miralles 1983) influyeron en estas ideas de base biologista. De acuerdo con su estudio, pocas mujeres correspondían al tipo del “delincuente nato”. Estos autores fundamentaban su hipótesis aduciendo que las mujeres, por el tipo de vida que han llevado, han evolucionado menos que el hombre: han sido biológicamente menos activas y han llevado una existencia más sedentaria. Ven a la delincuente como biológicamente anormal porque no solamente es rara, sino que es una mujer incompleta, de lo que se desprende un doble oprobio: la condena legal por el delito y la condena social por la anormalidad biológica o sexual. Lombroso y Ferrero llegan a decir: “Por ser una doble excepción la mujer criminal es un monstruo” (*cits.* por Miralles 1983, 123-124).

Miralles comparte el criterio de la criminología crítica, que plantea que la escasez numérica de la delincuencia femenina es resultado de una proyección distinta de los controles sociales sobre la mujer en la familia, la escuela

y el trabajo, así como a través del área médica. El rol impuesto a las mujeres mediante la vida familiar es ya un control para eliminar la desviación y forzar la adaptación. De igual manera, lo hacen la psiquiatría y la educación formal: se constata que los controles informales funcionan con enorme eficacia en un ámbito muy extenso, por lo que poco margen le queda para actuar al control formal límite, es decir, a la cárcel. “La mujer no recibe una actitud más suave ni caballerosa, la mujer encuentra un montaje de control constante en todas las esferas de su actuación” (Miralles 1983, 133). Se puede conjeturar que las mujeres llegan a la máxima instancia, o sea a las cárceles, cuando se han agotado todas las otras instancias de control.

Mi propósito en este libro no ha sido tanto reconstruir el funcionamiento del sistema carcelario ni la composición y características de las personas consideradas delincuentes. Más bien me interesó analizar el derecho y los delitos como “un prisma para comprender la sociedad” (Aguirre y Salvatore [2001] 2017, 231), entender las implicaciones de estos cambios o permanencias sobre el desarrollo del Estado, sus sistemas de control social y administración de poblaciones. Tanto el garcianismo como el liberalismo han sido asumidos como momentos fundacionales en la formación del Estado, pero en este texto no me interesa tanto corroborar esa idea sino mostrar el rol que cumplieron los discursos y las prácticas sobre lo delincencial en esa formación estatal.

Es posible que las épocas propuestas sean poco significativas desde una perspectiva cuantitativa, ya que, comparando con la actualidad o incluso con los datos de la primera mitad del siglo XX, los niveles de violencia, peligrosidad y represión son numéricamente poco importantes. Sin embargo, si el interés se centra en entender el funcionamiento de determinados aparatos del Estado relacionados con el monopolio de la violencia y la administración de la anomia, no cabe duda de que se trata de momentos de inflexión, en los que se inventaron nuevas formas discursivas y arquitecturales. Lo que me interesa con respecto a la delincuencia no es tanto su estadística o la reconstrucción de las condiciones objetivas de evolución, sino la percepción del papel del discurso y de la práctica en la construcción de un orden y un aparato de Estado, o lo que Foucault llama una *razón de Estado*.

La normalización mental de los individuos, las instituciones penales, tienen sin duda una importancia bastante limitada si se busca solamente la significación económica. Por el contrario, son indudablemente esenciales en el funcionamiento general de los engranajes del poder (Foucault 1980, 181).

El discurso sobre el orden como parte de las tecnologías de poder (conocimientos y prácticas asociadas para la creación de relaciones sociales basadas en la dominación) y la formación estatal se construye a lo largo del siglo XIX en medio de procesos diferentes, aunque al mismo tiempo interconectados: el que se desarrollaba en el campo jurídico y de las ideas (campo cultural e ideologías, distinto para el garcianismo y para el liberalismo), y el que se generaba en el ámbito de las prácticas económicas, simbólicas y sociales, así como arquitecturales.

Es difícil saber qué capacidad tuvo el Estado para imponer normas, estilos y aparatos. No siempre es posible conocer si lo que aparece en los documentos, como pautas de organización del mundo social, responde a los hechos o es, más bien, producto de deseos, requerimientos acordes con las ideas que circulaban en un escenario que antes que local era internacional. La circulación de textos y revistas, como la formación de juristas en universidades europeas y americanas, hizo que se conocieran las nuevas vertientes del pensamiento en el ámbito latinoamericano. Un ejemplo de ello es la criminología como disciplina científica. En Perú, Carlos Aguirre sitúa hacia finales del siglo XIX el nacimiento de la criminología; en ese momento, juristas y psiquiatras reproducían los debates que se daban en Europa a partir de la publicación, en 1876, de *El hombre criminal*, de Lombroso, y asociaban esta teoría con las características de la población indígena peruana (Aguirre 2005, 42-44). También podemos deducir esto de los trabajos de Piccato (1997; 2010) sobre México, y de Salvatore (2010) y Caimari (2004) sobre Argentina, entre otros autores.

Tampoco es fácil diferenciar momentos que se pretenden estudiar, sobre todo cuando se trata de dos períodos históricos que se tiende a imaginar como radicalmente distintos, cuando en realidad no lo son en todos sus aspectos. A veces da la impresión de que se trata del mismo discurso, aunque los hechos no sean los mismos, como tampoco las formas de cons-

truir un orden y unos aparatos. Con respecto a esto, me pregunto si la imagen de una sociedad relajada (la de la primera mitad del siglo XIX), en donde casi no existía orden, respondió a los hechos o fue, más bien, resultado de una elaboración posterior justificativa de un tipo de política de control de la población impuesta a partir del garcianismo. Los informes del Ministerio del Interior contienen, efectivamente, referencias constantes a situaciones anómalas como el robo, la embriaguez, el ocio, la prostitución y la ausencia de medios coercitivos que permitan modificarlas. Existen referencias sobre esas situaciones, pero esto no resuelve la cuestión: ¿en qué medida responden esas referencias a un incremento de esos hechos o, más bien, a las imágenes de caos y orden, moral y corrupción, civilización y atraso que se fueron formando los sectores dirigentes durante varias décadas y que alcanzarían su punto culminante con el garcianismo? Desde esa perspectiva, existiría la idea de un caos originario del cual iría surgiendo el orden garciano como una necesidad. Este orden estatal y social instituido por García Moreno ha sido concebido por Maiguashca (1994) y Williams (2007) como “modernidad católica”.



Gabriel García Moreno con los jesuitas, Quito, 1869 (Archivo Leibniz-Institut für Länderkunde-Dirección de Inventario Patrimonial del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural).

Algo parecido sucede con el liberalismo. Su discurso sobre el orden no solo responde a un momento en el desarrollo económico, político y social, sino que se constituye a partir de un tipo de lectura del espacio social que privilegia el progreso, como parte de una modernidad secular y ya no católica, y lo separa de lo que se le opone. Esa lectura se presenta como progresiva en oposición a un mundo presentado como estático y conservador, pero ¿no existen puntos en común entre las dos lecturas? El orden moral dirigido por la Iglesia era visto como fuente de una serie de taras como el atraso y la ociosidad, por ejemplo. Pero ¿qué nos permite decir ahora que fue realmente progresivo? Si bien las acciones del liberalismo contribuyeron a debilitar la influencia del clero sobre la vida social y diferenciar la esfera pública de la privada, no la eliminaron y, por otra parte, generaron otras formas (seculares) de ordenamiento y control, así como sus propias anomías.

De inmediato se pone en duda, con respecto a las nociones estatales sobre la delincuencia, que exista un consenso en sociedades débilmente constituidas, ahí donde cumple un papel fundamental el liderazgo carismático (dominación carismática en la tipología de Weber), y las relaciones personalizadas y racializadas. Me refiero al peso que tuvieron la violencia doméstica y las formas personalizadas de juzgamiento y penalización, como en el caso de la hacienda. Incluso García Moreno, que es quien más se acerca a una visión estructurada de lo estatal y de las relaciones del Estado con la sociedad, ha debido hacer de sus ideas propias el criterio constitutivo del Estado (Ponce 1990, 50; Henderson 2010, 81; Ayala 2016, 48). Antes que teorías del Estado, es posible que resulte más provechoso sopesar entre visiones, concepciones y, a veces, nociones vagas que guardan el sello de lo individual y marcan de distintos modos y con diversos énfasis el proceso de constitución del Estado. Sin embargo, no es que los hombres vayan forjando una realidad de manera preconcebida, no existe una teleología que oriente la constitución del Estado dentro de la cual las nociones y las prácticas sobre la delincuencia cumplirían una función; se trata, más bien, de procesos concretos sujetos a diversas variables.

Una primera versión de este libro fue desarrollada como tesis de maestría de Historia Andina en Flacso Ecuador, bajo la asesoría de Andrés Guerrero, a la luz de sus propias indagaciones. En ese contexto, el trabajo fue

novedoso porque evidenciaba la incidencia del garcianismo en la formación del Estado republicano, rompía con una visión dicotómica entre este y el liberalismo, perspectiva desarrollada de manera exhaustiva por diversos autores. En este libro, sin embargo, demuestro cómo el proceso de construcción del Estado se desarrolló a partir de dispositivos concretos: los discursos y prácticas de control sobre la delincuencia en los dos períodos. Obviamente, no se trata del único elemento a tomarse en cuenta, pero el caso estudiado permite mirar, a través de una ventana, la formación del Estado en su aspecto institucional y coercitivo. Algunos de los criterios expuestos en este libro han sido concebidos en diálogo con Eduardo Kingman, artículos y textos en común, concluidos y en ciernes.

Las fuentes utilizadas fueron, en primer lugar, los informes de los presidentes y de los ministros al Congreso Nacional que se encuentran, en forma más o menos seriada, en el Archivo Biblioteca de la Función Legislativa de Quito, así como en los códigos y leyes de la República. Otras fuentes investigadas fueron los documentos del Fondo de la Corte Suprema, Serie Prisiones, de manera particular las Visitas de Cárceles; también me basé en documentos de la Serie Criminales de la Corte Suprema de Justicia; en la información de la Serie Copiadores del Ministerio del Interior, todas clasificadas, del Archivo Nacional del Ecuador. Tomé en cuenta documentos sin clasificar del mismo Archivo sobre la Intendencia General de Policía. Una revisión bibliográfica de segunda mano sobre los períodos fue igualmente imprescindible.

Fuentes de valor como las del Penal García Moreno no pudieron ser consultadas más que de manera parcial. No se conoce el paradero de la documentación que fue trasladada cuando el Penal dejó de funcionar como tal. Únicamente tuve acceso al Diario de la Penitenciaría Nacional desde 1903-1905, que he utilizado de manera exhaustiva.

Este libro consta de cuatro capítulos. En el primero me refiero a una necesaria contextualización de los períodos y su relación con el tema propuesto. Ensayo, además, una genealogía sobre lo que se asumía como moral pública en el siglo XIX y sus relaciones cambiantes con el discurso positivista sobre lo delincencial y la formación del Estado. El segundo capítulo abarca la legalidad y la administración de justicia, así como sus elementos

discursivos. En el tercer capítulo, me enfoco en la construcción del aparato normativo-represivo, y en el cuarto analizo las prácticas punitivas tanto en relación con la estadística y categorías discursivas como con algunos de sus elementos cuantitativos. Esta organización por capítulos constituye una forma de articular la exposición en términos analíticos, antes que un recuento cronológico y lineal de los hechos.

Uno de los aspectos que descubrí al visitar el Penal, en 2015, es que si bien los sistemas de poder se transforman con el tiempo continúan actuando sobre los nuevos presentes. En ese sentido, no son exclusivos de una época. Si el garcianismo estuvo en condiciones de ensayar proyectos disciplinarios, esto no quiere decir que las formas de control moral hayan sido desplazadas. Del mismo modo, 150 años después de la fundación de la Penitenciaría Nacional como moderno sistema de vigilancia, este se constituyó en una suerte de mazmorra en donde reinaba el desorden antes que la disciplina.

Capítulo 1

El escenario

La historia de Ecuador en el siglo XIX refleja un juego de fuerzas diversas y contradictorias. Por un lado, el peso de la estructura terrateniente y los poderes locales, y, por otro, los distintos proyectos de integración como nación. En la naciente República, la tendencia a la desarticulación y al fraccionamiento territorial, económico y político era muy grande: no solo había una distinción social y étnica de acuerdo con órdenes y jerarquías, sino que existían grandes diferencias regionales.

Los proyectos para construir caminos y vías que conectaran el territorio nacional, los censos de poblaciones o los intentos de constitución de aparatos centralizados o interconectados obedecieron a una dinámica integradora, a la búsqueda de economías y espacios unificados. Muchos proyectos se concretaron, como el ferrocarril (Clark 2004) y el camino nacional del sur, iniciados por García Moreno. Sin embargo, muchas veces fueron iniciativas imaginarias en un contexto donde dominaban las economías locales y regionales escasamente integradas entre sí. Si bien se buscaron intercambios mercantiles y sociales más amplios, dominó la configuración de regiones con dinámicas propias, cuyos ejes articuladores fueron Quito, Guayaquil y Cuenca (Deler [1983] 2007).

Estado y sociedad

En un país con economías de base agraria orientadas a mercados regionales y locales, así como a intercambios limitados con los países limítrofes como Colombia y Perú, en el caso de la Sierra, o a mercados de exportación, en el caso de la Costa, no hubo lugar para una verdadera dinámica de integración interna. Buena parte de esa economía fue controlada localmente por haciendas, comunidades y municipalidades, que funcionaban bajo una lógica fragmentaria, tanto mercantil como de autosubsistencia.

Es difícil pensar, bajo esas condiciones, en un proyecto estatal unificado y centralizado. La formación del Estado fue el resultado de un juego complejo de fuerzas, en el que se conjugaron requerimientos locales y regionales, así como intereses sociales que pugnarón hacia la integración o hacia la fragmentación. El aislamiento y la desarticulación económica y social constituyeron, en Ecuador (como en la mayor parte de los países de América después de la Independencia), uno de los condicionamientos básicos para organizar las diversas formas de poder y dominación en el siglo XIX. Algunos historiadores han subrayado el peso de la plantación y de la hacienda en ese proceso, pero habría que tomar en cuenta, del mismo modo, la influencia de las ciudades y de los dispositivos orientados a la integración territorial y urbana. Las tendencias a la fragmentación fueron particularmente pronunciadas durante la primera fase de la República, mientras que a partir del último tercio del siglo XIX comenzaron a tomar peso las corrientes integradoras. Los constantes desafíos de dirigentes locales a la autoridad nacional, cada vez que el país era gobernado por una administración débil o que la economía vacilaba, fueron la expresión política de la desunión.

Los sectores subalternos también privilegiaban sus intereses particulares por encima de cualquier proyecto centralizador. Sería erróneo y simplista, como sostuvo Linda Alexander en su estudio de 1992, explicar la agitación política del país solo en términos de luchas entre caudillos. En la mayoría de los casos, su autoridad no derivaba solo del magnetismo personal sino de su comprensión de los intereses regionales y de su disposición a defender la causa de determinada región. Los seguidores y los dirigentes tenían claros sus propios intereses, surgidos de las realidades económicas y sociales

de su mundo. De acuerdo con varios autores, en Ecuador ese mundo era la región, no la nación (Alexander 1992; Henderson 2010). Ahora bien, mientras las economías locales condujeron a la fabricación de proyectos políticos y sociales separados, la expansión del mercado y de los intercambios de todo tipo generó la necesidad de integración a partir de la creación de infraestructura del Estado y de proyectos en común.¹

Las economías y los grupos sociales se articularon, desde un comienzo, alrededor de ejes regionales y de poderes locales. Cuando Ecuador se separó de la Gran Colombia, en 1830, la nación se estructuró en torno a tres departamentos: Quito, Azuay y Guayaquil. Cada uno contó con igual representación en el Congreso e igual voz en el Colegio Electoral. Como resultado, “la mayoría de los ecuatorianos, en 1850, se pensaban de sí mismos como ciudadanos regionales más que como nacionales” (Henderson 2010, 39). Sin embargo, eso no impidió que, en medio del proceso, las tendencias a una integración mayor fueran también significativas. En este sentido, el poder y el discurso sobre el poder se mueven en estos dos espacios de tensión y de relación permanente. Se sabe, por otra parte, que tanto el garcianismo como el liberalismo representan dos momentos claves en la constitución del Estado en Ecuador; no obstante, no está lo suficientemente claro cómo ocurrió ese proceso. Se conocen las propuestas generales de organización del Estado, pero poco acerca de cómo se fue armando ese proyecto en la compleja realidad de ese entonces.

Los proyectos de organización del Estado

El proceso que vivió el país durante los últimos años de la Colonia y los primeros de la República implicó cuestionar los fundamentos del dominio colonial: una cultura política basada en la aceptación de un orden cen-

1 Quintero y Silva (1998) han mostrado la relación entre esta fragmentación y el tipo de Estado que se organiza en Ecuador del XIX. El Estado terrateniente latifundista de la Sierra se constituye sobre la fragmentación territorial y el dominio de castas. Una dificultad de su texto es el excesivo énfasis en los factores de desagregación (regionalización, corte étnico-cultural) y en dejar de lado aspectos que expliquen por qué, a pesar de las grandes diferencias, se produjo una agregación. Este es un problema común en la historiografía que se ocupa del siglo XIX, particularmente de la primera fase de la República.

tralizado y jerárquico, claramente definido, en el cual las diversas fuerzas, intereses e identidades se encontraban integradas de diferente manera. De acuerdo con Juan Manguashca (1994), si se analiza el tipo de penetración político-administrativa en el proceso de constitución del Estado durante los tres últimos tercios del siglo XIX, se asiste a una controversia entre el federalismo y el unitarismo, y del centralismo con el descentralismo. El general Juan José Flores (primer presidente de la República del Ecuador) se había caracterizado por el fuerte unitarismo, que se plasmó en la Constitución de 1843. Con la Revolución de Marzo y el ascenso al poder de una nueva élite administrativa, los ‘marcistas’, que impulsaron medidas de corte liberal y quienes gobernaron el país hasta 1859, hicieron propuestas descentralizadoras. A pesar de su oposición al proyecto unitarista de Flores, no se decidieron a favor de un Estado federal; se inclinaron por uno unitario, que permitiera una buena dosis de autonomía (Manguashca 1994, 363). Esta etapa de profunda crisis en los sistemas de dominación y, al mismo tiempo, de gran vitalidad por los diversos sectores sociales que se expresaron en medio de ella y los distintos proyectos políticos que se pusieron en juego,² sigue siendo solo parcialmente estudiada, a pesar de su importancia en la historia de Ecuador.

En el siglo XIX operaron diversas propuestas de organización del Estado, desde el intento secular y autoritario de Vicente Rocafuerte, hasta el garciano de instaurar una ‘civilización católica’, pasando por los proyectos efímeros planteados por caudillos, y por propuestas liberales de progreso, que se vieron limitadas por las condiciones económicas, sociales y culturales de entonces. Se trata de formas de gobierno que confluyeron en el proceso de constitución del Estado en el siglo XIX. Esas propuestas se articulaban de manera práctico-discursiva, se orientaron a conjugar el ejercicio de la violencia con el consenso y se encaminaron a construir una hegemonía en el sentido gramsciano. Es posible que, en una sociedad profundamente

2 La ausencia de una real interdependencia económica entre la Sierra y la Costa, y entre diversas zonas de producción interandinas, explicaría, solo en parte, “que las alianzas terratenientes adolezcan de una crónica inestabilidad plagada de enfrentamientos y contradicciones localistas” (Ayala 1978, 48). Existe un ámbito, todavía no estudiado suficientemente, de explicación de esas crisis, ámbito concreto de constitución de relaciones de fuerzas sociales y políticas, que no es un mero reflejo de lo que sucede en la escena económica.

dividida por diferencias regionales, locales y étnicas, el Estado –con sus símbolos, instituciones y aparatos– antecederan a la nación. Tovar (1986, 373) advierte que “la nación como expresión consciente de las castas coloniales no creó el Estado, sino que este surge (a lo largo del XIX) como fundador de la nación”. El Estado usó su maquinaria, a medida que se iba fortaleciendo, para propagar la imagen y la herencia de la nación, impulsar el apego a ella, unirlo todo alrededor del país y de la bandera. Utilizó la escuela, la historia, los símbolos patrios, así como la lengua, para ‘reinventar’ una tradición nacional (Hobsbawm y Ranger 2002; Anderson 1993; Gellner 2001). Al mismo tiempo, la nación, tal como se constituyó en países como el nuestro, durante la primera fase de la República fue la mejor expresión de la debilidad del Estado.

En ese sentido, también es interesante analizar las propuestas gubernamentales en los dos períodos. García Moreno y la Convención de 1861 comenzaron a implementar acciones encaminadas a definir Ecuador como una ‘comunidad’, con un sentido de tradición y raíces históricas (Henderson 2010, 87). Escogieron, por ejemplo, el 10 de agosto para que fuera el día oficial de la Independencia.³ De la misma manera, el liberalismo impulsó las conmemoraciones patrias. De igual modo, los dos proyectos se empeñaron en desarrollar las obras públicas y en crear canales de comunicación para generar en las élites un horizonte común. Sin embargo, siguió estando en duda la posibilidad real de ese proyecto impulsado desde el Estado. Amplias zonas del país quedaron fuera del control de sus aparatos, de la influencia de la escuela y de sus principios civilizatorios, impartidos a través de la educación religiosa durante el garcianismo y de la educación laica durante el liberalismo. Los caminos no llegaron a todas partes, ni siquiera el mercado abarcó todas las esferas de la vida social. La nación que fue surgiendo como resultado de la acción estatal y del desarrollo del mercado interno se vio sujeta a una serie de contradicciones insolubles dentro de los términos de su constitución: los de una sociedad escindida en castas, estamentos, localidades y corporaciones.

3 El 10 de agosto fue la fecha conmemorativa del frustrado golpe dado en Quito por la élite criolla en 1809 para independizarse de España.

Los proyectos garciano y liberal

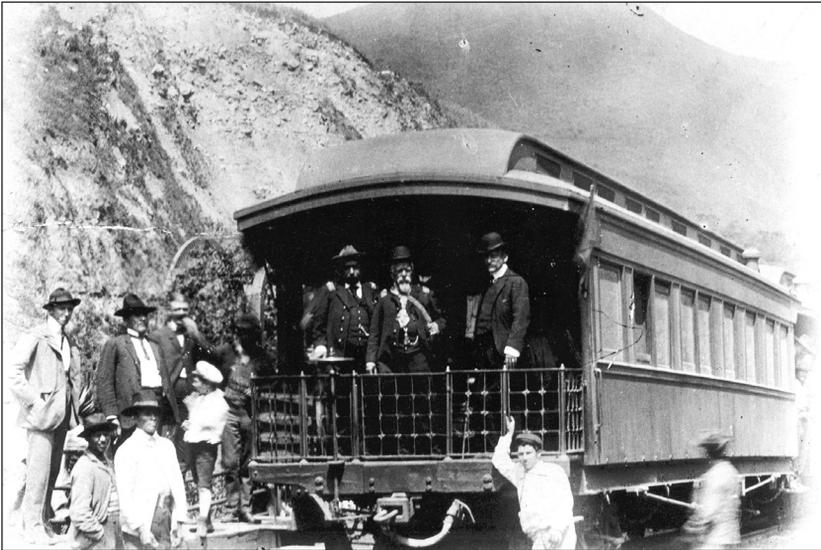
La necesidad de un gobierno centralista, que pusiera orden en medio de la desarticulación y el fraccionamiento, fue tomando forma a partir de la segunda mitad del siglo XIX. Ese tipo de gobierno no era necesariamente opuesto a los intereses locales, pero buscaba su dinamización e integración. El garcianismo surgió como respuesta a la precaria dominación caudillista que funcionó durante los primeros 30 años de vida republicana, en medio de las luchas regionales y el descontrol social imperante, una de cuyas expresiones fue la crisis de 1859. La situación exigía un impulso organizativo que iba a expresarse en la formación de aparatos fiscales, policiales y educativos, relacionados con la construcción de la infraestructura del Estado.

Ante el fraccionamiento y la formación de cuatro gobiernos y ejércitos (en Quito, Guayaquil, Cuenca y Loja) y la invasión del Perú, “la figura de Gabriel García Moreno representa el carácter de una alianza represiva que ‘pone en orden’ al país, al mismo tiempo que lo lanza a un proceso de notable modernización” (Ayala 1980, 19). Su triunfo en esta guerra civil lo ubicó como un líder indiscutible, con el apoyo de un ejército bien provisto para la época, comandado por el general Juan José Flores; así como con el soporte de los grandes terratenientes serranos, que ocupaban puestos importantes en ayuntamientos y municipios, y de la Iglesia católica. Cuando el obispo Riofrío bendijo a las ‘fuerzas patriotas’ y manifestó que el Gobierno había tenido que usar las armas para preservar al Ecuador, García Moreno se presentó como un abanderado del nacionalismo, tal vez mejor llamado “patriotismo” según Henderson (2010, 69).

García Moreno dominó políticamente el país desde 1859 hasta 1875. Como presidente constitucional (1861-1865 y 1869-1875) y ‘tras los bastidores’ en el período intermedio. Su proyecto estuvo orientado a crear un Estado capaz de conciliar los distintos intereses regionales. Este proyecto era el que mejor respondía a las necesidades de una economía en la que las exportaciones se habían incrementado, la hacienda serrana trataba de incorporarse al mercado interno, y los capitales comercial y bancario se fortalecían. Su política de centralización, de dinamización del mercado interno, a través de la construcción de obras viales —entre las cuales debe

mencionarse el inicio de la construcción del ferrocarril–, fue importante en este proceso. Además, con el apoyo de la Iglesia, contribuyó al desarrollo científico técnico, a mejorar la educación y la asistencia social católica, la modernización de leyes, racionalizar el gasto público e impulsar la educación. Todos estos factores han llevado a concebir su gobierno como una “modernidad católica” (Manguashca 1994; 2005; Williams 2007).

El liberalismo, con Eloy Alfaro a la cabeza (quien gobernó entre 1895-1901 y 1906-1911), llegó al poder tras largos años de lucha, también en medio de otra crisis: la de 1895. Contaba con el respaldo de los latifundistas, comerciantes costeños y grupos populares agrupados en torno a las famosas ‘montoneras’. El período liberal fue una fase de consolidación estatal, de construcción de obras de infraestructura –como la culminación del ferrocarril– de impulso a la actividad comercial interna y externa, y de protección a las actividades industriales. El liberalismo contribuyó a modernizar la legislación, impulsar la educación laica y consolidar diversas instituciones estatales, separándolas de la injerencia de la Iglesia. Además,



Eloy Alfaro y el ferrocarril, Ambato, 1908 (Archivo Histórico de Quito del Ministerio de Cultura y Patrimonio).

expropió parte de los recursos eclesiásticos, basado en la Ley de Manos Muertas, amplió las relaciones del Estado con los poderes locales, entre otros temas.

Tanto García Moreno como el liberalismo fueron puntales en la organización del Estado y en la orientación del país por la 'senda del progreso'. No obstante, existen algunas diferencias. En el plano económico, García Moreno orientó su política económica a impulsar la banca y el mercantilismo, con base en la incorporación de la hacienda al mercado, e incentivó el incremento de sus rentas. El liberalismo continuó y profundizó la obra del garcianismo en lo que se refiere al desarrollo del mercado interno, al generar nuevas condiciones materiales para ello (principalmente el ferrocarril); sin embargo, tampoco estuvo en condiciones de ir más allá. En el caso del agro, no se modificaron las relaciones de producción, ya que continuó el *huasipungo*, aunque sin duda existieron muchos cambios en los relacionamientos cotidianos debido a las leyes orientadas a normar parcialmente el trabajo.

García Moreno hizo de la Iglesia el principal aliado de su proyecto. Uno de los instrumentos de su gobierno fue el Concordato (1866), que regulaba nuevas relaciones entre la Iglesia y el Estado. A través del aumento de las diócesis, la autorización para el libre ingreso de las comunidades religiosas al país y la concesión a los obispos para que dirigieran la educación pública y censuraran las publicaciones, se ampliaba el control ideológico y cotidiano de la Iglesia sobre la sociedad. Sin embargo, los nombramientos de las autoridades eclesiásticas y parte de las rentas del clero pasaban por la supervisión estatal. Previamente, García Moreno había pactado con los obispos la reforma del clero, condición necesaria para que la Iglesia fuera soporte y aliada principal del proyecto civilizatorio católico.

La Revolución Liberal intentó, por el contrario, separar la Iglesia del Estado, se esforzó por poner bajo la autoridad de este último esa amplia esfera simbólica que la Iglesia mantenía bajo su control. La proclamación de libertades como la de imprenta, el matrimonio civil, la educación laica y la libertad de cultos fueron los primeros avances en la lucha por arrebatarse el control ideológico de la Iglesia. Posteriormente se expediría la Ley del Patronato (1899), con lo que las fuentes de financiamiento de la Iglesia empezaron a depender del Estado. Cuando se reformó la Constitución

(1906), que privó a la Iglesia católica del carácter de religión del Estado, declaró la libertad de cultos y prohibió a los religiosos acceder a funciones públicas, el rompimiento fue definitivo. Esta situación se ratificó en el plano económico con la expedición de la Ley de Beneficencia y Manos Muertas (1908), que permitió al Estado incautar los bienes de las comunidades religiosas, y los destinó al mantenimiento de servicios de beneficencia y asistencia pública.

La disputa entre el gobierno liberal y la Iglesia católica se manifestó tanto en la promulgación de las leyes mencionadas como en la cotidianidad de la administración pública. Así, por ejemplo, en enero de 1897, el Intendente de Policía comunicó al Ministro del Interior y Policía que en la última visita que hizo al Panóptico le sorprendió que dos sacerdotes estuvieran presos sin más sentencia competente que el simple dictamen del Arzobispo. Le dice:

Tal procedimiento, aparte de ser contrario a la ley y sana moral, introduce el desorden en las cárceles y casas de corrección, puesto que los crímenes, delitos, contravenciones y vicios tienen su plantel aparte. Me apresuro en poner este particular en conocimiento de usted a fin de que se sirva tomar las medidas conducentes a cortar los abusos, que a fuer de religiosos, vienen cometiendo desde antaño las autoridades eclesiásticas.⁴

Las disputas por la Ley de Cultos se evidencian en la polémica entre el Ministro del Interior, de 1908, y la Priora del convento de clausura de las religiosas del Carmen Alto. El Ministerio le había notificado, a través del Intendente de Policía, que, acatando la Ley de Cultos vigente, fueran restituidas a sus hogares la señora Balbina L. V. de Rivadeneira y las señoritas Cornelia Espinosa y María Amada Terán. El Ministro del Interior hizo notar que la Constitución de 1906 excluía la muerte civil, ya fuera voluntaria o impuesta. Por lo tanto, la reverenda Priora no debía ni podía recibir en clausura a ninguna postulante, pues el noviciado estaba absolutamente prohibido en todas sus partes y grados. Esta transgresión legal, dice el fun-

⁴ Oficio del Intendente General de Policía de Pichincha al Ministro del Interior, 4 de enero de 1897, ANE (sección Documentos sin clasificar de la Intendencia de Policía).

cionario, “la interpreta este Ministerio más como un acto de hostilidad manifiesta a las personas del Gobierno mismo, como una rebelión declarada y subversiva contra el imperio de la ley y su soberanía”.⁵

En cuanto a las disputas por los diezmos y primicias, el mismo Ministro dirigió una comunicación al Gobernador de la provincia de Pichincha para que ordenara a las autoridades de Policía que previnieran a los párrocos de que se abstuvieran de cobrar diezmos y primicias; si a pesar de la advertencia previa, continuaban haciéndolo, se realizaría el correspondiente enjuiciamiento para su castigo.⁶ Las disputas por el fuero permearon el ejercicio gubernativo durante toda esta etapa.

Orden estatal y orden discursivo

El garcianismo parte de la idea de un caos inicial que va siendo superado gracias a su presencia.⁷ Su figura es la del fundador, pero también la del pastor y la del mártir. Ese caos se expresó en desbordes sociales resultados de la crisis de los patrones de funcionamiento de la sociedad durante la Independencia y la primera fase de la República. También se trata de un caos imaginado, como señala Antonio Borrero Cortázar (1958, 109-116) en su refutación a la apología que realiza el padre Berthe a la figura y actuación del presidente García Moreno. El discurso garciano no apuntó al vacío, sino a un imaginario de atraso, desorden y pérdida de valores, en la opinión de las élites. El Ecuador de la primera fase de la República era un universo social signado por un catolicismo permisivo, que daba lugar a cierta liberalidad de las costumbres y los comportamientos. En la vida popular, sobre todo, eran frecuentes la algazara, el lenguaje de la plaza pública y las

5 Oficio del Ministro de lo Interior al Intendente General de Policía de la Provincia de Pichincha, 30 de enero de 1908, ANE (sección Documentos sin clasificar de la Intendencia de Policía).

6 Oficio del Gobernador de la Provincia de Pichincha al Intendente General de Policía, 8 de mayo de 1908, ANE (sección Documentos sin clasificar de la Intendencia de Policía).

7 Una versión anterior de esta sección fue publicada en 2014, por E. Kingman y Ana María Goetschel, bajo el título “El presidente García Moreno, el Concordato y la administración de poblaciones en el Ecuador de finales del siglo XIX y comienzos del XX”. *Revista Historia Crítica* 52 (enero-abril): 123-149.

manifestaciones grotescas. Las élites, sin embargo, no habían desarrollado una cultura diferenciada como parte de un sistema de avance civilizatorio. García Moreno se propuso estrechar los márgenes de ese universo y colocó un cuerpo doctrinario extremo como eje, que encontró apoyo en el clero extranjero. También se debe recordar que, en el período anterior, a partir de la Revolución Marcista (1845), se habían implementado medidas de corte liberal y democrático, como la eliminación de la esclavitud (1845) y el tributo indígena (1857), que seguramente despertaron resistencias en el latifundismo serrano.

No queda claro en qué medida García Moreno logró consolidar su poder a base de un consenso. Se trataba de un proyecto que es difícil llamar inclusivo, aunque incorporaba a sectores subalternos como las mujeres y los indígenas (Maignashca 1994, 2005), y ampliaba la base electoral. Esto no solo porque excluía a todos aquellos que se oponían a sus propuestas y apuntaba principalmente a los sectores dominantes, comerciantes, banqueros, a los que se trató de embarcar en un proyecto único, el de la 'nación católica'. También porque las bases de la inclusión de otros sectores eran únicamente las de su gobierno.

Incorporar poblaciones para administrarlas formaba parte de la *razón de Estado*. Se trató de un proyecto de manejo de poblaciones a favor del progreso, dentro del cual la ideología y las prácticas morales gestadas por la Iglesia cumplieron un rol fundamental.⁸ En realidad, estos aspectos fueron parte del mismo proceso civilizatorio de construcción de una nación católica, en el que se conjugaron distintos dispositivos, tanto los provenientes de la idea del progreso, la familia y la educación católica, como los que se originaron en las formas modernas de control de la anomia. Bajo situaciones poscoloniales, el apoyo estatal a la intervención de la Iglesia en la vida social, la 'religión politizada' (Buriano 2014, 67) no solo tuvo una orientación modernizadora sino misional y civilizatoria, o fue modernizadora en ese sentido. Además, en América Latina, la modernidad estuvo ligada con el racismo, lo que dio un matiz particular a los proyectos disciplinarios.

⁸ La represión de las autoridades a desórdenes morales como el concubinato y la embriaguez muestran, en el período garciano, la gran importancia del rol ideológico moral impuesto por la Iglesia católica.

Si bien hay que tomar en cuenta la importancia del paradigma de la homogeneidad cultural en la constitución de los estados nacionales (Gellner 2001) en Europa y en América Latina, se debe analizar cómo se dieron sus alcances y límites en cada caso específico. De acuerdo con Mónica Quijada, la necesidad de convertir a grupos heterogéneos en un entidad única –y de excluir a otros, obteniendo al mismo tiempo legitimidad política– se produjo porque se debían formar naciones de personas iguales en derechos, partícipes de un mismo universo simbólico e idealmente orientadas al progreso, cuya llave estaba en manos de la cultura occidental y de la raza blanca indoeuropea (Quijada, Bernard, Scheneider 2000, 55). Aunque los modelos eran europeos, sus emplazamientos fueron locales y dependieron de campos de fuerzas específicos, en este caso de naciones débilmente constituidas después de largos procesos de colonización, basadas en la reproducción de las fronteras étnicas (Guerrero 1998).

Algunos estudios dan cuenta de la importancia que tuvo en el proyecto garciano la construcción de redes familiares, de amigos y partidarios, antes que la constitución de un orden burocrático.

Primero a través del matrimonio, de las amistades universitarias, y de las alianzas que hizo como senador a fines de la década de 1850, él había construido una red de colegas que compartían los mismos pensamientos y que le ayudarían a administrar el país en los años 1860 y 1870. En ausencia de partidos políticos formales, estas redes hacían posible mantener un seguimiento político (Henderson 2010, 37).

Tanto las redes trazadas por la Iglesia como las redes familiares y de parentesco contribuyeron a cubrir las falencias derivadas de la debilidad del aparato estatal. Los partidarios de García Moreno se encontraban, por lo general, entre los miembros de la aristocracia quiteña y de las clases altas de Guayaquil, Riobamba y Cuenca. Ellos “vieron siempre en García Moreno el defensor de los fueros de propiedad, el defensor del orden social establecido, el dique poderoso contra la corriente de las ideas liberales que iban infiltrándose lentamente en el ambiente hermético del Ecuador de entonces” (Robalino 1948, 399).

Un proyecto como el garciano supuso conjugar estrategias diversas y aparentemente contradictorias. Se introdujo la idea de la tecnificación, de la ciencia, pero se lo hizo a través de la Iglesia. Se fomentó la escuela, pero esta descansó en la Iglesia y en el hogar cristiano. También el 'moderno sistema carcelario' se apoyó en alguna medida en la Iglesia y en su vocación confesional y correccional. Maiguashca (2005) plantea que este proyecto no es contradictorio, sino coherente con la 'modernidad católica'. En todo caso, se trata de un momento de modernización y de fortalecimiento de los principios católicos y del imaginario que de ellos se desprende.

Resultaría equivocado plantear una línea evolutiva entre el garcianismo y el período liberal. Aunque existen elementos de continuidad interna en cuanto a la constitución del andamiaje del Estado, no funcionaron del mismo modo. Los referentes simbólicos alrededor de las cuales se articulaban los dos proyectos divergen en algunos aspectos básicos. El proyecto liberal, al contrario del garciano, planteó desarrollar un sistema de poder independiente de la Iglesia, así como un proceso de incorporación de varios sectores sociales a la ciudadanía, basado en elementos seculares. Es cierto que muchas de las propuestas del liberalismo se resolvieron principalmente en el plano del discurso (el concertaje, por ejemplo, como muestra Andrés Guerrero), pero aun en esos casos actuaron sobre la vida social, y formaron parte de un juego de fuerzas y de relaciones distintas.

Entre el garcianismo y el liberalismo existen elementos en común, que son las fronteras étnicas (Guerrero 1998) en las que se asientan. Por eso es difícil desligar el sistema penitenciario de los requerimientos de reproducción de esta sociedad; simples ejemplos son los proyectos viales basados en el trabajo de las comunidades indígenas y la actividad forzada de los presos delincuenciales. Se trata de una sociedad postcolonial basada en relaciones estamentales y jerárquicas, pero, al mismo tiempo, fuertemente orientada por el mercantilismo y la idea del progreso. Políticamente, esto se expresó como necesidad de constituir aparatos centralizados de poder, desarrollar una institucionalidad legal y reconocer a una ciudadanía dentro de una sociedad fragmentaria, basada en la autarquía y la desigualdad. No se trata de una sociedad estática, pero las modificaciones se realizaron dentro de

los límites propios de una época. Entre liberalismo y conservadorismo se desarrolló una cruenta disputa en todos los campos.

El liberalismo, en su lucha por constituirse en ideología dominante y fuerza política dirigente a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX, va forjando una representación mental donde la población indígena viene a ser el ángulo del nuevo cuadrilátero de conflictos políticos. Cristaliza las imágenes del “concierto pasivo”, del terrateniente del látigo y cepo, de los empresarios progresistas, del estado libertador. Acopla capital –mercado como polo de libertad y progreso contradictoriamente vinculados a la iglesia– hacienda, indio como lugar de atraso y opresión (Guerrero 1991, 334).

El programa de redención del indio y de las bases de su atraso y opresión, propuesto por el liberalismo a partir de ahí, se complementaba con la imagen forjada por los mismos liberales con respecto a las prácticas penitenciarias garcianas: como otra muestra de la barbarie. El título del libro escrito por Benjamín Carrión, *García Moreno. El santo del patíbulo* (1959), sintetiza toda una corriente al respecto. Sería equivocado, por eso, dejarse atrapar por la trama ideológica del liberalismo y presentar su sistema como un avance, como si fuera posible un progreso de las formas de dominio y no el paso de una forma a otra.

Moral pública, delincuencia y proyecto político

La concepción estatal sobre la delincuencia está definida por los códigos y reglamentos que norman el funcionamiento del sistema penitenciario, regulan las relaciones jurídicas y crean la figura del delincuente. Sin embargo, las ideas acerca de lo que es permisible y lo que no se generan en el largo y mediano plazo sobre la base de un campo de valores y de *habitus*, relacionados con el sentido común ciudadano, que sirven de asidero a diversas normativas y acciones jurídicas. El campo de valores dominantes en el siglo XIX fue asumido en términos de la moral, especialmente de la católica (sobre todo durante el garcianismo), pero también en términos de la ideología del progreso. A partir de ese campo y no solo desde el derecho

positivo —el heredado de la Colonia y traído durante la República desde Europa—, fueron surgiendo diferentes normas dirigidas a racionalizar las relaciones legales entre las personas. Este campo de valores condiciona los aspectos que fueron dimensionados en el discurso. Tales valores no fueron estáticos, se constituyeron en la expresión del proyecto de modernidad católica impulsado por las élites y de su ruptura con el catolicismo de base popular, mucho más permisivo, que se había desarrollado durante la Colonia y la primera mitad del siglo XIX (Kingman y Muratorio 2014).

No es de extrañar, entonces, que en el discurso oficial se pusiera tanto énfasis (y de manera particular en cada período) en un conjunto de situaciones muy cercanas a la vida cotidiana, especialmente a la de los sectores populares, como el alcoholismo y la ratería “connaturalizada en la plebe”, el concubinato, el bandolerismo, la vagancia, “ciertas costumbres bárbaras”. Aunque muchas de estas situaciones estaban enmarcadas en la codificación penal, fueron especialmente puntualizadas como “moral pública” en el discurso. Es como si se tratara de males sociales básicos, cuya propagación y generalización pondría en peligro a la sociedad. Independientemente de que esas situaciones fueran o no peligrosas, me interesa conocer en este capítulo cuál fue ese discurso y su razón, que parece relacionado con requerimientos más amplios que los simplemente coyunturales.

El garcianismo

Resulta interesante comprobar que el tipo de situaciones que se enfatizaron en el discurso oficial de este período, como la lucha contra la libertad de cultos o el concubinato, se hallan a medio camino entre un orden legal moderno y una normativa moral católica. Estas situaciones no fueron objeto únicamente de la acción legal estatal, sino que formaron parte de la preocupación de la Iglesia y, correlativamente, de la familia, la escuela y los internados católicos. Todas estas instituciones asumieron una fuerza coercitiva muy grande, ejercida bajo la forma de violencia simbólica sobre la conciencia (Bourdieu 2000) y en ocasiones, incluso, sobre el cuerpo, como violencia física.

El problema para el garcianismo fue cómo desarrollar un proyecto de Estado que estuviera afincado en el sistema moral católico y en su proyecto de civilización cristiana, pero que comenzara a establecer ciertas bases administrativas modernas que permitieran su funcionamiento a largo plazo, como sistema racional-burocrático. Si pensamos, con Weber (1977, 735) que la “igualdad jurídica y la existencia de garantías jurídicas contra la arbitrariedad requieren una objetividad racional formal por parte del régimen de gobierno, en oposición al capricho libre derivado de la gracia propia de la antigua dominación patrimonial”; esto constituye un requerimiento básico dentro del proceso de constitución del Estado moderno. Cabe preguntarse cómo se fue abriendo paso históricamente este proceso en un contexto como el nuestro, sobre qué matriz y con base en qué tipo de relaciones con ella.

Mi criterio es que el discurso sobre la moral pública⁹ durante el garcianismo formó parte del proceso de constitución de su proyecto político –como uno de los justificativos de su formación y desarrollo– y del proyecto de configuración de una hegemonía sobre la sociedad: sobre un mundo social y cultural donde la moralidad católica fue determinante al clasificar lo bueno y lo malo, lo prohibitivo y lo permisible. Una Iglesia reformada podía legitimar a las instituciones políticas del país y a la vez ser la base de la identidad nacional (Maiguashca 2005; Williams 2007).

La embriaguez había existido siempre como parte de una cotidianidad festiva a la que no era ajena la propia religiosidad popular. Sin embargo, en el ambiente social que dio lugar al surgimiento del garcianismo se enfatiza la necesidad de reprimirla, aunque existía ya una tradición que relacionaba el consumo de alcohol con los desmanes y los excesos callejeros. La embriaguez es presentada, desde los inicios de la República, como un peligro, tanto porque la “abundancia de destilerías de aguardiente de caña hace que la clase indígena abandone el uso de la bebida de maíz [...]”; como porque el vicio de la crápula saciada por la gran cantidad de licores que inundan la ciudad provoca holgazanería y atraso en la obras que se conciertan con

9 La moral pública es entendida como el conjunto de valores legales e institucionales que tienden hacia el bien común, tal como es percibida en distintos contextos históricos.

los maestres”.¹⁰ El consumo de bebidas alcohólicas es sinónimo de holgazanería, enfermedad, desorden, corrupción, perversidad, pero su represión estuvo asociada, sobre todo, a motivos racistas.

En el gobierno garciano el énfasis en sus peligros fue mayor. El alcohol era un “demonio al cual era preciso expulsar”.¹¹ La embriaguez aparece unida a los delitos más graves, como en el caso del levantamiento de los indígenas yaruquíes, que, se dice, fue “producido por la embriaguez y la venganza y manchado con varios actos de salvaje ferocidad”.¹² Para funcionarios como el Inspector de Cárceles de Quito, el origen de todos los males era “la embriaguez y el ocio”.¹³

Para los sectores oficiales, faltaba en la legislación una disposición que, aun cuando no la desterrara totalmente, al menos contuviera sus progresos rápidos y desastrosos. Reprimir la embriaguez había sido uno de los planteamientos de García Moreno; sin embargo, ante el hecho de que el Código Penal de 1872 no “tomó en cuenta la repetición habitual de ciertas contravenciones como la embriaguez, porque se creyó sin duda que un hábito semejante debía más bien curarse que reprimirse”, propuso formar una especie de hospicio para esta clase de “locos voluntarios”, así como lo hay para los involuntarios y para los elefanciácos.

Fácil será establecerlo a las márgenes del Toachi, o en otro punto del camino de Manabí, donde los ebrios incorregibles puestos en esa residencia y sometidos a un régimen higiénico y al trabajo agrícola, serán susceptibles de reformarse volviéndose a Dios, al despertar de su triste embrutecimiento.¹⁴

10 Exposición que dirige el Ministro de Estado en los Despachos del Interior y Relaciones Exteriores al Congreso del Ecuador, 1841, ABFL (Marcos 1841, 14).

11 García Moreno hizo publicar en diversos números de *El Nacional*, el periódico oficial, un largo tratado de Bertrán sobre “El Demonio Alcohol”. Se han podido identificar los siguientes números: 406, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 414, que van de febrero a marzo de 1875.

12 Mensaje del Presidente al Congreso, 1873, ABFL (García Moreno 1873a, 1).

13 Informe del Inspector de Cárceles de Quito al Sr. Gobernador de la Provincia de Pichincha, en Informe del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores al Congreso, 1873, ABFL (León 1874, 107).

14 Mensaje del Presidente de la República al Congreso Constitucional, 1875, ABFL (García Moreno 1875, 9).

En realidad, había el hospicio en el que muchas veces se internaba a los “locos voluntarios”; aunque se trataba de una forma de encierro era parte de la caridad pública. Por ejemplo, en 1861 el Director del Hospital de Quito pidió al Jefe Político del Cantón que el ciudadano Ángel Surita, que la Policía había recluso correccionalmente por “crapulista”, fuera trasladado a la cárcel por su “comportamiento escandaloso”.¹⁵

El planteamiento garciano fue más allá del encierro. Lo que importaba era la corrección del mal en términos morales, pero también sociales; esto incluía el aislamiento y el encierro, así como las acciones disciplinarias y el desarrollo del sentido de arrepentimiento y de culpa. Las contravenciones —que era la figura legal bajo la cual se castigaba la embriaguez y otras manifestaciones de desorden público— eran delitos menores sancionados con multa y prisión sin que mediara un proceso judicial. La competencia correspondía a las autoridades de policía en las ciudades y a los tenientes políticos en las parroquias. Su juzgamiento era directo y, en buena medida, arbitrario. Se trataba de situaciones en donde entraban en juego relaciones de poder mucho más cercanas a la cotidianidad y a las normativas emitidas por los municipios, las comisarías, o por decisión de los tenientes políticos. En todo caso, aunque existían gradaciones entre contravenciones y delitos, ambos obedecían a un mismo orden moral y jurídico.

La embriaguez se encuentra generalmente unida a referencias dirigidas a combatir la ‘liviandad moral’, pero también se la ubica como una condición favorable para incurrir en el delito. En circulares dirigidas a los gobernadores, se les incitaba a que dieran “una razón mensual de las multas impuestas por las autoridades de Policía a los ebrios y las causas que se siguen por concubinato”;¹⁶ igualmente, que informaran “sobre el estado de la moral pública y de las providencias que hubiesen dictado las autoridades para mejorar las costumbres reprimiendo a los culpables”.¹⁷ Como iniciativa para combatir la embriaguez, se buscó extirpar los espectáculos escandalosos y los rituales paganos de las celebraciones religiosas, prohibiendo algunas fiestas religiosas por considerarlas ofensivas y promotoras de conductas sexuales re-

15 Oficios y Solicitudes f. 746, 1861, AHMQ.

16 Informes del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores al Congreso, 1873, ABFL (León 1874).

17 Informes del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores al Congreso, 1873, ABFL (León 1874).

prochables. Debido a la alianza existente entre la Iglesia y el Estado garciano, los curas parroquiales pusieron en práctica las disposiciones anticoncubinato, y ejercieron funciones estatales jurídicas y policiales (Williams 2007).

En efecto, el proyecto garciano de constitución de una nación orientada por los principios de la civilización cristiana estuvo acompañado de una severa campaña de moralización dirigida a suprimir “ebrios de profesión, faltos de probidad, francmasones y los concubinarios que se nieguen a cortar el escándalo” (Juan León Mera, cit. en Pattee 1944, 401), y a generar un consenso alrededor de ello. Los medios para lograr tal moralización eran diversos, iban desde instar a los gobernadores a informar confidencialmente sobre la vida pública y privada de los empleados a su cargo, desterrar o recluir a los amancebados que no quisieran casarse y a los alcohólicos incorregibles, ofrecer gratificaciones a quien denunciase a las prostitutas o exigir certificados de confesión y comunión a los estudiantes que iniciaban un nuevo curso, y a los funcionarios que tomaban posesión de su cargo.

Las figuras del delator y del ‘escucha’ fueron parte de una política orientada a ampliar la intervención de la Policía sobre el cuerpo social. Hubo quienes se pusieron a disposición como voluntarios para vigilar y controlar las disposiciones del Gobierno. Eran quienes aspiraban a ser parte del poder del Estado, cumplían funciones como celadores, tenientes políticos, maestros de escuela, curas parroquiales, y controlaban los estándares de moral, religiosidad y civilización de la población. Aun a los empleados públicos se les sometió a un adoctrinamiento religioso y a un control estricto de su vida moral y religiosa; se declaró obligatoria su asistencia a misa como una demostración simbólica de armonía entre la Iglesia y el Estado (Williams 2007). García Moreno llegó a extremos increíbles, señala Pattee (1944, 402), penetrando “con su mirada escudriñadora en los recintos más íntimos de la vida de sus conciudadanos”.

Como ejemplo de esta mirada desplegada a la sociedad, se puede citar una comunicación del Director de Policía al Gobernador de la Provincia de Pichincha:

De orden de S.E. el Presidente de la República tengo la honra de participar a Ud. que el día 28 por la noche se mantuvo abierta la fonda del ciudadano

Modesto Arroyo, cometiéndose en ella algunos desórdenes. De igual suerte, en la noche del día de ayer, ha permanecido abierta la del Sr. Nicolás López hasta las once y media en que la hice cerrar, lo que me ha ordenado S.E. poner en conocimiento de Ud. para que en uso del inciso 22 del Art. 39 de la lei de Régimen Interior, se les imponga la multa a los dos individuos que han quebrantado esta disposición.¹⁸

En este caso, la acción moralizadora del gobernante servía de base a un engranaje que recorría todo el sistema de vigilancia y control. También costumbres como los toros, el juego del carnaval y las fiestas populares, aun en sus manifestaciones religiosas, fueron reprimidas por incivilizadas y contrarias a la moral.

La embriaguez en sí misma no constituía un peligro real que impidiera la marcha de la sociedad, o que amenazara con desintegrarla, pero no dejaba de provocar recelo y temor por los excesos a los que conducía el alcohol, y los motines y revueltas que podía suscitar. En el contexto de la sociedad de entonces, era parte de la vida de la gente, incluida su religiosidad. Reprimirla era, más bien, justificar una serie de medidas dirigidas a ampliar el ámbito de acción estatal y sus vínculos con la sociedad civil. Esta represión 'para el disciplinamiento moral del pueblo' permitía legitimar, de modo más natural, la implantación de medidas y aparatos de control mucho más enraizados en la cotidianidad, más densos y cercanos a la población, sobre todo popular e indígena, porque se decía que los sectores altos 'beben con moderación' y sin provocar escándalos públicos.

Uno de los juicios ventilados en la Corte Suprema de Justicia durante la primera administración garciana proporciona una idea del clima moral imperante en ese momento. Un expediente del 24 de junio de 1864 da cuenta de la acusación contra Lino Guarderas por acciones inmorales, consistentes en bailar de manera deshonesta. Lo más destacable de este caso constituye la defensa del abogado de pobres Roberto Portilla, quien señala que la danza se acostumbra en ciudades cultas y civilizadas como Lima, en donde, aun en los bailes públicos, "se danzaba sin que sean notados de

18 Oficio de la Gobernación de la Provincia de Pichincha n.º 113, 4 de julio de 1874, ANE (Copiadores del Ministerio del Interior, caja 36).

impuros, ni morales, ni indecentes”.¹⁹ El defensor añade que, como hay “objetos destinados solamente para causar la alegría, el gusto y regocijo en el ente humano, es claro que fueron creados para el servicio del hombre, y que al usarlos no se hacen reos no siquiera de crimen moral”. Lo interesante es que el juicio llega a la tercera instancia interponiendo apelación al dictamen de primera instancia de nulidad del juicio.

La Iglesia católica fue el principal instrumento para la acción garciana y, a la vez, sujeto de reforma. En un informe del Arzobispo de Quito se revela el control sobre las costumbres al que el clero se vio conminado. Refiriéndose a las celebraciones de las fiestas religiosas, dice el arzobispo Checa y Barba: “Las fiestas, procesiones y demás actos de culto, eran nada más que lo accesorio siendo lo principal las danzas, los disfraces, las corridas de toros y otras invenciones para satisfacer la sensualidad”. Y los resultados, según él, eran funestos.

Un pueblo en donde tenía lugar fiesta o procesión se conmovía profundamente, y fuera de los gastos inútiles y ruinosos que se hacían, la embriaguez, las riñas, los odios y otras especies de inmoralidad, eran los frutos necesarios de tales funciones [en la actualidad esa] “mezcla extraña de culto y diversiones profanas” si bien no ha desaparecido, ha disminuido mucho.²⁰

Después de la muerte de García Moreno, el publicista José Modesto Espinosa, en sus *Artículos de Costumbres* (s.f.), ilustra, de manera muy clara, la efervescencia de la vida popular manifestada en los juegos de carnaval y en los toros; a pesar de que estaban prohibidos legalmente, siguieron ofreciéndose en los pueblos y también en Quito, muchas veces con el permiso de las autoridades locales y aun por el mismo gobierno de “regeneración” del general Veintimilla (1878-1882).

En este sentido, existía una vieja práctica desde los inicios de la República y aun antes, en la que las municipalidades realizaban corridas de toros

19 Expediente n.º 1, 24 de junio de 1864, ANE, Fondo Corte Suprema, serie Criminales, caja 303.

20 Informe del Arzobispado de Quito en Informes del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores al Congreso, de 1873, ABFL, sección Documentos (León 1874, 47).



Toros de pueblo en Pujilí, fotografía de César Ripalda (Archivo Histórico de Quito del Ministerio de Cultura y Patrimonio).

con el objetivo de aumentar sus fondos para obras de mejoras. Además, muchas veces estas corridas fueron asumidas como diversión alternativa en relación con la práctica del carnaval y las tomas de plazas practicadas por los indios. Por ejemplo, en 1870 (en pleno auge garciano), el Teniente Político de Cangahua pidió al Jefe Político del cantón Quito promover toros en las fiestas de San Pedro y San Pablo, “para evitar los desórdenes de los naturales que en esta fecha se desafían de barrio a barrio, chocando de un modo cruel y bárbaro quedando heridos y hasta algunas veces muertos”.²¹ No se sabe si las autoridades superiores accedieron a tal solicitud, sobre todo en una época como la garciana, pero se observa que los parámetros para juzgar algo como civilizado o incivilizado, moral o inmoral variaban de acuerdo con las circunstancias. Esto dependía, muchas veces, de las percepciones mentales y del discurso de los sectores dirigentes, que querían

21 Oficios y Solicitudes, Concejo Municipal, 18 de junio 1870. AHMQ.

encajar determinadas prácticas con sus proyectos políticos. Al finalizar el siglo, dice José Modesto Espinosa (s.f.) en tono sarcástico, “las corridas de toros fueron costumbre característica de nuestro primer Estado, vino la barbarie ‘garciana’ y ¡adiós corridas de toros!, degeneró la República, vino la regeneración” y los toros volvieron.

Es posible que García Moreno concibiera la represión de la delincuencia y las faltas morales como una gran cruzada. No estaba dirigida únicamente contra la plebe y contra los indios (es más, muchas veces se refería a estos en términos paternos), sino contra aquellos que, debiendo ser más cercanos a sus proyectos, se oponían o no alcanzaban a entenderlos. La intolerancia religiosa convirtió en delincuentes a los no practicantes católicos y también a los que participaban de la publicación de escritos contrarios a los dogmas de la religión, la moral y la decencia pública. Así, el 21 de diciembre de 1871 se decretó la obligatoriedad de todo gobernador de provincia a quien la autoridad eclesiástica diere aviso de haberse publicado o impreso un libro, o una estampa grabada, litografiada, fotográfica, opuestos al dogma o a la moral, “de requerir inmediatamente al agente fiscal para que entable acusación ante el juez respectivo y dar cuenta al Gobierno de haber cumplido este deber y del estado de la causa en cada semana”.²²

Como se ha visto, incluso la Iglesia católica fue objeto de su control más enérgico, ya que se dice que “ha llegado a su colmo la escandalosa disolución y bárbara ignorancia” (Ordóñez, cit. en Demélas y Saint-Geours 1988, 166). En otra carta dirigida a Nicolás Martínez, gobernador de la provincia del Tungurahua, le dice:

No me asombra el contenido de su apreciable [carta] de ayer. La corrupción del clero sobrepuja la de todas las clases de la sociedad; pero me he propuesto moralizar el país y no me arredran las dificultades. Encargo por tanto a Ud. que en el acto haga prender al clérigo Sánchez y me lo remita con el sumario competente (si fuere posible) para los pequeños gastos de la remisión tiene Ud. autorización suficiente así como para expeler al Oriente por el lado de Baños, a los dos frailes viciosos de que Ud. me habla. No le envío orden

22 Mensajes y Memorias al Congreso, 1873, 1, ABFL.

oficial para evitar el peligro de que se divulgue y los criminales la aludan con la fuga; pero le irá la aprobación luego que Ud. lo comunique al Ministerio. Vigor y prontitud le recomiendo especialmente (Loor 1966, 45).

Al final del mandato garciano, el arzobispo Checa y Barba remitió un informe en el que no solamente revela el estado del clero, sino la sujeción de la autoridad eclesiástica al gobierno civil. Sobre la situación del clero, afirma que su reforma es notable y notoria. Como prueba señala que en la estadística de los delitos excluidos de fuero y que juzgan los tribunales civiles se puede ver que

han sido rarísimos los clérigos de la Arquidiócesis que han sido sindicados de algunos de aquellos delitos y que ninguno ha sido condenado. Y que aun de los demás delitos muy rara vez ha sido acusado uno u otro ante él.²³

Sin embargo, otro era el caso de las comunidades religiosas que se resistieron al proyecto de reformas garcianas (como los dominicos, por ejemplo). Fueron reprimidos y tratados como delincuentes: “Piquetes de soldados apresaron a los frailes corrompidos y revolucionarios y los desterraron a las selvas orientales” (Ayala 1978, 148). El control y la acción penal garciana formaban parte de su proyecto político de constituir una nación católica. Algunos estudios, como el de Williams, se refieren a la construcción de una “comunidad nacional inclusiva” (2007, 320). Sin embargo, llaman la atención los términos peyorativos con los que García Moreno se refiere a los opositores políticos y a los afrodescendientes (Henderson 2010, 174), entre otros sectores. Las tribus orientales que se “oponen” a sus proyectos también debían ser excluidas:

Solo una tribu, la de los jíbaros, pérfidos asesinos y antropófagos, no da todavía esperanzas de reducirse, como lo manifiestan los horribles y frecuentes asesinatos cometidos en Gualaquiza; y tal vez no está lejos el día en que tengamos que perseguirla en masa a mano armada, para ahuyentarla

23 Informe del Ilmo. y Rvdo. Sr. Dr. Don José Ignacio Checa, Arzobispo de Quito, en Informe del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores al Congreso, 1873, sección Documentos, ABFL (León 1874, 48).

de nuestro suelo y trasladarla y diseminarla en nuestras costas, dejando libres a la colonización aquellas fértiles e incultas comarcas.²⁴

Para estas y otras regiones él propone una inmigración de alemanes católicos. Nada de esto era ajeno al sentido común de la ciudadanía. La colonización de amplias regiones de América del Sur con migrantes extranjeros se había realizado a partir del exterminio de la población indígena.

Aunque en la historiografía liberal el tema ha sido tratado de manera muy reiterativa por Oswaldo Albornoz, José Peralta y Jorge Pareja Diezcanseco, no puedo dejar de consignar que en la concepción garciana los principales delincuentes y hacia quienes iban dirigidos sus principales epítetos eran los subversores del orden público: “Una expedición compuesta de los voluntarios del crimen y de los caudillos del robo y del asesinato [...] ha zarpado de los puertos del Perú”, dice refiriéndose a los partidarios del Gral. Urbina, en uno de sus levantamientos; los adversarios políticos son “bandidos”, “facinerosos” a quienes es indispensable “contenerlos por el temor del castigo [...] porque la compasión por los criminales es la mayor crueldad contra los ciudadanos honrados”. “De hoy en adelante [dice en una proclama], al crimen seguirá el castigo, a los peligros que hoy corre el orden, seguirá la calma que tanto deseáis”.²⁵ Efectivamente lo hizo en nombre de la moral y de Dios al torturar y fusilar a sus opositores. Para ellos, como para muchos otros, sus palabras preferidas eran “¡merecen el patíbulo!”. Por eso su apelativo de ‘Santo del patíbulo’ y la constitución del Penal como el principal símbolo de su gobierno, pues los pilares ideológicos de su proyecto político de constituir una nación católica fueron la educación religiosa, el trabajo y la represión del crimen. Así por lo menos lo consigna su Mensaje al Congreso en 1861.

Restablecer el imperio de la moral, sin la cual el orden no es más que tregua o cansancio, y fuera de la cual la libertad no es más que engaño o quimera; moralizar un país y moralizarlo por medio de la represión energética eficaz

24 Mensaje del Presidente de la República del Ecuador al Congreso Constitucional, 1871, ABFL.

25 Escritos y Discursos de García Moreno, 1923, ABAEP. Las citas se encuentran en las siguientes páginas: 17, 133, 103, 21.

del crimen y por la educación sólidamente religiosa de las nuevas generaciones [...] sustituir las conquistas pacíficas del trabajo y de la riqueza a las peligrosas y absurdas teorías que en la juventud seducen la buena fe y extravían el patriotismo.²⁶

El instrumento para que esto pueda realizarse fueron la Policía y la Iglesia católica. García Moreno comprendió que lo único que podía unir era el catolicismo, “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”.²⁷ De acuerdo con Maignashca, parte importante de la gestión de García Moreno fue politizar la Iglesia, lo que él denomina “igualdad católica”.

La religión podría servir para apaciguar la discordia y para abrir un espacio discursivo y de acción en el que se podría finalmente emprender la búsqueda del bien común ecuatoriano. García Moreno utilizó el nexo de la religión para inventar una comunidad imaginada cuyo modelo y base fue la familia (Maignashca 2005).

Para García Moreno, lo que podía generar consenso era una suerte de *ethos* moral. La Iglesia, una vez integrada al proyecto garciano de moralización del país, se convirtió en el brazo derecho de su gobierno, para lo cual tuvo que disciplinar al clero. Como tempranamente anotan Demélas y Saint-Geours (1988), el poder civil, por más jesuita que fuera, no cedió jamás al clero. Tal como lo entendía el garcianismo, la Iglesia debía servir de base a la *razón de Estado*.

En su Mensaje al Congreso de 1871 parece sentirse satisfecho de la acción de la Iglesia para mejorar las costumbres, porque gracias a esta, dice, hay un “decremento de la embriaguez y considerable disminución de los delitos”, y al finalizar su mandato:

A la libertad completa de que goza la Iglesia entre nosotros y al celo apostólico de nuestros virtuosos pastores se debe la reforma del clero, la mejora de las costumbres y la reducción de los delitos, hasta el punto de no encon-

26 Mensaje del Presidente al Congreso, 1861, ABFL.

27 Mensaje del Presidente a la Convención Nacional, 1869, ABFL.

trar en más de un millón de habitantes criminales que formen un número suficiente para habitar en la penitenciaría.²⁸

¿Logró García Moreno inscribir su proyecto en las entrañas mismas de la sociedad como se propuso? Luego de su muerte, en 1875, y de varios años de pugnas partidistas, en 1895 se produjo la Revolución Liberal y la instauración de un Estado laico. Sin embargo, muchos de los principios y dispositivos garcianos desarrollados en campos como el que analizo siguieron funcionando en los proyectos estatales posteriores y sirvieron de base para la constitución estatal a largo plazo. En determinados períodos hubo la injerencia de la Iglesia católica en el Estado y el énfasis en el control moral de la población. En este sentido, habría que señalar que estos procesos se produjeron en varios países latinoamericanos. Como señala Hillel Soifer (2015, 46), hubo un consenso entre las élites políticas conservadoras y liberales de los países que estudia –México, Perú, Chile y Colombia–, en plantear que la población necesitaba ser moldeada para que pudiera participar del orden y progreso y acceder así a la ciudadanía.

El liberalismo

El proyecto liberal siguió poniendo énfasis en la ‘moral pública’, pero ahora con una connotación sustancialmente distinta: fundamentada en una moral ‘natural’ de base racionalista y desprovista de contenido religioso. Aunque muchos liberales no negaron al clero su función de moralización en el ámbito privado, le disputaron su intervención en la política y en la definición de lo público. La exclusión de la Iglesia de una serie de espacios de la vida pública directamente relacionados con el manejo de la población sobre los que tenía monopolio, como el Registro Civil, la institución del matrimonio, la escuela o la beneficencia, transformó la vida cotidiana y produjo nuevos referentes simbólicos. Las ideas del servicio a la patria, de honestidad en el manejo de la cosa pública, la honradez, el culto al

28 Mensaje del Presidente de la República al Congreso Constitucional, 1875, ABFL (García Moreno 1875, 9).

trabajo formaban parte de una moral laica que el liberalismo se empeñó en fabricar.

La disciplina y el cumplimiento del trabajo habían sido aspectos muy importantes del proyecto garciano. En el contexto de una moral católica, era un medio de perfeccionamiento, aplicado sobre todo a las clases bajas, y también un fin. Con el liberalismo no solo cambió el énfasis en el discurso, sino que se formó con un sentido distinto. El trabajo, en su acepción moderna, constituye, para los liberales, uno de los fundamentos de la idea del progreso; aunque esa noción estaba bastante enraizada en capas populares como la de los artesanos, no era lo suficientemente generalizada en otros sectores. Por eso se presenta la vagancia como su opuesto, ya que estaba estrechamente relacionada con la ruptura de la costumbre (Thompson 1995) y ritmos que requerían la manufactura, la industria y la hacienda 'moderna'. De ahí el énfasis en reprimir a los vagos y a la vagancia, para inculcar la cultura del trabajo. En la documentación de fines del siglo XIX y comienzos del XX, hay referencias constantes al atraso que el ocio genera en los pueblos. Existe, para esos años, la idea de que los americanos, particularmente los indígenas, son genéticamente holgazanes (Espinosa Tamayo [1918] 1979). Esta característica se asimila, por extensión, al resto de grupos sociales. En uno de los informes del Ministerio del Interior de 1910, se afirma que existe un cuadro alarmante en nuestra sociedad.

Una parte de la clase media sin recursos para optar por las carreras profesionales y sin la abnegación indispensable para pegar el suelo en un taller honrado, han adoptado un género de vida sui géneris: durante el día vagan por las calles y por la noche se encierran en las cantinas y casas de juego.²⁹

También desde la Iglesia se denuncia la gran cantidad de mendigos que pululan por la ciudad y la necesidad de no acrecentar su número con limosnas. De hecho, la vagancia y mendicidad estaban tipificadas como delitos; sin embargo, se emiten proyectos y reglamentos específicos para su control. El Intendente de Policía de Pichincha presenta, en 1902, un Proyecto de

29 Informe que a la Nación presenta el Ministro del Interior, Policía, Beneficencia, Obras Públicas, 1910, ABFL.

Ley Reglamentaria de Vagos; igual cosa hace el de Guayas, en 1903.³⁰ En todos los casos, está explícita la idea de que, si se adoptan leyes represivas contra la vagancia, se extinguiría más de la mitad de las infracciones diarias de la población. Se parte del criterio de que el trabajo es el fundamento del progreso, de que “la población indolente que no se preocupa del porvenir y que se duerme en brazos de la miseria y el vicio está destinada a la barbarie, al contrario de los pueblos laboriosos que comprenden el valor del tiempo y que cada hora que pasa la recompensa con riqueza, pueblos llamados a conquistar el progreso”.³¹

El combate a los vagos también está asociado con el ornato de la ciudad. Una de las preocupaciones centrales de los hombres públicos de comienzos del siglo XX fue establecer distancias entre las formas de vida incivilizadas y lo que consideraban parte de una “gran ciudad” y del “progreso” (Kingman 2006). Aunque rebasa este período de estudio, cabe señalar que estas ideas están presentes en la primera mitad del siglo XX. Cuando en 1921 el Director de la Junta de Beneficencia obtuvo el nombramiento *ad honorem* de Inspector de Policía y ordenó la remisión al Hospicio de los mendigos de la ciudad, el diario *El Día* felicitó esta iniciativa, “que librará a Quito del ejército de harapientos e inválidos que desfilan por las calles” y reclamó a la Intendencia de Policía que hiciera desaparecer “tan horrible espectáculo”.³² Igualmente, como una medida de exclusión social que aparece en la prensa “por el buen nombre cultural de la ciudad”,³³ se dispone que los mendigos y muchachos inválidos no se sitúen en calles principales como el Pasaje Royal, García Moreno, Venezuela y Sucre, así tengan la correspondiente boleta de permiso para pedir limosna. Se sugiere, además, que no se ubiquen en La Alameda, creada como uno de los principales paseos ornamentales de los sectores altos de la sociedad, en la plaza de la Independencia y en calles de mayor tráfico.

El desarrollo del espíritu del trabajo y el combate a la vagancia estaban necesariamente ligados a otros dispositivos, como los orfanatorios y correccionales juveniles y, en algunos casos, las escuelas (Kingman 1999).

30 Informe del Intendente General de Policía de Guayas al Gobernador, 1903, 2, ABFL.

31 Informe del Ministro del Interior y Policía al Congreso, 1901, ABFL.

32 *El Día* 2587 (14 diciembre de 1921).

33 *El Día* 3375 (18 junio de 1924).

En 1904 se fundó en Quito una escuela correccional de niños a cargo de la Intendencia de Policía de Pichincha, “la cual funciona con 32 alumnos, huérfanos en su mayor parte, y que gracias a la administración se han iniciado en los conocimientos elementales de escuela y oficios, después de haber empezado por la carrera de vagancia y pasado por la carrera del crimen”.³⁴ En 1906, durante la administración de Eloy Alfaro, se reorganizó bajo el nombre de Escuela Correccional de Artes y Oficios (Naranjo 1956).

Para la mentalidad de la época, los distintos males sociales estaban interrelacionados. La ociosidad y la vagancia eran vistas, también, como origen de la embriaguez. Se plantea que hasta la llegada del ferrocarril, “que es la cuchilla que cortará el cáncer y arrojará al albañal la causa infecciosa que la produce porque la colosal empresa dará trabajo a miles de brazos”,³⁵ se construya una casa de temperancia o asilo correccional de los ebrios consuetudinarios. Se propone, además, que la embriaguez sea elevada a la categoría de delito y sea castigada como tal.³⁶ Para esos años existía ya una casa de temperancia en la ciudad de Cuenca que, por falta de recursos, no funcionaba regularmente. En 1901 cuatro empleados atendían a siete retenidos y en 1902 estos eran únicamente cuatro.³⁷ Tampoco se hizo efectiva la intención de crear una casa de temperancia en la quinta Yavirac, en Quito, el planteamiento quedó como mero discurso y las cárceles públicas como único medio de represión. En 1903 se formó una sección de temperancia en el Panóptico, a la cual ingresaban los ebrios consuetudinarios.³⁸

Las casas de temperancia debieron producir un temor similar al que causaba el sistema carcelario, ya que a través de ellas se ejercía un control sobre el cuerpo y sobre el alma. Al mencionarse la existencia de una casa de temperancia en la ciudad de Riobamba, se informa sobre sus viciosos

34 Informe del Intendente de Policía de Pichincha, en Informe del Ministro del Interior al Congreso, 1904, 1, ABFL.

35 Informe del Sr. Intendente General de Policía, en Informe del Gobernador de Pichincha al Ministro del Interior y Policía, 1899, ABFL.

36 Informe del Gobernador de Los Ríos al Ministro de lo Interior y Policía, 1903, ABFL.

37 Informe del Gobernador del Azuay al Ministro del Interior, 1902, 30, ABFL, sección Circulares.

38 Informe del Jefe Político al Gobernador de Pichincha, en Informe del Ministro de lo Interior y Policía, 1903, ABFL.

retenidos: “Unos se han curado completamente, y otros por lo menos huyen de las calles principales, lo que es mucho, para evitar el escándalo”.³⁹

Si durante el garcianismo el alcoholismo había sido concebido como un demonio, durante la época liberal, Manuel María Sánchez, en su tesis doctoral, considera que se trata de un “veneno individual y social” (1913, 362). Dice que ocasiona los más horribles gérmenes patológicos que se transmiten a la descendencia, como la degeneración, la epilepsia, la locura y el crimen. Citando a Ferri, afirma que de 2 820 detenidos en Bélgica, 1 157 estaban alcoholizados en el instante de la comisión del crimen, y de 218 condenados a la pena capital, 121 eran alcohólicos. Para Sánchez, también el alcoholismo es una de las causas fundamentales del avance de la delincuencia en Ecuador. Plantea, sin creer que es aventurado, que alrededor del 80 % de los delitos contra las personas se cometen a impulsos de este “agente morboso”. Por otra parte, se refiere al número creciente de establecimientos de licores: “Solo aquí, en la capital de la República, dichos establecimientos ascienden, según fundados cálculos, a mil y para una población de 80 000 habitantes [el último censo de 1909 daba algo menos de 60 000] la proporción es de una cantina por cada 80 habitantes” (Sánchez 1913, 362).

La embriaguez estaba unida, además, al juego y a la prostitución que, dice el Intendente de Policía, eran los vicios dominantes y el origen de todos los crímenes en nuestra sociedad.⁴⁰ Igualmente, varía el contenido del discurso y el tipo de política que se instaura. Si García Moreno hablaba de reprimir y suprimir los vicios, el ministro Abelardo Moncayo, en su Mensaje al Congreso, en 1899, argumenta:

Desgracias son y sobremodo lamentables la prostitución y el juego; pero sean lo que fueren, no solo existen, sino que van tomando proporciones alarmantes en la República. Si queremos contenerlas o conjurar siquiera en parte sus consecuencias [...] reglamentad, señores Legisladores, las casas de prostitución y de juego; y a más de haber estigmatizado el vicio con el

39 Informe del Gobernador de León al Ministro de lo Interior y Policía, Beneficencia, etc. al Congreso, 1899, ABFL.

40 Informe del Intendente de Policía, en Informe del Ministro de lo Interior y Policía al Congreso, 1899, ABFL.

sello de la infamia y de atender así eficazmente a la higiene pública, proporcionareis con ello una renta pingue para obras de beneficencia, o para hospitales de esas mismas víctimas de su imprevisión y ligereza.⁴¹

En 1901 se emitió una reglamentación para todas las casas de juego de la República, especificándose para la provincia del Guayas, en 1905, y para Quito, en 1906.⁴²

La connotación moral es sustituida, en parte, por la profilaxis sanitaria que es, de acuerdo con Foucault, otra forma del ejercicio del control sobre la población. A comienzos de siglo, primero en Guayaquil y luego en Quito, se emiten sendos proyectos de la reglamentación de la prostitución, entre cuyas medidas se menciona la obligatoriedad de que las prostitutas se registren en la Intendencia de Policía y sean sometidas a un severo control de enfermedades venéreas.⁴³ Se propone, además, una casa correccional de mujeres prostituidas. En estas reformas estaba también presente la idea de la separación y exclusión. Dice el Intendente:

Si por las ideas inculcadas por el clero todavía dominante no podemos adoptar una casa pública, costeadas con rentas de la nación y regentada por sus empleados, por lo menos recurramos al arbitrio de apartar del contacto común ese germen de infección física y moral, reclusándolo en un lugar donde quede enervada su acción deletérea.⁴⁴

La ‘civilización y mejoramiento de las costumbres’ fue un tema recurrente en el período en el que el liberalismo pasó a ser hegemónico. En 1902 se dictaron medidas referentes al control y extinción de los juegos de azar, y para impedir el juego del carnaval, “propio solo de salvajes e indígenas”. Los lunes y martes de carnaval dejaron de ser considerados oficialmente

41 Informe del Ministro de lo Interior y Policía al Congreso, 1899, 12, ABFL.

42 Informe del Ministro de lo Interior y Policía a la Convención Nacional, 1906, 2, ABFL.

43 Este proceso se produjo también en otros países latinoamericanos, por ejemplo, en la historia de la prostitución en Lima (Nencel 2000, 29-62).

44 Informe del Intendente de Policía de Pichincha, en Informe del Ministro de lo Interior y Policía al Congreso, 1898, ABFL.



Juego del Carnaval, Quito, 1898 (Archivo Histórico de Quito del Ministerio de Cultura y Patrimonio).

feriados, y se estableció que serían de trabajo obligatorio.⁴⁵ Seguramente influyó en ello el carácter más elitista del gobierno de Leonidas Plaza, pero no cabe duda de que para el proyecto liberal el discurso sobre la disciplina y el trabajo fueron factores decisivos, aunque la práctica distaba muchas veces de ese discurso.

Y si para el conservadorismo los gobiernos liberales habían sido ‘demoniacos’, para el discurso liberal todo lo que olera a ‘cura y cirio’ era considerado atrasado, bárbaro y origen de todos los problemas de la sociedad. Sobre la situación del indio se dice:

El indio, siempre sujeto al trabajo material más rudo empeña su libertad por el vil precio de un jornal, para entregarla al cura a través de la devoción

45 Informe del Ministro del Interior al Congreso, 1903, ABFL, sección Circulares.



Colegio Mejía, Quito, 1900 (Archivo Histórico de Quito del Ministerio de Cultura y Patrimonio).

de un santo [...] de ahí la obligada beodez y también la más desenfrenada consumación de crímenes y de todo género de infracciones contra la moral, contra la propiedad y contra el bienestar individual y social de los pueblos.⁴⁶

En el discurso liberal, la idea de que la reforma de las costumbres está ligada al progreso se expresa, de manera muy enfática, en dos criterios: el uno es que el ferrocarril “regenerará al vago que se convertirá en laborioso, y al degradado por el vicio que se transformará en operario de la virtud”⁴⁷ y que la educación laica dará “la luz en medio de las tinieblas”. No es gratuito que los dos factores fueran los principales símbolos del proyecto liberal. El

46 Informe del Gobernador de León al Ministro de lo Interior y Policía, 1903, 3, ABFL.

47 Informe del Intendente de Policía de Pichincha al Ministro del Interior y Policía, 1902, ABFL.

ferrocarril, “cuyos silbidos son la llamada de resurrección de los pueblos”,⁴⁸ y los colegios y normales superiores fundados por el liberalismo (el colegio Mejía, el normal Juan Montalvo y el normal Manuela Cañizares) tuvieron un peso simbólico y monumental muy grande como representativos del progreso y de la ‘civilización laica’.

Los discursos oficiales sobre la moral pública y lo delincuencial permitieron a los gobiernos legitimar la implantación de medidas y aparatos más cercanos a la población que rebasaron el campo de lo propiamente delincuencial para implantarse en toda la sociedad. El garcianismo ejerce un discurso (y una práctica) de moralización y represión a los culpables. El liberalismo, basándose en una moral pública de corte racionalista y secular, reglamenta y controla.

48 Mensaje del Encargado del Mando Supremo a la Convención, 1906, 2, ABFL.

Capítulo 2

Leyes y administración de justicia

Una de las imágenes que se vislumbra al leer los informes oficiales emitidos antes y durante el garcianismo es que ese gobierno vino a remediar una situación anómala, de caos y desorden; esta situación se expresaba con mayor claridad en el ordenamiento político y legal. Ya en el período inmediatamente anterior al garciano se menciona la necesidad urgente de códigos que “simplifiquen la legislación”, de modernizarlos y adaptarlos a la igualdad ciudadana.

Nos titulamos republicanos y somos todavía vasallos de los reyes: en los archivos públicos de un Estado constituido bajo la forma democrática, en el estante del ciudadano libre, figuran todavía en primera línea los códigos formados en una época cuya civilización y costumbres han variado enteramente. La gravedad del mal no está principalmente en la falta de analogía entre el gobierno que hemos adoptado, sino en la confusión y oscuridad que se ha introducido en el foro. [...] La complicación de las leyes lleva consigo la confusión de los derechos de los ciudadanos, y llena los juzgados de una multitud de litigios que no se suscitarían, si la legislación fuera clara, sencilla y metódica.¹

García Moreno, el ‘déspota ilustrado’, cuyo modelo fue la constitución de un “Estado autoritario católico”, en los términos de Demélas y Saint-

¹ Exposición que dirige al Congreso del Ecuador el Ministro del Interior y Relaciones Exteriores, 1855, 7, ABFL.

Geours (1988) o una “nación católica”, de acuerdo con Williams (2007) y Maiguash-ca (1994; 2005), no vaciló durante su primera administración en romper la Constitución vigente. Centralizó el poder nombrando los gobernadores y cercenó los poderes municipales. Torturó y fusiló por motivos políticos. Persiguió ‘faltas’ morales y religiosas, y redactó a su entero arbitrio (durante la segunda administración) la famosa Constitución de 1869, conocida como la ‘Carta Negra’. Sin embargo, tuvo una preocupación constante por ordenar, organizar y agilizar múltiples aspectos de la legislación vigente, como el Código Civil y de Comercio, las leyes bancarias y de aduana, la Ley de Inscripciones, así como las leyes penales y de administración de justicia.

En el caso de Perú, Lissel Quiroz-Pérez (2010, 135) evidencia el papel activo de los magistrados para generar un conocimiento y una tradición jurídica entre 1810 y 1870 –en la primera fase de la República–, que les permitió participar en la constitución de los marcos legales del Estado. Como afirma Bourdieu (2014, 84), la genealogía del Estado en Occidente no puede pensarse sin tomar en cuenta la participación determinante de los juristas, los cuales son capaces de producir esta ficción del derecho; el Estado sería “una ficción de derecho producida por los juristas que se han producido como juristas produciendo Estado”.

En el caso de Ecuador, la participación de los juristas y hombres de Estado en la promulgación de leyes y en su institucionalidad es un tema aún por investigarse. De los resultados de la Convención de 1861, por ejemplo, se puede conjeturar que si bien esta actuó de manera más independiente de lo que García Moreno hubiera esperado una vez que se logró superar la fragmentación que vivió el país, era lo que correspondía al juego de fuerzas políticas que se había dado en esos años. Esta Convención, dirigida por Juan José Flores, quien en ese momento apoyó a García Moreno en el proceso de unificación nacional, emitió una Carta constitucional con características relativamente democráticas para la época, en la que se respetaba la autonomía de los municipios y las regiones (Henderson 2010, 83).

En la Carta constitucional se establecieron amplias garantías para los ciudadanos y se mantuvo la disposición que prohibía la pena de muer-

te por delitos políticos. Un tema importante fue el establecimiento del sufragio directo y la supresión de las condiciones de propiedad para el ejercicio de la ciudadanía (Ayala 2016, 38). Muchos de estos lineamientos no tuvieron la aceptación del Presidente, quien comenzó a hablar de la insuficiencia de las leyes y a oponerse de modo práctico a su funcionamiento. En resumidas cuentas, no debe perderse de vista que la promulgación de leyes y su aplicación obedecen conceptualmente a un determinado campo de fuerzas, como lo plantea Bourdieu (2014, 157).

Durante todo ese tiempo (el de la primera administración de García Moreno) hubo mucha tensión entre el Presidente y la Corte Suprema. La contradicción más evidente se produjo en diciembre de 1863, cuando en la población de El Quinche, lugar relativamente cercano de la ciudad de Quito, un grupo de insurrectos intentaron deponer a García Moreno y proclamar como jefe supremo al exmandatario de tendencia liberal general José María Urvina. Este levantamiento fue fallido y ocasionó la prisión de algunos insurrectos. En la causa contra Marcos Espinel, Javier Endara, Rafael Vinuesa, Ramón Cartagena, entre otros, se los acusó de traición a la patria, para lo cual se pidió que se aplicara la pena máxima. Sin embargo, el abogado defensor, el doctor Antonio Mata –con la aprobación de tres de los cinco magistrados– adujo que, por no haberse consumado el hecho, solamente se trataba de una tentativa de rebelión, cargo que no tenía pena.² Paralelamente, García Moreno había declarado la guerra al presidente liberal de Colombia, Tomás Cipriano Mosquera, y fue derrotado en Cuaspud el 6 de diciembre de 1863. A propósito de esta derrota y la deserción de soldados, García Moreno se pronunció sobre la ausencia de una legislación que facultara al Ejecutivo conceder indultos particulares; se declaró también contrario a la sentencia a favor de los insurrectos de El Quinche y acusó a los jueces de prevaricato.

No obstante esa prohibición mezquina, sugerida tal vez por un espíritu insaciable de venganza y rencor, no vacilara en pedirlos, para todos los que faltaron a sus deberes en la pasada guerra, amnistía ilimitada, indulto sin

² Expediente 8, 3 de febrero de 1864, Fondo Corte Suprema, serie Criminales, caja No.304, ANE.

restricción. [...] Mas como la Corte Suprema acaba de conculcar la verdad y las leyes declarando que no hay traición en los traidores, el Gobierno cree que la prevaricación de los jueces hace extemporánea la generosidad.³

De acuerdo con el historiador José Le Gouhir (1921, 163), “la condena de Maldonado fue la natural consecuencia de aquel malhadado fallo”. El general Tomás Maldonado había formado parte de las fuerzas del gobierno garciano, pero en 1860,

ante la humillante sanción de 500 latigazos impuesta por García Moreno al anciano Gral. Fernando Ayarza [afropanameño y héroe de las guerras de la Independencia] protestó y renunció a sus funciones en el servicio militar junto a un grupo importante de militares. Acusado en 1864 de otra posible insurrección fue apresado. [...] Ante la orden de García Moreno de fusilarlo, el Ministro de Guerra Gral. Pallares se negó a firmar la orden y renunció. En su lugar fue nombrado el Crnel. Manuel Ascásubi, hermano político de García Moreno, quien firmó la orden. Pese a todos los ruegos de la ciudadanía y hasta de la propia madre del Presidente, la orden se cumplió a las 4 de la mañana del día 30 de agosto en el frontis de la iglesia de Santo Domingo en Quito (Alarcón 2000, 690).

García Moreno estaba interesado en instaurar un sistema autoritario y para esto era necesario cambiar el orden jurídico existente.

Desde inicios de la República existió en la formación estatal una tensión constante entre una tendencia centralista y otra descentralizadora. Buena parte de esa tensión tenía que ver con el funcionamiento de las leyes y con la mayor o menor concentración de poder. La descentralización y separación de los poderes judicial y ejecutivo, que derivó de la Convención de 1861, no fue del beneplácito del Presidente, pues no le permitía fortalecer su autoridad, lo que se evidenció en las reformas constitucionales. En la Constitución de 1861 se establecía que los ministros de la Corte Suprema de Justicia y de los Tribunales Superiores serían nombrados por el Congreso con pluralidad absoluta de votos. Es

3 Mensaje al Congreso Extraordinario, 18 de marzo de 1864, 249-258, ABFL.

posible pensar que esta disposición obedeciera a un intento de resolver el delicado equilibrio de poderes y garantizara una relativa autonomía de la justicia.

Otra fue la situación cuando se dictó la Constitución de 1869, pues en ese momento García Moreno tenía mayor hegemonía debido al control de las distintas instancias del Estado y al ordenamiento legal; además, contaba con la posibilidad de intervenir, de manera directa, en el nombramiento de los magistrados. Así, en el art. 60 de esta Constitución, se establece que una de las atribuciones del Poder Ejecutivo sería proponer al Congreso la terna de los magistrados de la Corte Suprema y del Tribunal de Cuentas, y nombrarlos en receso de aquel. Además, el Ejecutivo podría nombrar, con base en una terna de la Corte Suprema, a los magistrados de las demás cortes y, a propuesta de estos, a los jueces letrados de Hacienda y agentes fiscales. Es importante señalar que la Constitución de 1869 estableció como requisito de ciudadanía ser católico y restableció la pena de muerte por delitos políticos. Además, García Moreno instituyó, por decreto, que se añadiera al Código Penal que las rebeliones sediciosas también se considerarían consumadas cuando los rebeldes se hubieran resistido por las armas o se hubiesen apoderado de alguna población, aun cuando no hubiera precedido intimidación alguna, y los que tomaren parte en estas rebeliones se castigarían como traidores. También se establecía que los que pertenecieran a sociedades secretas serían castigados como reos de tentativa de rebelión.

Los delitos morales pasaron a ser considerados de orden público. Así, se decretó que se añadieran en el Código Penal, en la sección de transgresiones contra la moral pública, los delitos nefandos e incestos, los cuales se castigarían con ocho años de obras públicas y otros ocho de destierro de la República. Asimismo, que el concubinato público de personas que pudieran casarse se castigaría con reclusión de uno a dos meses y destierro de uno a dos años. Si antes de la sentencia los concubinarios se casaran, no tendrían pena alguna.⁴ Por esta razón, la Constitución de 1869 fue

⁴ Leyes, Decretos y Resoluciones de la Convención Nacional. Decretos del Poder Ejecutivo, 1869, BEAEP (Mosquera 1870).

llamada ‘Carta Negra’. A propósito del autoritarismo garciano, Enrique Ayala señala:

Con el argumento bolivariano de la “insuficiencia de las leyes” violó García Moreno sistemáticamente la Carta Fundamental, nombrando directamente a los gobernadores, acrecentando atribuciones municipales, violando las garantías ciudadanas, e inclusive fusilando por delitos políticos (2016, 39).

Como se puede ver, la constitución del Estado y una *razón de Estado* implicaron un proceso complejo en una nación débilmente integrada, con fuertes tensiones políticas y sociales. En esta nación, a la vez que se procedía a crear normas legales, códigos y aparatos, se establecían “formas no legales” de institución de una legalidad basada en la arbitrariedad autoritaria del gobernante.

Una tensión parecida se observa en el proceso de formulación de un nuevo Código Penal, que empezó a regir en 1872, durante el garcianismo.⁵ La reforma del que había estado vigente desde 1837 aparece en los informes como una necesidad impostergable. Se dice que es “una de las exigencias más imperiosas de la moral, la justicia y la civilización puesto que la mayor parte de las penas designadas en él no corresponden a la calidad de los delitos”.⁶ Se dice también que nuestros legisladores copiaron, textualmente, el Código de Napoleón I (el más severo de todos ya que tenía por objeto reprimir la insubordinación de su ejército y cautelar el desborde en una época de guerra) y lo sancionaron para un “pueblo dócil, pacífico y moral por carácter”. Esa situación produjo un efecto contrario.

La dureza de las leyes causa la impunidad de muchos delitos, porque movida la de algunos jueces, y en la alternativa de condenar al delincuente a una pena demasiado fuerte o absolverle, optan por lo segundo. En los anales de nuestros jurados se descubre su tendencia a liberrar del castigo a los criminales, optando entre dos extremos el que les parece más humano.⁷

5 Desde su promulgación como nación independiente, en Ecuador se han emitido varios códigos penales con sus respectivas reformas: el de 1837, de 1872, de 1889, de 1906, de 1938 y de 2014.

6 Informe del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores dirigido a las Cámaras Legislativas del Ecuador, 1867, 20, ABFL.

7 Informe del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores dirigido a las Cámaras Legislativas del Ecuador, 1867, 20, ABFL.

Durante el garcianismo se debatió alrededor de la formulación y expedición de un nuevo Código Penal; en este proceso, los representantes del garcianismo argumentaron no solo que las leyes eran insuficientes, sino que no se adecuaban a la realidad del país. El Ministro del Interior informó que el Código Penal que dictó la Legislatura de 1869 fue objetado por el Ejecutivo por defectuoso y deficiente para castigar todos los crímenes, delitos y contravenciones, y porque las penas que establecía no estaban conformes con la gravedad de esos crímenes y delitos. Menciona que estas consideraciones movieron al Ejecutivo a encargar a la Corte Suprema (cuyos miembros eran elegidos por el mismo presidente) que formulara un proyecto “que llene todas las necesidades advertidas en las objeciones y que contenga todo aquello que es menester para la represión del delincuente”.⁸ Igualmente, le recomendó redactar el Código de Enjuiciamiento Criminal, indispensable para abreviar la tramitación de esta clase de juicios y quitar a las intrigas forenses los medios de entorpecer las causas y evadir fácilmente la justicia. También planteó la necesidad de uniformar el Código de Policía con el Código Penal y el de Enjuiciamiento Criminal.

El nuevo Código Penal y el de Enjuiciamiento Criminal empezaron a regir desde el 1 de noviembre de 1872 y de ello da cuenta el Presidente. Parece querer un código mucho más represivo y no estar conforme, sobre todo, con las circunstancias atenuantes, ya que estas “alteran todas sus demás disposiciones y deben producir con el tiempo el acrecentamiento de los crímenes por la especie de impunidad que se les otorga”.⁹ Con respecto a las faltas morales, el ministro del Interior, Francisco Javier León, en el mismo tono señala:

Una falta de trascendencia, una omisión de funestas consecuencias y un error se nota en nuestro Código Penal con la carencia absoluta de penas para castigar la prostitución, cuando no está acompañada con el escándalo ni con otras circunstancias agravantes. No me persuado de que se haya querido sancionar la impunidad del disoluto y la ramera que, buscando la

⁸ Exposición del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores dirigida al Congreso Constitucional, 1871, 4, ABFL.

⁹ Mensaje del Presidente de la República del Ecuador a las Cámaras Legislativas, 1873, 6, ABFL.

soledad y las tinieblas, o entre los muros de una casa, se entregan a la más desenfrenada corrupción.¹⁰

León no cree que a estos “seres degradados” se les haya querido favorecer poniéndoles fuera de la acción de la ley. Más bien le parece que se trata de una imitación irreflexiva de algunos códigos europeos. También se opone a que se introduzcan atenuantes relacionadas con el “carácter” del violador de la ley (algo que formaba parte de las reformas penitenciarias que se venían implementando en Europa y en América).

Es de imperiosa necesidad reformar el Art. 90 que enumera como circunstancia atenuante suficiente para disminuir la gravedad de las infracciones o su malicia cualquier indicio favorable al carácter del individuo. Parece que esta disposición se ha consignado expresamente con el ánimo no solo de extirpar la pena de muerte, sino también disminuir en proporción y cambiar todas las determinaciones en el Código.¹¹

Con el advenimiento del régimen liberal se buscó instituir una mayor división de poderes, que diera paso a un funcionamiento más fluido de la economía y de la sociedad. En el art. 114 de la Constitución de 1897 se señala que los ministros de las Cortes Supremas y Superiores de Justicia y los ministros de los Juzgados de Cuentas serían elegidos por el Congreso, por mayoría absoluta de votos. En receso del Congreso, la Corte Suprema conocería de las excusas y renunciaciones de sus miembros y de los de las Cortes Superiores, y llenaría interinamente las vacantes.¹² Esta demanda de separación en las funciones del Estado se había dado mucho tiempo antes, durante y después del garcianismo, con lo cual se buscaba consolidar un proyecto republicano.

Se puede observar las contradicciones existentes entre los requerimientos de institucionalizar un sistema legal capaz de garantizar el funciona-

10 Exposición del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores dirigida al Congreso Constitucional, 1873, 10, ABFL.

11 Exposición del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores dirigida al Congreso Constitucional, 1873, 11, ABFL.

12 Constitución de la República del Ecuador, 1897, ABFL.

miento del Estado y legitimarlo como algo que se constituye en el largo plazo, y los distintos momentos en los que esto ocurre. Aldo Schiavone (2009) concibe el derecho como una tecnología social propia de Occidente, cuyas bases de funcionamiento se dieron ya con el Código Romano. El derecho constituye un saber normativo operado por los magistrados, capaz de lograr validez y legitimidad a través del tiempo.

Siempre, en el camino de Occidente, cuando más el derecho ha desarrollado su función de máquina disciplinante y calculadora, capaz de una completa formalización de la vida —el núcleo de la herencia antigua, muy radicado en la construcción de los sistemas modernos— tanto más ha tendido a alejar de sí la dimensión de la historia y del cambio. Esta actitud venía de lejos. Entre *nomos* y *chronos* —entre reglas y tiempo— había existido desde los orígenes del pensamiento occidental una recíproca exclusión: la vocación intrínseca del orden, su *telos*, el de detener el devenir (Schiavone 2009, 55).

Es cierto que los diversos códigos, leyes y reglamentos que se promulgaron durante la República expresaron las contradicciones y conflictos de cada época, pero fueron resultado también de la iniciativa de los gobiernos y las municipalidades respondiendo a las necesidades de formación del Estado. El afán moralizador y punitivo del gobierno garciano o las medidas orientadas a la ampliación de determinadas libertades durante el liberalismo, muestran una intencionalidad que rebasa los propios intereses coyunturales de los mandatarios y su clase. Se produce el proceso de constitución de un aparato estatal a través de la codificación, de un referente legal, que si bien en algunos aspectos puede coincidir con la voluntad de un gobernante autoritario como García Moreno o con los requerimientos del proyecto republicano liberal, se constituye, al mismo tiempo, en un ordenamiento legal-racional, de una razón estatal por encima de subjetividades. Al comparar los códigos de 1872 y 1906 (garciano y liberal), se puede observar que, pese a algunas diferencias importantes como la eliminación de la pena de muerte en el código liberal, existe una estructura o un eje en el cual se asientan las bases jurídicas del Estado: ejercer la justicia basándose en normas coherentes, claras, precisas que definen procedimientos, situaciones y acciones, por encima de los intereses particulares de los ciudadanos.

Sin embargo, cuando se analiza el tema del derecho y la administración de la justicia, hay otro aspecto que cabe mencionar: de qué manera repercute en su funcionamiento la diferenciación entre ciudadanos y no ciudadanos, y entre tipos de ciudadanos. Del mismo modo, desde una perspectiva de género, es necesario deconstruir la supuesta neutralidad y objetividad. Como manifesté, el fundamento de esta neutralidad es el supuesto generalizado de que las condiciones que incumben a los hombres se aplican también para las mujeres, es decir que no existe en la sociedad desigualdad entre los sexos (MacKinnon 1995, 293).

Para Dolores Juliano (2010), detrás de los marcos jurídicamente igualitarios perviven concepciones sociales diferentes de qué se puede considerar transgresión para los hombres y para las mujeres. “La idea del delito ha estado pensada para aplicarla a los hombres, a quienes se ve como autónomos, mientras que las faltas cometidas por las mujeres tienen a verse como inducidas por otros y testimonio de su debilidad” (Juliano 2010, 26). Esta debilidad, según la autora, ha estado frecuentemente relacionada con las nociones religioso-moralistas del pecado.

La idea de que la mujer debe ser naturalmente virtuosa (las buenas mujeres que no tienen historia) hace que sus transgresiones se evalúen moralmente en mayor medida que las de los hombres. Esta naturaleza asignada se corresponde con lo que durante siglos se interpretó como voluntad divina, por lo que todo delito femenino tiende a verse implícitamente como pecado y se transforma con facilidad en culpa. Así por ejemplo, el abandono o maltrato de criaturas, la promiscuidad sexual o la violencia, si los cometen los hombres son considerados solamente delitos, pero son “aberraciones” si los cometen las mujeres (2010, 26).

El aborto y el adulterio

Para analizar estos temas, en primer lugar examinaré el Código Penal que dio inicio a la vida republicana (1837), el promulgado durante la administración del presidente García Moreno (1872) y el Código del presidente

liberal Eloy Alfaro (1906).¹³ Las concepciones sobre el aborto no han sido inmutables, se han modificado y se han ido construyendo históricamente, de manera independiente a las nociones implícitas en los debates, ya sean estas de orden filosófico, ético o religioso. Viviana Maldonado (2009, 40) se refiere a los diferentes debates teológicos que demuestran que la posición de la Iglesia católica sobre el aborto no ha sido unánime ni homogénea y ha cambiado a lo largo del tiempo. Del mismo modo, el Estado ha asumido distintas posiciones, apoyándose tanto en criterios morales como jurídicos, así como en lo que podríamos denominar un sentido común masculino.

Un aspecto destacable del primer Código Penal vigente durante la administración del liberal Vicente Rocafuerte (1837) es que traza, de forma directa, un proyecto de gobierno que intenta separar la moral pública de los delitos contra los particulares —planteando el principio liberal de la división entre lo público y lo particular—, y hace de muchos aspectos domésticos objeto de preocupación pública. Así, en los articulados referentes a la moral pública, sobresalen los atentados contra la autoridad doméstica —de los hijos contra los padres, de las mujeres contra los maridos— y se institucionaliza en la patria potestad. También se penalizan las palabras y acciones obscenas, la emisión de escritos y pinturas de la misma clase, la bigamia, y la presencia de vagos y mendigos, de malos funcionarios públicos, entre otros.

El aborto, a diferencia de lo que sucede con los ámbitos señalados, se incluye en los delitos contra las personas. Sin embargo, llama la atención que es el único código que no penaliza a las mujeres sino a los que les causaban el aborto.¹⁴ ¿Cuál fue la razón? ¿Se produjo porque las mujeres eran consideradas sujetos pasivos, sin decisión propia? ¿Fue tal vez un descuido de la ley? En todo caso, cuando se producía el aborto sin consentimiento de las mujeres, los causantes podían tener una prisión de dos a seis años y, si lo hacían con consentimiento, el tiempo de prisión era de uno a cuatro

13 Una primera versión de esta sección fue publicada en 2015 bajo el título “Género y acción punitiva: una mirada para pensar las violencias contra las mujeres”. En *Violencias contra las mujeres. Desafíos y aprendizajes en la Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe*, editado por Gabriel Guajardo y Cristian Rivera, 81-97. Santiago de Chile: FLACSO Chile.

14 Código Penal de la República del Ecuador sancionado por la Legislatura, [1837] 1862, BEAEP.

años. Las penas se agravaban —condena a obras públicas de seis a 10 años— si los causantes eran médicos, cirujanos, boticarios o comadrones.

Durante la segunda administración del presidente Gabriel García Moreno, rigió desde 1872 un nuevo Código Penal y de Enjuiciamiento Criminal. El aborto se incluye en este código en la “sección de los crímenes y delitos contra el orden de las familias y contra la moral pública”. Se dejaba de considerar el aborto como parte de los delitos “particulares”, como en el código anterior. Además de las penas contra quienes hubieran intencionalmente o no participado en el hecho, aparece la mujer como sujeta del delito de aborto. En el art. 374 se dice: “La mujer que voluntariamente hubiere consentido en que se la haga abortar, o causare por sí misma el aborto, será castigada con una prisión de uno a cinco años y con una multa de 20 a 100 pesos”. Se plantea un atenuante y una baja de la condena en el caso de que haya sido producido por una situación de apremio moral: “Si lo hiciera para ocultar su deshonra, será castigada con seis meses a dos años de prisión”.

Al comparar los códigos de 1872 y de 1906, se ve que existe entre ellos una gran semejanza frente al aborto. En el código liberal (1906), el aborto sigue siendo parte de la sección de los crímenes y delitos contra el orden de las familias y contra la moral pública. Inclusive continúa el atenuante en el caso del aborto producido para evitar la deshonra.¹⁵ Aun cuando hay diferencias entre los gobiernos garciano y liberal, las leyes sobre el aborto son semejantes. Se puede argüir que el presidente García Moreno se preocupó por la educación de las mujeres, sobre todo por su educación moral y religiosa —aunque esta fue diferenciada por condiciones sociales y estamentales— y que, al instaurarse el laicismo, durante el gobierno liberal, se dio paso a la educación laica y a la inserción de las mujeres al mundo del trabajo, pero no por esto se modificaron sustancialmente sus condiciones de sujeción al dominio patriarcal.

La legislación punitiva sobre el aborto y el adulterio no varió. Los dos tipos de gobierno muestran en estos casos “la relación entre objetivación, entendida como proceso básico de la subordinación de las mujeres, y el

15 A pesar de que el aborto fue punible en todos los códigos, las mujeres no fueron apresadas por abortar (salvo casos excepcionales) hasta la vigencia del Código Penal de 2014. Al 31 de julio 2017 se ha judicializado a 241 mujeres por abortar.

poder del Estado” (MacKinnon 1995, 293). La legalidad parte de una supuesta universalidad, que la teoría de género cuestiona porque supone una igualdad que no existe. Esta situación expresa que, aunque las leyes han sido importantes para consolidar ciertos derechos, no sirven totalmente para brindar condiciones de igualdad sino para reproducir la desigualdad por vía de la negación de las especificidades. “En las leyes, el hombre se constituye en la referencia implícita de lo humano, la masculinidad en la medida del derecho a la igualdad” (Alfaro 2002, 122).

Una situación semejante se produce en el caso del adulterio, pues era un delito que solo penalizaba a las mujeres. De acuerdo con los artículos 415-417 del Código Penal de 1872, la mujer acusada de adulterio podía ser condenada a prisión de tres a cinco años. El marido podía suspender el efecto de esta condena si consentía en volver a tomar a su mujer. La persecución o condena no podía tener lugar sino a petición del esposo, pero este no podía hacerlo cuando había consentido en el trato ilícito de su mujer con el adúltero o si, voluntaria o arbitrariamente, había separado de su lado a su esposa o la había abandonado. El Estado garantizaba la reproducción del espacio doméstico bajo la autoridad del padre de familia.

En el Código Penal de 1906, el adulterio sigue constando entre los crímenes y delitos contra el orden de las familias y contra la moralidad pública, de la misma manera que en el Código de 1872, aun cuando el contexto en el que esto se juzga es distinto. En el Código Penal de 1837 –el primero de la República–, se observan ya estas disposiciones. Sin embargo, en este código consta un artículo que no está presente en los otros dos y es la tercera causa para que el marido no pueda acusar a su mujer de adúltera: “Si mantuviese concubina en la casa en que habita con su mujer o fuera de ella, con publicidad y escándalo”.¹⁶ Es posible que esta disposición, tan cercana a lo que sucedía en la vida cotidiana, permitiera que algunas mujeres se liberaran de las acusaciones de adulterio.

Un juicio entablado en 1862 permite observar las estrategias que usaron las mujeres en el plano de la ejecución de la ley. Se trata de la causa criminal que siguió Leandra Ceballos contra Josefa Herrera por adulterio. Del entra-

¹⁶ Código Penal de la República del Ecuador sancionado por la Legislatura, 1837 [1862], BEAEP.

mado del juicio se colige que Josefa Herrera había estado unida al esposo de Leandra, Leonardo Figueroa, por 40 años y que tuvo con él tres hijos. Aunque Leandra Ceballos reconoce que ha pasado mucho tiempo y que ha llegado al ocaso de su vida, lo que le ha obligado a delatar este delito,

[no es la] venganza, como se ha dicho, ni la mezquina pasión, ni la fea calumnia, es el sufrimiento que he tenido que padecer, es el deseo de obligar a mi esposo al cumplimiento de su deber en el sagrado matrimonio, es el temor a Dios, a la religión y a la moral pública.¹⁷

En este caso, la sentencia de la Corte Superior confirmó la de primera instancia: los vigilantes de Policía condujeron presa a Josefa Herrera al Hospicio. La acusada interpuso en tercera instancia recurso de anulación de esta sentencia argumentando que no se cumplieron los procedimientos de ley. La sentencia en tercera instancia ratificó lo actuado por las anteriores y no dio lugar a la nulidad del proceso. En este, como en otros casos, el clima moral católico atraviesa el orden legal. Orden o entramado legal en el que temas como el adulterio o el concubinato se definen en relación con las mujeres y no con los hombres.

El intento de incluir la normatividad católica como base de la legislación se plasmó en el Código Penal de 1872, no solo en relación con los llamados delitos contra la familia, sino al tipificar los atentados contra la religión católica como delitos sujetos, en sus casos más graves, a pena de muerte. El código liberal descarta ese último tipo de delitos porque la Iglesia deja de ser parte constitutiva del Estado —se convierte en parte de lo privado— y porque, como parte del proceso de racionalización estatal, la independencia del individuo frente a terceros —incluida la Iglesia y el propio Estado— pasa a ser uno de los elementos normativos claves del Estado moderno. Estos principios se oficializaron en las constituciones liberales de 1896 y 1906. Así, en la primera se declaró a la República católica, pero con libertad de cultos; los ciudadanos eran los mayores de 18 años que sabían leer y escribir, pero ya no era necesario estar casado. Además, se dijo que las creencias religiosas no importaban para el ejercicio de los derechos políticos y civiles. En la Constitución de 1906 se

17 Expediente 43: Causa criminal seguida por Leandra Ceballos contra Josefa Herrera por adulterio, 19 de julio de 1862, ANE, Fondo Corte Suprema, serie Criminales, caja 300.

estableció la separación definitiva de la Iglesia y el Estado, y se le quitó a la primera el control de la educación. En otras leyes complementarias de los gobiernos liberales se estableció el matrimonio civil y el divorcio, y se impidió, entre otras cosas, el monopolio de la Iglesia sobre la beneficencia pública.

Uno de los aspectos que más diferencia a los dos gobiernos fue el de la pena de muerte. El debate y discusión sobre este tema constituyó un aspecto significativo en la polémica entre liberales y conservadores a lo largo del siglo XIX.

La pena de muerte

La pena de muerte, como máxima expresión de la fuerza soberana del Estado, existió desde la época colonial. En un país débilmente conectado, en el que no se sancionaba la mayoría de los delitos, la pena de muerte era un recurso para mostrar la presencia estatal.¹⁸ Durante la República, el primer Código Penal, de 1837, establece 19 casos para aplicar la pena de muerte. En 1850, el liberal Pedro Carbo presentó, en un proyecto de Constitución, la propuesta para abolir la pena de muerte para los delitos políticos, que fue aprobada. Esto se asumió también en las Convenciones de 1852 y 1861, hasta que García Moreno la restableció en su famosa ‘Carta Negra’ de 1869.

En 1878, la Asamblea Nacional introdujo la abolición de la pena de muerte para los delitos políticos y crímenes comunes, exceptuando los delitos militares y el asesinato al padre y a la madre, considerados crímenes atroces. Con el advenimiento de la Revolución Liberal, se sustituyó la pena de muerte por la reclusión mayor extraordinaria y se consagró la inviolabilidad de la vida en la Carta Política de 1906; de esa manera, quedó abolida la pena de muerte para todos los casos. En cuanto a la aplicación, en 1837 se menciona la ejecución por garrote, pero también se establece que hasta que se adopte este dispositivo, los reos serán pasados por las armas. Esta forma de ejecución parece haber prevalecido hasta la abolición definitiva de la pena de muerte en 1906.

18 Una versión anterior de esta sección fue publicada en 2018 como “Los debates sobre la pena de muerte en Ecuador, 1857-1896”. *Procesos: revista ecuatoriana de historia* 47 (enero-junio): 11-32.

En cuanto a las mujeres, en la época colonial se registró el ajusticiamiento de varias indígenas como resultado de los levantamientos (Moreno 1977) y la ejecución, por parte del poder español, de Rosa Zárate y Nicolás de la Peña en el proceso independentista. No hay que perder de vista, sin embargo, que la sociedad aplicaba para las mujeres mecanismos de coerción, violencia simbólica y sanción moral que podían conducir a la muerte. Hacia 1857, en la época inmediatamente anterior al ascenso de García Moreno y en medio del clima moral que lo favoreció, las discusiones sobre la pena de muerte fueron reactivadas en Ecuador en torno al ajusticiamiento de un indígena y al suicidio, un mes más tarde, de la mujer que alegó a su favor, mostrándose partidaria de la abolición de la pena de muerte.

El ajusticiamiento en Cuenca del indígena Tiburcio Lucero, condenado a muerte el 20 de abril de 1857, fue descrito así por Humberto Mata (1968, 190-192).

La hirviente multitud formando una masa cerrada en la calle se abrió dejando paso al cortejo que salía de la cárcel en la Plaza Mayor y se dirigía a la plazuela de San Francisco. [...] El reo iba custodiado por soldados que nada hacían para evitar los atropellos de la multitud que blasfemaba contra el sentenciado y a veces le lanzaba piedras. [...] Vestía túnica blanca, escarnecida a trechos con manchas de sangre y le habían amarrado las manos atadas a una palma seca. [...] La caja ronca percutía lúgubre, tanto como las oraciones de la buena muerte del capellán [...] los pies del indio, engrillados, le estorbaban al andar; tropezaba y para que caminase mejor, los soldados que iban detrás de él, lo pinchaban con sus yataganes. [...] Una cruz presidía el pelotón de fusileros [...] y ahí contra el muro del convento de San Francisco, el patíbulo. [...] A pulso subieron al indio al palo [...] y lo ligaron con betas de torcida piel de bueyes [...] lo vendaron con una tira negra. [...] Los tambores redoblaron y en medio de la poblada [...]sonaron los disparos. La ley estaba cumplida.

Pocos días después de la muerte de Lucero, la poeta Dolores Veintimilla de Galindo publicó su escrito “Necrología”, en el cual se solidarizaba con Lucero y condenaba la pena de muerte. Comienza su escrito diciendo:

No es sobre la tumba de un grande, no sobre la de un poderoso, no sobre la de un aristócrata, que derramo mis lágrimas ¡No! Las vierto sobre la de

un hombre, sobre la de un esposo, sobre la de un padre de cinco hijos, que no tenía para estos más patrimonio que el trabajo de sus brazos. Cuando la voz del Todopoderoso manda a uno de nuestros semejantes pasar a la mansión de los muertos lo vemos desaparecer de entre nosotros con sentimiento, es verdad, pero sin murmurar. Y sus amigos y deudos calman la vehemencia de su dolor con el religioso pensamiento de que es el Creador quien lo ha mandado y que sus derechos sobre la vida de los hombres son incontestables. Mas no es lo mismo cuando vemos que por la voluntad de uno o de un puñado de nuestros semejantes, que ningún derecho tienen sobre nuestra existencia, arrancar del seno de la sociedad y de los brazos de una familia amada a un individuo para inmolarlo sobre el altar de una ley bárbara. ¡Ah! Entonces la humanidad entera no puede menos que rebelarse contra esa ley y mirar petrificada de dolor su ejecución...

El párrafo final decía:

Que allí tu cuerpo descanse en paz, pobre fracción de una clase perseguida; en tanto que tu espíritu, mirado por los ángeles como su igual, disfrute de la herencia divina que el Padre común te tenía preparada. Ruega en ella al Gran Todo que pronto una generación más civilizada y humanitaria que la actual venga a borrar de la patria de tus antepasados la pena de muerte.¹⁹

Las reacciones no se hicieron esperar. El hecho de que una mujer se atreviera a hacer pública su inconformidad ante la pena de muerte, defendida aun por la Iglesia católica, era inconcebible para sus detractores y desbordó la persecución moral, encubierta y abierta, de la que era objeto por sus preocupaciones literarias y por recibir en su casa a los poetas de Cuenca. En hojas volantes anónimas –atribuidas por algunos autores a fray Vicente Solano–,²⁰ no solamente la fustigaron por defender a Lucero, “ya que el crimen debe ser expiado ante Dios y ante los hombres”, sino que calumniaron su honor y reputación hasta el punto de que acabó con su vida, suicidándose apenas un mes más tarde del ajusticiamiento del indígena. A pesar

19 “La Sra. Dolores Veintimilla de Galindo”, *Revista La Nueva Era* 1 (28) (Guayaquil 16 de abril de 1874): 1, BEAEP.

20 Hernán Rodríguez (2010), después de hacer una crítica interna a los escritos de Solano y a los anónimos en contra de Dolores Veintimilla, sustenta que fueron producto del mismo autor.

de que en sentido estricto no fue condenada a muerte, existía un clima favorable a lo que me atrevería a calificar como ajusticiamiento moral. Su cuerpo fue sepultado en una fosa común y su memoria fue vilipendiada.

El debate

Un año antes del ajusticiamiento de Lucero, en la revista *La Escoba*, fray Vicente Solano²¹ se había referido a la pena de muerte como “lícita y necesaria”. Basándose en san Pablo, santo Tomás y san Agustín, dice que “entre los católicos es constante ser lícita la muerte de los malhechores por ser conforme a la escritura, a los padres de la iglesia y a la misma razón” (Solano 1856a, 1). En otro número de la revista, frente al argumento de que los daños ocasionados por el hombre que infringe la ley no se remedian con que este muera, dice que es verdad pero que previenen otros del mismo tipo. Tomando una cita del padre Feyjoó, Solano (1856b, 1) plantea:

Los delitos perdonados son contagiosos; la impunidad de un delincuente inspira a otros para serlo; y, al contrario, su castigo, defendiendo una aprehensión pavorosa en todos los malintencionados, ataja mil infortunios.

Para Solano, lo que llama a compasión, filantropía, no es más que un pretexto para dejar impunes los delitos y trastornar el orden social. También, en otro número de *La Escoba*, señala:

Así como claudicarán las costumbres y la fe con la lectura de libros que las ataquen, también la administración de justicia respecto de los criminales será débil o nula siempre que circulen entre las manos del pueblo escritos opuestos a la aplicación de la pena capital [...] porque en una sociedad donde se permite la libertad ilimitada de opiniones, no habrá más que quejas de injusticia, de inmoralidad sin que las leyes puedan remediar los males en su origen (Solano 1856c, 1).

21 Fray Vicente Solano (Cuenca, 1791-1865) fue un prolífico publicista de la orden franciscana. Publicó varios textos y revistas en los que polemizó con escritores liberales defendiendo a la Iglesia católica: *El Eco del Azuay* (1828); *Baturillo*, *El Telescopio* y *La Alforja* (1829); *La Escoba* (1854). Precisamente en esta última revista, por defender la pena de muerte, polemizó con la poeta Dolores Veintimilla de Galindo, lo que contribuyó a su suicidio.

El autor polemiza con José María Torres Caicedo (1830-1889), quien fue un ilustrado escritor y publicista colombiano que abogó por el sufragio universal, la libertad individual, la libertad de prensa, la abolición de la pena de muerte, entre otros principios liberales. También debate con Gaetano Filangieri (1753-1788), jurista y pensador italiano, creador de la *Ciencia de la Legislación*, texto que sentó las bases de las lecturas y el bagaje cultural de los ilustrados en el pensamiento criminal, entre ellos la abolición de la tortura, la inviolabilidad de domicilio y, sobre todo, el fundamento de la ley como única base del derecho. Para Solano (1857, 1-2), las razones que aluden estos publicistas son muy débiles, pues dice que “la sociedad tiene derecho a quitar la vida a quien la quita”.

Uno de los argumentos que esgrime Solano es la venganza social y también alude a la voluntad de Dios. Al defender la pena de muerte, señala:

Se mata al que mata porque es lícito; y es lícito porque Dios lo manda [...]. Cuando se quita la vida al asesino no hay pena del talión porque aquí no hay un tanto por tanto: el modo, las circunstancias lo hacen muy distinto. Para que hubiera pena del talión sería preciso que el asesino fuera muerto sin los auxilios religiosos, sin los cuidados que se le prestan, sin disponer de sus intereses como él lo hizo con su víctima (Solano 1857, 2).

Es muy probable que se refiriera a las declaraciones del Ministro del Interior de 1857, Antonio Mata, quien en su informe al Congreso de ese año se declaró contrario a la pena de muerte.

¿Cómo es que conservamos en medio de la corriente civilizadora del siglo en que vivimos la pena capital como análoga al homicidio, siendo como es propio de la ley del Tali6n? Crece todavía la monstruosidad del último suplicio, si se considera que sus funestos efectos son trascendentales a sus deudos exentos de culpa, a los cuales se priva para siempre de los consuelos y socorros que les dispensaba el padre, el esposo, el hijo o el hermano, cuya sangre ha corrido en el patíbulo en que se inmolan al mismo tiempo la vida de un hombre y el porvenir de una familia inocente.²²

22 Exposición del Ministro del Interior, Relaciones Exteriores e Instrucción Pública dirigida a las Cámaras Legislativas del Ecuador, 1857, 32, ABFL

En ese contexto de debate y pugna entre los principios ilustrados –que abogaban por la abolición de la pena de muerte– y sectores conservadores –que defendían su permanencia–, se comprende la resonancia del escrito “Necrología” en Cuenca. Dolores Veintimilla había escrito con su puño y letra al margen de esta publicación: “Me ha hecho reír la bulla que ha causado aquí mi pobre papel, por ser escrito de una mujer, es decir de un semianimal, que es lo que piensan que somos”.²³ Seguramente ella percibió el malestar que provocó su escrito por un tema tan polémico como la pena de muerte y, sobre todo, por ser de la autoría de una mujer.

Sin embargo, los ataques más fuertes provinieron de los escritos anónimos. En una hoja volante titulada “Graciosa Necrología”, firmada por ‘Unos colegiales’, la atacaron supuestamente por haber defendido a un “criminal justamente sacrificado por la ley y la vindicta pública [...] porque el crimen debe ser expiado ante Dios y ante los hombres que reciben el funesto escándalo de ser privados de un individuo de la sociedad por la felonía de una venganza privada” (cit. por Mata 1968, 201-203). También la atacaron por derramar sus lágrimas “por la nada”, por “pedante”, por corromper el lenguaje y la literatura y por “panteísta”, ya que se refiere al “Gran Todo” aunque, como observamos en “Necrología”, en líneas anteriores ella había hecho alusión al Creador y al Todopoderoso. Dolores Veintimilla se defendió con un escrito, “Otro campanillazo”, refiriéndose a los “hombres grandes en talento y luces” que están contra la pena de muerte: el obispo de Hipona, Lamartine, Sue, Blanc y otros. También en este escrito reafirma su dolor con respecto a un miembro de la “clase perseguida”. Frente al ataque de que había llorado por “la nada”, escribe que Dios dijo “hagamos al hombre” y no “hagamos un aristócrata o un demócrata”, pues en ese tiempo no había “esos odiosos escalones sociales llamados aristocracia y democracia, creación de las rancias preocupaciones de nuestros abuelos” (cit. por Mata 1968, 206-208).

La posición de Dolores Veintimilla es progresista, pues menciona a la clase perseguida, y con seguridad respondía a las ideas liberales e ilustradas que se expresaban en el clima político de ese momento. Un poco antes, en 1845, se eliminó la esclavitud y el mismo año del suceso, el 21 de octubre

23 “La Sra. Dolores Veintimilla de Galindo”, *Revista La Nueva Era* 1 (28) (Guayaquil 16 de abril de 1874): 1, BEAEP.

de 1857, se eliminó el tributo indígena. Por lo tanto, es posible que ella siguiera de cerca el debate suscitado alrededor de estos hechos históricos. Pero el golpe final que recibió –aunque sabemos que tuvo su origen en la defensa a Lucero y la abolición de la pena de muerte– fue moral. En otra hoja volante “La defensa de Madama Zoila (la crítica maligna)”, firmada por ‘Colegiales’, se atacó su moral: “U. es un pecador público, en el concepto de público y si no se corrige tendrá U. el mismo fin que su amigo Horacio” (cit. por Mata, 1968, 231-233). Esta calumnia contra su honor fue de tal magnitud que se suicidó un mes más tarde de que fuera ajusticiado Lucero.

De ello puede desprenderse que la sociedad de ese momento poseía otros canales represivos, diversos de los legales, pero tan efectivos como estos. Eran ejercidos desde la cotidianidad, como micropoderes dirigidos a aislar, a acosar y a minar las fuerzas internas de los individuos, sobre todo de las mujeres que se atrevían a pensar y expresar sus pensamientos. En los poemas de Dolores Veintimilla se puede vislumbrar su dolor frente a la maledicencia, el ambiente que le rodeaba y la angustia e inconformidad frente a sus “enemigos”.

En defensa de su reputación y ratificando la autoría de su alegato, escribió “Al Público”.

Una imperiosa necesidad me hace volver a escribir para el público. Se ha presentado a él con el epígrafe de Zoila un libelo en que su autor cubierto con la impunidad que ofrece el disfraz, calumnia la reputación de la mujer escritora de una necrología. Yo, la escritora de ese papel, como mujer, no he podido ver sin afectarme profundamente ni pasar en silencio el que tan solo por satisfacer odios gratuitos, ataque en público el sentimiento más caro de mi corazón: mi honor.²⁴

Según la revista *Nueva Era*, de 1874, este escrito (que fue reproducido en *El Correo del Perú*) no fue publicado en vida de Dolores.

Nuestra poetisa escribió una vindicación que por consejo de algunas personas prudentes no la dio a luz, permaneciendo inédito hasta hoy: en ella

²⁴ “La Sra. Dolores Veintimilla de Galindo”, *Revista La Nueva Era* 1 (28) (Guayaquil 16 de abril de 1874): 1, BEAEP.

se nota la dignidad de un carácter generoso ofendido por sus enemigos, al mismo tiempo que las quejas y el llanto del corazón de una mujer.²⁵

Si esto fue así y habiendo circulado posteriormente otro pasquín igualmente maledicente en su contra: “Un curioso ratoncito”, firmado por ‘Roepan’, se puede entender el suicidio de Dolores Veintimilla como una manifestación de impotencia al no poder defender su honor en público. También podemos comprender su suicidio como una expresión sentida y extrema de rebeldía y de rechazo a la injusticia de la que era objeto.

El argumento que esgrime el doctor Mariano Cueva, asesor del juicio canónico seguido un año más tarde por el marido de Dolores Veintimilla para que sus restos pudieran ser enterrados “en sagrado” y no fuera del cementerio, como lo hicieron por haberse suicidado, apelan al extravío de su razón, pero también al acoso que sufrió.

Aseguran que a consecuencia de ciertas publicaciones impresas contra el honor de la señora Veintimilla, estuvo esta por muchos días entregada a una pesadumbre sin límites, porque se creía deshonrada, humillada, llena de vergüenza y alimentaba esas ideas en la soledad; que según el dictamen de los facultativos corriente a fojas 26 vuelta, esas causas determinan el trastorno de la inteligencia, especialmente en los temperamentos nerviosos, delicados y susceptibles como expresan que fue el de la señora Veintimilla, concluyendo por afirmar que es muy probable que haya llegado a perder la razón.²⁶

Asimismo hay otros escritos en los que se pretende atribuir su suicidio —y también de esa forma desvalorizar su pensamiento— apelando a argumentos aparentemente relacionados con el “extravío de su imaginación por la lectura de romances perniciosos”. En los informes oficiales de ese año, el gobernador de la ciudad de Cuenca informa al Ministro del Interior:

Entre los [delitos] que se han perpetuado en este año figura uno que rara vez tiene lugar entre nosotros: el suicidio de la señora Dolores Veintimilla

25 “La Sra. Dolores Veintimilla de Galindo”, *Revista La Nueva Era* 1 (28) (Guayaquil 16 de abril de 1874): 1, BEAEP.

26 “La Sra. Dolores Veintimilla de Galindo”, *Revista La Nueva Era* 1 (28) (Guayaquil 16 de abril de 1874): 1, BEAEP.

de Galindo, natural de Quito. Dotada de una sensibilidad poco común y de una imaginación ardiente, pudo ser en la sociedad ecuatoriana una madre modelo de amor y de ternura para con sus hijos y una esposa solícita por la tranquila conservación de su marido en los países remotos en que estaba a tiempo del suicidio; pero parece que extraviada con la lectura de algunos romances perniciosos y nutrido su espíritu con un alimento puramente novelesco, vio disiparse sobre la tierra las ilusiones de su fantasía y se envenenó, creyendo hallar reposo en la oscuridad de los sepulcros. [...] El hecho fue una campanada que resonó en toda la provincia de mi mando y especialmente en el corazón delicado de la esposa y de la madre y en la inflexible razón de las autoridades públicas.²⁷

Esta interpretación del suicidio se refiere a una explicación en boga para justificar el escaso acceso de las mujeres a la lectura y al conocimiento. A propósito, señala G.H. Mata (1968, 230) refiriéndose al ambiente que vivió Dolores:

Si entre el vulgo existe secreta inquina contra los hombres intelectuales, su encono es más abundante contra las mujeres que piensan: que caen siempre en la “sanción” no solamente de los iletrados sino que sufren la condenación social.

Las evidencias indican que el ataque que sufrió Dolores Veintimilla fue por declararse contraria a la pena de muerte. Para hacerlo se utilizó como justificativo sus supuestas faltas morales. Esto también se vislumbra en otros escritos posteriores a su muerte, en los que de manera velada o directa se siguió atacándola de esa forma, según analizó Barrera-Agarwal (2015, 32-33; 45-50).

El mismo fray Vicente Solano, en otro artículo de *La Escoba*, posterior a la muerte de Dolores Veintimilla, señala:

En los números 10, 12, 13 de este periódico he hablado sobre esta materia tan importante [la pena de muerte] fundándome en la autoridad y la razón. No obstante, en nuestro siglo hay una tendencia marcada a la abolición de la pena de muerte y esto no puede provenir sino de dos cosas, o del desprecio de la religión, o del deseo de ver transformada la sociedad con la

27 Informe del Gobernador de Cuenca al Ministro del Interior. En Informes que los Gobernadores de las Provincias han remitido al Ministro del Interior y Relaciones Exteriores, 1857, 67. ABFL.

impunidad de los crímenes. No ven que, como dice Madrolle, la abolición de la pena de muerte acaba multiplicando las muertes. El Ecuador ha comenzado a experimentar esta verdad en la persona de la desgraciada María de los Dolores Veintimilla. Esta mujer, con tufos de ilustrada, había hecho la apología de la abolición de la pena de muerte; y por una inconsecuencia del espíritu humano, como he dicho antes, se atribuyó un poder que había negado a la sociedad: se suicidó con veneno, porque no pudo sostener su cuestión contra los que la habían atacado (1857, 1-2).

La muerte de Dolores Veintimilla debió provocar en la ciudad de Cuenca –o al menos en una parte de ella– sentimientos parecidos a los del cadalso: de un sistema social vindicado en sus principios morales. Además de los casos de ejecución punitiva contra mujeres, existió un clima favorable a este tipo de ajusticiamiento que se reprodujo más allá en el tiempo. En plena época liberal se conoce el ajusticiamiento simbólico –pusieron un monigote con su nombre y lo fusilaron– de la librepensadora Zoila Ugarte de Landívar (1911) por mostrarse contraria al líder liberal Eloy Alfaro, quien se oponía a las elecciones libres para no dejar el poder.²⁸

La pena de muerte y el poder soberano

Conocemos por Foucault (2002) que, en Europa, en la sociedad de Antiguo Régimen, el espectáculo de la ejecución respondía a una ‘práctica regulada’, a una lógica propia cuyo propósito era infundir terror en el público que presenciaba el acto y reafirmar, así, el poder del soberano. Con las ideas de la Ilustración y el nacimiento de la biopolítica empezó un debate alrededor de su conveniencia. Una de las obras que refleja esta posición es la de Cesare Beccaria (1735-1794), quien, en 1744, en una Europa en la que todos los países aplicaban la pena de muerte para múltiples delitos, publicó *Tratado de los delitos y las penas*. En esta obra, Beccaria se pronuncia abiertamente en contra de la tortura y de la pena de muerte. De esta segunda dice:

1. Que los hombres no pueden atribuirse el derecho de matar a sus semejantes.

28 *Revista El Ecuatoriano*, 6 de julio de 1911, 3, ABAEP.

2. Que la pena de muerte no es un derecho, sino una guerra de la nación contra un ciudadano.
3. Que esta guerra, además, está perdida por adelantado, puesto que la última pena no tiene efectos disuasorios sobre las personas que desafían a la sociedad.
4. Que este ejemplo de atrocidad tiene un efecto negativo sobre las pasiones de los hombres, y que es absurdo que las leyes, para alejar a los ciudadanos del asesinato, ordenen un asesinato público (Beccaria [1774] 2011, 205).

En su tratado se pregunta si la muerte es verdaderamente útil y justa en un gobierno bien organizado y responde:

No es pues, la pena de muerte derecho, cuando tengo demostrado que no puede serlo, es solo una guerra de la nación contra un ciudadano, porque juzga útil o necesaria la destrucción de su ser. Pero si logro demostrar que la muerte no es útil ni necesaria, habré ganado la causa de la humanidad (Beccaria [1774] 2011, 205).

Se puede presumir que, en el caso del Ecuador de García Moreno, la aplicación de penas extremas como la de muerte tuvo como objetivo castigar y escarmentar en un Estado que buscaba fortalecerse, y una realidad donde las protestas y rebeliones indígenas,²⁹ revueltas políticas y disputas por el poder eran constantes. Estas acciones extremas de ajuste de cuentas sirvieron para fundamentar el poder soberano. Por eso las ejecuciones se realizaban con un despliegue público, pues fueron parte de los actos de reafirmación del Estado, como aquellas del levantamiento de los indígenas de Yaruquíes, en la provincia de Chimborazo, en plena época garciana. Hernán Ibarra (1993) indica que la sublevación se inició el 18 de diciembre de 1871 en Yaruquíes y luego, desde las comunidades de Cacha, se propagó hasta Cajabamba, Sicalpa y Junín. Las víctimas fueron dos comisionados que debían movilizar a trabajadores indígenas para construir una carretera,

29 Esta información se sustenta en la Exposición del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores al Congreso Constitucional, 1873, ABFL; y en el Mensaje del Presidente de la República del Ecuador a las Cámaras Legislativas, 1873, ABFL.

un recolector de diezmos y cuatro milicianos. La declaración del estado de sitio por parte del gobierno de García Moreno y el envío de tropas sofocó la rebelión. Según las autoridades, algunos indígenas se entregaron, pero 300 terminaron en la cárcel de Riobamba. El 8 de enero de 1872 fueron ajusticiados Julián Manzano y Manuel León, en presencia de 200 indígenas para escarmiento. Luego del juicio que declaró culpable a Fernando Daquilema por “haber figurado como cabecilla principal en el motín [...] circunstancias por las que le supusieron Rey, este fue ajusticiado en la plaza de Yaruquíes” (Costales 1956, cit. en Ibarra 1993, 25).

La abolición de la pena de muerte para los delitos políticos fue aprobada en 1850, decisión que también fue asumida por las Convenciones de 1852 y 1861 hasta que el presidente García Moreno volvió a establecerla en la Constitución de 1869. La pena de muerte se institucionalizó en el Código Penal de 1872; en este, se establece de manera pormenorizada el procedimiento que debe seguirse en el caso de que un reo sea condenado a muerte. A partir del artículo 13, se pueden leer las siguientes disposiciones:

Todo condenado a muerte será pasado por las armas y la ejecución tendrá lugar públicamente y de día, y en cuanto sea posible, en el mismo pueblo en que se haya cometido el crimen; y cuando por circunstancias especiales no pudiere verificarse en él, se hará en la cabecera del cantón o en la capital de provincia.

Se anunciará la ejecución de la sentencia por carteles que expresen el nombre, patria, vecindad, crimen del reo y pena que por él se le impone, los cuales se fijarán en los parajes más concurridos, pudiéndose también publicar por medio de la imprenta en los lugares en que la haya.

La ejecución se hará sobre un cadalso o tablado sencillo, pintado o forrado de negro, el cual se elevará en algún sitio público proporcionado para muchos espectadores. En la parte superior del banquillo en que debe sentarse el reo, y de modo que quede sobre la cabeza de este, se pondrá un cartelón que, con letras grandes y legibles, anuncie su nombre, patria, vecindad, crimen cometido y la pena que por él se le ha impuesto.

Si el reo condenado a muerte lo fuera por el crimen de asesinato, llevará una túnica blanca ensangrentada y un gorro encarnado; si fuere por el de traición, irá descalzo con la túnica negra hecha pedazos, con gorro negro y

las manos atadas a la espalda; y si fuere parricida, irá igualmente descalzo, con la túnica blanca ensangrentada y desgarrada, con una cadena al cuello, cubierta la cabeza con un velo negro y las manos atadas a la espalda.

Detrás del reo y con sus propias vestiduras, pero descubierta la cabeza y atadas las manos, seguirán los que hayan sido condenados a ver ejecutar la sentencia. En todos casos irán acompañados los reos de los ministros de la religión, del subalterno de justicia que preside en la ejecución, y del escribano y alguaciles en traje de luto, y de la escolta correspondiente.

Poco antes de salir el reo de la cárcel para el patíbulo y poco antes de llegar a este, se publicará un pregón en la forma siguiente: “En nombre de la República y por autoridad de la ley, N N, natural de N, vecino de N, ha sido condenado a la pena de muerte que va a ejecutarse: los que levanten la voz, o de alguna manera intentaren impedir la ejecución de la justicia, serán castigados como reos de rebelión”.

Ejecutada la sentencia, el cadáver del ajusticiado se entregará a sus parientes o amigos, si lo pidieron para que le den sepultura sin pompa ni aparato alguno; y si no, será sepultado por disposición de las autoridades o podrá ser entregado para alguna operación anatómica.

Los cadáveres de los parricidas serán sepultados en sitios retirados fuera de los cementerios públicos, y no se permitirá poner señal alguna que denote el lugar de la sepultura.

No podrá ejecutarse la sentencia de muerte en los domingos y días de fiesta nacional o religiosa, ni en la semana santa.

En ningún caso se impondrá pena de muerte a ningún individuo que en el momento de cometer el crimen no tuviere diez y siete años cumplidos de edad. Dicha pena será reemplazada por la de penitenciaría extraordinaria.³⁰

Llama la atención el hecho de que los cadáveres no reclamados podían pasar al anfiteatro para que fueran utilizados por los estudiantes de Medicina en sus observaciones y experimentaciones anatómicas. De ese modo, el garcianismo mostraba su carácter pragmático: hacía del cadalso un recurso para el desarrollo de las ciencias y de manera específica de la medicina.

30 Código Penal y Código de Enjuiciamientos en Materia Criminal de la República del Ecuador, 1872, BEAEP.

¿A quiénes se aplicaba la pena de muerte? De acuerdo con el Código de 1872, a los traidores que atentaban contra la seguridad del Estado (art. 118); a los que intentaban abolir o variar en Ecuador la religión católica, apostólica romana si el culpable se hallare constituido en autoridad pública y cometiere la infracción abusando de ella (art. 161); a los violadores cuando han causado la muerte en quien ha sido cometida la violación (art. 400); a los asesinos, cuando el homicidio se cometa con premeditación, alevosía o traición, y a los parricidas (art. 430).

Después de la muerte de García Moreno, la Asamblea Constituyente de 1878 aprobó la abolición de la pena de muerte para los delitos políticos y para todos los comunes, con excepción del parricidio.³¹ En la percepción de sus contemporáneos, la abolición respondía a un afán humanitario, a un proyecto político más democrático. El argumento principal de los abolicionistas, y que se pone de manifiesto en la Asamblea Constituyente de 1878, consistió en la inviolabilidad absoluta de la vida humana y en el reemplazo de la pena de muerte por el sistema penitenciario o la deportación al archipiélago de Galápagos. El liberal Pedro Carbo, quien actuó también en esta discusión, planteó que la pena de muerte no correspondía a los principales fines de las penas, como son “la reparación y la corrección i enmienda del delincuente y que mediante el sistema penitenciario, los delincuentes pueden adquirir oficio y hábitos de trabajo y salir, al final de su condena, corregidos y enmendados”.³² Los conservacionistas, por su parte, adujeron que por el terror que inspira, la pena de muerte es el castigo más ejemplar y más eficaz para contener los delitos,³³ que la reforma del delincuente no es todo el objeto de las penas sino, fundamentalmente, “alejar de la sociedad todos los delitos [...] que con la ley abolicionista no se garantiza la inviolabilidad de la vida, sino la impunidad de los grandes criminales, puesto que el sistema penitenciario no existe entre nosotros”.³⁴

La relación entre el discurso sobre la delincuencia y los sectores sociales también aparece en esta discusión. Mientras los liberales plantearon que

31 Actas Asamblea Nacional Constituyente, 1878, ABFL, t.1, f. 85-99.

32 Actas Asamblea Nacional Constituyente, 1878, ABFL, f. 86.

33 Actas Asamblea Nacional Constituyente, 1878, ABFL, f. 87.

34 Actas Asamblea Nacional Constituyente, 1878, ABFL, f. 88.

“la pena capital recae siempre sobre la porción ignorante, pobre y miserable de la sociedad a la que no ha llegado la acción benéfica que aquella debía haberla extendido para mejorar su situación [...] instruyéndole y educándole”,³⁵ los conservadores opinaron que

es necesaria para contener a las clases ignorantes de la sociedad que no lo hacen sino por el temor de la pena, a diferencia de los hombres educados y de moralidad, quienes se contienen más bien por temor a la opinión pública y a los dictados de su conciencia.³⁶

Aníbal Viteri Lafronte (1906, 14) señala que en la Convención de 1883 se instituyó nuevamente la pena de muerte para asesinos y parricidas:

Hermosos discursos se pronunciaron de una y otra parte defendiendo la pena de muerte para los crímenes atroces, son notables los razonamientos de los señores doctores Antonio Flores Jijón, Julio B. Enríquez, Luis F. Borja, Arízaga, Julio Matovelle, Reinaldo Varea y otros varios. Catorce diputados estuvieron en contra, distinguiéndose entre ellos el doctor Alejandro Cárdenas y Marcos Alfaro.

En el año de 1887 se decretó, según Viteri Lafronte, “una desgraciada Ley de Gracia”, a partir de la cual el perdón se hacía poco menos que imposible.

El resultado fue la ejecución de todos los condenados y tal vez hubieran seguido matándolos irremediabilmente si el inteligente y distinguido criminalista ecuatoriano Dr. Alejandro Cárdenas, no hubiera vuelto por los fueros de la piedad y del derecho, en un magistral opúsculo crítico, *Crítica a la Ley de Gracia de 1887*, en el que se aúnan el aticismo y la pulcritud del bien decir, con la acerada lógica y el sabio razonamiento (Viteri 1906, 14).

En efecto, en su alegato Alejandro Cárdenas planteaba que la abolición del perdón para los más menesterosos era la esencia de la Ley de Gracia de 1887. Es interesante constatar que sus argumentos tomaban como centro

35 Actas Asamblea Nacional Constituyente, 1878, ABFL, f. 93.

36 Actas Asamblea Nacional Constituyente, 1878, ABFL, f. 89.

de análisis las relaciones entre el individuo y la sociedad, y se basaban en el pragmatismo ilustrado de Stuart Mill y Bentham. Para este último (citado por Cárdenas), “una ley penal inflexible traería grandes inconvenientes [...] el poder de perdonar, que ofrece una salvaguardia con el rigor sanguinario de la ley viene a ser, por decirlo así, un bien comparativo”. Bentham añade que sería innecesario el perdón con leyes justas; pero como esto no sucede, dice Cárdenas, se debe perdonar. En su argumentación también se basa en los opositores al derecho de gracia y cita entre ellos a Garófalo y Concepción Arenal. Partiendo de que para el primer autor, “el jefe de la moderna escuela italiana”, el derecho de gracia “es uno de los medios con que los gobiernos fomentan el crimen” acaba con esta salvedad:

El derecho de gracia se encuentra en todas las repúblicas y monarquías, en los primeros más bien por vía de revisión en los asuntos graves a fin de evitar la pena de muerte cuando no parezca imposible la equivocación o el excesivo rigor del jurado. [...] El derecho de gracia ha de conservarse como una rueda más del poder judicial (cit. en Cárdenas 1894, 11).

En cuanto al planteamiento de Concepción Arenal, lo sitúa en el debate sobre la necesidad de reformar las leyes y la pena de muerte. Ella aboga contra el perdón porque puede ser la causa para que no se reformen las penas crueles.

Hoy dice, si se suprimiera el derecho de gracia a favor de la pena de muerte, creemos que vacilarían al establecerla y la opinión pública pediría la reforma del Código Penal y de las ordenanzas militares, desde el momento en que las sentencias capitales hubieran de ser indefectiblemente ejecutadas (cit. en Cárdenas 1894, 11).

Para Cárdenas, si no se puede reformar las leyes, el derecho de gracia es un medio de reparar la imperfección de la ley, las equivocaciones y “la atrocidad de las sentencias”, indica citando a Beccaria. Plantea que borrar la posibilidad del perdón no tiene correspondencia con los antecedentes, tendencias y carácter nacionales. Como ejemplo, señala que aun García Moreno, en su famosa ‘Carta Negra’ de 1869, le concedió al Ejecutivo el

derecho al perdón, estableciendo como única prohibición de la gracia los delitos contra la Hacienda Pública.

Al analizar la tendencia mundial a una cierta magnanimidad en las ejecuciones y su relación con lo que pasaba en Ecuador, Cárdenas (1894, 30) presenta algunos datos:

España, en un año, de 35 sentencias, 29 fueron ejecutadas; Inglaterra, en 1881, de 35 sentencias, hubo 4 ejecuciones; Austria, en 1862, de 37 sentencias, hubo 2 ejecuciones; en Suecia, en un año, de 71 sentencias, hubo también 2 ejecuciones; Francia de 100 sentencias, hubo 4 ejecuciones; Países Bajos, de 1862-1864, de 13 sentencias, ninguna fue ejecutada; Ecuador desde la Ley de Gracia, de 16 sentencias, ¡todas fueron ejecutadas!

Cárdenas argumenta que frente al aumento de la delincuencia en Europa, en congresos internacionales de antropología y legislación penal, no se trató la eliminación del derecho de gracia ni el aumento de restricciones contra ella. Al contrario, la tendencia general de las nuevas doctrinas es reformar al delincuente y rehabilitarlo. Plantea la necesidad de establecer el diagnóstico y el conocimiento del delincuente. “A quienes así estudien reserva el porvenir la gloria de transformar la ciencia penalista, como las necesidades sociales lo demandan”. También en su alegato hay una perspectiva social. Los ejemplos que presenta para evidenciar la injusticia de esta ley son todos de indígenas que por delitos como el parricidio o asesinato fueron ajusticiados sin tomar en cuenta circunstancias atenuantes (Cárdenas 1894).

En las argumentaciones de este magistrado y profesor universitario se puede encontrar la influencia del pensamiento positivista europeo. Sus reflexiones parecen concordar con las reformas de la legislación penal europea del siglo XIX, que intentan ajustar la ley a los casos particulares. Ya no se trataría tanto de aplicar de manera rigurosa la ley, sino de controlar y reformar psicológica y moralmente las actitudes y el comportamiento del individuo (Foucault [1978] 2011, 101). En todo caso, no hay que perder de vista que estos argumentos se retoman dentro de un contexto de luchas y enfrentamientos políticos y sociales, y responden al clima del debate jurídico y académico que acompañó la decisión política sobre la abolición de la pena de muerte.

En efecto, la Asamblea Legislativa de 1896, de carácter liberal,³⁷ abolió la pena de muerte para los delitos políticos y comunes. Viteri Lafrontera (1906) relata que primero se votó por la supresión absoluta, pero después se dejó subsistente esa pena contra los militares, a pedido de los generales Leonidas Plaza y Julio Andrade. Viteri destaca el papel, en ese debate, de José Peralta, Francisco de Paula Avilés, Modesto Peñaherrera, Gumercindo Yépez, Felicísimo López y Celiano Monge, a los que se unieron José Domingo Elizalde Vera, Abelardo Moncayo, Gonzalo Córdoba, entre otros. Ellos pedían que se borrara la pena de muerte para toda clase de delitos. El más ardiente partidario de mantener la picota fue el doctor Emilio M. Terán, “quien no solo quería para los militares a los cuales fusila por cualquier cosa en su terrorista Proyecto de Código Penal Militar, sino para los delincuentes comunes” (Viteri 1906, 14). En 1897 la Asamblea Nacional presidida por el liberal Abelardo Moncayo, con Luciano Coral y Celiano Monge como secretarios, decretó que la pena de reclusión mayor extraordinaria sustituía a la de muerte, y se reformaron los artículos del Código Penal que imponían esa pena.

Hay dos posiciones distintas que definen proyectos políticos diversos. Con la abolición de la pena de muerte se contribuía a generar la imagen de un Estado civilizado, no violento, la “civilización del castigo” según Caimari (2004). Al mismo tiempo, el cambio de un sistema de castigos a otro basado en el control y la rehabilitación del delincuente contribuía a un desarrollo mayor de los aparatos del Estado. Mirando desde una perspectiva histórica contemporánea, además de lo anterior, se estaba dando paso a un tipo de dominación diversa, donde el Estado pretendía resguardar o proteger al individuo y a la sociedad, como política de orden público y de control.

¿Fue realmente erradicado el castigo del sistema carcelario y de espacios diversos en donde no tenía una injerencia directa el Estado, como el de la hacienda? ¿Fue erradicado el castigo dentro del propio sistema penal del Estado? Sobre el sistema carcelario se tratará más adelante. Con respecto a la hacienda, estudios como el de Andrés Guerrero (2010) dan cuenta de la existencia (incluida la época liberal) de torturas y prisión de los indígenas al interior de las haciendas.

37 Diario de Debates de la Convención Nacional, 1896, ABFL, sesiones del 28 y 29 de octubre.

Otras penas

Para los pensadores ilustrados y utilitaristas del derecho positivo, como Beccaria, Bentham y Brissot, influenciados por Rousseau, el criminal rompe el pacto social, se convierte en un enemigo que debe reparar esa perturbación causada a la sociedad con varios tipos posibles de castigo:

- a) La deportación, esto es la expulsión, el exilio del espacio de la legalidad.
- b) La exclusión, que en este caso no es solo material sino el aislamiento dentro del espacio moral, psicológico o público constituido por la opinión. Es la idea de castigo al nivel del escándalo, la vergüenza, la humillación de quien cometió una infracción.
- c) La reparación del daño social a través del trabajo forzado, que consistía en obligar a las personas a realizar una actividad útil para el Estado o a la sociedad de tal manera que el daño causado fuera compensado, y que el daño no pudiera ser cometido nuevamente a través de la aplicación de una pena semejante a la que infringió, siendo la que se ajustaba exactamente a esta idea la pena del Talión (se mata a quien mató, se confiscan los bienes a quien robó, etc.).

De acuerdo con Foucault ([1978] 2011, 98-99), hasta ese momento la prisión no se había convertido en el principal sistema punitivo. Pero hacia 1820 (la época de la Restauración en Francia y de la Santa Alianza en Europa) el sistema de penalidades adoptado por las sociedades industriales en formación fue el sistema carcelario, la prisión, que respondía a una nueva concepción del ejercicio del poder basada en el disciplinamiento y la vigilancia.

En nuestro medio, según se puede colegir del examen del primer Código Penal (1837), la prisión coexistía con otros sistemas punitivos. En ese código se establecen tres clases de penas: represivas, correctivas y pecuniarías. Las penas represivas eran la de muerte, la de extrañamiento del territorio de la República, la de obras públicas y la de presidio. Las correctivas, la reclusión en una casa de trabajo, “cuando las haya”; la prisión en una cárcel o fortaleza; el confinamiento o destierro temporal en un pueblo o distrito determinado; la inhabilitación o privación de empleo, profesión o cargo; el

arresto; la reprensión judicial y de otro tipo. Pecuniarias eran la multa y la pérdida de algunos efectos cuyo importe se aplicara como multa. Se trata, en realidad, de una descripción amplia de todas las penas posibles, buena parte de las cuales eran aplicadas de modo arbitrario.

En el Código Penal de 1872 se establece que las infracciones de la ley son los crímenes, los delitos y las contravenciones. A diferencia del primer código, se introduce un esquema que permite medir no solo el alcance de las infracciones sino la profundidad de las penas. Los crímenes se castigan con pena criminal, es decir, la pena de muerte y la reclusión en la penitenciaría. Acompañan a un delito las penas del extrañamiento, la interdicción y la sujeción a la vigilancia de la autoridad. Por lo general, las contravenciones se cubrían con multas o días de encierro. Como se puede observar, las principales penas son la muerte y la prisión, aunque subsiste el extrañamiento del territorio y el confinamiento, tanto para los delitos como para los crímenes.

Al comparar los códigos de 1872 y 1906, el tema más significativo es la eliminación de la pena de muerte en el Código Penal de 1906, aunque también se suprime la extradición. De la misma manera que el Código de 1872, el de 1906 establece como hechos punibles los crímenes, que se castigan con pena criminal, los delitos, con pena correccional, y las contravenciones, con pena de Policía.

Un aspecto que es necesario enfatizar, porque se relaciona directamente con la realidad social de Ecuador, es el trabajo como práctica punitiva. Ya desde inicios de la República, entre las reglamentaciones que se dictan para el funcionamiento del Presidio Urbano, se dice:

El primer destino que se dé a los delincuentes será el trabajo en las obras públicas y faltando estas en la de particulares, será fácil enseñar a algunos jóvenes el oficio de albañil que hai muy pocos maestros. También a los vagos [...] se les debe enseñar los oficios a que manifiestan más disposición [...] y hallándose algunas artes en suma decadencia como la escultura de que ya no tenemos un oficial hábil, y son pocos los que se ejercitan en ella, la herrería a que no hai mozo que quiera aplicarse, la pailería de que solo hai una fábrica y la carpintería que está reducida a un corto gremio.³⁸

38 Presidio Urbano (1804-1839), t. 65, f. 6-7. AHMQ.

El trabajo era visto como castigo y como forma de retribución social, pero también era un medio de reinserción social. En esta época, el trabajo en obras públicas constaba en el Código Penal como práctica punitiva, pero la documentación también da cuenta de la resistencia de los presos para cumplir esta condena. En una carta del Jefe de Policía al Ministro del Interior de 1858, le dice:

En este instante me encuentro en la grande dificultad de que el presidiario Antonio López, condenado a obras públicas, se ha resistido a salir a cumplirlas echándose al suelo y fingiendo una absoluta postración. Se le ha sacado a la calle cargado por la escolta mas no es posible así sea conducido al trabajo; y como no hay un reglamento de presidio ni un artículo en el de Policía al que pueda acudir en tales circunstancias...³⁹

Documentos como este permiten percibir la resistencia, pero también la dificultad en la época pregarciana para aplicar la pena ante la falta de una reglamentación en la ley. No he encontrado registros que muestren la utilización del trabajo como un recurso de capacitación, como se propone en el documento antes citado sobre el Presidio Urbano.

La obligación del trabajo de los presos continúa en los códigos penales de 1872 y 1906. Si bien en el de 1872 no se menciona como pena el trabajo en obras públicas, se dice que los condenados a penitenciaría y reclusión estarán sometidos al trabajo que les fuere impuesto en los respectivos reglamentos (art. 29). De la misma manera, en el Código de 1906 se señala que los condenados a reclusión mayor estarán sujetos a trabajos forzados y guardarán prisión celular. También, que los condenados a reclusión menor estarán sometidos a trabajos forzados, pero en talleres comunes, y en ningún caso se les hará laborar fuera del establecimiento ni se les aislará, a no ser por castigo reglamentario. En los informes oficiales de estos años se observa el afán de instalar talleres en la Penitenciaría Nacional, “no solo como medio de moralidad sino también como una esperanza para el porvenir”. Como se podrá ver más adelante, estos talleres, si bien se implementaron, no funcionaban con regularidad.

39 Oficio de la Gobernación de la Provincia de Pichincha n.º 19, ANE, caja 24 (1858-1860).

Con más énfasis durante la época garciana, pero también en la liberal, muchas obras de la ciudad de Quito, como construcción de calles, extracción de piedra y aun la misma edificación del Penal, fueron llevadas a cabo con el trabajo forzado de los presos (Saldarriaga, Ortiz y Pinzón 2005, 131). Seguramente contribuyó para ello la escasez de mano de obra, la ausencia de recursos públicos suficientes y el carácter rentístico de la sociedad. Es posible que también influyera una concepción del trabajo como factor regenerativo y de adaptación, ya sea en términos morales, durante el garcianismo, o sociales, con el liberalismo. El trabajo regenerador fue defendido por pensadores latinoamericanos, llevados por la idea del progreso, como José Ingenieros, quien influyó en Ecuador durante la segunda mitad del siglo XX (Larco 2011). Probablemente este aspecto sí fue considerado en el proyecto de las colonias agrícolas. En octubre de 1906 se dictó una ley reformativa del Código Penal, según la cual se estableció la deportación como pena común al crimen o delito, para lo cual se propuso establecer colonias penitenciarias agrícolas en el archipiélago de Colón.⁴⁰

La administración de justicia

La administración de justicia estaba regida por jueces de primera instancia, que eran los jueces letrados de las provincias, y alcaldes municipales y tenientes políticos en las parroquias; en segunda instancia por los jueces de las cortes superiores, a cargo de los diferentes distritos judiciales del país, y, en tercera instancia, por la Corte Suprema de Justicia, que funcionaba en Quito. Para dilucidar algunos casos funcionaban los tribunales de jurados, cuyos integrantes eran jueces de hecho. Los magistrados eran elegidos por el Congreso Nacional a excepción de la disposición establecida en la Constitución de 1869 para que estos fueran elegidos a propuesta del Ejecutivo.

40 El archipiélago de Colón sí fue utilizado como prisión. De acuerdo con Carolina Larco (2011, 263), a partir de 1921 fueron enviados a Galápagos los abigeos –una vez que fue expedida la ley contra el abigeato–, pero “las colonias agrícolas no fueron creadas”.



Representantes del Poder Judicial, Quito, 1864 (Archivo Histórico de Quito del Ministerio de Cultura y Patrimonio).

La administración de justicia parece haber sido lenta, embrollada y tardía. Delitos como el abigeato o asaltar en caminos muchas veces escapaban a la acción del Estado. El discurso en García Moreno era especialmente enfático al señalar la ineficiencia de las distintas instancias judiciales, pero sobre todo de la primera.

La organización judicial en primera instancia, especialmente en los cantones pequeños, excita fundadas quejas y reclama nuestra atención. En las circunscripciones cortas y alejadas de los principales centros de población, puedo asegurarnos que en primera instancia la justicia no existe y que el Gobierno nada puede [hacer] para obligar a respetarla. En segunda y tercera instancia es menos imperfecta la organización judicial y sin embargo, no

hay medios de reducir a los tribunales a que juzguen cuando se interesan en no hacerlo.⁴¹

Además del énfasis en la justicia, la crítica de García Moreno posiblemente estaba orientada a sujetar toda autoridad judicial a su proyecto, y a que el Estado central se apropiara de estas tareas, por encima de otras instancias como las municipalidades. De hecho, a través de la Constitución de 1869, estableció que los nombramientos de los magistrados de la Corte Suprema y del Tribunal de Cuentas debían hacerse mediante ternas del Ejecutivo, que los podía nombrar directamente en calidad de interinos; toda una correa de transmisión de su poder y su mando que no se completaba sin la sujeción de los jueces municipales que, en este caso, eran elegidos por las municipalidades. La irregularidad de la administración se refleja también en los sueldos. García Moreno pidió al Congreso que se aumentaran partidas para el Poder Judicial porque “no pocas veces están por largo tiempo vacantes las judicaturas, porque no ofrecen a los que las ejercen medios suficientes para subsistir”.⁴²

En la administración de la justicia se observa una falta de racionalidad y recursos modernos que le den agilidad. A los tres años del mandato de García Moreno, se afirmaba que los tribunales y juzgados habían dado preferente atención a las causas criminales, pues habían sentenciado gran número de ellas, la mayoría rezagadas desde hace mucho tiempo.⁴³ Igualmente, para 1871 y 1873 se menciona que

el sistema unitario de las Cortes de Justicia ha producido muy buenos resultados ya que es sorprendente el número de causas civiles y criminales que se han despachado en ese año, habiendo recibido la administración de justicia un impulso enorme.⁴⁴

41 Mensaje del Presidente del Ecuador a las Cámaras Legislativas del Ecuador en 1865. Quito: Imprenta Nacional, 6, ABFL.

42 Mensaje del Presidente de la República del Ecuador a las Cámaras Legislativas, 1873, 6, ABFL.

43 Exposición del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores dirigido a las Cámaras Legislativas, 1863, 6, ABFL (Rafael Carvajal 1863).

44 Exposición del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores dirigida al Congreso Constitucional, 1873, 24, ABFL.

Este es un dato interesante al analizar cuantitativamente la criminalidad, porque es afirmación corriente deducir índices delincuenciales más o menos altos de acuerdo con el número de causas despachadas, cuando puede tratarse de una mayor agilidad y eficiencia en la administración de justicia o en las instancias policiales.

La justicia, tal como se impartía hacia el último tercio del siglo XIX, se hallaba atravesada por el poder de la hacienda y de los caudillos locales. Los tenientes políticos, agentes de Policía e incluso jueces, formaban parte de ese engranaje. En una Visita de Cárceles de 1877, el magistrado de la Corte Superior Alejandro Cárdenas indica que notó abuso de las autoridades de Policía en el modo de extender boletas de arresto indefinido sin expresar causa alguna. Para evitar la repetición de este hecho, así como para facilitar los reclamos que frecuentemente necesitaban hacer los presos por terminación de su condena, pide:

Se imponga a los abogados defensores de pobres la obligación de hacer por turno una visita siquiera semanal y personal de cárceles para servir a los presos menesterosos de su auxilio y dar cuenta de lo que ocurra en las llamadas visitas semanales de la Corte.⁴⁵

Esta situación no parece cambiar hacia comienzos de siglo. La mayoría de los involucrados en problemas legales no tenían quién los defendiera. En abril de 1905, el Director de Cárceles manifiesta al Presidente de la Corte Superior que ninguno de los defensores de pobres había cumplido con la orden de que vinieran a hacerse cargo de las necesidades de los presos respecto a su defensa.⁴⁶

Con respecto a la rapidez en la administración de justicia, se propone como medida que los ministros fiscales y demás empleados concurren diariamente a sus despachos y se les aumente el sueldo, ya que por el valor ínfimo que ganaban era difícil cubrir las vacantes, sobre todo de los agentes fiscales en provincias.⁴⁷ Los alcaldes municipales —que actuaban de jueces

45 Visitas de Cárceles (1876-1878), ANE, Fondo Corte Suprema, serie Prisiones, caja 12.

46 Libro 2do., 1903-1905, ANE, Diario Histórico de la Dirección General de Cárceles, f. 176.

47 Informe del Ministro de Justicia al Congreso, 1899, ABFL (Ministerio de Justicia 1899).

de primera instancia y dependían de los municipios— no tenían renta fija, y tampoco los tenientes parroquiales, quienes redactaban los sumarios en las parroquias rurales. Solo desde julio de 1906 los tenientes políticos gozaron de sueldo mensual (10 sucres en la Sierra y 15 en la Costa).⁴⁸ A pesar de eso, el cargo de teniente político era disputado en los pueblos y localidades, dado su cercanía con los poderes locales.

El aparato judicial creció, al igual que su presupuesto. Su incremento fue sostenido durante el garcianismo (tabla 2.1) y el liberalismo (tabla 2.2), lo cual estaba relacionado con el aumento de la población y la creación de nuevas provincias, así como con la mayor integración del territorio.

Tabla 2.1. Presupuesto e índice de crecimiento del aparato judicial en el período garciano (cifras en pesos corrientes)

Años	1862	1866	1868	1870	1873	1874
Presupuesto	38 947	44 905	47 279	54 209	61 610	61 255
Índice de crecimiento	100	115	121	139	158	157

* Se han tomado en cuenta los gastos realizados.

Fuente: Informes de los Ministros de Hacienda a los Congresos 1863; 1871; 1875; Mosquera 1867.

Tabla 2.2. Presupuesto e índice de crecimiento del aparato judicial en el período liberal (cifras en sucres corrientes)

Años	1895-96	1899	1901	1904	1907	1910
Presupuesto	131 803	158 461	186 295	211 258	224 051	343 590
Índice de crecimiento	100	120	141	160	170	260

* Se han tomado en cuenta los gastos realizados.

Fuente: Informes de los Ministros de Hacienda a los Congresos 1896; 1900; 1902; 1908; 1911.

48 Informe del Ministro del Interior y Policía a la Convención, 1906, ABFL, Decretos (Montalvo 1906).

Llama la atención el aumento significativo del presupuesto destinado a la administración de la justicia durante el liberalismo, en relación con el período anterior, en el que ya se había producido un incremento. Esto da una idea de la importancia de formar los aparatos judiciales y, a través de estos, reforzar al Estado como ejecutor del derecho. Se está hablando, en este caso, de un sistema punitivo secular distinto al garciano, en el que las acciones de la Policía se complementaban con la acción moralizadora y punitiva del clero, los dueños de haciendas, los maestros de gremios y los padres de familia.

Sin embargo, la lentitud de las causas aparece también como uno de los problemas del régimen liberal. A propósito, dice el ministro Abelardo Moncayo:

Y ocurre no rara vez que, después de un sumario interminable y de un plenario mucho más infinito aún, o se le absuelve al detenido o se le condena a seis meses o un año de prisión, cuando en ella, por dos o tres lustros, ha acabado de envilecerse y corromperse.

La causa de esta situación es, para Moncayo, “la fatalidad de la ley, la fatalidad de la tramitación, el apego a procedimientos y costumbres tradicionales”.

Adolecemos los ecuatorianos [...] de creer perfectísima nuestra administración de justicia por cuanto, dicen algunos, la inmutabilidad misma de los principios y prácticas que la rigen constituye la olímpica majestad de ese poder soberano. Pero “ni Dios ama el reposo”. Y donde no hay vida y movimiento, donde no hay calor para ascender y seguir adelante, no se concibe qué progreso ni que perfección se persiga, y más en un siglo como el que está al fenecer.⁴⁹

El sistema de administración de justicia se había convertido en un aparato despersonalizado, lento y tortuoso, ajeno al sentido mismo del progreso. Las medidas correctivas del régimen liberal fueron desde la expedición de

49 Informe del Ministro del Interior y Policía al Congreso, 1900, XXIX, ABFL.

la Ley de Procedimiento Criminal (1906) hasta asumir la facultad de elegir y remover libremente a todos los funcionarios del Poder Judicial. Existen, incluso, planteamientos en el sentido de que se establezcan tribunales verbales para la pronta conclusión de los juicios.⁵⁰

Es difícil saber hasta qué punto se logró solucionar un problema que hasta ahora vivimos, o si se trató de una preocupación aislada de unos pocos liberales imbuidos por la idea del progreso y del mejoramiento social. Existe una cantidad de circulares en que se apremia a los jueces a dictar disposiciones para la pronta terminación de las causas⁵¹; el énfasis puesto en estas y en la estadística de la época sobre el problema evidencia una preocupación sentida. Esta situación permite que salgan a la luz situaciones como la que describe el gobernador de Manabí.

Un caso clamoroso es el de José Murillo Mero, a quien según el testimonio de los habitantes de esta población, se le redujo a la cárcel hace 17 años y en ella permanece todavía porque el proceso, que ha sido remitido a la Corte de Guayaquil, tampoco ha sido devuelto hasta hoy. Si a esa larga prisión que sobrepasa a la mayor señalada en nuestro Código Penal para los crímenes mayores, se añade la circunstancia de que en el proceso no hay pruebas, al decir del público, que lo hagan responsable del crimen que se le imputó, la irregularidad deja de ser clamorosa para convertirse en odiosa e irritante.⁵²

El total de juicios (de primera, segunda y tercera instancias) que la Corte Suprema de Justicia informó al Congreso de 1901 (tabla 2.3), demuestra esa situación.

50 Informe del Gobernador de la Provincia de Manabí al Ministro de Justicia, 1902, ABFL.

51 Informe del Ministro de Justicia a la Convención Nacional, 1906, ABFL, Serie Circulares.

52 Informe del Gobernador y del Juzgado de Letras de Manabí, en Informe del Ministro de Justicia a la Convención, 1906, ABFL.

Tabla 2.3. Juicios de la Corte Suprema de Justicia en 1901

Distritos Judiciales	Despachadas	Pendientes	Totales
Pichincha	328	445	773
Chimborazo	206	371	577
Azuay	132	184	316
Loja	163	236	399
Guayas	457	726	1 183
Manabí (Portoviejo)	14	138	157
Total	1300	2100	3400

Fuente: Informe de la Corte Suprema de Justicia al Congreso de 1901.

Las mismas autoridades dan cuenta de que la práctica de la legislación no se relaciona con la ciencia del derecho penal.

Si bien se han analizado, fijando y defendiendo filosóficamente los principios que sirven de base al derecho de penar, la esfera del procedimiento o tramitación ha quedado completamente estacionaria entre nosotros.⁵³

El sistema para iniciar los sumarios y juicios parece haber sido tan embrollado y ajeno a la experiencia y el conocimiento de las autoridades inferiores y escribanos que, según el Presidente de la Corte Superior de Riobamba, la mayoría eran nulos:

Apenas hay un sumario de los que se organizan en las parroquias rurales que no se halle afectado de nulidad, por la impericia de los jueces y demás personas que intervienen en su formación, de tal manera que se produce en gran número de casos la impunidad de los delincuentes porque al ordenar la reposición del proceso, o ha desaparecido la prueba material o se dificulta la rectificación de la prueba testimonial.⁵⁴

53 Informe del Juzgado de Letras al Gobernador de la Provincia de León, en Informe del Ministro de Justicia al Congreso, 1899, ABFL.

54 Informe del Presidente de la Corte Superior de Riobamba al Ministro de Justicia al Congreso, 1899, ABFL.

Igualmente, aparecen como causas de la tardanza en los juicios la propensión de los abogados a introducir artículos y promover incidentes que no tienen más objeto que retardar y embrollar las causas,⁵⁵ así como la presencia de los tinterillos en el campo sin cuya mención la visión sobre la administración de justicia sería incompleta.

Espacio rural y administración de justicia

El papel de los tinterillos en los pueblos parece haber sido importante. Estos eran, por lo general, blanco-mestizos poseedores del saber jurídico y de la capacidad de litigar por escrito, pero no tenían título de abogados y actuaban como intermediarios entre la sociedad y el Estado. Ellos defendían, entre otras cosas, las causas indígenas en los conflictos con las haciendas y en las comunidades, y organizaban y justificaban las peticiones individuales y colectivas ante los poderes locales y el Parlamento. También hacían de portavoces en las audiencias ante las autoridades y litigaban en los juzgados locales y regionales. Andrés Guerrero (2010, 342) ha profundizado en el papel de los tinterillos en el tránsito de los litigios entre los tres ámbitos de dominación en el mundo rural: “La esfera privada ciudadana, el territorio indefinido de los indígenas y la esfera pública estatal”.

El combate contra los tinterillos se dio tanto en el garcianismo como en el liberalismo. Para el discurso oficial, los tinterillos eran “una plaga infernal que pulula en los campos [...] y que ocasionan graves males a la sociedad con los embrollos e infamias que cometen para sangrar a los infelices que caen en sus manos”.⁵⁶ Para destruir su intervención, se menciona la necesidad de que todo escrito vaya con la firma de un abogado. De hecho, el Código de Policía de 1906 tipificó como contravención de cuarta clase ejercer la abogacía o cualquier otra profesión sin título legal, en calidad de tinterillos o empíricos.⁵⁷

Se podría pensar que la institucionalización del campo jurídico genera la necesidad de que el Estado la legitime para obedecer al sentido común

55 Informe del Presidente de la Corte Superior de Loja al Ministro de Justicia, 1902, ABFL.

56 Informe del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores al Congreso, 1871, 11, ABFL.

57 Código de Policía. Quinta edición especial con las reformas posteriores a 1906, 1923, 45, BEAEP.

ciudadano; sin embargo, lo fundamental en el discurso oficial contra los tinterillos parece un intento de romper con las mediaciones entre el Estado y las comunidades. Cuando se piensa en una racionalización, ampliación y eficacia del Estado, las intermediaciones son vistas como entorpecedoras de su funcionamiento deseado. Además, su labor era vista como parte de la ‘indisciplina popular’, que aprovechaba los márgenes de la ley para litigar en favor de sus intereses.

Tampoco es posible perder de vista el papel de la hacienda en la administración de justicia. La hacienda, que en algunos casos disponía también de obrajes, constituyó el eje económico-social fundamental de la Sierra ecuatoriana durante los siglos XVIII y XIX, y abarcó el mayor espacio territorial rural de esta región. Estas extensas tierras se repartían entre unas pocas familias terratenientes y las órdenes religiosas, modelos de propiedad territorial que se conservaron prácticamente inalterados hasta el último tercio del siglo XIX (Colmenares 1992, 17). El sistema hacendario se basaba en la entrega de diversos recursos de la hacienda como *huasipungos*,⁵⁸ socorros y suplidos a cambio de trabajo. Este tipo de relaciones serviles, fundamentadas en la reciprocidad y en el uso de la violencia, se encontraban normadas por un conjunto de tradiciones y costumbres, así como por rituales y reglamentos propios de cada latifundio.

La hacienda no solo fue centro de explotación económica sino espacio de poder local. Las diversas leyes y reglamentos generados desde el Estado en el siglo XIX, con el fin de extender su control sobre el ámbito rural, si bien durante el período liberal estuvieron dirigidas a disminuir el poder de la hacienda, activaron los conflictos en el agro. La acción de los tenientes políticos y otros agentes del poder central amplió la esfera de intervención estatal y normativizó el ejercicio de la justicia en algunos aspectos, aunque apenas modificó las bases de la relación hacendaría y el peso de los hacendados sobre la escena local (Guerrero 1991; 2000).

El liberalismo intentó colocar en el mismo plano igualitario sectores étnica y socialmente diferenciados, y construyó para eso los discursos de la

58 Los *huasipungos* eran pequeñas parcelas de tierra cedidas por el patrón al trabajador agrícola –sobre todo indígena– para que este levantara en ella su vivienda –generalmente una choza–, la cultivara con su familia y se pagara con sus frutos las horas de labor que entregaba al dueño de la hacienda.

ciudadanía y el mestizaje, pero la concreción de este planteamiento fue limitada. La situación indígena fue motivo de debate en el liberalismo (Prieto 2004). Pese a que eliminó el concertaje y el trabajo subsidiario (aunque incluía a todos por igual, afectaba, sobre todo, y de diverso modo, a los indígenas), no eliminó la prisión por deudas y el *huasipungo*. A manera de denuncia sobre el concertaje de indios, que constituía el motor económico de la producción hacendaria, el liberal Luis A. Martínez dijo en 1904 ante la Sociedad Jurídico Literaria:

El que ahora os habla ha visto flagelar a los niños, mujeres y ancianos por faltas levísimas, ha visto en muchas haciendas establecido el cepo infame en el que se martirizaba a octogenarios. ¿Acaso la falta a la doctrina y a la faena subsiguiente no es castigada con prisión, con látigos y cepos? ¿Acaso faltan malvados que ponen marcas con hierros candentes o que educan perros para despedazar a los indios, como sucedió en tiempos bárbaros de la conquista? ¿Acaso no es frecuente que un patrón o un mayordomo maten a un peón a látigos? Y ¿qué hace la justicia? ¿Qué medidas toma la autoridad? Ninguna, el asesino es blanco, es caballero, y ¿luego la vida y el honor del indio valen alguna cosa?

Y refiriéndose a la administración de justicia en las cárceles de los pueblos:

Visitaba, cierto día, una cárcel pública. Pidióse al alcaide las causas y sentencias de los presos; se examinaron todas pero una veintena de indios presos no tenía ni causas ni sentencias condenatorias—Señor alcaide, ¿por qué esta anomalía?—Porque son peones conciertos prófugos fue la respuesta ¿y cuando tiempo están o estarán presos? Algunos están ya dos años y estarán hasta cuando quieran los patrones. Ese montón de harapos que tenía a mi vista estaba compuesto de hombres declarados libres por la ley y la religión; de hombres que no encontraron otra manera que la fuga para salir de ese infierno llamado concertaje” (Martínez 1905, 9).

Su discurso es impresionista y apunta, sobre todo, a las formas de ejercicio de la violencia dentro del sistema de hacienda, pero también se refiere a la administración de justicia ligada a este sistema, en la cual contaba la acción de los tenientes políticos y la gendarmería rural.

Para Martínez (1905, 9), el concertaje “es esclavitud, es negación del derecho más sagrado del hombre, la libertad; es un mentís a la doctrina de Cristo, es baldón para el país que lo tolera”. Es posible que sus planteamientos obedezcan al discurso ‘ventrílocuo’ del liberalismo, necesario para legitimarse en el poder, tal como menciona Andrés Guerrero (2010); no obstante, es revelador del sistema punitivo en el medio rural.

El registro cotidiano de la gestión judicial y administrativa permite observar hasta qué punto esta violencia cotidiana en contra de la población indígena y campesina estaba naturalizada. En una visita realizada a la cárcel de Cotacachi, en 1903, además de constatar la poca seguridad, los funcionarios informaron que no existe ningún preso, a excepción de la indígena María Mercedes Chaves,

presa por el delito del desaparecimiento de un hijo de esta india, que según confesión del Sr. Alguacil, ha fugado de la cárcel escalando por una de las paredes laterales del traspatio de dicha cárcel, siendo el número de días que ha fugado el de tres días después de haber permanecido retenido veinte días mientras se practicaban las diligencias del sumario.⁵⁹

En otro caso, los padres de los menores de edad Francisco Nogales y Francisco López impusieron recurso de queja ante el Gobernador porque el Comisario de Policía los mantenía presos en la cárcel pública por incumplimiento de obra, sin considerar que el hacendado que les demandaba no les había pagado el salario ni tampoco tomado en cuenta su minoría de edad.⁶⁰ Otro ejemplo se puede ver en un oficio dirigido por el Gobernador de la provincia de Pichincha al Intendente de Policía, en el que le ordenaba hacer comparecer al Teniente Político de la parroquia de Zámbriza para que explicara su conducta respecto al cobro de contribuciones a los indígenas de Nayón, so pretexto del aseo público.⁶¹ Estos casos, relacionados con el sistema de trabajo subsidiario, permiten evidenciar el abuso de las autori-

59 Expediente 18, 4 de abril de 1903, ANE, Fondo Corte Suprema, Serie Prisiones, caja 12.

60 Expediente 4, 14 de diciembre de 1880, ANE, Fondo Corte Suprema, serie Prisiones, caja 12.

61 Oficio de la Gobernación de la provincia de Pichincha al Intendente General de Policía, 18 de mayo de 1908, ANE, Documentos sin clasificar de la Intendencia General de Policía.

dades parroquiales y, a través de ellas, del conjunto de ciudadanos contra los indígenas y mestizos pobres de los pueblos.

La tardanza de los juicios también constituyó una causa de la fuga de presos. Un funcionario de provincia dice en 1899: “Por haberse fugado los presos esos sumarios duermen el sueño del olvido desde años atrás”,⁶² situación que parece haberse agudizado en la Costa. Se menciona que la administración de justicia es tardía y se reitera que la criminalidad se incrementa: “Casi todos los crímenes que se cometen en los campos quedan envueltos en el misterio o paralizados los juicios porque al criminal no se le ha podido capturar”.⁶³

Esto se debe a que la aplicación de la ley y la administración de justicia eran diferentes en la ciudad y en el campo. Más allá de los términos atribuidos a cada ciudad, había áreas geográficas enteras que escapaban a la jurisdicción efectiva de sus autoridades, lo cual podía llevar a dos posibilidades: el control local a través, principalmente, del sistema de hacienda, pero también del teniente político y del clero secular; y el escamoteo y el escape. Había una suerte de zonas de refugio para los delincuentes, asaltantes de caminos, bandidos, abigeos, así como para los que huían de las haciendas: toda una serie de espacios recónditos guardados por la memoria y la imaginación popular. Esto dio lugar a que las autoridades intentaran en reiteradas ocasiones controlar y cubrir la mayor extensión de territorio. Y, precisamente, lo que más revela este desplazamiento del Estado hacia la sociedad es la institucionalización y fortalecimiento del aparato represivo, de manera particular, la Policía.

62 Juez Primero Municipal del Cantón Chimbo al Gobernador de la Provincia de Bolívar, en Informe del Ministro de Justicia al Congreso, 1899, ABFL.

63 Informe del Gobernador de la Provincia de Los Ríos al Ministro de Justicia, 1899, ABFL.

Capítulo 3

El aparato punitivo

A pesar del gran número de nuestras escuelas, de los capellanes, de las cárceles y de nuestro buen sistema de prisiones y del ejército de policías, de nuestras iglesias y congregaciones, el número de criminales aumenta, como los hongos en una atmósfera fétida.
— Ministro de Instrucción Pública al Congreso, 1892.

La relación entre la acción punitiva y el funcionamiento de la sociedad constituye un punto importante en este libro. Para analizar a la Policía,¹ se parte del planteamiento de que no es solo central para la represión sino para la “fabricación del orden” y el poder del Estado (Neocleous 2010). En Ecuador, la Policía, como cuerpo cierto, separado de la población se organizó, a lo largo del siglo XIX, en medio de tensiones entre los poderes locales y el Estado central. En el art. 1 del Reglamento de Policía de 1835 (el primero emitido en Ecuador como república independiente), se especifica que el ramo de Policía estará bajo la inspección del Concejo Municipal.²

Hasta el año 1860 la Policía dependía de los municipios y estaba relacionada, sobre todo, con el ordenamiento de cada localidad, pero a partir de ese momento, como concepto y como práctica, pasó a ser de competen-

1 No se ha tomado en cuenta al Ejército (que sería el aparato represivo fundamental) porque rebasa el tema de la investigación. Sin embargo, no es posible desconocer su importancia (representó desde comienzos de la República casi la tercera parte del gasto público) y consolidación institucional en los dos períodos estudiados.

2 Reglamento de Policía, 13 de octubre de 1835, BEAEP, FAN/5847-5868 (Campuzano 1914).

cia del Estado central. Es cierto que antes, hacia 1848, el Estado comenzó a intervenir en su conformación, al establecerse que el jefe de esta institución sería nombrado por el Poder Ejecutivo, a propuesta, en terna, del Concejo Municipal luego del informe del Gobernador.³ Aun así, los cuerpos de Policía estuvieron sujetos a una jurisdicción precisa, aparte de a sus propios códigos, con presupuesto y funciones eminentemente municipales.

Sus prioridades eran vigilar el funcionamiento de los espacios y servicios públicos, controlar la moral pública, prevenir y castigar las contravenciones, mediar entre los intereses de la ciudadanía y los intereses corporativos, así como controlar que maestros y oficiales de los talleres cumplieran con las obras, entre otros. El sello de la Policía era ya, desde 1835, un ojo vigilante.

La Policía usará para todas sus actas y documentos de un papel sellado con su sello particular que será un elipse de pulgada y media de diámetros en cuyo centro estará un ojo y a sus dos lados dos ramos de olivo atados en su pie, y en la orilla la inscripción *sello de policía*.⁴

A nivel gráfico y simbólico, se intentaba instituir la idea de que la Policía desplegaba su mirada sobre la población, como parte de un engranaje de vigilancia y control relacionado con la vida cotidiana, tanto de carácter abiertamente represivo como de ordenamiento moral. En ese sentido, las nociones de orden y seguridad estaban esbozadas desde 1835 y se relacionaban entre sí. Ya en esos años se señalaba que era “un deber de la policía aprehender a todo individuo que [...] contra el gobierno constitucional trame alguna conspiración o ponga pasquines, entregándole a la justicia competente con los datos que haya registrado” (art. 62). Sin embargo, la Policía era, para entonces, un cuerpo incipiente que solo iría tomando peso años más tarde, con las reformas garcianas y liberales.

En efecto, las funciones de esta institución se definieron más claramente a partir del garcianismo, cuando comenzaron a incrementarse los recur-

3 Reglamento de Policía del Cantón Quito, 7 de marzo de 1848, *El Nacional* n.º 147, ABFL.

4 Art. 167, Reglamento de Policía, 13 de octubre de 1835, BEAEP, FAN/5847-5868 (Campuzano 1914).

sos para su funcionamiento. En 1864, García Moreno había auspiciado un decreto del Congreso que autorizaba al Poder Ejecutivo organizar la Policía de Orden y Seguridad Pública. Su objetivo esencial era vigilar todo lo que se opusiera al orden público en el territorio nacional; esto tenía que ver con mantener en regla las relaciones cotidianas y con prevenir las revueltas y revoluciones en contra del Estado. En los presupuestos nacionales, la Policía no aparece bajo ningún rubro hasta 1866, cuando se registra que se han gastado 5937 pesos en esta. El Decreto de 1864, orientado a poner en funcionamiento este dispositivo de Policía, fue derogado por Jerónimo Carrión (1865-1867), pero en su segundo período presidencial (1869-1875) García Moreno lo puso nuevamente en vigencia (Naranjo 1956, 42).

Como parte del fortalecimiento del aparato central, el gobierno garciano implementó una serie de medidas con respecto a la Policía: debía disciplinar con la ayuda del Ejército y se creó una infraestructura que la diferenció del pueblo,

con quien tiene que estar en contacto. Se aumentaron los vigilantes y su renta, vistiéndoles decentemente, armándoles con buenos revólveres de bolsillo, dándoles caballos y monturas para el servicio y ordenando todo lo que conduce a mantener el orden y el aseo en los empleados subalternos.

El traje y la apariencia fueron objeto de especial preocupación.

En lugar de inspirar lástima y repugnancia como antes, es ahora decente y digna de su posición: gracias a esto no se ven las risibles escenas a que daban lugar las luchas entre vigilantes andrajosos e indígenas embriagados que, sin notar ningún signo que diferenciase a los agentes de la autoridad de los demás hombres del pueblo, no sabían distinguirlos, ni temían desobedecerlos.⁵

Dentro de la sociedad terrateniente y de castas del siglo XIX, la Policía era un auxiliar de primer orden, tanto en las regulaciones del trabajo relativas a sirvientes, aprendices de gremios, jornaleros, como en la coacción de

⁵ Exposición del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores dirigida al Congreso Constitucional del Ecuador, 1873, 43. ABFL.

la fuerza de trabajo indígena. De acuerdo con lo que dictaba la ley sobre apremio y prisión por deudas, la Policía se encargaba de la reglamentación. Para esto, se establecieron dentro de las leyes de Régimen Municipal (que eran locales) especificaciones concretas para cada región. Igualmente, la Policía combatía la vagancia y la mendicidad, cuya incidencia tenía que ver con el orden urbano y con el agrario. Para el caso de Quito, tal función ya se encuentra esbozada en el Reglamento de Policía de 1848.

Muchas de sus acciones tuvieron que ver con el funcionamiento del sistema de hacienda y de su articulación con el Estado. Entre las funciones importantes de los organismos de Policía de esos años, se debe señalar el control del abigeato, y la persecución y captura de los indios conciertos que escapaban de las haciendas. Los celadores de Policía, junto con los tenientes políticos, se encargaban de remitir y acompañar a los indígenas que, como parte de la Ley de Trabajo Subsidiario, tenían que cumplir turnos en obras públicas (Palomeque 1990). Por mediación de los tenientes políticos y los celadores, los organismos del Estado tomaban contacto con las haciendas y las comunidades, y hacían posibles las obras públicas y el servicio a la ciudad. De este modo, el Estado pasó a desplegarse por el territorio.

La aplicación de la Ley de Trabajo Subsidiario durante el régimen garciano fue especialmente importante, por la preeminencia que se dio a la construcción de obras viales. Así, por ejemplo, el camino de Puenbo, que se inició durante el gobierno garciano, se construyó con la participación de los indígenas de las parroquias de Cangahua, Otón, Tumbaco, Yaruquí, Conocoto, Malchinguí, Cayambe, El Quinche, Tabacundo, Guayllabamba, Toca-chi, Sangolquí, Puenbo y Cumbayá, que fueron reclutados por los tenientes políticos, comisionados, curas párrocos o entregados como colaboración por los propietarios de las haciendas (Kingman, Goetschel y Mantilla 1989).

El ideal que rige es que un buen sistema de Policía que prevenga los delitos, que impida los abusos y vele por la tranquilidad pública es sinónimo de progreso y civilización.

En las naciones que más han adelantado en civilización se sabe quién es vago o perjudicial, e inmediatamente se le corrige e impide que progrese en

el vicio [...] En ellos la Policía tiene los ojos abiertos sobre los hombres sin ocupación e industria conocida, y sobre aquellos cuyo modo de vivir esté envuelto en algún misterio u oscuridad.⁶

De hecho, entre las obras orientadas a conducir al país hacia el progreso material y moral, se plantea “organizar un servicio de vigilancia nocturna en las capitales de provincia [...] haciendo extensiva a toda la población el servicio de serenos y rondines, destinados únicamente a vigilar las calles de comercio”.⁷ Se dice que con esto se evitarían muchos desórdenes, y el hogar doméstico y la seguridad individual estarían más garantizados. Una revisión de los presupuestos de la época muestra la extensión de la Policía desde el aparato central hacía las provincias. En 1871 se destinan fondos para Pichincha y Guayas. En 1873, para Imbabura, Pichincha, Azuay, Los Ríos y Guayas.⁸

La Policía también tuvo un impulso significativo durante el gobierno de corte autoritario-represivo de Plácido Caamaño (1884-1888), pues se militarizó. En esos años se le fijaron como funciones contribuir a realizar los sumarios de crímenes y delitos, castigar las contravenciones relativas a la seguridad y al orden público, y auxiliar al Poder Judicial en las prácticas de la pesquisa. Todo esto debe verse como un esfuerzo desarrollado en el largo plazo, orientado a concebir la Policía como dispositivo estatal.

El diseño de la Policía y la ampliación de sus atribuciones continuaron en el régimen liberal. Era uno de los órganos de seguridad interna del Estado y esto la consolidaba en el poder. Las luchas políticas que desembocaron en la Revolución Liberal de 1895 habían dejado como secuela la fragmentación de varias instancias, entre ellas la policial. En 1897 el gobierno liberal expidió un reglamento detallado para la organización y funcionamiento de la Policía de Orden y Seguridad en toda la República, dándole así una estructura de carácter nacional. En estos años se organiza-

6 Exposición del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores dirigida al Congreso Constitucional del Ecuador, 1873, 42, ABFL.

7 Informe del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores al Congreso Constitucional, 1871, 23, ABFL.

8 Memoria del Ministro de Hacienda, 1873, 1, ABFL; Memoria del Ministro de Hacienda, 1875, 1, ABFL.

ron las direcciones de Policía, las intendencias, las comisarías de Orden y Seguridad, y se amplió su radio de acción hacia las provincias de la Costa y del Oriente. Tal organización es, al mismo tiempo, una muestra de los cambios que se estaban produciendo en las relaciones entre el Estado y la esfera privada. Así, en lo que respecta al trabajo, el Código de Policía de 1906 plantea la necesidad de establecer regulaciones precisas que normen las relaciones entre los patrones y sus dependientes. Estas disposiciones constituyeron el primer antecedente de lo que muchas décadas más tarde serían las leyes laborales.

En 1899 existían 1733 empleados de la Policía, distribuidos en todo el territorio. Sin embargo, el Ministro del Interior se quejaba de la lentitud en la organización del cuerpo policial y atribuía este problema a

la natural rudeza y ninguna preparación de los que en ella se alistan que chocan con las necesidades de una policía tal como la exigen los intereses políticos de la República, el aumento de la población, el desarrollo, belleza cada día creciente de nuestras ciudades, el incremento del comercio y la industria y las demás relaciones económicas y sociales, tan múltiples ya y tan adelantadas en nuestra Patria.⁹

En este caso, el ornato y el progreso fueron el justificativo para aumentar el aparato policial.

De acuerdo con el sueldo que percibían, se puede conjeturar que los celadores de Policía pertenecían a las capas populares, ya que se encontraban en el rango más bajo del personal. Si el Intendente ganaba, en 1897, 250 sucres mensuales, el sueldo de los 300 celadores era 24 sucres cada uno. Para ser empleados de esta institución, de acuerdo con el Reglamento de la Policía de Quito de 1897, el aspirante debía reunir las siguientes condiciones:

Ser ciudadano de la República o ser domiciliado en ella; tener 18 años y no pasar de 45; no haber sido procesado y estar en pleno ejercicio de ciudadanía; tener buena salud, haber sido vacunado, no adolecer de defecto

9 Informe del Ministro del Interior y Policía al Congreso, 1899, ABFL.

alguno físico, y poseer espíritu marcial y afianzar por persona abonada, a juicio del Intendente General, su buena conducta y el cumplimiento de las obligaciones que contrae.¹⁰

Como se puede observar, el requisito principal para pertenecer al cuerpo policial era su condición de ciudadano, que suponía ser escolarizado y, por tanto, saber leer y escribir, lo cual excluía a una parte de los sectores populares, particularmente a los indígenas.¹¹

En los informes de los gobernadores de provincia no hay uno que no reclame aumento de celadores y reformas radicales. En el caso de Guayaquil, se dice que “para el servicio de la ciudad tienen 190 hombres, divididos en dos secciones compuesta cada una de 95 los cuales trabajan doce horas diarias. Y como la ciudad se compone de 417 manzanas salta a la vista que no pueden vigilarlas”.¹² Para 1905 existían 1846 empleados¹³ y 2416 en 1910.¹⁴

En uno de sus informes, el Intendente de Policía del Guayas plantea que aun cuando el pueblo sea pacífico y trabajador, los gendarmes son indispensables para gobernarlo, “ya que simbolizan la fuerza y el derecho de la autoridad, para que esta por medio de ellos pueda hacerse respetar y se ejecuten las disposiciones impresas en el sello del poder”.¹⁵ La Policía debía cumplir una función represiva a la vez que disuasiva, y servir de fundamento a la autoridad del poder. En el caso del liberalismo, el orden estaba asociado con la civilización. Se justificaba su acción diciendo que si se toma en cuenta a la sociedad de todas partes del mundo, se advierte siempre esa división de forma natural: la parte del orden educada y culta;

10 Decreto expedido por el Sr. Presidente de la República Eloy Alfaro sobre organización de la Policía de Orden y Seguridad de esta capital y reforma del expedido el 8 de julio del presente año, 1897, 19, BAEP.

11 Hasta los años cincuenta del siglo XX el analfabetismo en Ecuador era cerca del 50 %.

12 Informe del Intendente General de Policía del Guayas al Gobernador al Ministro del Interior y Policía al Congreso, 1903, ABFL.

13 Decreto sobre Presupuesto de la Policía Nacional para toda la República, en Informe del Ministro de lo Interior y Policía al Congreso, 1905, 1, ABFL.

14 Informe del Ministro del Interior y Policía, 1910, 1, ABFL.

15 Informe del Gobernador de Bolívar al Ministro de lo Interior y Policía, 1903, ABFL.

la parte desordenada, viciosa y sin ese freno poderoso de la cultura; la una para garantizarla y asegurarla y la otra para reprimirla, escarmentarla y rehabilitarla.¹⁶

La expansión del aparato policial permitió controlar una mayor extensión de territorio, llegar a nuevas poblaciones; de ahí que su acción fuera paralela a la obra del ferrocarril.

Palmarios han sido también los resultados de su benéfica influencia en la zona de los trabajos ferrocarrileros, y en comarcas como Canelos, Santo Domingo de los Colorados, Archidona, el Aguarico, etc., que, por lo extenso de su territorio, lo apartadas que se hallan de los centros de población y de la vigilancia inmediata de la autoridad, el crimen prevalecía impune hasta la transformación política de 1895.¹⁷

Se creó, además, una Policía Ambulante del Ferrocarril. La Policía perdió en buena medida su carácter localista y pasó a ser concebida en términos de seguridad.

La función de vigilancia y control sobre la población parece extenderse con la creación de oficinas de investigaciones y pesquisas, desde comienzos de siglo, para descubrir los delitos. Si la Policía cumple ya durante el gobierno garciano funciones en el orden de la represión y la seguridad, en el liberalismo se intenta modernizarla mediante tecnologías de control social como la antropometría y la estadística. En el Reglamento de Policía de Quito de 1897 se dictamina el funcionamiento de la Oficina de Investigaciones y Estadística, subordinada al Intendente General, cuyo objetivo era pesquisar los crímenes y delitos. En ese año se dispuso que hubiera un jefe de esta oficina (con el sueldo de 150 sucres) y 15 agentes investigadores (que ganaban 32 sucres cada uno), quienes debían dar razón exacta de cuanto se les haya ordenado “tocante a la indagación o pesquisa que aquellos creyeren necesaria”. También se establece que habría dos anotadores de presos (con el sueldo de 30 sucres cada uno), que se encargarían de

16 Informe del Intendente General de Policía de Pichincha al Ministro de lo Interior y Policía, 1900, ABFL.

17 Informe del Presidente de la República al Congreso Nacional, 1901, ABFL.

recibirlos, y de registrar las altas y bajas que de ellos hubiese, “especificando con claridad el nombre de cada uno, la infracción cometida, el lugar donde se verificó el delito, los celadores que lo condujeron y los testigos que la presenciaron”.¹⁸ La Policía funcionaba como un órgano represivo, pero al mismo tiempo como ejecutor de normas que limitaran la arbitrariedad.

La idea de que no solo era un organismo represivo sino de vigilancia, que debía contar con cuerpos especializados de pesquisa –capaces de hacer un seguimiento y controlar a los delincuentes y a los opositores al régimen–, continuó desarrollándose en los distintos gobiernos liberales. La Policía buscaba cumplir un papel vigilante con una mirada dirigida a toda la población.

La Policía ha seguido la pista del conspirador, le ha sorprendido en su tugurio tramando planes de rebelión del fanatismo contra la libertad, del terror contra los principios democráticos de la República, le ha quitado sus armas, sus municiones y ha restablecido así la tranquilidad pública.¹⁹

Todo esto ocurría en medio del clima de inestabilidad provocado por los enfrentamientos entre conservadores y liberales, y entre los propios liberales. Por decreto del general Leonidas Plaza, en 1903 se estableció que en los departamentos de Quito y Guayaquil habría una sección de Investigaciones, cuyos miembros únicamente podían ser conocidos por el Intendente, el Gobernador, el Ministro del Interior y el Presidente de la República.²⁰

La ampliación de la estadística y la creación de las Oficinas del Registro Civil a partir de enero de 1901 son factores que coadyuvaron en ese sentido. El discurso policial evidenció que solo el conocimiento reflexivo y lo más completo posible de la composición y movimiento de la población podía hacer que la Policía cumpliera con sus deberes. La Intendencia de Policía de Quito orientó sus esfuerzos a publicar el *Boletín de Información*

18 Decreto expedido por el Sr. Presidente de la República Eloy Alfaro sobre organización de la Policía de Orden y Seguridad de esta capital y reforma del expedido el 8 de julio del presente año, 1896, 5-6; 12, BEAEP.

19 Informe del Intendente de Policía del Azuay al Gobernador, en Informe del Ministro de lo Interior y Policía al Congreso, 1902, ABFL.

20 Informe del Ministro de lo Interior y Policía al Congreso, 1903, sección Decretos. ABFL.

Local, que contenía un detalle pormenorizado de domicilios y ocupaciones de los habitantes de la ciudad.²¹

El desplazamiento de esta esfera estatal hacia la sociedad es más notorio aún, si vemos su acción en el campo. De hecho, la acción de la Policía no era la misma en las ciudades grandes que en las regiones más apartadas. En los informes, los gobernadores de provincia reiteraban que esa acción era casi nula; de ahí la impunidad que alentaba a los criminales que buscaban asilo en los campos. Desde comienzos del siglo XX, en Quito y en Guayaquil se habían establecido oficinas de antropometría criminal y estadística, pero su acción no alcanzaba a otras ciudades, mucho menos a las regiones campesinas apartadas. Por ejemplo, con respecto “a la alarmante cifra de asesinatos, heridas, robos de todo tipo” que se cometían en Manabí, se planteaba la necesidad de registrar la filiación y fotografía de todo el que había caído bajo la sanción policial: “Establecida, pues, esta oficina, bastaría repartir mensualmente el retrato de todo delincuente para que su captura se facilitara en caso de evasión”.²²

Sin embargo, estas reformas tardaron en llegar y es posible que no se implementaran en el período estudiado, pues no hay indicios de ello. En 1908, el Jefe de la Oficina de Estadística y Antropometría, en un informe dirigido al Intendente General de Policía, entre otros pedidos, expresa:

Es muy necesario que la oficina a mi cargo lleve un libro de registro y tenga una galería fotográfica de criminales, siendo indispensable para este objeto la adquisición de instrumentos para la filiación antropométrica correspondiente, según es práctica en todos los países civilizados.²³

También se pide organizar la Policía Rural, “a fin de que su influencia se deje sentir hasta en los más apartados lugares, en los cuales a diario se cometen crímenes y robo de ganado”.²⁴ En este sentido, el abigeato nunca se combatió con tanto énfasis como a finales del siglo XIX y comienzos del XX.

21 Boletín de Información Local, Intendencia General de Policía, 1914, BEAEP.

22 Informe del Intendente de Policía de Manabí al Gobernador de la Provincia, en Informe del Ministro de lo Interior y Policía al Congreso, 1903, ABFL.

23 Informe del Jefe de la Oficina de Estadística y Antropometría al Intendente General de Policía, agosto de 1908, ANE, Documentos de la Intendencia de Policía sin clasificar.

24 Informe del Gobernador de Los Ríos al Ministro del Interior y Policía, 1903, ABFL; Informe del Gobernador de El Oro al Ministro de lo Interior y Policía, 1905, 1, ABFL.

Al parecer, el abigeato era una práctica común en toda la región.²⁵ Las provincias de Manabí, Esmeraldas,²⁶ Guayas y El Oro, en la Costa, y Pichincha, Carchi, Chimborazo, Cañar, León y Azuay, en la Sierra, parecen haber sido “devoradas por esta asoladora plaga”.²⁷ El cuarterismo no era presentado únicamente como un delito contra la propiedad, sino como un mal social que amenazaba al desarrollo de la agricultura. La fotografía muestra la imagen de dos indígenas acusados de cuartereros. No se trata de personajes anónimos, sino de individuos claramente identificados y tipificados como “famosos”.



María Auquilla (cuarterera) y Manuel E. Orna de Licán (famoso ladrón) (Fondo fotográfico de la Biblioteca Ecuatoriana Aurelio Espinosa Pólit).

25 Para el caso de Perú, Carlos Aguirre analiza las diferentes interpretaciones que se le dieron a este tipo de delitos. En algunos casos se los asociaba con el cambiante papel social y político de América Latina. Mientras un tipo de acciones fuera de la ley eran consideradas crímenes y, por tanto, era legítimo imponer medidas punitivas, otras (como el bandidaje, el cuarterismo) eran vistas como manifestaciones de determinados grupos populares contra sus enemigos sociales (Aguirre y Walker 1990).

26 Informe del Ministro de lo Interior y Policía al Congreso, 1903, 12-14, ABFL.

27 Informe del Gobernador del Guayas al Ministro de lo Interior y Policía, 1896, ABFL; Informe del Gobernador del Chimborazo al Ministro de Justicia, 1902, ABFL.

La agudización del robo de ganado a comienzos de siglo coincide con la modernización de algunas haciendas de la Sierra, el incremento de los hatos de ganado y el cercamiento de algunas áreas que, por costumbre, habían sido de pastoreo. En la Costa, las constantes guerras entre conservadores y liberales, y la acción de las montoneras liberales contribuyeron a que se incrementara el bandidaje en el campo y el robo de ganado. En regiones como Chimborazo, que contaba con grandes haciendas y que era (y es) una de las regiones de mayor concentración de población indígena del país, del total de los sumarios criminales iniciados, un 70 % había sido motivado por abigeato.²⁸ El énfasis en el peligro que esto representaba sirvió para incrementar gendarmes y celadores en el campo y para robustecer a la Policía Rural, la cual parece haber existido en diversos períodos a partir de la segunda mitad del siglo XIX.

La Policía Rural se organizó como institución durante el gobierno de Caa-maño (1886), con el fin político de reprimir a los montoneros alfaristas en las provincias de Manabí, Guayas y Los Ríos (por eso se suprimió en 1894 con la Revolución Liberal). En los presupuestos nacionales aparecen asignaciones para la Policía Rural a partir de 1897; en 1905 se crea la Policía Rural en Manabí. Sin embargo, en 1912 –con el gobierno de Plaza y su acción represiva en contra de las revueltas populares a favor del alfarismo– se instituyó nuevamente en Guayas, Manabí, Los Ríos y Loja (Naranjo 1956, 129).

Un comunicado del Comisario del recinto rural de Santo Domingo de los Colorados al Ministro del Interior evidencia cómo la Policía controlaba a los trabajadores conciertos de las haciendas que habían sido ‘enganchados’ para que trabajaran en otros lugares.

Contestando respetuosamente al telegrama que Ud. me dirigiera acerca de la captura de los peones del Sr. Luciano Dacavid de su hacienda “La Palma” manifiesto a Ud. Que [...] se le proporcionó aquí los auxilios posibles para la persecución de los prófugos y del seductor Ricardo Quiñonez. Aquel señor (Dacavid) con gente armada, avanzó hasta el Puerto de Ila [...] observando las precauciones del caso, a fin de sorprender a los fugitivos; empero esto no se ha conseguido.²⁹

28 Informe del Gobernador de Chimborazo al Ministro de lo Interior y Policía, 1902, ABFL.

29 Oficio del Comisario Nacional de Santo Domingo de los Colorados al Ministro del Interior, 5 de agosto de 1913, ANE, Documentos de la Intendencia de Policía sin clasificar.

En este caso, los gendarmes de la Policía servían de refuerzo a la ‘gente armada’, capitaneada por el dueño de la hacienda. La figura del ‘seductor’ de indios ocupa un lugar central en el imaginario de esos años. En otros casos, los tenientes políticos de las parroquias rurales no prestaban atención a las órdenes que les daban los dueños de hacienda, y esto los indignaba. La época liberal contribuyó a agudizar el desorden que se generó en el agro serrano por las demandas de mano de obra.

Habiendo empleado inútilmente ante el Sr. Teniente Político de Sangolquí, todos los medios que la ley garantiza a los propietarios de fundos rústicos, sus derechos para con los jornaleros que se han separado del servicio sin causas para ello, conforme lo dispone el Art. 108 del Código de Policía, me veo en la necesidad de recurrir en demanda de justicia. Hace siete meses que Felipe Guallasamin, uno de los jornaleros de mi hermana Srta. Querubina Arregui, fugó de la Hcda. Caschapamba, en la que estaba obligado a prestar sus servicios y se trasladó a otra inmediata. Demandé a este prófugo, consignando aún el dinero que me pidió el Teniente Político para la captura, y a pesar de que el peón andaba suelto libremente en el pueblo y se entendía casi a diario con el mismo Teniente, este nada hizo para obligarlo; hasta que insolentados los otros trabajadores del mismo fundo con la falta de sanción para el prófugo y aconsejados por el mismo, demandaron todos la separación del servicio y las cuentas.³⁰

La creación de la Policía, como institución nacional, fue el resultado de requerimientos políticos, económicos y sociales; se desarrolló de manera paralela en la ciudad y en el campo. Sin embargo, su funcionamiento institucional estuvo afectado por el juego de intereses locales y por el clima conflictivo y contradictorio que generó el liberalismo.

La Policía no acababa de institucionalizarse y en ciertas ocasiones no solo no cumplía las órdenes, sino que participaba de las algazaras de los sectores populares de los que provenía. Esta situación puede observarse en oficios como el que dirige el Teniente Político de la parroquia de Conocoto, cercana a Quito, al Intendente de Policía.

30 Oficio del Intendente General de Policía de Pichincha al Ministerio del Interior y Policía, 21 de febrero de 1908, Documentos de la Intendencia de Policía sin clasificar, ANE.

Pongo en su conocimiento que la escolta que mandó anteayer ocho del presente (junio) para cuidar el orden en la fiesta de Corpus, compuesta del celador ad-honoren Virgilio Jurado y seis gendarmes, ha trasgredido las leyes del Código de Policía, por cuanto estos empleados no han venido sino a embriagarse y han desordenado a toda la gente.³¹

El diseño más completo de lo que debía ser esta institución se llevó a cabo en 1906, cuando el régimen liberal decretó el Código de Policía. En este se reglamentaron sus funciones, al dividirla en nacional (dependiente del Ejecutivo) y municipal. Se definía, además, su estructura administrativa y jurisdiccional, pues se estableció que el derecho a conocer y resolver las infracciones y actos determinados en el Código correspondía únicamente a los intendentes y comisarios de Policía (con jurisdicción, en un caso, en la provincia y, en el otro, en el cantón) y a los tenientes políticos (en las parroquias).

Una atribución importante de la Policía era organizar y controlar los gremios artesanales. Se dispuso que los artesanos, para ser maestros de taller, debían inscribirse y recibir su título de la Policía, ya que si no lo hacían serían considerados vagos.³² En realidad, esta relación de la Policía con los gremios venía de mucho tiempo antes, pero hacia inicios del siglo XX su vinculación con el ordenamiento social urbano era más clara. Así, los gendarmes de la Policía, juntamente con los gremios, debían ocuparse de los “falsos albañiles” (Kingman 2014).

A pesar de estos aspectos, ya en esa época se planteaban algunas reformas al Código. En 1910 se dice que es necesario dictar un nuevo código, más sistemático, en el que se separen claramente las diferentes funciones de la Policía de Seguridad y Vigilancia y de la Policía Judicial, y se establezcan instancias distintas entre la prevención y represión de los delitos y su castigo a través de la imposición de la pena. También se informa que, debido al mayor desarrollo del comercio e industrias, se han creado oficinas de Policía en algunas poblaciones y se ha aumentado en otras el número de empleados.³³

31 Oficio del Intendente General de Policía de la Provincia de Pichincha al Ministro del Interior y Policía, 10 de junio de 1912, ANE, Documentos de la Intendencia de Policía sin clasificar.

32 Informe del Ministro del Interior y Policía a la Convención de 1906, 2. Quito: Imprenta Nacional, ABFL.

33 Informe del Ministro de lo Interior y Policía al Congreso de 1910, p. XX y XXI. Quito: Imprenta y Encuadernación Nacionales, ABFL.

Tabla 3.1. Índice de crecimiento del presupuesto de la Policía y su relación con educación, obras públicas y beneficencia, en los períodos garciano y liberal

Año	Policía	Índice	Educación	Índice	Ob. púb.	Índice	Benef.	Índice
1866*	5 937*	100	40 271	14.7	96.985	6.1	----	0.0
1867	4 394	74.0	46 723	9.4	83 850	5.2	6 792	64.7
1868	----	-----	71 488	0.0	212 454	0.0	9 613	0.0
1869	----	-----	84 235	0.0	197 224	0.0	13 500	0.0
1870	4 366	73.5	76 975	5.7	273 670	1.6	17500	24.9
1871	5 198	87.6	151 189	3.4	430 025	1.2	8 307	62.6
1873	11 205	188.7	328 727	3.4	609 009	1.8	74 271	15.1
1874	11 596	195.3	621 114	1.9	442 867	2.6	68 437	16.9
1895**	384 918**	100	267 459	143.9	186 551	206.3	-----	0.0
1897	415 146	107.9	386 628	107.4	347 937	119.3	78 811	526.8
1899	546 169	141.9	438 847	124.5	328 204	166.4	157 146	347.6
1901	589 623	153.2	839 479	70.2	773 795	76.2	264 238	223.1
1903	721 832	187.5	856 651	84.3	599 191	120.5	277 711	259.9
1905	713 845	185.5	928 227	76.9	829 800	86.0	370 644	192.6
1907	928 993	241.3	1050 962	88.4	915 154	101.5	328 188	283.1
1909	979 220	254.4	1132 069	86.5	827 865	118.3	263 243	372.0

Nota: Para calcular los índices de crecimiento anual del presupuesto policial se ha tomado como base para el período garciano 1866 (100) y para el período liberal 1895 (100). Para calcular la proporción del presupuesto policial en relación con lo gastado en educación, obras públicas y beneficencia, se ha multiplicado el presupuesto policial anual x 100 y se ha dividido para cada uno de los rubros mencionados.

* Desde 1866, datos en pesos corrientes

** Desde 1895, datos en sucres corrientes

Fuente: Informes de los Ministros de Hacienda a los Congresos de 1867; 1871; 1873; 1875; 1896; 1898; 1900; 1902; 1904; 1906; 1908; 1910; Informe del Subsecretario de Hacienda de 1878.

En los dos períodos analizados se incrementó el presupuesto policial. Es cierto que desde 1866 a 1871 el gasto en Policía es moderado, pero a partir de 1873 se incrementa. Durante el período liberal, desde 1895 hasta 1909, el crecimiento es sostenido.

Al relacionar los presupuestos de la Policía con los demás rubros, se observa que en 1866 el gasto por este concepto representó un índice de 14, 7 y 6.1 en relación con lo gastado en educación y obras públicas. A partir de 1873 aunque los rubros de policía aumentan, descienden los índices en

relación con la educación y obras públicas (esto en parte porque durante esos años se construyeron importantes obras, incluidas las que apoyaban la acción punitiva, como la Penitenciaría y El Buen Pastor). Durante el régimen liberal, a partir de 1895 y durante los tres primeros años, los índices de los presupuestos policiales crecen con relación a educación, obras públicas y beneficencia, pero a partir de 1901 bajan con relación a la educación. En este período se observa el sostenido crecimiento de los presupuestos de educación, obras públicas y beneficencia.

Es posible que una de las formas de afianzamiento en el poder por parte del liberalismo haya sido una inversión fuerte en el rubro policía, como también lo fue durante el período garciano. En cuanto a la educación, es necesario especificar su carácter en cada período. Mientras el garcianismo trató de imponer valores cristianos y morales, el liberalismo a través de la educación laica dio paso a una pedagogía moderna y a la libertad de imprenta y de opinión. En todo caso, hubo un aumento sustancial del aparato policial en los dos períodos, lo que demuestra su importancia en la organización y ampliación del aparato del Estado y su modernización. Habría que diferenciar la Policía como cuerpo institucional y represivo, de las formas en que se extendía por la población, a través de las haciendas, los gremios y los espacios domésticos.

Centros de encierro

Una de las preocupaciones del Estado en la segunda mitad siglo XIX fue la ausencia de un sistema de encierro seguro y diferenciado. No solo no había cárceles en todas las provincias, sino que el estado de la mayoría era calamitoso. En 1857 el discurso oficial afirmaba que “nuestras cárceles solo pueden llamarse tales por ironía”.

En Quito se encuentra la de San Francisco (de hombres) que es un recinto informe donde reposan sin seguridad los grandes criminales confundidos con los sujetos a juicio y con los detenidos precariamente por causas civiles y de policía. La de Santa Marta (de mujeres), no es sino un estrecho calabozo sin ventilación ni seguridad.³⁴

³⁴ Informe del Gobernador de la Provincia de Pichincha al Ministerio de lo Interior y Relaciones Exteriores en 1857,7-8, ABFL.

Al igual que estos centros, los lazaretos, casas de temperancia y hospicios funcionaban aún como espacios no diferenciados, y se planteaba la necesidad de innovarlos. En el mismo informe se señala:

Ocupando un lugar superior de la ciudad [de Quito] el Lazareto está en contacto con la población y muy especialmente con la casa del Hospicio; por consiguiente, es una amenaza constante de todos los habitantes [...] Las dos casas alojan elefanciacos, pobres, locos y reclusos. El Hospicio carece de locales necesarios para el crecido número de personas que allí se refugian y se encuentran confundidos los dos sexos, con grave ofensa de la moral y decencia.³⁵

Sobre el Hospicio se dice que esta casa debería ser el asilo de la humanidad desvalida y no el depósito de los criminales que, como reclusos, son remitidos por las autoridades judiciales para que cumplan sus condenas y por la Policía para su corrección. Esto, se explica, aumenta el desorden en el establecimiento y consume las rentas de los pobres, sin que se consiga que los sentenciados cumplan las penas ni que los corregidos se reformen, porque se fugan cuando quieren. En realidad, no existía un sistema carcelario sino distintos procedimientos de separación y puesta en recaudo de las personas detenidas.

En los informes de esta época se puede percibir que en estos establecimientos existía un ambiente de permisibilidad en el que se confundían los roles. Los centros de encierro eran lugares de los que se podía salir con relativa facilidad. Si eso ocurría en la capital, donde no había otro lugar destinado a cárcel y casas de corrección o de simples detenidos que el local de Policía, del cual se evadían fácilmente los presos y hacían ilusoria la sanción penal de las leyes, ¿qué no ocurriría en las parroquias? Eran, de acuerdo con los informes, chozas inmundas de las cuales los presos se fugaban fácilmente. Tampoco tenían reglamentos ni buenos empleados: “Dotados miserablemente, se prestan a servir hombres subalternos, sin respetabilidad ni honor, accesibles a cualquier insinuación de interés o de temor para disimular la fuga o tolerar abusos”.³⁶ Se menciona que fuera de la capital

35 Informe del Gobernador de la Provincia de Pichincha al Ministerio de lo Interior y Relaciones Exteriores en 1857, 7-8, ABFL.

36 Informe del Ministro de lo Interior y Relaciones Exteriores dirigido a las Cámaras Legislativas del Ecuador en 1867, 22, ABFL.

fungían de carceleros delincuentes que habían cumplido su condena y se habían conducido con alguna regularidad en la prisión.

En los informes de la primera administración garciana, se plantea con mucha fuerza la necesidad de separar y diferenciar espacios y funciones. Se buscaba reorganizar los lugares existentes y, al mismo tiempo, crear otros nuevos orientados por la idea de orden disciplinario y control moral. Ante el hecho de que se encerraba a las mujeres acusadas de delitos en el Hospicio y de lo inconveniente de tener en contacto “personas honestas y de buenas costumbres con otras que han merecido el castigo por su depravación”, en 1865 el Presidente, de común acuerdo con el Concejo Municipal, adecuó en un departamento del Hospital de Mujeres, cárceles para “las delincuentes y las simples detenidas”.³⁷ Con seguridad se refería al antiguo Camarote de Santa Marta, que existía desde la época colonial. Esta necesidad de separar a unas de otras es más sentida cuando se pone énfasis en la moral. Según los informes, las cárceles eran, en la mayor parte de las parroquias, focos de vicios y prostitución, pues en algunas estaban reunidos en un mismo recinto presos de ambos sexos, y grandes criminales con simples detenidos o deudores de plazo cumplido. “En ellas lejos de haber estímulos para el arrepentimiento y la enmienda, los más avezados corrompen a los demás”.³⁸

Esta situación es reveladora de la pobreza del erario municipal y de la debilidad de la formación del Estado, pero también de la poca atención que se daba a los presos. Ministros y gobernadores reclamaban la necesidad de cárceles, pues eran consideradas condición básica para la administración de justicia: “Por desgracia son ilusorios, casi en su totalidad, los fallos del jurado y los tribunales, pues sin presidios ni establecimientos de corrección, los delincuentes se burlan, con la fuga, de la sanción penal y de las ejecutorias”.³⁹

El Ministro del Interior y Relaciones Exteriores (1865, 24) también informa sobre el estado de las cárceles en el país: en la provincia de Pichincha

37 Exposición del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores dirigida al Congreso, 1865, 24, ABFL.

38 Informe del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores dirigido a las Cámaras Legislativas del Ecuador, 1867, 22, ABFL.

39 Exposición del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores dirigida a las Cámaras Legislativas del Ecuador, 1865, 22, ABFL.

había parroquias que no tenían cárcel, y solo en 10 había prisiones malas e inseguras. En Latacunga había dos cárceles regulares, una para hombres y otra para mujeres, lo mismo que en dos o tres parroquias más, pero en las restantes apenas se podía encontrar un local para arrestar un delincuente. En la provincia de Tungurahua había 11 cárceles de hombres y tres de mujeres; ocho de hombres y una de mujeres en el cantón de Ambato; dos de hombres y una de mujeres en el de Pelileo, y una de hombres y otra de mujeres en el de Píllaro. En los cantones de Riobamba, Guano, Alausí y Sangay, de la provincia de Chimborazo, no había más que 16 cárceles de hombres y una de mujeres. La provincia de Los Ríos solo tenía 12 cárceles para hombres y una para mujeres; lo mismo sucedía en la provincia de Guayas, donde había parroquias como las de Santa Lucía, Las Ramas, Colimes y Balzar, que no tenían cárcel para hombres ni para mujeres. Con respecto a las de Cuenca, el Jefe Político del cantón aseguraba que las de hombres y mujeres que allí existían solo servían para corromper la moral. En la provincia de Loja había dos cárceles: una en la capital de la provincia y otra en Zaruma; ambas eran malas e inseguras. En Esmeraldas no había una sola cárcel. Muchos de estos establecimientos no pasaban de ser simples calabozos ubicados en las cabeceras parroquiales, o en hospicios y cuarteles, y no formaban parte de un sistema penitenciario en un sentido moderno.

Sin embargo, la reclusión no era la única forma de encierro que existía en ese entonces. De hecho, la noción misma de encierro disciplinario o penitenciario no se había difundido aún, pues primaba la idea de castigo, extirpación y separación del cuerpo social. De ahí el mecanismo del destierro o del confinamiento en zonas lejanas, el de la devolución a la sociedad de los recursos mal habidos o la opción extrema de la pena de muerte. En cuanto a la reclusión, también se practicaba en otros espacios que no eran los del presidio a los que me he referido. Para las mujeres, pero también para menores y adolescentes, el espacio doméstico podía ser una forma de encierro. Muchas casas de hacienda tenían sus propias cárceles y varios conventos eran utilizados para esos fines. Antes que hablar de que el Estado no había monopolizado el uso legal de la violencia, se podría decir que también en este campo actuaba por delegación. En relación con las instituciones de encierro de mujeres, la más antigua de la ciudad de Quito fue el Camarote de Santa Marta.

El Camarote de Santa Marta

De acuerdo con María Isabel Viforcós (1999, 205), este centro fue fundado en 1595 como “reformatorio para las mujeres de vida escandalosa y disoluta, de refugio honesto y seguro para aquellas casadas que se hallaban inmersas en procesos de separación matrimonial y de centro de educación para huérfanas mestizas y descendientes de conquistadores”. En esa medida, cumplía las funciones de lo que en la época colonial se conocía como recogimiento. Se trataba de una “fundación mixta, en la que participaba del doble carácter de centro de ayuda para la mujer que a ella acudía de modo voluntario en busca de protección para su honra y formación para tomar estado, y de lugar de reclusión y castigo para las condenadas por la justicia a causa de su vida licenciosa” (Viforcós 1999, 206). Pese a los intentos del Cabildo y de la autoridad eclesiástica para que esta casa recibiera apoyo de la Corona, este nunca llegó. El Recogimiento carecía de rentas e ingresos propios y dependía totalmente de la caridad para su supervivencia; esta situación se mantuvo por cerca de dos siglos. En 1703, los religiosos bethlemitas se hicieron cargo del Hospital de la Caridad y de sus instituciones anexas como el Camarote de Santa Marta, luego de lo cual pasó a ser regentado por el Municipio.

Un ejemplo que demuestra la gestión de Gabriel García Moreno es que una vez proclamado presidente por la Convención de 1861, solicitó a la Municipalidad de Quito poder encargarse de administrar y reparar el Hospital y sus establecimientos anexas, que se encontraban en estado ruinoso. En esas funciones, una de sus primeras actividades fue dedicar a cárcel de mujeres la llamada casa chica y la otra a consulta externa. A partir de esto dejó de ser propiedad municipal y pasó a ser nacional (Astudillo Espinosa 1993, 12). Según Eduardo Kingman (2007), el Camarote reflejaba en buena medida la relación entre la salubridad pública y la Policía. En 1875, el Gobierno encargó a las Hermanas de la Caridad que vigilaran a las mujeres del “camarote denominado Santa Marta”, que estaba adscrito al Hospital. Allí se retenía a las mujeres por haber contravenido en infracciones señaladas en el Código de Policía, y por otros motivos como la fuga de haciendas, el apremio personal, la falta de cumplimiento de obra o por deuda, señalados en el Código del Procedimiento Civil.

A pesar de que se intentaba separar el hospital y la prisión, esto no se daba realmente, pues se utilizaba a las prisioneras en el servicio de la casa de salud, sobre todo para lavar ropa. Debido a que el edificio estaba en ruinas, en 1878 el Director de Cárceles comunicó al Concejo que era urgente repararlo, “a lo que tienen derecho las presas que también trabajan en beneficio del público lavando la ropa de los enfermos del Hospital y arreglando colchones y almohadas de ese establecimiento”.⁴⁰ De esa manera, se mantenía la infraestructura de la cárcel y se alimentaba a las presas a cambio de su servicio. Esta cita permite conocer la difícil situación de las presas, expuestas de manera directa al posible contagio de enfermedades y a un trabajo rutinario y pesado.

Las Visitas de Cárceles son una fuente para saber quiénes estaban detenidas en el Camarote. En los preámbulos de la Revolución Liberal (julio de 1894), estaban detenidas 17 mujeres: dos estaban acusadas por robo, dos por falta de cumplimiento de obra, dos eran indias conciertas prófugas, una mujer estaba detenida por abuso de confianza, una por inmoralidad y otra por doble matrimonio. Las demás se encontraban detenidas por orden de los comisarios, jueces de letras, tenientes políticos de las parroquias y por orden del Vicario Eclesiástico.⁴¹ Al estar encerradas por tal motivo, se puede suponer que se trataba de faltas morales. Es posible incluso, y de acuerdo con la información que se encuentra en una Visita de Cárceles de 1887, que algunos de estos encierros hayan sido realizados por petición de los maridos. Estos fueron los casos de las señoras María y Eugenia, quienes fueron encerradas en el Camarote por orden de la Vicaría Central de la Arquidiócesis, a petición de sus maridos.⁴²

De acuerdo con la misma fuente, hacía 1896, con el liberalismo, disminuyó el número de detenidas, pero también la orientación del Camarote. Para ese año había ocho mujeres: cuatro por robo, una por homicidio y tres por contravenciones no especificadas.⁴³ En esta época, además de las

40 Oficios y Solicitudes, septiembre de 1878, Archivo Histórico Metropolitano (citado por Kingman 2007).

41 Expediente 12, julio de 1894, Fondo Corte Suprema, serie Prisiones, caja 12, ANE.

42 Expediente 8, enero de 1887, Fondo Corte Suprema, serie Prisiones, caja 12, ANE.

43 Expediente 14, enero de 1896, Fondo Corte Suprema, serie Prisiones, caja 12, ANE.

acciones punitivas mencionadas, el Camarote estuvo orientado al encierro de “mujeres públicas” que se resistían a cumplir las normas sanitarias, pues para esos años la connotación moral de la prostitución fue sustituida por la profilaxis sanitaria. En ese momento ya no se hablaba de prohibir sino de reglamentar la prostitución. En 1910 fue creada la Oficina de Profilaxis Venérea, como dependencia de la Subdirección de Sanidad y Dirección de Higiene Municipal de Quito. De acuerdo con Sophia Checa (2012, 77), “su existencia estuvo marcada por la falta de recursos económicos, lo que dificultó enormemente sus labores y su propósito de alcanzar una amplia proyección. En ella se aplicaron ya los métodos usuales en este tipo de instituciones como el catastro de las prostitutas, la emisión de libretas profilácticas, etc.”. Las prostitutas no eran consideradas delincuentes, pero en el momento en que no cumplían con las normas establecidas en los reglamentos de profilaxis venérea, se convertían en contraventoras y podían ser capturadas por la Policía, debiendo pagar multas o ir a prisión (en el caso de Quito, al Camarote de Santa Marta). Sin embargo, los dispositivos de vigilancia y control implementados por esta oficina tuvieron una recepción conflictiva y crearon tensiones. Cuando el Subdirector de Sanidad envió a las “mujeres de vida aireada” al Camarote, la Superiora de las Hermanas de la Caridad explicó que no podía mantenerlas por su vocabulario libre y sus costumbres insoportables. La tentativa de enviarlas al Panóptico, “ya para su castigo como para su moralización consiguiente”, tampoco tuvo la aceptación del Director de Cárceles. La resolución del Concejo fue que “se dirija una nota a la Junta de Beneficencia pidiéndole designe el local donde deberán ser atendidas las ramerás que estuvieren enfermas, según examen de la citada oficina”.⁴⁴

En la época liberal, la infraestructura del Camarote de Santa Marta continuó deteriorándose. En 1911, la directora, sor Vicenta, pidió al Concejo Municipal que se efectuaran varias reparaciones: cambiar la puerta principal para seguridad de las retenidas; edificar dos cuartos: uno para portería y otro para declaraciones judiciales; y, sobre todo, reconstruir el caño de desagüe, que se hallaba en completa destrucción, “con el objeto de

44 Oficios y Solicitudes al Presidente del Concejo Municipal, 1911, 504-508, AMH.

evitar fatales consecuencias en su parte higiénica”.⁴⁵ Al hacer este reclamo, explicó que ninguna autoridad se ha preocupado de conservar y restaurar el Camarote. De esta manera, evidenciaba la difícil situación económica en que este se encontraba.

De acuerdo con Carolina Larco, aun en las primeras décadas del siglo XX, en Santa Marta se retenía a mujeres sospechosas de infidelidad o adulterio, prostitución y, a veces, por causas políticas. Asimismo, se preservó la condición étnica de mestizas o indias, según los apellidos y los oficios que desempeñaban las presas antes de su ingreso a la cárcel; algunas de ellas eran apremiadas por deudas o por orden de su ‘patrona’, al menos hasta la segunda década del siglo XX. Bastaba entonces que los patrones solicitaran el arresto de su sirviente a una autoridad de Policía, al teniente político o en un juzgado civil para remitirla a la cárcel de Santa Marta (Larco 2011, 186).

El Buen Pastor

En 1871 García Moreno trajo a Quito a las religiosas del Buen Pastor para que se ocuparan de la “reforma de las mujeres delincuentes” y “de aquellas que en el mercado de la infamia venden su honor y siembran la corrupción, la inmoralidad y hasta las enfermedades”.⁴⁶ La transformación moral de la que hablaba García Moreno para las mujeres que delinquían se concretó en este centro, uno de cuyos objetivos era “reformular el carácter y conducta” de las reclusas. En el mismo año, el establecimiento comenzó a funcionar en el conventillo de la Recoleta de Santo Domingo, con tres secciones: de penitentes voluntarias, de las detenidas por proceso y de las de preservación, esta última sección con el nombre de Clase de San José. Ocho religiosas tenían a su cargo 27 mujeres, de las cuales 18 eran sentenciadas por los tribunales por delitos comunes y nueve eran penitentes.

Se establecía un proceso: “las preservadas” eran las huérfanas; las penitentes, las mujeres de vida licenciosa; y, por último, las procesadas. Una

45 Oficios y Solicitudes al Presidente del Concejo Municipal, 1910, t. 2, f. 470, AMH.

46 Exposición del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores dirigida al Congreso Constitucional, 1873, 45, ABFL.

clase que también es mencionada en los informes es la de “las criadas puestas por las señoras patronas”,⁴⁷ a quienes enseñaban los oficios domésticos y corregían sus “malas costumbres”. A finales de 1875, se inició la obra de las Magdalenas, sección que fue creada “para beneficio de las penitentas que quieran abandonar enteramente su mala vida y perseverar en su rehabilitación”.⁴⁸ Esta sección era para mujeres dispuestas a perseverar en su vida virtuosa. Formaban, juntamente con jóvenes que no podían hacerse religiosas, una congregación con su reglamento especial: la Tercera Orden del Carmen. Todas ellas pertenecían a la comunidad.

El discurso del Buen Pastor era católico. El delito era un pecado, una enfermedad del alma de la que era preciso “preservarse para que los pecados de hoy no sean los delitos del mañana” y rehabilitarse. Los medios para hacerlo eran el aislamiento y la exclusión (cada sección se hallaba separada de las demás); el arrepentimiento y la vida religiosa; una disciplina estricta e inexorable; y el cumplimiento del trabajo, que era castigo, instrumento de regeneración del alma y capacitación. En el Buen Pastor se castigaban sobre todo daños morales, pero la sanción estaba acompañada del trabajo y de una capacitación para hacerlo, una mezcla de pragmática económica y correctivo moral. A las internas se les enseñaba las primeras letras e historia sagrada, costura, bordados, coser a mano y a máquina, tejer, hilar, hacer encajes, lavar y planchar.⁴⁹ Se trataba de un aprendizaje práctico, estrechamente relacionado con la idea de rehabilitación. En 1874 instalaron un servicio de lavandería, como fuente de recursos para la subsistencia de las residentes, como puede verse en la fotografía.

47 Informe del Gobernador de la Provincia de Pichincha a la Convención Nacional, 1877, XLII, ABFL.

48 Informe del Gobernador de la Provincia de Pichincha a la Convención Nacional, 1877, XLII, ABFL.

49 Oficio del Monasterio de Nuestra Señora de la Caridad del Buen Pastor al Gobernador de la Provincia de Pichincha, 1875, XLI, ABFL.



El aplanchado en la lavandería del Buen Pastor, Quito, 1912, fotografía de Ignacio Pazmiño.

En el Código Penal de 1872 la prostitución no estaba tipificada como delito. Sin embargo, los documentos de la administración pública indican que se perseguía a las mujeres que ejercían este oficio. En junio de 1874 el Consejo de Estado conoció una causa contra el Gobernador de la provincia del Azuay por atentar contra la libertad y la seguridad individual. Se le acusó de haber desterrado de Cuenca a varias mujeres después de muchos días de detención y haberles exigido fianza. Del sumario se desprende que este funcionario detuvo “en Santa Marta a unas mujeres prostituidas mientras que otras fueron confinadas en los pueblos vecinos”. Al prestar su declaración, el procesado dijo que procedió de esta manera “en virtud de la autorización que le dio el Poder Ejecutivo para que remitiese a la casa del Buen Pastor a las mujeres que por su vida escandalosa deben ser separadas del teatro de sus crímenes”; pero el Gobernador, en vez de cumplir la orden del Gobierno remitiendo a aquellas

mujeres al Convento del Buen Pastor, había “detenido presas a unas y otras ha mandado a otros pueblos”.⁵⁰ El pronunciamiento del Consejo de Estado fue que el Gobernador debía ser indultado no solo por su buena conducta sino por los saludables efectos que han producido la detención y traslación de aquellas mujeres. En octubre del mismo año, otro funcionario, en este caso el Comisario de Policía de Ibarra, fue acusado de allanamiento. En el sumario se dijo “que hizo tomar presas a dos mujeres prostituidas por orden del Gobernador a fin de que se las remitiera a la casa de las monjas del Buen Pastor”. También en este caso el Consejo de Estado solicitó su indulto “porque el procesado se propuso un objetivo laudable y que la falta consistió únicamente en haber omitido ciertas solemnidades o requisitos para el allanamiento”.⁵¹

Era un momento de persecución a las mujeres inculpadas con faltas morales, con hondas repercusiones en el ambiente social de la época. Muchas de esas mujeres habían sido acusadas de mala conducta por sus maridos, y se las encerraba en el Buen Pastor o el Camarote por su conducta inmoral “u obligadas a volver a sus pueblos bajo fianza”.⁵²

El tratamiento a las mujeres en el Buen Pastor parece haber sido muy rígido,⁵³ al punto de que durante la administración del general Veintimilla (1878) se dio un informe favorable al apoyo económico del gobierno a esta institución, a condición de que el Ejecutivo reglamentara, “que a las recogidas no se les trate con ese rigor y crueldad que antes se acostumbraba”.⁵⁴ La aplicación de la política liberal hizo que disminuyeran la represión y el control de las faltas morales, sin eliminar por eso su relación con el sistema penitenciario. Al parecer, desde el gobierno de Plácido Caamaño (1884-1888) comenzó ya ese proceso o, por lo menos, eso sostuvo la administra-

50 Oficio de la Secretaría del Consejo de Estado n.º 24, 6 de junio de 1874, Copiadores Ministerio del Interior, caja 36, ANE.

51 Oficio de la Secretaría del Consejo de Estado, Quito, 16 de octubre de 1874, Copiadores Ministerio del Interior, caja 36, ANE.

52 Oficio de la Gobernación de la Provincia de Pichincha n.º 199, 23 de septiembre de 1874, Copiadores Ministerio del Interior, caja 36, ANE.

53 Tal vez por ello el Buen Pastor cumplió un papel represivo en el imaginario popular. Hasta hace una generación era visto por las empleadas domésticas como una prisión correctiva cuya sola mención constituía una amenaza “para ponerlas en buen camino”.

54 Informe del Subsecretario de Hacienda a la Convención Nacional, 1878, 29, ABFL.

dora del Buen Pastor. Al inicio del período liberal, en enero de 1896, sor María de Santa Olimpia, provincial del Buen Pastor, le informó al Presidente de la Corte Suprema que no había presas de ninguna clase en ese lugar, pues las existentes pasaron al Panóptico cuando estaba de presidente Plácido Caamaño. Le decía: “[Actualmente] no hay sino unas cuantas muchachas puestas por sus patronas para que aprendan a lavar, a planchar, a cocinar, etc. ya que las otras residen aquí voluntariamente por el derecho que cada cual tiene de vivir a donde mayor le conviene”.⁵⁵

Este informe respondía a una preocupación del intendente general de Policía, Wenceslao Ugarte:

Hasta ahora ha sido costumbre muy usada por quien se titula autoridad eclesiástica el ordenar prisión contra ciertas personas, ya en lugares destinados a reclusión, ya también en casas particulares. En estas últimas con el nombre de depósito, sin observar fórmula alguna de juicio y contra la expresa voluntad de sus esposos cuando las depositadas han sido casadas, porque así lo han creído justo los que tales órdenes han dictado, a mi ver, con notoria transgresión a la ley y las garantías concedidas por la Constitución.⁵⁶

Era el inicio del liberalismo y al gobierno no solo le interesaba legitimar su administración y fuero, sino disminuir el poder de la Iglesia sobre la vida cotidiana, y resolver sus abusos de autoridad. En ese sentido, el intendente Ugarte informó al Ministro de la Corte Suprema que, motivado por varias denuncias, delegó al comisario Francisco López para que tomara razón nominal de los individuos sindicados en el Camarote, Manicomio y Buen Pastor que se encuentran en condición de presos. En el mencionado informe se dice que ocho mujeres salieron del Buen Pastor “desde la visita realizada por el comisario López”. Además de estas ocho mujeres, se reporta 11 que se encontraban voluntariamente, algunas después de haber acabado su condena, dos menores de edad y dos enviadas por su patrón por aprendizaje. De acuerdo con Miranda (1974, 44), continuaron existiendo las clases de las penitentes y magdalenas. La separación de las esferas públicas y privadas estaría definida en la injerencia que sobre ellas debían tener el

55 Expediente 14, 7 de enero de 1896, ANE, Fondo Corte Suprema, serie Prisiones, caja 12.

56 Expediente 14, 7 de enero de 1896, ANE, Fondo Corte Suprema, serie Prisiones, caja 12.

Estado y la Iglesia (sin que esta relación estuviera exenta de tensiones), pero sin dejar de lado su función utilitaria en términos de centro de encierro y represión de las mujeres que delinquían por faltas morales.

En 1903, el Buen Pastor de la ciudad de Cuenca tenía un contrato con el Municipio para cuidar y administrar la Cárcel de Mujeres, sin descuidar su misión especial de “regeneración y perseverancia de las infelices mujeres de costumbres perniciosas”.⁵⁷ En todo caso, no se puede perder de vista el carácter especializado de la orden, independientemente de los cambios que se produjeron en el funcionamiento de esta, debido a su relación con el Estado liberal. Esto la hacía funcional a cualquier proyecto estatal, ya fuera conservador o liberal. Como registra Sol Serrano (cit. en Kingman y Goetschel 2014), para el caso de Chile, congregaciones como la del Buen Pastor sabían qué hacer con los pobres, lo que explica que en ese país hayan sido acogidas por los mismos gobiernos liberales.

La Penitenciaría Nacional

La legislación penal desarrollada durante el último tercio del siglo XIX dictó, como regla para calificar las infracciones, la mayor o menor gravedad de la contravención o el delito; esta proporción se estableció no solo en relación con el tiempo que debía durar la pena, sino también con respecto al lugar en donde se sufriría la condena. Así, a partir del Código de 1872, se dice que la reclusión para los crímenes debía cumplirse en la Penitenciaría, y la prisión por delitos y contravenciones, en las cárceles cantonales y parroquiales. Esta división correspondía a la gravedad de los delitos, pero también a las dos funciones punitivas del Estado: la acción investigadora de los delitos y delincuentes, y la imposición de la pena al delincuente juzgado. Por tanto, era deber del Estado (en este caso de los municipios que por ley debían intervenir en las cárceles y crearlas) establecer cárceles para la prisión preventiva y correccional en las parroquias, cantones y provincias. Estas cárceles debían cumplir su objetivo: disponer de secciones para guardar a los presuntos delincuentes, y de locales

57 Informe de la Directora de la Casa del Buen Pastor al Gobernador del Azuay, en Memoria del Ministro de Relaciones Exteriores, Beneficencia, Justicia al Congreso, 1903, ABFL.

apropiados para que los delincuentes y contraventores cumplieran su pena.

Las principales reformas relacionadas con el sistema carcelario se implementaron en la segunda administración del presidente García Moreno (1869-1875). Además de plantear la necesidad de construir cárceles apropiadas y seguras, y de la debida separación que debe haber en ellas para que “los simples detenidos no se mezclen con los criminales consuetudinarios”, los puntos centrales de su reforma en cuanto a las prisiones existentes fueron la disciplina (para lo cual emitió un reglamento que, al decir de los liberales, incluía torturas), la instrucción religiosa y el trabajo. En efecto, García Moreno ordenó establecer talleres de sombreros y alpargatas para rehabilitar a los presos a través del trabajo. A estas medidas se añadieron la instrucción religiosa, retiros espirituales y una escuela de primeras letras donde los presos pasaban cuatro horas al día.

En la cárcel de hombres, que antes de la construcción de la Penitenciaría funcionaba junto al Convento de San Francisco, en 1873 el Inspector informó que hubo un cambio: “Del estado de corrupción en que se hallaba se encuentra a la presente establecida la subordinación y con ella han desaparecido los vicios en su mayor parte y la moral va tomando su correspondiente incremento”. Se pone hincapié en el aseo y en la prohibición del licor, “puesto que es incapaz de mejorar el que es aficionado a la beodez”.⁵⁸ Además, se hacían exámenes públicos con los presos, a los cuales asistía el Presidente “para animar a los desgraciados encarcelados”. Dice el Ministro del Interior:

El lucido examen no solo causó un entusiasmo general, sino que enterneció a todos los que lo presenciaron, pues fue la primera vez que en Ecuador se vio a hombres mayores de cuarenta años y encanecidos, deletreando el catecismo, manejando la pluma trabajosamente para escribir una acción de gracias al Sr. Presidente, y respondiendo con claridad y acierto a las preguntas que les hacían sobre historia sagrada y otras materias.⁵⁹

El presupuesto y el mantenimiento de las cárceles dependían de las muni-

58 Informe del Inspector de Cárceles al Gobernador de la Provincia de Pichincha, 1873, ABFL, sección Documentos.

59 Informe del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores al Congreso, 1873, 46, ABFL.

cialidades, que debían destinar para ese fin las multas que imponían a los contraventores e impuestos como el de las chicherías; sin embargo, eran frecuentes las quejas del Gobierno central en el sentido de que los municipios no cumplían. Justamente frente a esta situación, el Gobierno garciano asumió, como función estatal, la implementación de cárceles a partir de la construcción de la Penitenciaría Nacional en 1869. En 1871 realizó un egreso significativo para la época (112 871 pesos, que representaban el 26 % de lo gastado en ese año para obras públicas) entre el Buen Pastor, la Penitenciaría, cárceles de Quito y Azuay y una casa correccional en Latacunga.⁶⁰

Una de las obras cumbres del Gobierno garciano fue la construcción de la Penitenciaría Nacional. No solo se trataba de reproducir en Ecuador el modelo arquitectónico del panóptico, sino de adoptar el sistema penitenciario, del cual se decía: “Reglamentado en armonía con el carácter de los ecuatorianos y el progreso del siglo, mejorará la triste condición del delincuente, se disminuirán los crímenes y se moralizarán más los pueblos”. De acuerdo con la misma declaración, el panóptico tenía por objeto confinar al delincuente en un espacio cerrado, dejando atrás su presencia bochornosa en las calles.

Ya no más el bochorno del buen sentido con la repugnante vista de cadenas y grillos por las calles, que se degrade la nobleza de la carrera militar custodiando a los condenados a trabajos forzados. Se trata de reemplazar el odioso oficio de carcelero con el de guardianes probos e instruidos, y de enseñar a los delincuentes, a más de sus deberes, algún arte u oficio que les distraiga de sus penas y les asegure algún recurso para el porvenir.⁶¹

Esta ‘colosal obra’ es presentada como el único remedio que evitaría el hacinamiento, con la cual no solo se castigaría al delincuente con el encierro, sino también se le educaría en la virtud y “se le convertirá de miembro engangrenado del cuerpo social, de hombre perjudicial, en brazo útil para el trabajo y ciudadano importante”.⁶²

60 Exposición del Ministro de Hacienda al Congreso Constitucional, 1873, ABFL.

61 Exposición del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores dirigida al Congreso Constitucional, 1871, 37, ABFL.

62 Informe del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores al Congreso, 1873, 45, ABFL.

El panoptismo constituyó la esencia del sistema penitenciario en Europa.⁶³ Al referirse a este sistema concebido por Bentham, Foucault (2002) dice que estaba modelado para disciplinar al hombre. Un sistema de poder sutil, ideado para ejercer una vigilancia continua, invisible para su víctima, pero permanente; un sistema que, al ahorrar recursos y el uso desmedido de la fuerza, ganaba en eficacia. Foucault plantea que es la construcción que mejor refleja un momento histórico: el paso de un mundo colectivo en que el poder solo podía ejercerse con fuerza, casi en forma de un espectáculo (el del Antiguo Régimen), a una sociedad donde los individuos están aislados y el poder se ejerce en todos los ámbitos, de manera generalizada, diseminada. El panoptismo designaba un conjunto de disposiciones disciplinarias que tenían lugar dentro de una arquitectura de vigilancia correspondiente a criterios precisos: encarcelamiento individual, visibilidad integral, vigilancia constante, todas estas disposiciones apuntaban a la enmienda del culpable.

Carlos Aguirre (2009) señala que el modelo penitenciario cautivó la imaginación de un grupo relativamente pequeño de autoridades estatales en América Latina, ansiosas de imitar modelos sociales de las metrópolis, como una manera de abrazar la modernidad y de ensayar mecanismos de control exitosos sobre las masas indisciplinadas. La construcción de penitenciarías en América Latina se realizó más o menos por el mismo período. La primera fue la de Río de Janeiro, cuya construcción empezó en 1834 y se completó en 1850. La construcción de la penitenciaría de Santiago de Chile se inició en 1844, siguiendo el modelo celular o de Filadelfia, y comenzó a recibir detenidos en 1847, pero solo funcionaría plenamente en 1856. En Lima se inició en 1856, siguiendo el modelo de Auburn o 'congregado', y se terminó en 1862, y la de Buenos Aires, en 1877 (Aguirre 2009, 213-215). En todo caso, aunque se trataba de un mismo modelo no se aplicaba necesariamente de igual manera.

En Ecuador, el presidente García Moreno contrató al arquitecto danés

63 Este régimen punitivo tuvo su inicio en los estudios del inglés John Howard (1777) sobre la situación deplorable de las cárceles de toda Europa, logrando que se estableciera la Penitenciaría de Gloucester en 1785.

Thomas Reed para diseñar y construir la Penitenciaría. Reed había trabajado anteriormente en Venezuela y Colombia, en donde había colaborado en numerosos proyectos modernizadores.

En su recorrido por América del Sur, Thomas Reed se involucró con proyectos políticos progresistas a los cuales pudo aportar su saber teórico y práctico. En los tres países que residió hizo parte de grupos de profesionales calificados que fueron contratados para colaborar en la formación de nuevas empresas científicas, educativas y artísticas auspiciadas por gobernantes interesados en dar un giro especial al proceso de construcción de la vida republicana (Saldarriaga, Ortiz y Pinzón 2005, 43).

Reed fue contratado en Colombia por el general Cipriano Mosquera (gobierno de corte liberal), y llevó a cabo varias obras emblemáticas: el Palacio de Gobierno de Bogotá (después conocido como Capitolio) y el Penal de Cundinamarca, entre otras. En Ecuador, fue contratado como arquitecto nacional por el gobierno de García Moreno. Además de la Penitenciaría, diseñó varias casas privadas en Quito y otras obras públicas como el túnel y puente de La Paz (1864), el puente que atraviesa La Ronda en Quito, el puente de Jambelí (1965), el del río Pisque y el del Agoyán, entre otras que permanecen hasta la actualidad.

La necesidad de implementar un sistema de cárceles moderno fue planteada por varias administraciones, hasta que García Moreno decidió construir la Penitenciaría en Quito, que debía servir de modelo para otros proyectos futuros. Para ello consiguió que la Convención Nacional ordenara su construcción de acuerdo con el siguiente considerando:

Que no puede establecerse un buen sistema penal, por falta de una penitenciaría en la cual puedan cumplir los criminales las penas de trabajos forzados, de reclusión y detención,

Decreta:

Artículo Único. Se declara de necesidad pública la construcción de un panóptico o penitenciaría; y se autoriza al Poder Ejecutivo para que lo haga construir en el lugar más adecuado, a costa de las rentas fiscales. Dado en Quito, capital de la República, a 27 de agosto de 1869 (El Nacional, 9

octubre de 1869, citado por Saldarriaga, Ortiz y Pinzón 2005, 125).

Antes de este decreto, ya se habían solicitado los planos al arquitecto Reed. El 11 de agosto el Presidente le informaba:

Después de un detenido examen ha tenido a bien aprobar el informe de U. relativo a la formación de una penitenciaría con las modificaciones siguientes: 1°. Que para la sección destinada a las mujeres sea capaz de 40 personas, i para los jóvenes menores de 21 años habrá otra sección capaz de 20. 2°. La sección de mujeres será gobernada por mujeres exclusivamente a las que prestarán auxilio los empleados i la guardia en caso necesario; el paseo, trabajo, comida todo en una palabra será con entera separación de los dos sexos. 3°. Independiente de la penitenciaría, pero dentro del recinto amurallado, se construirá una prisión para detenidos i para los que sean condenados a una pena de reclusión que no deba cumplirse en la Penitenciaría: su capacidad será suficiente para 80, de las cuales 60 hombres y 20 mujeres. 4°. La penitenciaría se construirá de modo que fácilmente pueda ensancharse hasta contener quinientos criminales. Lo que tengo la satisfacción de comunicar a Ud. a fin de que se sirva remitir a este despacho el plano respectivo para hacer el cómputo del gasto, i obtener la autorización conveniente de la Legislatura. Dios guarde a U. Francisco J. Salazar (citado por Saldarriaga, Ortiz y Pinzón 2005, 126).

En la propuesta de Reed al Ministro de Hacienda y Obras Públicas,⁶⁴ que fue aprobada por la Gobernación de la provincia de Pichincha, se pueden ver los criterios de diseño de centros de reclusión. Fundamentándose en estudios y en la observación de las penitenciarías de Europa y Estados Unidos –y posiblemente en criterios como los de Bentham–, establece cuál sería el sistema que considera más apropiado, en oposición al no-sistema, “que es demasiado conocido en este país y del cual están penetrándose lo pernicioso que es” y que se caracteriza por carecer de trabajo, instrucción y supervigilancia, y por campar la holgazanería, el juego ilícito, el desaseo, el desorden moral y material, apiñamiento no natural y licencia ilimitada. Al mismo tiempo, se opone al sistema de total aislamiento,

porque a pesar de existir el mejor orden en esos establecimientos, aun cuan-

64 Exposición del Ministro de Hacienda dirigida al Congreso Constitucional, 1871, 13-17, sección Documentos, n.º X, Contratos, ABFL.

do hubo menor necesidad de represión de las faltas y que el sistema mantuvo al preso muy quieto, muy obediente, pero nunca lo hizo un hombre mejor, porque un sistema que excluya la tentación es radicalmente insano.

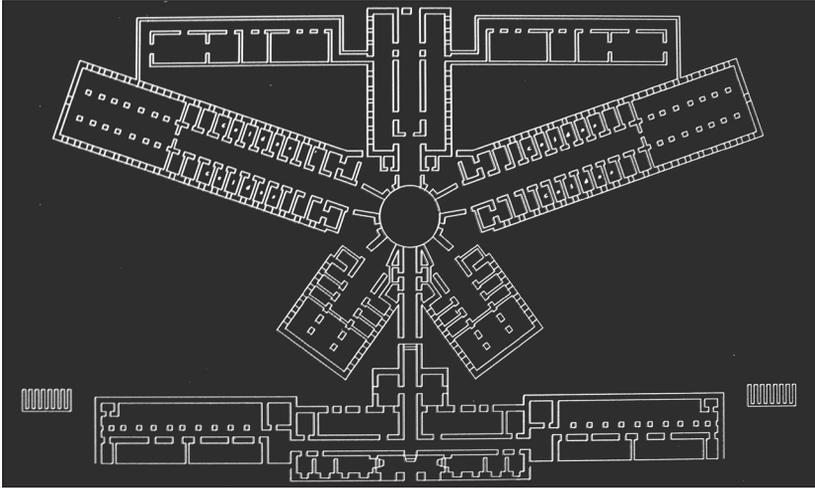
Para el arquitecto Reed,

el objeto debe ser lograr que las condiciones que rodean al delincuente, en su estado de expiación, sean lo más parecido posible, compatible, por supuesto, con la buena disciplina, a aquellas que rodean al hombre nuevamente formado cuando se vea libre de las garras de la ley. [...] Fortificar el carácter, instruir la mente y robustecer la voluntad, estos son esencialmente los medios de reforma. Trabajo duro, instrucción buena, estos son los agentes para redimir las parias caídas de la sociedad.

Le parece más adecuado pasar del sistema del silencio al trabajo, instrucción y ejercicio en común, pero no está de acuerdo con la existencia de dormitorios colectivos, pues “la construcción de celdas separadas para dormitorios debe ser mirada como una condición perentoria de reforma penal”. Reed encuentra recomendable el sistema mixto o ecléctico: “Celdas separadas para dormitorios, talleres, cuartos de instrucción y patios de ejercicios que pueda servir en común, combinado con silencio más o menos rigurosamente impuesto”.

No se trataba de copiar un modelo arquitectónico, sino de provocar un cambio arquitectural que condujera a la rehabilitación del interno. Las celdas (para dar cabida a trescientos presos) tenían que ser distribuidas para separar a hombres, mujeres y delincuentes jóvenes, cuidando siempre que todas las puertas de las celdas se pudieran ver desde un punto central del edificio. Como parte del diseño, no debían omitirse patios de ejercicios.

Será indispensable una capilla donde los presos asistían a la misa, sin que se mezclen los presos que pertenecen a las distintas secciones del establecimiento. La misma regla se observará con referencia a los patios de ejercicios [...] La cocina y la lavandería deben colocados de modo que puedan ser servidas y manejadas por las presas sin que estas tengan necesidad de dejar la parte del edificio destinada para ellas. No se omitirán baños y letrinas calculadas con la debida atención al aseo y decencia. Se proveerá de enfer-



Plano arquitectónico de la Penitenciaría (Saldarriaga, Ortiz y Pinzón 2005).

merías, con cuartos para una enfermera principal y sus ayudantes.

La regla de la separación debía ser indispensable en la capilla, en los patios de ejercicio y en la enfermería. También eran necesarias “celdas oscuras en poco número para malhechores que están sufriendo penas reglamentarias de cárcel”, y el edificio “debe estar rodeado de una pared, por lo menos de siete metros de altura, en cuyos ángulos deben sobresalir garitas solo accesibles por la parte interior que faciliten que el centinela pueda observar los movimientos de dentro y fuera”.⁶⁵

Este documento muestra hasta qué punto Reed fundamentó su propuesta de construcción del Penal en la literatura penitenciaria de la época. Su lógica era diferenciar y separar los espacios; incorporar el trabajo y la disciplina como recursos para la rehabilitación, controlar y vigilar. ¿Se hizo efectivo este sistema en la vida diaria del Penal? De la información disponible se puede deducir que, si bien fue el único establecimiento penal implementado en el país bajo un diseño moderno, en la gestión convivieron algunos principios de la rehabilitación penitenciarios con sistemas punitivos de antiguo régi-

⁶⁵ Exposición del Ministro de Hacienda dirigida al Congreso Constitucional, 1871, 13-17, ABFL, sección Documentos, n.º X, Contratos.

men, como el trabajo forzado en obras públicas, los castigos corporales y la pena de muerte. Por un lado, hay una visión del trabajo, de la disciplina, del orden, de la instrucción como condición del progreso, con la que concuerdan muchos hombres públicos; por otro lado, hay una serie de dificultades para implementarlo, no tanto por problemas de recursos, sino por el profundo irrespeto a los sectores subalternos dominantes en ese tiempo.

Aun hoy el antiguo Penal impresiona por su arquitectura, ¿cómo no sería en esa época? Frente a cárceles que “más parecían chozas” y de las cuales los delincuentes podían escapar fácilmente, ‘la colosal obra’ muestra del progreso, ¿no habrá representado también un monumento al castigo, a la impotencia, a la fuerza del poder y de la ley, hecho para atemorizar a la gente, a la par que castigar y corregir al delincuente? La construcción en forma de una estrella con cinco pabellones o puntas debió impresionar por su magnitud, ya que en la ciudad de ese entonces únicamente las iglesias eran equiparables por su monumentalidad. En las leyendas que el imaginario popular (y liberal) fabricó sobre el Penal, se dice que García Moreno ordenó pintar de negro los muros y de color escarlata la fachada. Sea por lo que fuere, se dice que el presidio tomó el aspecto de una enorme caja fúnebre y dantesca, cuyas paredes estaban llenas de letreros “regeneradores: ‘Seréis disciplinados por la razón o por la fuerza’; ‘El que hace un mal no espere un bien’; ‘La Ley es como la muerte, no perdona a nadie’”. También se dice que la rigidez del reglamento y la alimentación frugal inspiraron terror y más aún cuando se supo de los crueles castigos que eran aplicados a los reacios: los encadenaban en los ‘reservados’ (especie de sótanos donde se les ponía esposas y grillos de hierro para impedirles todo movimiento), y se les daba agua y pan, baños en agua helada y látigo. Las leyendas sobre aparecidos y duendes que devoraban a los presidiarios completaban la imagen de pavor (Pérez de Oleas 1962).

El costo total de la Penitenciaría fue de 235 538 pesos. La magnitud de esta cifra se puede ver cuando se la relaciona con lo que se gastó en 1869 en obras públicas: ¡llega al 119 %! Si se establece una relación con el total del presupuesto gastado en obras públicas durante los cuatro años que duró la obra, se ve que llega al 14 % y, con el total del presupuesto en la educación, al 27 %. La obra comenzó en 1869 y el Gobierno la recibió concluida en 1874.

En su inauguración llamó la atención el número reducido de presos.

Esto sorprendió al presidente García Moreno, que dijo: “Tratándose ya de reasumir a los criminales sentenciados a esta pena, hallamos que no llegarán a 50 los que deben ser encerrados en ella”. Sugirió que se trajera de las provincias a los sentenciados de obras públicas y presidio (antiguo Código) y a los condenados a reclusión (Código vigente), “para que, conservándoles con entera separación puedan cumplir sus respectivas penas, bajo la inspección de la Corte Suprema, saliendo de las bárbaras, inmundas y corruptoras cárceles municipales en que padecen sin enmendarse, cuando no les es fácil eludirla pena con la fuga”. Con 16 remitidos de provincias llegaron apenas a 71, siendo 63 de ellos sentenciados. García Moreno dedujo que el escaso número de sentenciados se debía a la favorable acción de la Iglesia, que había mejorado las costumbres y reducido los delitos, “hasta el punto de no encontrar en más de un millón de habitantes criminales que formen un número suficiente para habitar en la Penitenciaría”.⁶⁶ Sin embargo, habría que preguntarse hasta qué punto era así.

Ha sido frecuente en la historia del país referirse al aumento o disminución de la delincuencia para justificar políticas, y es posible que esta haya sido una situación de ese tipo. La visión de García Moreno al fin de su mandato, en 1875, se complementaba con su discurso inicial: hablar de la corrupción y decadencia en que se encontraba el Ecuador de 1860 sirvió para incrementar la “infraestructura del orden”. Igual se puede decir del discurso de sus detractores, quienes adujeron que su política moralista y represiva únicamente sirvió para que aumentara la delincuencia.

El Panóptico se convirtió en uno de los símbolos del proyecto garciano. Se trataba de “una penitenciaría imponente y grandiosa”, a la que se unían el Observatorio Astronómico, “que será el ornato más brillante de la Capital, la Politécnica Nacional, nuevos colegios, escuelas, hospitales, casas de huérfanas y una de expósitos, con sala de asilo, el Conservatorio de Música y Bellas Artes”.⁶⁷ No se trataba, sin duda, del único símbolo, pero ocupaba un lugar destacado: un hito, un referente monumental, que expresaba fuertemente el proyecto estatal de monopolio y centralización de la violen-

66 Mensaje del Presidente de la República al Congreso Constitucional, 1875, 6, ABFL.

67 Mensaje del Presidente de la República al Congreso Constitucional de 1875, Quito: Imprenta Nacional, 6, ABFL.

cia. García Moreno parece haber estado al tanto del pensamiento avanzado con respecto al panoptismo; sin embargo, en el contexto de la sociedad de entonces sus objetivos fueron más simbólicos que funcionales: el panóptico como expresión del poder civilizador del soberano. Existe, además, una ligazón interna entre todos los símbolos que el garcianismo destaca, entre el panoptismo y las diversas instituciones, que, a la par que impulsaban la educación, el desarrollo técnico y la modernización, ejercían un control social sobre los individuos, y establecían un juego de oposiciones entre razón y barbarie, ciencia y atraso, vigilancia y castigo (Goetschel 2016).

Dos años después de inaugurarse el Panóptico, en abril de 1877, el abogado liberal Alejandro Cárdenas, magistrado de la Corte Superior de Justicia, visitó las cárceles. Él mencionó que era urgente un reglamento y contratar empleados. Esto no debía desatenderse por más tiempo, so pena del pronto deterioro del edificio por descuido o mal uso con el alojamiento de tropas, inhumanidad con los presidiarios sujetos al capricho de un administrador sin atribuciones determinadas, desorden en la oficina de Administración, falta de libros y de responsabilidad en los que los llevaban. También:

Claman además los presos por trabajar, cosa de todo punto indispensable para su mejoramiento moral como para su bienestar [...] No debe tardarse en proveerles de vestuario que lo piden; los más envueltos hoy en andrajos propios de un mendigo.⁶⁸

Como se observa, la imagen de modernidad de este centro penitenciario distaba mucho de su realidad aun en los primeros años de su funcionamiento.

Las cárceles en el régimen liberal

La situación de las cárceles no parece haber cambiado durante el régimen liberal. Se dice que en la mayor parte de las parroquias rurales se carecía

⁶⁸ Fondo Corte Suprema, serie Prisiones, caja 12, expediente 4, 1876-1878 (Visitas de Cárcels), ANE.

de un local que pudiera llamarse cárcel. La Penitenciaría ofrecía comodidades y seguridades, pero, por la falta de otras cárceles para “los presos de Policía”, se había ocupado un departamento exterior en ese sitio, con el grave perjuicio de que estaban en el mismo lugar los presos sentenciados y los retenidos por asuntos civiles. Se planteó la importancia de construir cárceles en las parroquias y cantones, ya que para algunos funcionarios era únicamente comparable con la importancia de establecer escuelas de instrucción primaria. El argumento era que, así como la escuela daba luces en medio de la ignorancia, “es necesario convencerse de que a los ignorantes solo les contiene en el camino del mal el temor al castigo corporal e inmediato”.⁶⁹ Se afirmaba que el estado de inseguridad y ruina del 90 % de las cárceles de la República exigía que se dictara una ley que creara fondos especiales para construir y refaccionar tales establecimientos, por lo menos en las cabeceras provinciales.⁷⁰

Un cuadro sobre la situación de los presos en las cárceles de la provincia de Carchi, a comienzos del siglo XX, muestra que de 59 sindicados más del 50 % se encontraban prófugos. Posiblemente se trataba de una situación extrema, debido a lo alejada que se encontraba esta provincia del poder central; sin embargo, no deja de ser reveladora de una situación que debió ser común a otras provincias. En las poblaciones de la Costa, faltaban cárceles, lo que acarreaba “graves males como la impunidad de los delincuentes”. En algunas de esas poblaciones se utilizaban cepos o barras, que más servían para atormentar al delincuente que para asegurarlo. En algunas parroquias de la Costa, a falta de este castigo, se encerraba a los infractores en cuartos de casas particulares.⁷¹ También se les sometía a castigos en las plantaciones.

Aun el estado de la cárcel de Quito parece haber sido desastroso. Se menciona que los presos “perecerían en la insolencia” (ya que eran artesanos o trabajadores que no tenían para su sustento y el de su familia sino el trabajo diario), si no se les hiciera dar el sobrante de la comida que dejan los individuos de la Penitenciaría. El Intendente de Policía de 1898, Julio Thomas, describe este lugar de reclusión.

69 Informe del Gobernador de Tungurahua al Ministro de lo Interior y Policía, 1898, ABFL.

70 Informe del Ministro de Justicia al Congreso, 1899, ABFL.

71 Informe del Gobernador de la Provincia de Los Ríos al Ministro de Justicia, 1899, ABFL.

La cárcel de esta ciudad se encuentra situada en un departamento anexo del Panóptico y es el lugar más inhumano que pueda encontrarse, frío y detestable y no reuniendo, por consiguiente, ninguna condición que la higiene prescribe para los pueblos civilizados. Los presos están abandonados a su propia voluntad: extendidos unos por el suelo, jugando otros con barajas y salvo raras excepciones (los alpargateros) los demás lleva una vida de pereza consumada.⁷²

Un informe de años posteriores permite tener un conocimiento más detallado sobre esta cárcel:

No es otra cosa que un galpón de treinta metros de largo por cuatro metros de fondo, en la que se halla colocada una tarima, que les sirve de cama a los referidos presos durante la noche. En dicha cárcel guardan prisión: los contraventores, los sindicados, los apremiados y los peones prófugos y asalariados que, por término medio, forman un total de cien retenidos, dándose el caso frecuente de que muchos de ellos tienen que dormir en el suelo por falta de camas. Además de la estrechez ya manifestada, este local se encuentra en estado ruinoso y los cielos rasos están desprendiéndose a pedazos por diversas partes.⁷³

El departamento de mujeres de la Penitenciaría era igualmente desastroso. Elisabet Almeda (2002, 227-231), al analizar las cárceles españolas de mujeres, apunta que sus condiciones son aún más graves debido a las desigualdades de género. De acuerdo con esta autora, los departamentos de mujeres ocupan un espacio muy reducido y tienen condiciones de habitabilidad mucho peores. Además, tienen menos oferta de programas de rehabilitación y las actividades que se desarrollan tienden a reforzar los estereotipos de género. Esta condición de desigualdad se puede palpar de manera cruda e inhumana en el departamento de mujeres de la Penitenciaría de esa época. En un informe presentado por la Inspectora de sentenciadas se señala que entre las necesidades a remediar, la principal es la reconstrucción de

72 Informe del Director de Cárceles y del Intendente de Policía al Ministro de lo Interior y Policía, 1898, ABFL.

73 Penitenciaría Nacional. Informe correspondiente, 1917, 16, BEAEP.

todo el departamento que se ha destinado para prisión de las reclusas, ya que el que existe

tiene solamente 11 celdillas en las que ha habido que acomodar mayor número de mujeres [...] no tiene un solo patio que sirva para el recreo y asoleo de las presas y antes, por el contrario, un pequeño espacio de terreno que sirve para las celdillas, sirve para el desagüe de las aguas lluvias de manera que, en las fuertes tempestades, esta parte de terreno se llena de agua y se desborda hasta entrar en las mismas celdillas.⁷⁴

Aunque el arquitecto Reed planteó la posibilidad de que las mujeres sentenciadas fueran ayudantes de enfermería, esto nunca sucedió, ya que su trabajo fue únicamente lavar y planchar ropa. Lejos de fomentar la capacitación para el trabajo y la reinserción laboral, enfatizaron en las tareas domésticas más rutinarias.

Cuando se habla de las condiciones de las cárceles, no se debe perder de vista que este punto formó parte de un discurso orientado a reformarlas. El ministro liberal Abelardo Moncayo describió de manera patética las condiciones de ocio improductivo en que se encontraban sumidos los presos en las cárceles.

Si el ocio es en cualquier situación esencialmente repugnante, confesad conmigo que raya en desvergonzado cuando le vemos reinando sin rival en las casas de corrección [...] Más compasión, sin duda, y más interés nos inspiraría un encarcelado con la pala o la barra en la mano que con el destemplado grito de una limosna por amor a Dios, con que nos reciben tendidos al sol, o a lo más remendándose los andrajos o limpiándose los parásitos.⁷⁵

El Gobernador de la provincia de Manabí también se refiere a la situación en que se encontraban las cárceles de dicha provincia.

Causa horror, Sr. Ministro, contemplar el lúgubre espectáculo que presentan los detenidos en la cárcel de esta ciudad [...]. Aquellos desgraciados, en número de más de ochenta, viven confundidos en una sola pieza en donde

74 Informe de la Penitenciaría Nacional, 1917, 10, BEAEP.

75 Informe del Ministro de lo Interior y Policía al Congreso, 1898, ABFL.

les falta aire suficiente, carecen de un mendrugo de pan para saciar su hambre y viven sin ocupación de ninguna clase, hallándose por esta razón en la imposibilidad manifiesta de enmendarse, muy al contrario ansían su evasión, que a diario la consiguen dada la inseguridad del edificio.⁷⁶

Estas situaciones parecen contrastar con la de la Penitenciaría, cuya imagen en algunas descripciones es la de orden y disciplina: “Nunca ha estado el Panóptico mejor dirigido que en la actualidad; sin extremado rigor, sin barbaridad ninguna, pero sí bajo el peso de una disciplina inexorable”.⁷⁷ En el mismo informe, el Director General de Cárceles apunta que ha establecido algunos talleres más de los pocos que encontró casi abandonados al iniciar su gestión. “Ahora, los presos trabajan constantemente en la carpintería, zapatería, sastrería, hojalatería, herrería, platería, huesería y alpargatería, para lo cual se ha surtido, en cuanto sea posible, de la herramienta necesaria a cada taller”. Los planteamientos parecen ser los mismos que en la época garciana: trabajo, instrucción primaria “sin descuidar la formación religiosa”. No obstante, hay un aspecto recalcado en los informes, que establece una diferencia con respecto a regímenes anteriores: la eliminación de los castigos físicos.

Hemos de ver con horror que la tortura, base del castigo católico, propio de la época de un gobierno despótico por ultramontano y ultramontano por despótico, sobre degradar el carácter, envilece al hombre y despierta en este los instintos de venganza, convirtiéndole en furiosa bestia humana.⁷⁸

Basándose en Crofton (inventor del sistema penitenciario irlandés), se plantea que se necesitan más estímulos y menos verjas y cadenas, pues la esperanza es un agente más poderoso que el temor, y la regeneración moral debe apoyarse más en las recompensas que en los castigos. Se establece la necesidad de elaborar un reglamento conforme con el sistema de moralidad y trabajo, que, sin torturar al recluso, acuerde y obtenga su rehabilitación

76 Informe del Gobernador de Manabí al Ministro de lo Interior y Policía, 1902, ABFL.

77 Informe del Ministro de lo Interior y Policía al Congreso, 1898, ABFL.

78 Informe del Director de Cárceles al Ministro de lo Interior y Policía, 1898, ABFL.

social. También se dice que el trabajo, la instrucción moral y el ejemplo práctico del bien son los factores eficaces y únicos de la rehabilitación del delincuente. Para el criminal contumaz, en cambio, se establece que la pena del aislamiento individual es el medio único y eficaz para su rehabilitación. La noción de moralidad que se esgrime ya no es la católica sino la liberal.

Sin embargo, tampoco la Penitenciaría tenía condiciones óptimas. A esta no solo se enviaba a las personas sentenciadas, sino también a los 'retenidos' por orden de alguna autoridad. Por lo general, eran peones prófugos de las haciendas o artesanos que no cumplían sus obras. Se debe recordar que hasta 1916 subsistió la prisión por deudas. En el reporte del Diario de la Penitenciaría del 11 de noviembre de 1903, se comunica al Intendente de la Policía que Juan y Atanasio eran peones prófugos de la hacienda de Carlos L.⁷⁹ El 3 de octubre de ese año se reporta que Pedro fue enviado a ese establecimiento en calidad de trabajador retenido por falta de cumplimiento de obra. En este caso se trataba de un artesano.⁸⁰ También se enviaba a la Penitenciaría a los condenados por delitos políticos y a los ebrios consuetudinarios, hombres y mujeres. Como muestra, se pueden citar varios reportes. El 14 de octubre de 1803, el comisario Manuel Sáenz remitió a Amalia al departamento de temperancia por seis meses;⁸¹ dos meses más tarde (el 9 de noviembre) se ordenó su libertad porque la inculpada ofreció al comisario mudar su conducta. En otros casos se cumplía la pena por el doble de tiempo. Fue el caso de Tereza, quien fue remitida al departamento de Temperancia por el mismo comisario Sáenz a un año de retención por reincidente.⁸²

De la misma manera, se enviaba a la Penitenciaría a los niños clasificados como vagos e incorregibles. El Director de Cárceles protestó en 1900 por la confusión de presos políticos con criminales comunes, planteó la necesidad de reglamentar tanto su situación como la de los ebrios y niños, estableció casas de temperancia y correccionales. En las condiciones deplorables del erario público, el Panóptico venía a sustituir funciones que

79 Libro 2^{do}, 1903-1905, Diario Histórico de la Dirección General de Cárceles, f. 31 ANE.

80 Libro 2^{do}, 1903-1905, Diario Histórico de la Dirección General de Cárceles, f. 9, ANE.

81 Libro 2^{do}, 1903-1905, Diario Histórico de la Dirección General de Cárceles, f. 13-14, ANE.

82 Libro 2^{do}, 1903-1905, Diario Histórico de la Dirección General de Cárceles, f. 30-31, ANE.

en otros países más desarrollados cumplían instituciones diferentes por su objeto pero similares por su función: la corrección. Para el funcionario:

Es inexplicable que haya padres sin corazón y amos sin caridad que manden a sus hijos o sirvientes a esta Penitenciaría en vía de corrección, sabiendo que vienen solo a cultivar el árbol del delito, del crimen, lejos del hogar, huérfanos y desamparados.⁸³

Esa situación ruinoso de nuestro sistema penitenciario permite visualizar en su forma más cruda que la corrección era el otro lado de la corrupción:

los niños en sociedad e íntimo contacto con los criminales forman una verdadera escuela del vicio y la depravación; los grandes delincuentes refieren sus atrevidas hazañas, gravísimo daño, pues se carece de un departamento independiente para estas infelices criaturas, que no vienen a ser sino cursantes en la carrera del crimen.⁸⁴

El frío intenso y las condiciones en que se llevaban a cabo los castigos permiten explicar la deficiente salud de los presos, tal como que se manifiesta en los documentos oficiales. El Diario de la Dirección General de Cárceles del período 1903-1905, en el que se llevó el registro diario de las actividades internas del Penal, reporta innumerables casos de envío de los presos al hospital para que reparen su salud. El 16 de diciembre de 1903, se informa el envío de un oficio al Supremo Gobierno, en el que se manifiesta que por repetidas ocasiones se ha solicitado solucionar las necesidades indispensables que tiene la Penitenciaría en relación con el abrigo de los presos.⁸⁵ El 1 de mayo de 1905, el Director emitió una carta al Gobernador, en la que pedía al Ministro de Guerra que “envíe para los presos aquellos uniformes de bayeta que se mandó a trabajar para la campaña y que hoy, debido a la paz que disfruta la nación, bien se puede favorecer con ellos a la miseria y desnudez de los infelices que moran esta Penitenciaría”.⁸⁶ La respuesta fue negativa. Años después, el informe del médico del establecimiento da

83 Informe del Director de Cárceles al Ministro de lo Interior y Policía, 1900, ABFL.

84 Informe del Director de Cárceles al Ministro de lo Interior y Policía, 1900, ABFL.

85 Libro 2^{do}, 1903, Diario Histórico de la Dirección General de Cárceles, f. 33, ANE.

86 Libro 2^{do}, 1905, Diario Histórico de la Dirección General de Cárceles, f. 187, ANE.

cuenta de las enfermedades más comunes entre los presos: bronquitis, reumatismos y afecciones cardíacas. Propone mejorar el dispensario médico, sobre todo disponer de un presupuesto para comprar las medicinas indispensables. El hacinamiento de las personas detenidas era cada vez mayor y la mayoría de estos pedidos no fueron atendidos.

Los espacios de castigo a donde se llevaba a los presos cuando cometían faltas también pueden ser conocidos a partir del Diario de la Dirección General de Cárceles. Tomando en cuenta la recomendación del arquitecto Reed, se les llevaba a celdillas oscuras en las que permanecían en aislamiento. También eran llevados al infiernillo, que era considerado uno de los peores castigos. Las causas del castigo eran diversas: por robos dentro del Penal, por peleas y rencillas, por inmoralidad y por desacato a la autoridad. Se pueden citar varios ejemplos. El 22 de septiembre de 1903, se reporta que un preso se encuentra castigado en una celdilla oscura por haberse insolentado con los superiores.⁸⁷ El 18 de octubre de ese mismo año, Manuel y Juan se hallaban castigados en celdilla oscura por haber jugado dados en el departamento.

Las prácticas homosexuales parecen haber sido objeto de severos castigos. El 7 de enero de 1904 se reporta que por orden del Director se sacará a los tres presos sodomitas, una hora a cada uno de ellos, de las celdillas en que se encuentran. El 13 de enero de 1904 se castiga en celdilla oscura a otro preso por inmoral. En septiembre de ese año, el mismo preso fue castigado con infiernillo por haberlo encontrado en el crimen de sodomía con otro, a quien se le impuso también su castigo hasta que la Dirección ordenara lo conveniente.⁸⁸ En años posteriores, el Director de Cárceles señala que entre las reformas que realizó se han abolido por completo los castigos bárbaros, torturas y maltratos brutales, así como el infiernillo: “una bóveda subterránea que tenía comunicación con uno de los infectos caños del desagüe y constituía un tormento atroz, el cual ha sido inutilizado, cerrada y condenada su puerta de entrada”.⁸⁹ Estos ejemplos muestran el diario vivir de la Penitenciaría, que contrastaba con el discurso oficial.

87 Libro 2^{do}, 1903-1905, Diario Histórico de la Dirección General de Cárceles, f. 5, ANE.

88 Libro 2^{do}, 1903-1905, Diario Histórico de la Dirección General de Cárceles, f. 15, 38, 48, 105, ANE.

89 Penitenciaría Nacional, Informe correspondiente al año 1917, 5, ABAEP.

En los informes oficiales se observa la influencia del pensamiento criminológico moderno, cuyos postulados enfatizaban la rehabilitación del delincuente. Al ser objetivos esenciales la represión y la coerción, es necesidad imperiosa, se dice, reformar de raíz el sistema de prisión, sobre todo el penitenciario, porque en vez de un remedio resulta un veneno. Veinticuatro años después de organizado el panóptico, se hablaba de la necesidad de establecer la prisión celular, en la que, tanto de día como de noche, de palabra como de mirada, hubiera una separación radical entre los detenidos. Se informa que este sistema no consiste en excluir todas las comunicaciones, sino en escogerlas, multiplicando las buenas y rechazando las malas.⁹⁰

El Ministro del Interior de 1910, Octavio Díaz, expresa que en toda la República no existe un solo lugar que merezca ser reconocido como cárcel, aunque es deber del poder público establecerlas en las parroquias, cantones y provincias para guardar a presuntos delincuentes, con locales apropiados para que los reos de delitos y los contraventores cumplan su pena.

Las cárceles, en las poblaciones en donde se ha destinado algún edificio para este objeto, son inmundos tugurios, propios para guardar irracionales, pero jamás hombres que por degradados que se les suponga tienen derecho a conservar su personalidad y a que su condición de seres inteligentes sea respetada, aun cuando se les considere como criminales; sobre todo después que se ha establecido como principio de la moderna criminología que el delincuente es un enfermo a quien el Estado se halla en el deber de procurarle salud [...] Hoy por hoy, el delincuente no es un ser degradado y nocivo a quien hay que eliminarlo o cuando menos secuestrarlo, empleando todos los medios que aconsejaba la venganza social; hoy el delincuente es un desgraciado, un enfermo, un incapacitado o desequilibrado, a quien el Estado tiene el deber de rehabilitarlo, darle salud, mejorar su condición social.⁹¹

Citando a Giner y Posada, plantea que el régimen penitenciario debe estar en armonía con las doctrinas penales modernas, que ven en el reo no un peligro que conviene suprimir sino un enfermo a quien hay que salvar. En

90 Informe del Juez de Letras de la Provincia de León a la Gobernación, en Informe del Ministro de Justicia al Congreso, 1899, ABFL.

91 Informe que a la Nación presenta el Ministro de lo Interior, Policía, Beneficencia, Obras Públicas, 1910, XL, ABFJ.

cuanto al régimen penitenciario, afirma que, siguiendo estas teorías, se ha puesto en evidencia que el sistema de clasificación, el de las colonias penitenciarias, el sistema celular y aun el mixto tienen graves inconvenientes y, por tanto, no son enteramente aceptables.

Según Díaz, lo más adecuado para rehabilitar al delincuente es el sistema progresivo o irlandés, que consiste en aplicar la pena en una forma gradual, empezando por el más riguroso aislamiento celular; luego se mejora su condición adoptando un régimen mixto, pues de noche se lo aísla y el trabajo durante el día lo hace con los otros reos. Esto se completa con el período de prisión intermedia, que consiste en que el penado goza de ciertas prerrogativas y de cierta libertad; finalmente, el período de libertad condicional, en que el reo tiene libertad de movimientos bajo la vigilancia y cuidado de las autoridades, quienes guían sus primeros pasos en la vida social. Para esto, el Ministro propone que la dirección de las prisiones sea confiada a personas idóneas, capacitadas en estas teorías, y plantea que se reformen ciertas disposiciones del Código Penal y se destine un presupuesto suficiente para mejorar las instituciones penitenciarias. De acuerdo con Carolina Larco (2011), una vez reconocido el fracaso del sistema penal, en años posteriores a la época estudiada, se intentó migrar del panóptico al sistema de Auburn.

Desde 1903 la Penitenciaría Nacional de Quito disponía de una escuela para la enseñanza de las primeras letras a cargo de Emilio García Silva, quien, luego de su experiencia con sus alumnos reclusos, publicó dos obras. Una es *La rehabilitación del delincuente o elementos para su educación moral*, presentada por el autor en la sección Escolar de la Exposición Nacional, que se organizó a propósito del primer centenario de la Independencia de la República del Ecuador (1909).

Al parecer, se trata de uno de los primeros textos en Ecuador de “pedagogía criminológica” o “pedagogía patológica” (Viteri 1909 cit. en García 1911, 193, 197). García Silva, al igual que otros funcionarios a los que me he referido, critica el estado del Penal tanto en su infraestructura como en el sistema carcelario:

Los encargados de administrar la Penitenciaría, desde su instalación hasta hace pocos años, parece que pensaron solo en martirizar a los delincuentes

que iban allá para hacerles devengar, por medio de penas y torturas, los delitos cometidos, sin fijarse para nada en el noble ideal de rehabilitar a esos miembros degenerados de la sociedad e inculcarles los inapreciables bienes de la educación moral (García 1911, 5).

Menciona que ha procurado indagar si algunos delincuentes que han cumplido su condena regresaron al hogar y a la vida social regenerados y en condiciones de ser útiles; el resultado ha sido muy poco satisfactorio. Llega a decir que “triste es declarar que, hasta hoy, no se ensaya ningún sistema carcelario” (García 1911, 6). Aduce como posibles causas la vida común de los reclusos y la inevitable comunicación entre ellos: “La disposición de las series o departamentos y la estrechez de los mismos, no se prestan para la implantación de corrección; defecto que, a más de imposibilitar la reforma del recluso, da origen al desaliento, a la corrupción y al despecho” (García 1911, 7). Entre otras causas, señala la inexistencia de un reglamento y de empleados apropiados, y la falta de dinero y de apoyo eficaz del Gobierno.

Si nuestros legisladores recordaran que son nuestros hermanos los que hayan caído en desgracia; si meditaran por un instante que la corrupción en Ecuador va tomando abrumadoras proporciones; si pensaran con algún detenimiento en las imperiosas e inaplazables necesidades de la Penitenciaría, en el arduo y trascendental problema de la regeneración de los criminales, seguramente la dotarían mejor. Todos los presos deberían salir con hábitos de trabajo; y dándole al que lo mereciese por su esmerada contracción al trabajo y por la disciplina observada en largos años de presidio, la herramienta respectiva, se le estimularía y seguiría en el buen camino; pero jamás se ha pensado en los fondos necesarios para este importante asunto (García 1911, 10).

La mayor parte de las reflexiones del autor se basa en su experiencia y observaciones como maestro de la escuela del Panóptico y no como jurista, como señala un periodista del diario *El Comercio*: “Aun cuando nos duele decirlo: a pesar de que nuestras universidades fabrican a millares, constantemente, abogados, médicos y... políticos, nadie ha escrito hasta ahora un pequeño estudio, una monografía mediocre siquiera sobre tan importante y tan vasto tema” (Viteri 1909 cit. en García 1911, 198).

Es posible encontrar alguna relación entre esta ‘pedagogía criminal’ y el proceso (relativamente largo) de formación de un campo pedagógico o de un campo de preocupaciones en relación con la infancia. A partir de la Revolución Liberal, se produjo un proceso de cambios sociales y de incipiente constitución del campo educativo como esfera de producción de conocimientos, debates y prácticas pedagógicas relativamente autónoma (Goetschel 2007, 299). De alguna manera, García pretendía llamar la atención sobre la importancia de la pedagogía en la rehabilitación de los delincuentes, particularmente de niños y adolescentes. Sus reflexiones son resultado de un estrecho contacto con la población de los presidios.

¿En qué consistía esta pedagogía? En que los presos tuvieran conciencia de su situación y, sobre todo, esperanza en su rehabilitación. Esto era, para García Silva (1911, 76), el mecanismo más adecuado para lograrlo: “la esperanza de alcanzar el fin es el más seguro móvil para determinarnos a emprender el camino”. La acción pedagógica solo es posible a partir de un acercamiento atento a los prisioneros, incluso el castigo debe ser medido de acuerdo con las circunstancias.

Revístase de gran paciencia el encargado de educarlos; y teniendo siempre presente la desgraciada situación de sus discípulos, sepa disimular y perdonar prudentemente las faltas, fortalecer, animar a los débiles y estimular a todos. Y si el castigo se vuelve necesario para la corrección de los rebeldes, aplíqueselos hasta con severidad, si las circunstancias lo exigen, pero siempre con estricta justicia y serenidad de espíritu porque el castigo injusto o aplicado con rencor nunca dará buenos resultados y servirá, por el contrario, para suscitar en los penados el odio o la desconfianza (García 1911, 79).

La subordinación a los superiores, la disciplina y sumisión al reglamento son elementos a tomar en cuenta. Recomienda evitar el vicio del juego y no los juegos atléticos, “que ejercitan la energía y vigorizan el cuerpo, el juego de la pelota, por ejemplo, debe permitirse y aún estimularse, siempre que no sean las apuestas el aliciente de los jugadores” (García 1911, 92). El convencimiento de que el deporte y la educación física tienen efectos benéficos es algo que habían introducido los renovadores liberales del sistema escolar, al igual que las prácticas de higiene escolar.

Hábitos de aseo, de cuidado personal deben exigirse rigurosamente a todos los presos, aún a los indios y a la gente de más baja esfera social. Que se bañen y asean todas las mañanas por lo menos la cara, la cabeza y los brazos; que cuiden igualmente de la limpieza de sus pies, lleven o no calzado o alpargatas, que se peinen después de bañarse y no se presenten nunca con la cabeza desgredada; que tengan siempre la ropa limpia por pobre y vieja que sea (García 1911, 83).

También señala:

Como muchos presos salen de entre la gente más grosera y sin ningún rudimento de educación, cuídese de enseñarles a comer en la mesa con pulcritud y evitando los excesos y vulgaridades horribles que cometían en sus casas, así para quitarles esos malos hábitos, como por la repugnancia irresistible que causan a sus compañeros de mejor condición social (García 1911, 86).

Igualmente, la higiene debe estar presente en las habitaciones. Disciplina y pulcritud son vistos como factores civilizatorios, pero también como medio de rehabilitación. En una fotografía de la entrada a una de las celdas se puede leer en grandes titulares: “Silencio. Obediencia. Trabajo”. De este modo, la fotografía contribuía a crear la ilusión de rehabilitación disciplinaria.

García Silva menciona que, durante su desempeño en la escuela, tuvo que apelar a la fuerza armada porque los criminales se resistían a concurrir a ella: “Ocasión llegó en que fue necesario poner junto a algunos escolares sendos centinelas de vista armados, para constreñirlos a guardar el orden y consagrarse a sus obligaciones” (García 1911, 116). A los presos que no querían asistir se les enviaba a celdas especiales. Por ejemplo, en ese diario se reporta que el 27 de octubre de 1803 Arsenio y José se hallan castigados en celdilla celular, el primero por no querer asistir a la escuela y el segundo por faltarle al respeto al empleado Gavilánez. La escuela cumplía una función civilizatoria en la línea del progreso, pero en esa época era percibida por los sectores populares como una imposición.

García Ortiz recomienda para los casos más contumaces el aislamiento celular por mucho tiempo y para todos los presos la educación moral.

Aunque explica que no ha logrado que las autoridades acepten instituir un reglamento para la escuela del Panóptico, y señala las materias que dicta de 6 a 8 de la mañana todos los días:

Para la clase preparatoria: lectura, escritura, elementos de urbanidad y agricultura; para la clase ínfima: lectura, escritura, urbanidad, elementos de gramática, aritmética y agricultura; y, para la clase media: las mismas materias de la ínfima y nociones de geografía universal, geometría, geografía e historia Patria (García 1911, 123).

Para García Silva, el olvido de la instrucción cívica

sería un falta indisciplinable y daría sobrado motivo para recriminar a los encargados de la educación y la rehabilitación de los criminales [...] Procuraremos hacerles buenos ciudadanos, hijos amantes de su Patria; procuremos despertar en ellos este santo y noble afecto; instruyámosles en los deberes y derechos del ciudadano, y preparémosles para que los sepan cumplir con exactitud, dignidad y firmeza de carácter (García 1911, 101).

La educación básica era, para él, la condición necesaria para rehabilitar a los delincuentes y, para enfatizar su importancia, mencionaba a Víctor Hugo: “De cada cien criminales que van al presidio noventa y nueve no han ido a la Escuela” (García 1911, 115). En siete años de labor tuvo 258 alumnos (García 1911, 129). En la fotografía aparece el Institutor con sus alumnos. Todos ellos muestran un libro frente al fotógrafo. Antes que concentrados en la lectura, se los ve sumisos e inseguros. El Institutor con los brazos cruzados ocupa el centro de la imagen.

Un puntal de la acción pedagógica de García fue el sistema de premios y recompensas; lo estableció a partir de 1906 y afirmaba que había surtido un efecto incalculable. Así se trató de convencer a los estudiantes de que “la escuela lejos de ser un castigo y humillación, es el mayor beneficio que se les puede conceder. Se han extinguido las sublevaciones y rebeldías y ahora son estables el orden y la disciplina” (García 1911, 118). Para él, “los premios por buen comportamiento deberían significar para el preso una rebaja de su condena”. Insistía en que tenía que establecerse en el Penal

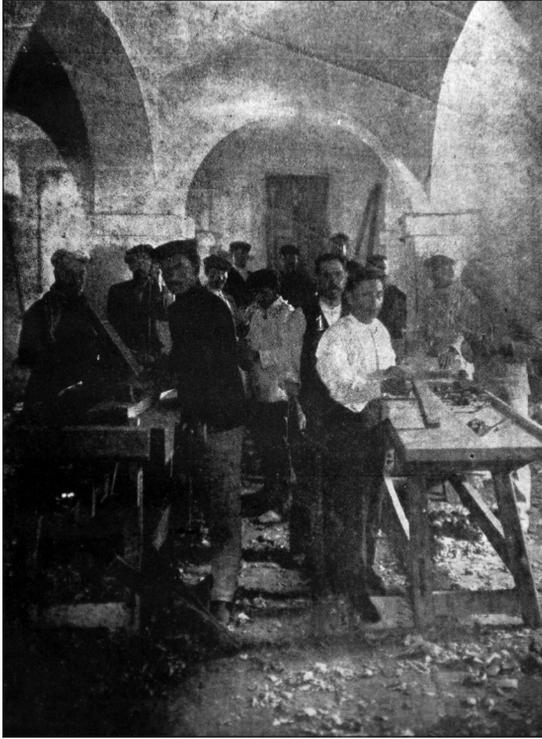


Los educandos en la escuela de la Penitenciaría con el Instructor (García 1911).

premios pecuniarios y derecho a solicitar rebaja de su condena, “que serían los premios más apetecidos” (García 1911, 157).

El orden y la disciplina, junto con el trabajo, fueron los principios fundamentales de esta propuesta rehabilitadora del delincuente. En efecto, García ve al trabajo como un medio moralizador por excelencia y plantea que la obligación de trabajar debía ser general y sin excepciones:

La ociosidad, fuente fecundísima de toda clase de vicios, es una de las causas más frecuentes entre las que han llevado al presidio a nuestros criminales; es pues indispensable arrancarla de raíces de su corazón y sembrar en su lugar el amor al trabajo como una de las medidas más eficaces para rehabilitarles [...]. Acostúmbreles a llenar sus necesidades con el sudor de su frente; estímúleseles con el ejemplo de los laboriosos y con los premios concedidos a estos y no se retroceda hasta llevar a su conciencia el



La carpintería del Panóptico (García 1911).

convencimiento de que el trabajo es una necesidad y una bendición para el género humano (García 1911, 87-88).

Los talleres eran el medio para que los presos se habituaran al trabajo, sin lo cual la rehabilitación es imposible: “Ni la mejor educación moral, ni la más completa instrucción que pudieran recibir en la Penitenciaría podrían convertirlos en hombres honrados y útiles” (García 1911, 136). Propone el establecimiento de muchos talleres, y menciona que en 1909 existían ya los siguientes: carpintería, zapatería, alpargatería y lavado (fotografía 11); “pero ni es el trabajo obligatorio para todos los presos, sino libre y voluntario para el que quiere dedicarse, ni están provistos los talleres de la manera

como debían estar, atendida la importancia y magnitud de una Penitenciaría” (García 1911, 137). El educador no se ocupa de la rehabilitación de las presas, que en ese momento eran 11 (el número de hombres era 154) y que se ocupaban del lavado de la ropa.

García Silva no se aparta del ideario liberal. Sin embargo, aunque menciona a Ferri y Lombroso, los teóricos de la criminología moderna, la clasificación que hace de los delincuentes está basada en el sentido común: envidiosos, pretenciosos, indómitos, dóciles, etc. Recomienda diversas estrategias para su regeneración moral y establece como una necesidad la presencia en la Penitenciaría de una persona encargada de instruir en la religión y la moral a los encarcelados (García 1911, 105).

En 1920, publicó la *Revista Criminológica*, donde quiso plasmar sus experiencias y estudios. De manera autodidacta y bajo la influencia de los doctores Aníbal Viteri Lafrontera y Alejandro Cárdenas, se dedicó al estudio de la antropología criminal, sociología, antropometría, etc. Según sus propias declaraciones,⁹² tenía 10 seudónimos y era a la vez director, cuerpo de redacción, agente principal y encuadernador. Autores como Garófalo y Lombroso (los padres de la criminología) son constantemente mencionados en la revista. También incluía las fotos de los delincuentes. Cada retrato enmarcado era presentado en una parte llamada “Muestra de una Sección de las Galerías de *Revista Criminológica*”. Las imágenes racializadas de mestizos, afros y, fundamentalmente, indígenas eran señaladas como los “Tipos de Criminales Ecuatorianos”. Acompañaban a estas imágenes detallados estudios de hechos delictivos. Se dice, además, que por primera vez en Ecuador “ante el Jurado se someterá a la consideración de jueces, publicistas, abogados, estudiantes y público en general, los estudios hechos en las personas de sindicatos, con pacientes investigaciones llevadas a cabo por más de un año”.⁹³

A través de métodos positivistas trataba de determinar si los sindicatos eran o no criminales natos.

El tipo asesino se distingue por la mirada vidriosa, fría, inmóvil, a veces sanguinolenta e inyectada; la nariz aguileña y afilada, tal vez en figura de

92 *Revista Criminológica* 6, 1921.

93 *Revista Criminológica* 5, 1920.



Tipos de criminales ecuatorianos (Revista Criminológica 1920).

pico de ave, anchos los pómulos, cabellos abundantes y oscuros; con frecuencia de barba rala, dientes caninos muy desarrollados.⁹⁴

En el tipo homicida, sobre todo,

predomina la protuberancia de las órbitas y la de los pómulos, la anchura de estos (normalmente mayor que toda la clase criminal y que es un carác-

⁹⁴ *Revista Criminológica* 5, 1920.

ter marcado de algunas razas inferiores como la malaya) la menor holgura de la frente y más que nada el largo desproporcionado de la cara en comparación con el cráneo y el excesivo volumen de las mandíbulas. Esto último, sobre todo, es un carácter admitido hoy por todos los observadores como propio de los homicidas.⁹⁵

Las descripciones coinciden con el fenotipo de los indígenas y algunos mestizos, marcado por el sentido común ciudadano. De más está recalcar el carácter racista de esta concepción. Muchos de estos ‘tipos delincuenciales’ coincidían con la gente común del pueblo y se daba justamente en un momento de separación de las élites y su cultura con respecto a las capas populares, en el que se comenzaba a recelar de su presencia en las calles y sospechar de su origen y trayectoria (Kingman 2006, 215-268).

Esto ocurrió también en el resto de América Latina. Según José Daniel Cesano (2006), en la Argentina del siglo XIX y comienzos del XX había un clima ideológico influenciado por el positivismo italiano. Estas ideas, argumentadas en discursos y publicadas en revistas, llevaron a constituir el Instituto de Criminología en 1907, a aplicar escrutinios a los prisioneros y a crear “archivos de psiquiatría, criminología y ciencias afines” (Cesano 2006, 69-70). Carlos Aguirre (2005) señala que en Perú la ciencia criminológica confirmó las ideas de inferioridad racial. La élite blanca e ilustrada de Lima tomó esas ideas importadas desde Europa como un argumento racista de intervención social. Pablo Piccato (1997, 140-159) evidencia cómo en México, durante el Porfiriato, las élites estudiaban la criminología positivista europea para confirmar los rasgos raciales de los criminales natos, rasgos que coincidentemente eran propios de los indios y mestizos. Señala cómo sobre las cárceles y las clases populares se centra una mirada positivista en la que se mezclan la fascinación por los bajos mundos con el imperativo de intervenir en ellos para transformarlos.

También en Chile, como manifiesta Edison Ortiz (1997), la sociedad decimonónica impulsó la modernización del país a través de la educación, cuya ola también salpicó a la Penitenciaría. Según el autor, la civilización y la instrucción “eran los medios que llevaban a producir por sí solos efectos

95 *Revista Criminológica* 5, 1920.

positivos sobre la delincuencia y la criminalidad” (Ortiz González 1997, 9). En la Penitenciaría de Santiago se instaló una escuela en la que los presos aprendían aritmética y escritura, así como instrucción religiosa y oficios en talleres; así trataban de reformarlos a través de su involucramiento en actividades productivas.

En Ecuador no hubo cambios sustanciales con las reformas liberales, sino experimentos parciales, gracias a la iniciativa de personajes puntuales. Si bien el liberalismo modificó aspectos fundamentales del sistema penal al abolir la pena de muerte y, al menos, por decreto (1903) al intentar eliminar el castigo físico a los presos, “por infamante”, los regímenes carcelarios dependían de la buena o mala disposición de sus directivos. La realidad no parece corresponder siempre con el discurso y con el tipo de descripciones orientadas a fundamentarlo. Al mismo tiempo, el discurso contribuía al debate y a construir un imaginario civilizatorio, es decir, tenía efectos prácticos.

Los magistrados no desconocían las doctrinas en boga sobre los métodos de rehabilitación de los presos. Constantemente se menciona al Código Penal francés y a Jeremías Bentham, el padre del moderno sistema disciplinario, además de la necesidad de reformar la condición moral del delincuente y volverlo al seno de la sociedad. Incluso, desde un punto de vista “más positivista”, se plantea que la rehabilitación es un acto de justicia porque el delincuente es, con mucha frecuencia, “un enfermo resultado de la educación y de las inevitables desigualdades de la sociedad”.⁹⁶ Pese a las buenas intenciones de algunos ministros como Abelardo Moncayo, que se preocuparon de las condiciones de los presos, las reformas no llegaron, aun cuando no faltaron ni el discurso sobre la rehabilitación ni las propuestas para llevarlas adelante. La situación parece haber cambiado muy poco al final del período estudiado. Se construyeron cárceles,⁹⁷ pero no existían talleres para que los presos trabajaran y continuaba el hacinamiento.⁹⁸ Se aducía falta de fondos, pero ¿esa es la única causa del fracaso del sistema penitenciario?

96 Informe del Juez de Letras de la Provincia de León a la Gobernación, en Informe del Ministro de Justicia al Congreso, 1899, ABFL.

97 Se menciona la construcción de cárceles en Manabí (1899), Ibarra (1901), Pelileo (1902) y León (1903).

98 Informe del Director de Cárceles al Ministro de lo Interior y Policía, 1906, ABFL.

La prisión fabrica delincuentes, pero estos han sido útiles en los dominios económico y político, pues sirven para justificar el aumento de los gastos presupuestarios y del aparato represivo del Estado, y para profundizar los sistemas de control social. Fracásó la prisión, que, al decir de los funcionarios, debía ser un instrumento tan perfeccionado como la escuela, el cuartel o el hospital, y actuar con precisión sobre los individuos y reformarlos. Las evidencias corroboran lo que planteó Foucault: “Desde 1820 se constata que la prisión, lejos de transformar a los criminales en gente honrada, no sirve más que para fabricar nuevos criminales o para hundirlos más en la criminalidad” (1980, 90).

Históricamente, la prisión ha sido el gran instrumento de reclutamiento de la delincuencia. Sin ella no hay Policía. Según esta visión, lo que vuelve tolerable la presencia de esta institución y el control policial a una población es, sobre todo, el miedo al delincuente. Se trata de un planteamiento que permite comprender que esta es su única justificación, como también la de su discurso.

Capítulo 4

Punición, sistemas de información y delincuencia

Si en la actualidad es difícil tener información precisa sobre los movimientos de la población, esto era aún más problemático en el siglo XIX.¹ No solo los sistemas de información estaban poco organizados a escala nacional, sino que existía poca conciencia de su importancia. Había quienes atribuían la falta de información a la permanente redefinición de provincias y cantones. Al nombrar nuevas autoridades sobre las recortadas jurisdicciones, la información y las estadísticas cambiaban, lo cual hacía muy difícil utilizarlas. Esto tenía, además, otros efectos en términos legales.

En muchos casos, es imposible determinar, por medio de la Ley de División Territorial, los límites precisos de algunas parroquias y cantones y, consiguientemente, la jurisdicción de sus autoridades; y de ahí competencias, alegatos más o menos bien fundados, dificultades a veces insubsanales para los agentes del Gobierno, aún para la administración de justicia.²

Existen muchos límites en los datos demográficos en este período (Hamerly 1977; Alexander 1992; Miño 2015). Se ha relativizado la historia demográfica del siglo XIX porque estaba basada, principalmente, en evaluaciones

1 Una anterior versión de este capítulo se publicó en 2017 bajo el título “La estadística como sistema de intervención sobre la delincuencia y la conformación del Estado”. En *Poderes y personas. Pasado y presente de la administración de poblaciones en América Latina*, editado por Víctor Bretón y María José Vilalta, 107-124. Barcelona: Icaria.

2 Informe del Gobernador del Guayas al Ministro de lo Interior y Policía, 1898, 5, ABFL.

inexactas de gobernadores de provincia, ministros del Interior, diplomáticos, viajeros, etc. Al parecer, en la República,

el primer censo nacional verdadero se realizó en 1861 y el segundo en 1871 [...] Según Michael Hamerly, basado en Adolfo Benjamín Serrano, los antecedentes legales de los censos de 1861 y 1871 serían la ley nacional de 11 de abril de 1861 “sobre el modo de formar el censo general de la República”, el decreto legislativo de 30 de agosto de 1869, que ordenó “que se levante el censo de la nación”, y el decreto ejecutivo de 7 de enero de 1871, que puso en ejecución el decreto anterior (Miño 2015, 31).

Hay algunos datos demográficos en los informes de los ministerios del Interior. Estos informes, que se basaban en los de los gobernadores, no abarcan todas las provincias; tampoco es posible establecer cruces, debido a que no coinciden los datos ni los criterios para organizar la información. En cuanto a la delincuencia y penalidad, no existen series estadísticas que cubran períodos significativos y, al igual que en los censos, existen divergencias de criterio para construir los cuadros, lo cual imposibilita compararlos diacrónicamente.

Sin embargo, en esta diversidad de datos y criterios, se pueden descubrir aspectos sustanciales relacionados con la construcción del Estado y su política. Más allá de lo cuantitativo, la estadística criminal forma parte del discurso (y de la práctica) de un Estado cuya lógica no es comprensible únicamente a partir de la necesidad de cuantificar problemas específicos (elaborar series sobre los tipos de delitos, su evolución, etc.). Estas estadísticas indican cambios en el funcionamiento del Estado y en las condiciones generales de su dominio. Además, a partir de la estadística se va construyendo la figura de la delincuencia, el contraventor y el delincuente. La estadística es un lenguaje, una forma discursiva.

Información, categorías y Estado

La estadística es un “instrumento efectivo de formación y acumulación de saber que incluye métodos de observación, técnicas de registro, procedimientos de indagación y de pesquisa, aparatos de verificación” (Foucault 1980, 147). Está relacionada con la necesidad de tener una mirada de conjunto sobre el funcionamiento de la economía y de la sociedad, y de su desenvolvimiento en un tiempo determinado. La estadística forma parte importante, de acuerdo con Foucault, de los dispositivos de conocimiento y control de poblaciones, pero es, además, un recurso para construir imaginarios sociales.

Desde la segunda mitad del siglo XVIII, distintos Estados se plantearon la necesidad de organizar oficinas y centros para elaborar estadísticas, orientados a conocer el funcionamiento de la nación para administrarla mejor. La estadística se constituyó “como espacio cognitivo de equivalencias, construido con fines prácticos para describir las sociedades humanas, administrarlas o transformarlas” (Desrosières 2004, 31). Las oficinas especializadas se ocuparon de organizar censos y compilar los registros de las administraciones para obtener, a partir de ellos, clasificaciones y representaciones del Estado y de la sociedad, adecuados a los modos de acción e intersección del uno en el otro (Desrosières 2004, 165). Por eso la estadística y el volumen de información representan elementos significantes de la preocupación del Estado con respecto a la construcción de su aparato, pero también de su relación con la población. En este sentido, fue y es un saber construido para devolver a la sociedad la imagen codificada de sí misma.

Si bien la estadística pretende desarrollarse bajo parámetros universales, toma formas distintas de acuerdo con las condiciones y recursos de cada Estado e incluso de cada localidad. Buena parte de la estadística comenzó a elaborarse de modo práctico, a partir de requerimientos concretos como la administración de los hospitales, el aparato escolar, el comercio o el sistema de organización de las cárceles. Si se habla de la estadística sobre lo delin cuencial, lo que puede originarse como un sistema rutinario, relacionado con la necesidad de contar con información sobre el movimiento de las prisiones, se puede convertir en un poderoso instrumento de construcción

de la imagen de los ‘otros’, de diferenciación de los normales y ‘anormales’, de los ‘legales’ y de las personas que no lo son. Por eso, el volumen de la información y su utilización son distintos y arbitrarios, ya que su énfasis depende de la complejidad y del grado de gubernamentalidad del Estado. La organización de oficinas de estadísticas estuvo, además, directamente relacionada con la dinámica económica, social y poblacional de las distintas localidades. Así, los primeros centros estadísticos en Ecuador surgieron en Guayaquil, una ciudad volcada al comercio de importación y exportación, antes que en Quito.

Los datos sobre la delincuencia en los informes oficiales son esporádicos durante la primera fase de la República. Al revisar los documentos de la cárcel pública de Quito,³ se encuentran suficientes datos sobre las condiciones en que fue construida, así como sobre el manejo económico: los gastos en la comida para los presos y cómo se obtenían los recursos carcelarios, pero no se encuentra información estadística sobre los presos y sus delitos. Los datos para esta época tendrían que buscarse en las visitas de cárceles y en las causas criminales, revisándolas una a una y clasificándolas de acuerdo con algún criterio. Para esos años no hay evidencia de que se hubiera ordenado la información y se hubiese creado una estadística con algún alcance local y nacional.

En la década de 1850, la información sobre las cárceles, administración de justicia y Policía se resolvía en los informes oficiales en un cuarto de página, en un solo y resumido cuadro que no abarcaba toda la información del país y cuyos fundamentos no se registran. Un aspecto revelador de la limitada capacidad centralizadora de la administración estatal es la queja – un poco posterior– del Gobierno central porque los cuadros quedaban incompletos, ya que “de las provincias litorales de Guayaquil, Manabí y Esmeraldas, como de algunos cantones del interior, no han suministrado los datos que oportunamente se pidieron a las autoridades correspondientes”.⁴ Existen innumerables comunicaciones que transmiten esa preocupación, pero no siempre encuentran respuesta. Es posible que el problema no haya

3 Presidio Urbano (1804-1839), libro 65, AHM.

4 Exposición del Ministro de lo Interior y Relaciones Exteriores dirigida a las Cámaras Legislativas del Ecuador, 1857, 77, ABFL.

sido solo la ausencia de información, ya que ciudades como Guayaquil tenían una estadística, sino la incapacidad del Estado central para acceder a sus flujos.

El primer intento serio de sistematizar la estadística general durante la República⁵ se produjo entre 1871 y 1875 bajo el garcianismo, continuó durante los gobiernos posteriores y se desarrolló durante el Gobierno liberal. Es cierto que el tipo de información que sirve para elaborar esa estadística parece no ser del todo confiable, ya que se basa en los informes que envían las gobernaciones o en los cuadros que elaboran los cabildos, pero el procedimiento en sí muestra una voluntad por construir una visión conjunta del país y de su población. Analizar esos intentos de producción de estadísticas, de una estadística de los delitos y contravenciones, al igual que de una sobre diversos aspectos gubernamentales (tabla 4.1) da una idea de cómo se configura el Estado en relación con la población.

Tabla 4.1. Número de cuadros estadísticos en los períodos garciano y liberal

Cuadros estadísticos	Período garciano	Período liberal
Judicaturas letras y juzgados municipales (primera instancia)	10	20
Corte superior (segunda instancia)	8	23
Contravenciones	-	6
Sumarios comisarías	-	6
Presos	5	20

Salta a la vista el incremento cuantitativo de los cuadros estadísticos en las instancias relacionadas con el delito y las contravenciones durante el liberalismo. Los cuadros de contravenciones juzgadas por la Policía, mientras fue dependiente del Cabildo de Quito, se habían intercalado de manera

⁵ En 1873 se incluye por primera vez dentro del presupuesto nacional un rubro destinado a “Estadística”, en la Exposición del Ministro de Hacienda al Congreso Constitucional, 1875, 54, ABFL.

esporádica en los libros que archivaban los oficios y solicitudes, sin que tomaran forma de una publicación oficial que generara opinión. Se trataba de registros escritos a mano, en los cuales la preocupación principal radicaba en las multas recaudadas y no en las contravenciones como tales, menos aún en producir una estadística en un sentido moderno. Solo con el liberalismo esos registros pasaron a formar parte del proceso de construcción de un imaginario urbano.

Con respecto a los presos, los informes oficiales de los primeros años del período garciano tampoco arrojan información. Únicamente en 1873 se encuentra un resumen de los presos de Quito, sus delitos y condenas, información que se amplía en 1875, ya que se mencionan sus lugares de procedencia. También, a partir de estas fechas, aparecen en las publicaciones oficiales las causas de las cortes Superior y Suprema, y de algunos juzgados de letras y municipales de las provincias. Es notorio el incremento de los cuadros estadísticos; pero ¿cómo se presenta esta información? Se detallan en forma pormenorizada todos los casos presentados en las varias instancias judiciales. El esquema de presentación varía de provincia a provincia, lo que indica que existe un criterio local, y no general, lo que impide realizar un análisis comparativo. La información es parcial y los criterios para recabarla son muchas veces arbitrarios, como si a los requerimientos del Gobierno central cada cual respondiera a su modo. Esto está relacionado, en parte, con la ausencia de un campo estadístico, o de la estadística asumida como saber o como ciencia. Pero ¿no era esto una expresión de la forma de organización del Estado en ese entonces, de su limitada centralización y su carácter fragmentario? Sobre las dificultades de cumplir con el envío de cuadros sobre las causas criminales, un funcionario señala:

Me he encontrado con el escandaloso suceso de faltar un número ingente de causas criminales, de las que no da razón alguna el escribano bajo cuya responsabilidad se hallaban. Con este inconveniente, ¿qué cuadro exacto podría remitirse? ¿qué verdad podría deducirse de un cuadro falso casi en la totalidad?⁶

6 Informe del Juez de Letras de la Provincia de Loja al Ministro del Interior y Relaciones Exteriores, 1875, I, ABFL.

Lo interesante, en todo caso, es que el volumen de información oficial sobre la temática va ampliándose: ya no son dos sino de diez a doce páginas dedicadas a la Policía, cárceles y administración de justicia; además, los informes se hacen cada vez más detallados, y se incluyen los de los directores e inspectores de cárceles y de los jueces letrados de provincia.

Durante la administración liberal, se incrementa el énfasis y el volumen de la estadística e información oficial al Congreso. Como parte de la centralización y consolidación mayor del aparato del Estado, se presentan en forma pormenorizada los informes de los gobernadores de todas las provincias (incluyendo datos sobre el orden y seguridad de sus jurisdicciones) y, en algunos casos, de jefes políticos e instancias menores como jueces letrados, directores de cárceles e intendentes de Policía. En 1898 se señala dentro del Reglamento General de la Policía que los comisarios deben presentar al Intendente informes detallados de las contravenciones; a partir de 1900, se comienzan a publicar, primero en Quito⁷ y luego a escala nacional,⁸ las contravenciones juzgadas por las comisarías de orden y seguridad por meses y por provincias. A partir de 1907 se incluyen la nacionalidad y el estado civil de los contraventores, su ocupación, edad e instrucción.⁹

Mediante la información publicada, se presentan las contravenciones como figuras generadoras de opinión. No se puede perder de vista que se trataba de una sociedad en la que la esfera jurídico-literaria ocupaba un lugar central, dentro de lo que para ese entonces se conocía como opinión pública. Si bien la codificación penal definía la figura del delito y del delincuente, también las series estadísticas y las publicaciones contribuían a ello. Las imágenes de los abigeos, “plaga de los campos”, y de los “vagos, borrachos y rateros” de las ciudades fueron figuras jurídico-literarias construidas y dadas a conocer por estos medios de difusión ciudadana. La vagancia estaba asociada, en el discurso oficial, con la embriaguez (tipificada como contravención), que es presentada como otro de los grandes males

7 Informe del Ministro de lo Interior y Policía al Congreso, 1900, ABFL, sección de Estadística, cuadro n.º 5. ABFL.

8 Informe del Ministro de lo Interior y Policía al Congreso, 1902, 16, ABFL.

9 Informe del Ministro de lo Interior y Policía al Congreso, 1907, ABFL.

de la sociedad, y a los ebrios se los consideraba una de las causas del atraso de los pueblos.

Al analizar las contravenciones, que son delitos menores cuya competencia corresponde a las autoridades de Policía y a los tenientes políticos de las parroquias, se pueden realizar conjeturas. Dentro de las estadísticas criminales, las contravenciones son las situaciones donde el poder se encuentra de manera más cercana y directa con la cotidianidad de los grupos sociales, en especial, de los populares. Al reunir datos proporcionados por las tres comisarías del cantón Quito en el año 1903,¹⁰ se tiene una imagen sobre las contravenciones ocurridas en un año y su variación mes a mes. Las más frecuentes fueron la pendencia, la embriaguez y la algazara. La pendencia (riña de palabras o de obras) representó casi el 25 % del total, y si a ese porcentaje se añaden las heridas leves y el estropeo (maltrato a personas y a cosas), el porcentaje aumenta al 33 %. En cuanto a los casos de embriaguez, hubo un incremento que coincide con la ausencia de control de las autoridades y con la gran cantidad de establecimientos dedicados al expendio de bebidas. A esto hay que añadir otro tipo de contravenciones relacionadas con una violencia cotidiana naturalizada en términos sociales, raciales y de género, como la ejercida contra las mujeres y los niños, o contra la población indígena en las ciudades.

Si se toma como ejemplo la ciudad de Quito, se puede ver que la embriaguez formó parte de la vida de sus habitantes, y estuvo ligada al calendario de fiestas y celebraciones religiosas y paganas. Solo en la parte urbana, de acuerdo con la Guía de Giménez (1894), existían en Quito 125 chicherías y 183 estanquillerías (tabernas pequeñas). Sumando las dos, representan un número mucho mayor que el resto de las actividades registradas por el documento: 119 pulperías, 102 abarrotos, 72 zapaterías, almacenes, fondas, etc. El deleite por la bebida se expresó en las coplas populares del siglo XIX; así lo muestra el siguiente fragmento de *Cantares del pueblo ecuatoriano*, de Juan León Mera (19829): “Ahora sí estoy con gusto / y no siento la pobreza / porque tengo cuatro dedos / de aguardiente en la cabeza”.

En cuanto a la variación del total de las contravenciones a través de los meses, el índice más intenso era en septiembre y agosto, y, si se toma en cuen-

10 Informe del Ministro del Interior y Policía al Congreso, 1904, ABFL.

ta la embriaguez y la pendencia, los casos más altos están en estos mismos meses y en marzo, diciembre y enero. Sin duda, las fechas tienen relación con el sistema de fiestas, pero también con coyunturas específicas donde, por circunstancias que no conocemos, se aceleró la represión. En 1902, la Policía de Orden y Seguridad proporcionó información sobre las contravenciones ocurridas en todo el país durante seis meses. Las más significativas corresponden a Guayas y a Pichincha, y luego, con menos de la mitad, a Manabí, Los Ríos y Azuay, cifras que guardan proporción con la población de esas provincias. También se puede observar que la embriaguez sobrepasa en más del doble a las injurias y algarazas, que le siguen en importancia. Las acciones de la Policía contra la embriaguez y contra los lugares donde se expendía chicha y aguardiente formaban parte del proyecto civilizatorio iniciado por el garcianismo e incentivado por los gobiernos liberales.

La estadística, además de constituir un dispositivo especializado del Estado, formó parte de un sistema mayor de control sobre la población y de la creación de la figura del delincuente. Aun cuando los registros estadísticos no producían necesariamente resultados prácticos, contribuían a producir un discurso de verdad. En 1898 se publicó una nómina de los presos sentenciados que cumplían su condena en el Penal García Moreno de Quito, con sus delitos y procedencia, su conducta, la fecha en que entraron y cuándo debían salir.¹¹ A partir de 1900 esta información se vuelve reiterativa y consta, incluso, la de algunas cárceles provinciales y locales.¹²

Individualizar al delincuente, con nombre y apellido, permitía identificarlo mejor, cubrirlo con una iluminación distinta, pero, además, generar la idea de control.¹³ En 1903 se publicó un cuadro estadístico de las identificaciones de la Oficina de Antropometría Criminal y Estadística, en el que constaba el nombre del delincuente, su edad, raza, nacionalidad, instrucción, crimen y si fue o no fotografiado.¹⁴ También por esta fecha

11 Informe del Ministro de Justicia al Congreso, 1898, p. J, ABFL, sección de Anexos.

12 Informe del Ministro de lo Interior y Policía al Congreso, 1900, 8-16, ABFL, sección de Estadística. Informe del Ministro de lo Interior y Policía al Congreso, 1902, 78-86, ABFL.

13 El papel de la mirada en la construcción del panoptismo ha sido destacado por Boullant (2004).

14 Informe del Sr. Director de la Oficina Central de Estadística al Ministro de lo Interior y Policía en 1903, 12-14, ABFL.

se publicaron los nombres de los delincuentes cuyos sumarios conocieron algunas intendencias generales y comisarías de policía.¹⁵

Cabe resaltar el carácter profundamente racista de esos registros. Para 1898 apareció reorganizada, en Quito, la Jefatura de Estadística, a cuyo cargo estaba realizar el censo de la ciudad, sistematizar la información estadística criminal, etc. Sin embargo, el cambio más significativo ocurrió a comienzos del siglo XX. La creación de oficinas de Antropometría Criminal y Estadística en Quito y Guayaquil, la incorporación de sistemas de identificación y el uso de la fotografía significaron adoptar técnicas 'positivistas' que, aunque rudimentarias, mostraban el paso a la criminología y la administración penitenciaria. En el caso del régimen liberal, esto estuvo unido a una preocupación por que se cumpliera la justicia y se generara la idea de que el sistema legal-racional funcionaba y que, por lo tanto, era más eficaz. Prueba de ello fue el énfasis puesto en el estado de las causas y las fechas de cumplimiento de las condenas. La estadística, como recurso avanzado de conocimiento de la población, sus características y su economía, solo tomaría forma en las décadas de 1930 y 1940. Todo esto se inscribiría dentro de lo que más tarde se concebiría como seguridad, uno de los objetivos estratégicos del Estado.

La estadística de las actividades ilegales se desarrolló paralelamente y en referencia a un tipo de estadística general (de lo que somos, del conjunto de ciudadanos y no ciudadanos). Se partió del criterio de que solo el registro detallado y el conocimiento pormenorizado de la población podían contribuir a una labor estatal eficaz: su atención y su control en términos de la Policía. Esta colaboró directamente para elaborar censos y guías domiciliarias. No podemos saber en qué medida ese tipo de información amplió las posibilidades de control policial, pero la sola existencia de esas guías contribuía a ampliar la mirada hacia todos los espacios de la ciudad, incluyendo los que se iban llenando de desconocidos, y a hacerlo desde un centro: la Policía. Es interesante este cambio gradual en el discurso sobre los sectores peligrosos, generado tanto por la normativa legal como por la estadística, y su propensión hacia una construcción positivista y burocrá-

15 Informe del Ministro de lo Interior y Policía al Congreso, 1902, 78-84, ABFL.

tica, en un contexto en el que, por otra parte, la vigilancia y el control se encontraban en gran medida descentralizados, y se ejercitaban bajo formas de penalización corporativas, paraestatales y domésticas.

Crear las Oficinas de Registro Civil y establecerlas desde enero de 1901 representó también un cambio significativo. Con el Registro Civil se centralizó la información demográfica básica que tenía a su cargo la Oficina Central de Estadística.¹⁶ El aspecto más importante es que el Estado, al separarse de la Iglesia, asumió el control sobre los nacimientos, defunciones y matrimonios, al llevar el aparato estatal laico y controlar información que antes había sido de exclusivo dominio de la Iglesia. La información del Registro Civil amplió las posibilidades de ejercer control legal y penal. La cédula de identidad y ciudadanía sería una parte avanzada de ese proceso.

El discurso sobre la delincuencia en Ecuador se desarrolla de manera paralela a las preocupaciones higienistas. Los higienistas y salubristas comenzaron a “husmear” en los espacios más ocultos de las ciudades y se empezaron a plantear nuevos parámetros en los que la vida, la salud y la higiene se sobreponían a la muerte. Al mismo tiempo, este énfasis en la vida constituye un nuevo campo de saber y, por tanto, de intervención en el mundo social en términos de poder. ¿Hasta qué punto se puede hablar de una incorporación del conjunto de la población de Ecuador a una biopolítica? Lo que se ha podido encontrar son tendencias, indicadores en ese sentido, en un contexto de debilidad del Estado y de limitado desarrollo de sus aparatos. Buena parte de los mecanismos de ejercicio y control de distintas formas de violencia se ejercían localmente.

Contraventoras, contraventores y delincuentes

Las contravenciones y buena parte de los delitos están estrechamente relacionados con la cotidianidad de la población y afectan sobre todo a los sectores populares. A partir de los sumarios iniciados por las tres comisarías de Orden y Seguridad de Quito, en 1900, se puede ver la relación entre

16 Informe del Sr. Director de la Oficina Central de Estadística al Ministro de lo Interior y Policía, 1903, 15-21, ABFL.

profesiones y delitos. De 147 casos, la cifra más alta es la de los agricultores (32), y los robos (19) son los delitos más numerosos en los que se los inculpa. Entre los robos atribuidos a los llamados agricultores, los más numerosos (12) corresponden al robo de ganado. Para esos años, la acción de la Policía se había desplegado hacia el campo, aun cuando su origen parece haber sido más urbano que rural.

Otra cifra significativa corresponde a la servidumbre urbana; también en este caso el delito más extendido son los robos. El peso que poseían los delitos realizados por los llamados ‘domésticos’ guardaba relación con la importancia numérica que tenían en la ciudad y con las malas condiciones en que trabajaban, muchas veces sin recibir un salario. El origen de esa servidumbre urbana estaba en el sistema de hacienda. Según el Censo de 1906 (Terán 1906), casi el 13 % de la población de Quito (45 552 personas) correspondía a domésticos y a cocineras (5806). La mayor cantidad de mujeres denunciadas como delincuentes en las comisarías de Orden y Seguridad se encuentra en esta actividad, pues, de 26 personas, 21 son domésticas y, de ellas, 16 no saben leer ni escribir. El nivel de instrucción de estas personas concuerda con los datos de las mujeres condenadas en la Penitenciaría. De 11 sentenciadas, nueve eran analfabetas (García 1911).

En relación con los artesanos, se tipificaban los delitos como “incumplimiento de obra”, y los maestros mayores, en estrecha relación con la Policía (de cuyo engranaje formaban parte), vigilaban que esto no ocurriera. Aun cuando para esos años existían algunas manufacturas e incluso unas pocas fábricas, la producción de oficios era dominante en las ciudades y en las cabeceras parroquiales. Esa producción se basaba en una relación directa, personalizada, entre el comprador y el vendedor, dependía de la buena fe de las dos partes, pero en medio de una sociedad inequitativa eran frecuentes las prácticas de escamoteo en el trabajo.

El robo, el abigeato y el incumplimiento de obra tenían una connotación social y racial, y eso se puede ver en los dos períodos. No solo se estaba ante el mismo sistema de gobierno de poblaciones en el que tanto los indígenas como los mestizos aindiados, en su calidad de plebeyos, estaban permanentemente bajo sospecha, sino que efectivamente habían aparecido pequeños grupos e incluso bandas de asaltantes de caminos, ladrones de ganado, des-

cuideros y “falsas sirvientas”. En el período garciano se dice que “el robo está connaturalizado en nuestra plebe” y, al examinar las listas de delincuentes de la época liberal,¹⁷ se concluye que aproximadamente el 50 % de los casos perseguidos por robo (el delito más difundido en las instancias judiciales y entre los presos) correspondía a personas con apellidos indígenas.

Lo mismo ocurre con los contraventores, cuyas causas eran las más frecuentes. De un cuadro estadístico sobre contraventores y sus ocupaciones,¹⁸ más de la tercera parte eran jornaleros; luego, con mucha distancia, siguen los empleados (10 %), los carpinteros (6 %) y los cocineros (5 %). De la misma manera, la persecución a la embriaguez tuvo una clara connotación racista o, al menos, de control hacia lo popular, ya que se dice que “los sectores altos beben con moderación” y en espacios privados sin provocar escándalos públicos. De todas maneras, también en este caso, se perseguía una costumbre asimilada a lo indígena y a lo plebeyo, que se consideraba bárbara e incivilizada. En 1907 se dispone de un “Resumen de Contraventores y Delincuentes” juzgados por los comisarios nacionales durante ese año.¹⁹ Por el número reducido de casos (424) en comparación con los seis meses de 1902, se puede pensar que se trata de una simple muestra. Sin embargo, la he tomado en cuenta porque de esa época es el único cuadro que proporciona un detalle valioso en la información, pues diferencia las contravenciones por género, estado civil, ocupación, instrucción y edad.

Únicamente el 10 % de los contraventores eran mujeres, proporción que más o menos se mantiene en todos los casos, aunque llama la atención que haya sido así, dada la gran cantidad de mujeres que laboraban en la calle de vendedoras y feriantes, y eran perseguidas por los guardias locales. En cuanto al estado civil, es notoria la supremacía de los solteros, pues representan aproximadamente el 90 % del total. Esta cifra coincide con las edades promedio en las que se producen más contravenciones, esto es entre los 21 y 25 años, en primer lugar, y entre los 26 y 30, en segundo lugar. Al parecer, el hecho de sentirse libres de responsabilidades puede haber influido en que participaran de actividades asumidas como contravenciones. Si se hace

17 Informe del Ministro de lo Interior y Policía al Congreso, 1900, ABFL.

18 Informe del Ministro de lo Interior y Policía al Congreso, 1908, ABFL.

19 Informe del Ministro del Interior y Policía al Congreso, 1908, ABFL.

referencia a los índices de instrucción, se concluye que, del total, aproximadamente el doble de los contraventores y delincuentes sabe leer y escribir, índice que coincide con los contraventores hombres. En cambio, la mayor parte de las mujeres (casi el doble también) son analfabetas. Únicamente en los casos de inmoralidad, la proporción más alta está entre las alfabetas.

En relación con las ocupaciones, del total de contraventores casi el 34 %, o sea la tercera parte, son jornaleros. Con mucha distancia, siguen los empleados (10 %), los albañiles (6 %), y los carpinteros y cocineros (5 %); si se cruza esta proporción con las contravenciones, sigue un ritmo más o menos igual. Así, se ve que más del 40 % de los ebrios eran jornaleros, luego vienen los empleados (20 %), carpinteros y albañiles (10 %). Cabe aclarar que los jornaleros pueden ser urbanos o rurales, muchos de ellos trabajaban en la construcción a cuenta de los maestros albañiles. Para el caso de las mujeres, la ocupación más significativa corresponde a las cocineras, que representan el 42 % del total, luego vienen las lavanderas (21 %) y las meretrices (9 %). Los casos más significativos están en el escándalo y luego en la embriaguez, sobre todo en las cocineras y lavanderas. Entre las meretrices, la embriaguez ocupa el rango más alto.

Es interesante constatar que las tendencias anteriormente descritas con respecto al tipo de contravención, género e instrucción también se cumplen en el caso de Guayaquil. Al analizar el cuadro de contraventores que ingresaron a los calabozos de la Policía durante 1909, el escándalo y la embriaguez cubren el 42 % del total; las mujeres con respecto a los hombres constituyen el 11 %; la proporción de solteros en relación con los casados es de 6 a 1, y los alfabetos son aproximadamente el doble de los analfabetos.²⁰ La figura del contraventor está directamente relacionada con una dinámica de urbanización civilizatoria marcada por el higienismo y el ornato, que solo toma forma en el último tercio del siglo XIX (Kingman 2006).

En cuanto a las personas consideradas delincuentes, se puede encontrar alguna información en las Visitas de Cárceles que realizaban las autoridades de las Cortes Superiores²¹ durante la época liberal. La finalidad de estas

20 Informe del Ministro del Interior y Policía al Congreso, 1910, ABFL.

21 Las Visitas de Cárceles no tenían como objetivo realizar registros estadísticos con fines públicos, sino más bien detectar cómo funcionaba la administración de justicia. Estas visitas (que a veces

visitas era recabar información de primera mano sobre la situación de las cárceles, el número de detenidos, el estado de las causas judiciales, orígenes y ocupaciones de las personas privadas de libertad. Se diferenciaba a los que tenían sentencia de los que estaban bajo la condición de automotivado (proceso judicial anterior a la sentencia) y de los retenidos a quienes los jueces de letras, comisarios y tenientes políticos de las parroquias habían instruido sumarios.

En 1896, en la Penitenciaría se encontraban 65 personas sentenciadas y con automotivado: 61 hombres y cuatro mujeres (dos por robo, una por parricidio y otra por infanticidio). En la cárcel de Quito (que en esa época funcionaba también dentro de la Penitenciaría), estaban 40 personas retenidas acusadas de los siguientes delitos: 14 por robo, uno por asesinato, uno por tentativa de asesinato, cuatro por violación, 10 peones prófugos de las haciendas, dos por falta de cumplimiento de obra y ocho por contravenciones varias.²² En estos indicadores llama la atención el alto número de personas acusadas de robo y de peones prófugos de las haciendas. Esto último permite conocer que existía un engranaje que controlaba a los indios conciertos que iban del campo hacia las ciudades, y las dificultades de los trabajadores sujetos al trabajo servil. No hay que perder de vista el hacinamiento de esta cárcel, pues se trataba de un galpón estrecho y sin condiciones. En cuanto a las mujeres retenidas, había ocho: cuatro estaban acusadas de embriaguez, dos eran peonas prófugas, y dos detenidas por causas matrimoniales, por orden de la Vicaría, lo cual muestra el peso que todavía tenía la Iglesia católica en la administración de justicia, pues penalizaba a las mujeres por faltas morales.

En 1902, los presos (hombres y mujeres) sentenciados, con automotivado que se encontraban en la Penitenciaría Nacional y que venían de todo el país eran 127: 113 hombres y 14 mujeres. El mayor número de hombres (51) había cometido “delitos de sangre”, entre asesinatos y homicidios; siete habían sido sentenciados por parricidas, y ocho por complicidad y tentativa de asesinato. Le seguían en importancia los delitos de falsedad y

eran semanales) no tenía un formato establecido, pues la información que se recababa dependía de los requerimientos de los magistrados de la Corte Superior de Justicia.

22 Expediente 14, enero de 1896, ANE, Fondo Corte Suprema, serie Prisiones, caja 12.

robos (23 personas), cinco por ebriedad consuetudinaria, cuatro por deserción, cuatro por violación, etc. En cuanto al número total de mujeres sentenciadas y con automotivado eran 14; la mayor cantidad (seis) estaba acusada de robos, tres de complicidad en asesinato, dos por asesinato e infanticidio, dos por complicidad de violación y una por abuso de confianza.

En la mayor parte de los registros de esos años, se revela que la delincuencia es significativamente mayor entre los hombres que entre las mujeres; una de las razones que se aduce para ello está relacionada con una concepción biológica del delito. La naturaleza psicológica y biológica, su 'esencia femenina', haría que las mujeres fueran contrarias al delito. De manera distinta, el argumento más convincente estaría, más bien, en el rol social de las mujeres. Al estar sometidas a un control constante en todas las esferas de la vida, llegarían a las cárceles cuando se han agotado las otras instancias de control (Miralles 1983). En el caso de las detenidas en la Penitenciaría en 1902, el porcentaje es del 11 % respecto a los hombres, igual proporción que en las contravenciones a las que me he referido. A esa cantidad habría que sumar las detenidas en el Camarote de Santa Marta (en ese año no hay datos sobre esta cárcel), pues en el Buen Pastor, al decir de la Directora, no había detenidas.

La información de 1902 es interesante porque da cuenta de las profesiones de las personas que se encontraban en la Penitenciaría. La mayor cantidad de delitos se produce entre los agricultores (22) y los jornaleros (20), seguidos de los carpinteros (14) y los alpargateros (11). En el caso de las mujeres, solo se encuentran dos profesiones: cocineras, que representan el 51 %, y costureras, que son el 49 % del total de sentenciadas. De los datos de hombres y de mujeres detenidos en la Penitenciaría, se puede colegir que el mayor porcentaje formaba parte de los sectores populares de la ciudad y del campo: campesinos, artesanos, jornaleros y unos pocos obreros.

Para 1910 se dispone del siguiente cuadro de criminales de cada provincia de la República, reclusos en el Panóptico en 1910 (tabla 4.2). Esa información muestra a la Penitenciaría como un centro de reclusión nacional.

Tabla 4.2. Crímenes acaecidos en las provincias de Ecuador (1910)

Provincia	Parricidio	Asesinato	Homicidio	Robo	Estupro	Violación	Sodomía	Incendio	Bigamia	Heridas	Insubordinación	Deserción	Rebelión	Ausencia ilegal	Cohecho	Escalamiento	TOTAL
Pichincha	6	3	7	6	0	0	1	0	1	0	6	0	0	1	1	2	34
Carchi	0	2	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
Imbabura	1	2	1	3	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	8
León	2	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
Tungurahua	1	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
Chimborazo	3	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7
Bolívar	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
Azuay	1	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Cañar	0	1	2	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	5
Loja	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
El Oro	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Los Ríos	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Guayas	1	5	3	2	0	1	1	0	0	0	1	1	15	0	0	0	29
Manabí	0	4	26	8	0	1	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	41
Esmeraldas	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Suma	15	35	46	26	1	2	2	1	1	1	7	1	17	1	1	2	158

Fuente: Sánchez 1913, 347.

Como se puede apreciar, la mayor cantidad de delitos se produce en Manabí (41), seguido por Pichincha y Guayas. Manabí era en ese entonces un centro de abigeato y bandolerismo social, según la descripción de los informes. Los datos sobre los delitos siguen el patrón mencionado de años anteriores. Los delitos más difundidos son los asesinatos, homicidios y parricidios, que representan juntos el 60 % del total. Luego hay 26 casos de robos y 17 de rebeliones, que se explican por las luchas intestinas entre conservadores y liberales y aun entre los mismos liberales.

Aspectos cuantitativos y política

La primera fase de la República heredó de la Colonia una visión de orden estamental, jerárquico y corporativo al mismo tiempo, que se basaba en la desigualdad racial y en la división en dos repúblicas: la de españoles y la de indios. Esta situación tuvo un primer momento de ruptura con la supresión del tributo de indios en 1857. La idea que se instaura a partir de ahí y que toma forma en el Derecho Positivo se corresponde con las nociones de ciudadanía y de soberanía popular, así como con la de individuo. Sin embargo, como muestra Guerrero (2010), estas nuevas formas de representación no eliminaron las fronteras étnicas, aunque obligaron a que se las procesara y representara de otros modos. El siglo XIX vivirá el conflicto entre esos referentes distintos dentro de una misma formación social.

La soberanía es uno de los fundamentos del Estado republicano y de su constitución: radica en el pueblo, y las autoridades legalmente elegidas actúan en su nombre. Aunque el pueblo es el soberano, no todos están en condiciones de ser incorporados como ciudadanos activos, de elegir y ser elegidos, y de intervenir en los debates y decisiones públicas. De la misma manera que en Bolivia (Barragán 1999), en Ecuador se diferenciaba entre ecuatorianos y ciudadanos hasta la Constitución de 1979.

En el caso de Ecuador y en los períodos analizados, el garcianismo constituyó un proyecto de conformación del Estado armado desde la cúpula, de manera autoritaria; el gobernante no solo concibió su proyecto en nombre del pueblo sino en función de mandatos superiores, divinos, colocados en ocasiones por encima de este. El proyecto liberal, por el contrario, concibió al pueblo como fundamento de la soberanía y buscó ampliar las bases de esa ciudadanía, sin renunciar por eso a su carácter excluyente y civilizatorio. Una de las expresiones de estas dos estrategias de gobierno, propias del garcianismo y del liberalismo, es el tipo de intervención con respecto a la vida privada. El garcianismo intentó normar la vida de las personas, imponiéndoles un estilo de vida basado en la moralidad católica. El liberalismo, por el contrario, estuvo interesado en secularizar la vida social, separando a la Iglesia de la acción del Estado y fortaleciendo la esfera

privada. Esto le sirvió de base para establecer una normativa jurídica que rigiera las relaciones de los individuos tanto en materia civil como penal.

Dentro del clima de reforma moral que impuso el garcianismo, el concubinato no solo constituyó uno de los ejes a los que apuntó su discurso, sino que se convirtió en uno de los delitos más perseguidos. Si se hace referencia a los delitos considerados morales (y que tienen, además, una connotación sexual) juzgados por la Corte Suprema de Justicia, en la tercera instancia (tabla 4.3), se tienen dos situaciones distintas en el garcianismo y el liberalismo.

Tabla 4.3. Número de delitos ‘morales’ juzgados por la Corte Suprema de Justicia en los períodos garciano y liberal

Delitos	Período garciano (%)*	Período liberal (%)*
Concubinatos	103 (6,47)	4 (0,72)
Sodomía	5 (0,31)	4 (0,72)
Estupro	11 (0,69)	8 (1,44)
Bigamia	6 (0,38)	3 (0,54)
Inmoralidad	4 (0,25)	3 (0,54)
Violación	4 (0,25)	9 (1,62)
Total	133 (8,35)	31 (5,60)

* Porcentajes elaborados tomando como base el total de casos juzgados en cada periodo.

Fuente: ANE, Fondo Criminales, Cajas 298 -333, 384-399.

Los datos muestran que durante el liberalismo disminuyen los llamados delitos morales. También es clara la preeminencia del concubinato como figura delictiva durante el garcianismo. Este se erige en el delito tipo, alrededor del cual el Estado moral católico busca intervenir sobre los comportamientos individuales y particularmente sobre el cuerpo de las mujeres. El concubinato fue la figura legal clave que permitió al Estado y a la Iglesia ampliar su injerencia sobre el ámbito privado y afectó a todas las clases sociales, aunque no del mismo modo. De hecho, el control del concubi-

nato formaba parte de las contriciones sociales impulsadas por el Estado para disciplinar y fortalecer la moral de las élites comprometidas con la construcción y el funcionamiento de la nación católica. Este delito no solo fue objeto de violencia simbólica, sino de persecución y represión directa.

En la época liberal, al contrario, el concubinato no parece un motivo de preocupación y de persecución. En principio, el Estado liberal deja de intervenir sobre los aspectos morales de la vida social, porque son relegados al espacio privado, a las relaciones personales y a la conciencia individual. Al mismo tiempo, los delitos de agresión sexual directa contra la mujer (como la violación y el estupro) sí fueron objeto de sanción penal. Sin embargo, esto no significó que la violencia contra mujeres, niños y adolescentes dejara de seguirse ejerciendo de manera naturalizada en los espacios de la vida cotidiana y en la misma esfera familiar. Durante la época liberal, la Iglesia católica continuó esgrimiendo la idea del concubinato como arma política en su lucha contra el liberalismo y el matrimonio civil. Las parejas que se casaban sin recibir el sacramento incurrieran en concubinato. Así se pronuncia el arzobispo González Suárez:

Con la ley sobre el matrimonio civil, lo que se intenta es nada menos que autorizar el concubinato público y no un concubinato cualquiera sino un concubinato DESVERGONZADO Y RUINOSO, según la autorizadísima declaración del Pontífice Pío Nono (González Suárez [1906] 1980, 251, énfasis en el original).

También en los juicios de primera instancia se puede ver reflejada la misma situación. De acuerdo con la información de los juzgados de letras de algunas provincias en las que se pudo establecer una comparación sobre los juicios de primera instancia (tabla 4.4), se observa una situación similar.

Tabla 4.4. Número de delitos ‘morales’ procesados por los juzgados de letras

Delitos morales	Pichincha 1875	Pichincha 1901	Riobamba 1875	Riobamba 1900	Ibarra 1875	Ibarra 1900
Adulterio	2	-	-	-	-	-
Concubinato	24	5	5	-	29	3
Nefando	2	-	-	-	1	-
Bigamia	2	1	2	-	2	-
Violación	-	6	-	4	4	9

Fuente: Informes de los Ministros del Interior a los Congresos 1875; 1900; 1901.

Los datos permiten reafirmar que el concubinato, concebido como delito, es el más perseguido durante el garcianismo, mientras que los registrados en el período liberal son muy pocos. Uno de esos pocos casos, sancionados en primera instancia, se ventiló en la Corte Suprema de Justicia y se declaró, en plena época liberal, la nulidad del proceso. En el expediente se dice que “el concubinato elevado a la categoría de delito por el Código penal, sancionado en épocas de ingrata recordación, ha dejado de ser infracción punible y ha vuelto a colocarse en la categoría que le corresponde, de simple pecado mortal para los católicos”.²³ Es llamativo que durante el garcianismo la ciudad de Ibarra registrara más casos que Pichincha, con Quito su capital, a pesar de tener menos habitantes. Lo más probable es que existiera una relación con la cruzada desarrollada por García Moreno cuando estuvo al mando de la reconstrucción, física y moral, después del terremoto que destruyó la ciudad de Ibarra. En cuanto a otro tipo de delitos, el juzgamiento a las violaciones es lo más destacado durante el liberalismo. Eso constituye un avance, aunque habría que preguntarse cuántos casos de violaciones no fueron juzgados o ni siquiera denunciados.²⁴

23 Expediente 46, 23 de junio de 1800, Fondo Corte Suprema, serie Criminales, caja 389, ANE.

24 Aun en la actualidad, las violaciones no son fácilmente denunciadas por el engorroso proceso judicial que va en detrimento de las mismas víctimas y las revictimiza. Lo mismo se puede decir de los numerosos casos de violencia contra las mujeres. Esto a pesar de que los movimientos sociales han luchado para combatir su naturalización e impunidad promoviendo que estos delitos no sean considerados de orden privado sino público.

Al contrario del liberalismo, durante el garcianismo la Iglesia católica fue parte del Estado e instrumento fundamental del proyecto civilizador católico. Los atentados a la sacralidad de la Iglesia (profanación de templos, desacato al culto religioso, etc.) fueron tipificados como graves. Del total de delitos juzgados por la Corte Suprema de Justicia en el período garciano (1608), 10 correspondieron a este tipo. Se podría decir que el número es pequeño; sin embargo, no interesa tanto la cantidad como mostrar la intromisión del Estado garciano en el fuero interno de la Iglesia, hasta el punto de convertir estos delitos en desacato a la constitución misma del Estado.

Si se mira a otro nivel, a los delitos juzgados por la Corte Suprema de Justicia, la instancia más alta y hacia donde se supone se filtran los casos más complejos y considerados de mayor envergadura, se pueden encontrar pistas interesantes con respecto a lo estatal y a lo público. Se pueden agrupar estos delitos en tres categorías que, me parecen, abarcan los casos presentados y son significativas con respecto a las políticas del Estado hacia la sociedad (delitos contra lo público,²⁵ contra lo privado²⁶ y contra la propiedad²⁷) (tabla 4.5).

Tabla 4.5. Distribución porcentual de los tipos de delitos juzgados por la Corte Suprema de Justicia en los períodos garciano y liberal

Categorías	Período garciano (%)	Período liberal (%)
Delitos públicos	40,58	22,02
Delitos privados	41,90	60,47
Delitos contra la propiedad	17,53	17,51
Total	100	100

Fuente: ANE, Fondo Criminales, Cajas 298-333, 384-399.

25 Se han considerado dentro de lo público abusos de autoridad, atentados contra funcionarios públicos, faltas a la autoridad, mal desempeño de funciones, fuga de presos, etc. Es decir, todos aquellos delitos que van contra el buen funcionamiento del Estado, contra su racionalización.

26 Lo privado sería todo aquello que afecta a la vida del individuo: golpes, heridas, homicidios, calumnias, injurias, delitos morales, etc.

27 Estarían incluidos casos de abigeato, robos, hurtos, estafas, etc.

Se puede establecer que la persecución del delito y la manera de ejercer el control social en los dos períodos es distinta: mientras en el garcianismo hay más énfasis en lo público, en el liberalismo hay mayor preocupación por los delitos que atentan contra el individuo y la propiedad. El Estado garciano estaría interesado, sobre todo, en imponer normas y perseguir delitos realizados en detrimento de la *razón de Estado* y de sus aparatos; solo que el Estado, tal como lo concebía el garcianismo, abarcaba los ámbitos privados e incluso los íntimos. La política del liberalismo en el plano de la ejecución de la ley estaría, más bien, destinada a la defensa (y control) del individuo. Esto significa una manifestación de la separación de lo público estatal y lo privado, o por lo menos una perspectiva distinta.

Si se compara el proyecto liberal con el garciano, se observa que el primero interviene mucho menos en la vida privada, o por lo menos parte de una concepción distinta de lo público y lo privado. El liberalismo, a diferencia del garcianismo, cuya base social son las corporaciones y las redes de parentesco, alienta el desarrollo de la propiedad, el individuo y la individualidad, como fundamento para el desarrollo de una sociedad moderna. No obstante, más allá del discurso liberal, la propia modernidad se basa en un modelo monoétnico y de dominación masculina incorporado a la vida de los individuos como hábitus o sentido común, que violenta las relaciones cotidianas de manera brutal. Esto se expresó, además, en las normas y procedimientos civiles y penales.²⁸

Si se analiza más allá del problema de la soberanía, habría que referirse a la dominación, que en el siglo XIX en Ecuador es también étnica (Gurrero 1991; 2000; 2010; Prieto 2004). En general, se puede decir que el concepto de soberanía escondía la dominación étnica. En la práctica se reproducía una sociedad dividida en castas, en jerarquías sociales y étnicas, en donde todos y cada uno de los habitantes se veían envueltos. Por eso, incluso el tipo de delitos perseguidos y la forma de hacerlo para uno y otro sector social eran distintos y tenían una connotación racial y sexista. El liberalismo intentó colocar en el mismo plano igualitario las relaciones entre sectores étnica y socialmente diferenciados, pero no lo consiguió ple-

28 Para el caso de Bolivia, Barragán (1999) ilustra en el ejercicio judicial los procedimientos diferenciados según el estatus de las personas y su género.

namente. Aunque la situación indígena fue motivo de mucho debate en el liberalismo (Prieto 2004) y aunque el gobierno de Alfaro eliminó el trabajo subsidiario (que incluía a todos por igual, pero afectaba a los indígenas de diverso modo), no eliminó la prisión por deudas ni el *huasipungo*.

Conclusiones

En este libro, me propuse analizar la relación existente entre el discurso y la práctica de control de la delincuencia y la constitución del Estado en dos momentos históricos claves, el garcianismo (1861-1875) y el liberalismo, en su primera fase (1895-1912). Se trata de una investigación histórica, basada en el archivo y en la crítica de fuentes, pero orientada por una perspectiva genealógica, esto es por la búsqueda de puntos de emergencia del poder y, de manera específica, de los dispositivos del Estado en el contexto de la modernidad temprana del último tercio del siglo XIX y comienzos del XX.

Genealogía e historia

Al colocarme en esta doble perspectiva, me interesé tanto en la indagación sobre el pasado como en entender en qué medida ese pasado ha ido configurando el presente. Antes que una historia de las instituciones penales en Ecuador, he buscado entender su relación con la forma en que se fue constituyendo el Estado y su poder en el último tercio del siglo XIX y comienzos del XX. Me interesó saber en qué medida el Estado pasó de ser puramente administrativo, de control de un territorio, a un Estado gubernamental, cuyo cometido principal comenzaba a ser (sin serlo del todo) el gobierno de los individuos y las poblaciones.

Pretendo hacer un estudio genealógico antes que histórico en un sentido clásico, en la medida en que me ocupo menos de reconstruir hechos y acontecimientos en sí mismos, y más de entender la relación de esos hechos y acontecimientos (sus discursos y prácticas) con el poder y el poder del Estado. He partido de determinados paradigmas conceptuales, como la gubernamentalidad, pero sin perder de vista que esa perspectiva conceptual se vivifica al trabajar con un archivo que me remite a debates concretos como el de la supresión de la pena de muerte, o a acciones concretas como las despóticas de García Moreno, contradictorias como las del liberalismo o profundamente humanas como las de Dolores Veintimilla de Galindo. Pasa a formar parte de los “combates por la Historia”, de lo que se define y se redefine a cada paso.

Desde la perspectiva que asumo (y que fue resultado de un esfuerzo reflexivo y del tratamiento de la información de archivo), me propuse mostrar cómo se contribuyó a armar el andamiaje del Estado (como elemento totalizante y a la vez individualizador) en Ecuador, en el último tercio del siglo XIX y comienzos del XX. Por ello me remito a las distintas formas de organización del sistema carcelario, la manera en que operaron las leyes y el discurso de lo delincencial, la diferenciación entre el campo del delito y el de las contravenciones, la organización práctica del cuerpo de Policía, la formación de aparatos de disuasión y represión, en suma, los dispositivos del poder relacionados con el control de la ilegalidad. La acción punitiva del Estado, al constituirse de ese modo, estableció pautas de relacionamiento social, que no solo fueron de la competencia de los llamados infractores, sino de sus familias y comunidades, y así se expandieron al conjunto de la sociedad. Esto tiene que ver no solo con cómo se conforma el Estado, sino con cómo comienza a operar en el gobierno o en la administración de poblaciones y en la construcción de imaginarios sobre esas poblaciones.

El Estado

En este libro, he partido del criterio de que el Estado, al mismo tiempo que responde a un campo de fuerzas político, económico y social, se va constituyendo a partir de una lógica interna, consecuencia del desarrollo

de sus aparatos y dispositivos. El Estado, lejos de ser una entelequia, es el resultado de procesos relativamente autónomos de formación de un engranaje político y administrativo, en un tiempo relativamente largo y en medio de quiebres y rupturas. El Estado no se define de modo abstracto, sino en momentos históricos concretos y campos de fuerzas específicos; no tiene un carácter evolutivo, lineal o progresivo. Esta perspectiva, desarrollada con base en los planteamientos de Michel Foucault, me ha permitido tener una visión menos teórica sobre el Estado y evidenciar el carácter relacional de todas sus acciones.

Se podría decir que el Estado hace las veces de un engranaje, en permanente modificación por el desarrollo de dispositivos concretos. Al mismo tiempo, esos dispositivos lo van configurando. Así, a través de su sistema judicial, establece pautas de relacionamiento social, pero, de la misma manera, ese sistema configura los atributos estatales. Algo semejante podría decirse con respecto al sistema educativo, a las obras públicas o a la salud pública. También Pierre Bourdieu concibe al Estado como un campo relativamente autónomo, administrativo y burocrático, capaz de ejercer un poder de centralización de la fuerza física y simbólica, sin por eso separarse del espacio social, que es de su competencia. Pensar en la autonomía relativa del Estado me ha permitido comparar dos momentos tan distintos como el garciano y el liberal. Ver cómo, a pesar de las diferencias entre esos dos proyectos, uno y otro contribuyeron a organizar los aparatos de represión, vigilancia y control y, con ello (aunque no exclusivamente debido a ello), el Estado.

En este libro me propuse mostrar el discurso y la acción punitiva que acompañaron el proceso de organización del Estado y contribuyeron a legitimar su monopolio de la violencia. Al desarrollar la investigación, fue posible relativizar el alcance de esas transformaciones estatales, como he podido mostrar con un material concreto, relacionado con una problemática específica. Las evidencias de archivo me condujeron no solo a corroborar mis hipótesis, sino a cuestionarlas constantemente. Es cierto que el Estado se fue configurando en medio de una modernidad temprana, pero no fácilmente ni de acuerdo con un modelo. Por el contrario, lo hizo de manera problemática, en un país escasamente integrado, con amplias zo-

nas aisladas o débilmente comunicadas, y con una sociedad poco disciplinada, acostumbrada a las prácticas de escamoteo y desviación, así como a las ilegalidades, con un fuerte peso de la hacienda, la plantación y los poderes locales, habituados a desarrollar acciones punitivas por cuenta propia.

Buena parte de la documentación evidencia que más allá de los dos regímenes políticos analizados hubo una lógica en la construcción del Estado, que se desarrolló de manera independiente del funcionamiento de ellos. Sin embargo, hay información que va en un sentido distinto, mostrando las dificultades por las que debió pasar el Estado para organizarse y para desarrollar sus aparatos.

En los dos períodos se ordenaron leyes y ordenanzas, así como los sistemas de administración de justicia (códigos penales y de enjuiciamiento criminal, códigos de Policía); se desarrollaron la burocracia y el aparato judicial y policial (Policía, Policía de Orden y Seguridad, Policía Rural), y una arquitectura policial (Penitenciaría, cárceles, etc.). Los aparatos se volvieron más importantes, más eficaces, y se creó un cuerpo de normas, de funcionarios, sistemas burocráticos, aparatos e instituciones estadísticas, como la expresión de una razón estatal ejercida sobre la sociedad. Se crearon, en definitiva, dispositivos legales, represivos y reguladores que fueron parte importante del funcionamiento y construcción del Estado.

Al mismo tiempo, la documentación que recogí para este libro me permite relativizar los avances en este desarrollo estatal. Grandes espacios de la vida social continuaron funcionando de manera descentralizada, sujetos a poderes locales y a reglamentaciones propias, cuando no a la arbitrariedad de esos poderes, relacionados con la plantación y la hacienda. El Estado estuvo obligado a negociar con esos poderes y aceptar grandes zonas de excepción (Prieto 2004). A las ilegalidades de los sectores populares habría que sumar las de los hacendados, los gremios, los tenientes políticos, los gendarmes y los curas párrocos.

En muchos puntos se implementaron sistemas modernos de encierro, como el de las hermanas del Buen Pastor; se discutieron reformas en los códigos o en la administración del sistema penal inspiradas en Bentham o en Beccaria, o se levantaron centros modernos como la Penitenciaría. Sin embargo, eso no significó necesariamente que se hubiera instaurado una sociedad disciplinaria o que el orden disciplinario hubiera pasado a funcio-

nar en todos los espacios. La noción de gubernamentalidad, gobierno o administración de poblaciones debería utilizarse de una manera más amplia.

No se administraba necesariamente poblaciones modernas que necesitaban ser disciplinadas para impulsar la industria y el comercio, aunque se dieron varios experimentos sociales que funcionaron en ese sentido. Se trataba, en realidad, de administrar poblaciones sujetas a tradiciones y lógicas distintas, en el campo y en la ciudad. Existía, para empezar, una amplia base de población sujeta a distintas formas de extracción de renta; su incorporación a la modernidad no era la misma de la de los sectores asalariados que se estaban constituyendo en esos años. Estamos hablando, entonces, de poblaciones que debían ser normativizadas y disciplinadas, pero también de otras sujetas a formas precapitalistas de explotación, además de grupos poblacionales sujetos a exterminio o eliminación como las ‘tribus amazónicas’ (algo que se desprende de las declaraciones de García Moreno).

En cuanto al sistema punitivo, una cosa era el discurso de los reformistas y otra las posibilidades reales de llevarlo a la práctica. Parece útil la noción desarrollada por Lila Caimari de “civilización del castigo” (2004). Civilizar el castigo no significa anularlo, sino modificarlo, ponerlo a funcionar de otro modo. Este pasa a ser uno de los objetivos de un tipo de modernidad periférica, basada en la reproducción ‘civilizada’ de la exclusión. En esta línea de reflexión, valdría la pena estudiar los dispositivos de poder en ámbitos no controlados directamente por el Estado. No es dable pensar, únicamente, en una presencia estatal sobre el conjunto de la sociedad —el poder es difuso, está en todas partes y se genera de modo diverso— y mucho menos en la sociedad ecuatoriana del siglo XIX e inicios del XX.

Andrés Guerrero ha reflexionado sobre la constitución de unidades locales de poder y el ejercicio de formas de consenso y violencia en el espacio de la hacienda, pero existen otros lugares no analizados aún, en donde las alteraciones del orden son juzgadas y sancionadas de manera arbitraria, muchas veces personalizada, sin que se sujete a una institucionalidad, a la acción del derecho y de los organismos del Estado. Se trata de los espacios domésticos urbanos, de la acción clerical (que no pierden su influencia ni siquiera con el liberalismo y que abarcan desde el manejo de los conventos y órdenes hasta las cárceles, escuelas, orfanatorios, hospitales), de la fami-

lia, de los gremios, de las cabeceras parroquiales, de las comunidades indígenas. Esto supondría adoptar una visión más amplia de lo que significan el control, la sanción, el castigo y las disciplinas.

Garcianismo y liberalismo

En este libro exploro la relación entre el tipo de gobierno y dos problemas claves de la política del siglo XIX: la soberanía y la dominación étnica. Un aspecto común al garcianismo y al liberalismo fue la dominación étnica que encubrió su discurso; se expresó, también, en la información estadística y en la serie de leyes y disposiciones que perpetuaron esa dominación o desarrollaron un discurso ventrilocuo.

En la práctica, se reprodujo una sociedad dividida en castas, en jerarquías sociales y étnicas, en donde todos y cada uno de los habitantes se vieron envueltos. En general, se puede decir que el concepto de soberanía escondió la dominación étnica. Mientras García Moreno erige su proyecto basándose en un principio y una práctica cuasimonárquica de soberanía, ejercida por delegación divina, por encima de la voluntad de los individuos, el liberalismo parte de un proyecto de soberanía ejercida con mayor consenso y por mandato popular (separación del mundo público del privado, desarrollo de la individualidad y las relaciones jurídicas entre iguales, etc.). Esta situación concuerda con el plano de la ejecución de la ley y la norma: mientras el garcianismo tiende a incrementar la intervención de la Iglesia y del Estado en la vida privada, en el liberalismo se amplía el ámbito de lo privado. Sin embargo, esto tampoco se llevó a cabo de manera completa.

El Estado dependía de los saberes especializados de esas órdenes activas para organizar la asistencia e intervención social. En ese sentido, el Estado se desarrolló de la mano de la Iglesia, de sus redes y contactos, así como de su capacidad coercitiva.

El fortalecimiento de los dispositivos de administración y de control del Estado en los dos regímenes confluyó en la búsqueda de una mayor eficacia del aparato estatal. El Estado, concebido como un conjunto de dispositivos de concentración de poder relativamente articulados, desarrolló estrategias

de intervención sobre la población y en medio de eso fue negociando con distintas fuerzas. De hecho, tanto el garcianismo como el liberalismo se inscribieron dentro del largo proceso de gubernamentalización del Estado y de fortalecimiento de la soberanía estatal, punto de partida de ese proceso. No obstante, asumieron de manera diversa su acción e intervención social, lo que dio lugar a políticas y discursos coyunturalmente distintos.

Mientras el garcianismo buscó integrar los modelos jurídicos con los de ordenamiento moral, el liberalismo se basó en la idea del progreso para reglamentar y controlar, intentando, al mismo tiempo, generar un tipo de moral secular o pública, que no estuviera anclada en la religión. El garcianismo significó fortalecer la familia y las corporaciones católicas como núcleo de la sociedad, y ampliar los canales de intervención del Estado católico sobre su funcionamiento. En cambio, en el período liberal, se enfatizó en la construcción de la figura del individuo y del ciudadano. Al intentar diferenciar la esfera de lo público y lo privado, reconoció de manera tácita y en la práctica un dominio privado al que el Estado debía resguardar y proteger, pero sin intervenir en su funcionamiento. El garcianismo estuvo empeñado en la intervención moral del Estado en la vida privada, el liberalismo pretendió dotar al Estado de una capacidad “legal, racional” de mediación en el cumplimiento de las leyes. Se trató de una política pública basada en criterios positivistas que intentaron racionalizar las relaciones entre los individuos y de estos con el Estado.

El garcianismo fortaleció la capacidad coercitiva del Estado y de la Iglesia, mientras el liberalismo estuvo interesado en ampliar los mecanismos de regulación y vigilancia especializados y en desarrollar la capacidad del Estado como ejecutor del orden público y mediador de los conflictos que se presentaban en la sociedad. El autoritarismo garciano, legitimado por un orden divino auspiciado por la Iglesia, se otorgó el derecho a expandirse y ampliarse en la sociedad, y controlar su desenvolvimiento, aunque se vio sujeto a límites que se derivaban del juego real de fuerzas. En los gobiernos liberales, inspirados en principios contractuales, el Estado se fortaleció, pero sin intervenir directamente en los espacios privados. Tanto en uno como en otro caso, la acción estatal estuvo limitada por los poderes locales con cuyas ilegalidades, sistemas punitivos y de reciprocidad asimétrica tuvo que negociar.

Género y Estado

Estos dos proyectos estuvieron condicionados por las relaciones de género y el sistema patriarcal. El garcianismo intervino en la vida de las familias a través de la educación católica, el confesionario y el propio engranaje jurídico, afirmando la autoridad del *pater familias* y, a través de él, la del Estado. El liberalismo no se planteó la problemática de género, como continuación del sistema patriarcal, pero abrió algunos espacios para las mujeres a partir de la educación laica, el matrimonio civil y la administración pública. A esto hay que añadir la acción de las mujeres al crear sus propios contrapúblicos (Goetschel 2007). Aunque no fue mi objetivo en este libro, señalo que también en el campo legal las mujeres adquirieron mayor autonomía y denunciaron a sus maridos por malos tratos o por adulterio. No obstante, el propio liberalismo favoreció el dominio del patriarcado en la vida privada.

Tanto el garcianismo como el liberalismo se inscribieron dentro de una biopolítica del cuerpo, aun cuando la forma en que lo hicieron fuese distinta. Es cierto que quienes fueron acusadas de ser mujeres públicas dejaron de ser objeto de persecución y control moral durante el liberalismo, pero pasaron a ser parte del control de las enfermedades venéreas y de la Policía. Al mismo tiempo, muchas de las formas de control institucionales y domésticas fomentadas por el garcianismo sobre la cotidianidad, continuaron pesando durante el liberalismo. El hogar continuó siendo, junto con los centros de encierro como el Buen Pastor, espacio de control de la servidumbre. Con la Revolución liberal, la Iglesia perdió peso, pero eso no fue necesariamente cierto cuando se trató de instituciones relacionadas con la vida cotidiana. La rehabilitación penitenciaria de las mujeres siguió en manos del Buen Pastor y de las hermanas de la Caridad —en calidad de regentes del centro de reclusión de Santa Marta— durante y después de la época liberal. De igual manera sucedió con las casas de huérfanos, hospitales, escuelas y centros de formación para pobres, patrocinados por la Iglesia; muchos recibían apoyo del Estado.

Gubernamentalidad

Se trató de dos proyectos de gubernamentalidad estatal: una forma autoritaria y autocrática que estableció al Estado como un dispositivo moral que penetró “con su mirada escudriñadora en los resquicios más íntimos de la vida de sus conciudadanos” como sostiene Pattee (1944) y una forma de control positivista, en la cual se atribuyó el papel de mediador y ejecutor del orden y protector de los intereses privados.

En el mundo se asistió, durante el siglo XIX, a un nuevo proceso en el cual se empezó a tomar en cuenta a hombres y mujeres en términos biopolíticos, y a desarrollar una estadística exhaustiva sobre el “estado y la situación de la población” para administrarla mejor. Se produjo, en términos foucaultianos, una estatización de lo biológico, un biocontrol de los seres humanos como especie, lo cual formó parte de una dinámica que se originó en Europa y se extendió globalmente. Aun cuando no siempre se haya tenido conciencia sobre el interés estratégico de la estadística, también en Ecuador empezaron a incluirse, en los informes, referencias a las enfermedades que aquejaban a la población, y a cuantificar el número de enfermos en hospitales y lazaretos. Estas referencias no fueron ajenas a las normativas orientadas al control de las pestes o a las políticas de reordenamiento del espacio.

Aunque existen datos desde la Colonia y el siglo XIX, la estadística y la información sobre aspectos delincuenciales únicamente comienzan a presentarse de manera estructurada en los últimos años del Gobierno garciano, en la medida en que avanza el proceso de construcción y ordenamiento estatal. Durante el régimen liberal, aparecen nuevos elementos que fortalecen esta forma de saber estatal: identificaciones antropométricas, listados de delincuentes y presos, y diversas formas de estadísticas especializadas sobre las condiciones de habitabilidad, salud y enfermedad, nacimientos y muertes, etc., que formaban parte de las estrategias de administración de poblaciones.

En todo caso, cuando se habla de administración de poblaciones, no se hace referencia tanto a formas avanzadas, en un sentido moderno de ejercicio de la biopolítica, como a otras muchas veces rudimentarias. Aun cuando en el último tercio del siglo XIX y los primeros años del siglo XX se

plantearon algunas propuestas de rehabilitación penal, las cárceles no dejaron de ser lugares inhóspitos de reclusión y castigo, en donde los presos no tenían ocupación o eran utilizados para las obras públicas. En cuanto a la acción de la Policía, esta estuvo muchas veces más orientada a normar que a disciplinar. Esto tiene que ver con los comportamientos, las costumbres, la higiene, la reglamentación de los espacios públicos, lo que Norbert Elias (1989) llama “procesos civilizatorios”.

Existen cuestiones que rebasan el ámbito de este libro, pero que quedan abiertas para futuras investigaciones. No se trata únicamente de etapas históricas escasamente trabajadas sin las cuales los momentos de ruptura provocados por el garcianismo y el liberalismo no quedan suficientemente explicados, sino de dinámicas paraestatales relacionadas con formas de violencia y violencia simbólica como la escuela, el sistema hospitalario, o las distintas formas de control de las comunidades indígenas en contubernio con la hacienda. Igualmente, sería interesante entender cómo se constituye la Función Judicial, quiénes la integran, cómo funciona y qué grado de autonomía tenía con respecto a otros poderes. Este tipo de estudios deben ser contextualizados, pero sin dejarse atrapar por una perspectiva ‘epocal’ a partir de la cual unas tecnologías se presentan como naturalmente malas o como naturalmente buenas.

La Policía, por ejemplo, es un dispositivo de seguridad orientado a controlar poblaciones cuya lógica va más allá de cómo se la califica en los distintos regímenes de gobierno. Seguir la pista a la Policía como centro de detención, control estadístico y normativización podría cubrir un campo importante de investigaciones. Resta, además, investigar las prácticas de resistencia, escamoteo y evasión al poder que llevaron a cabo las personas sujetas a la acción punitiva. Desgraciadamente, la información encontrada hasta ahora no da suficiente cuenta de ellos. Como se sabe, y desde una perspectiva también foucaultiana, el poder es una relación que implica tanto el ‘darle la vuelta’ como encontrar formas creativas de oponerse a él.

Siglas y acrónimos

ABFL	Archivo Biblioteca de la Función Legislativa
AHN/Q	Archivo Histórico Municipal de Quito
AHQ/MCyP	Archivo Histórico de Quito del Ministerio de Cultura y Patrimonio
ANE	Archivo Nacional del Ecuador
BEAEP	Biblioteca Ecuatoriana Aurelio Espinosa Pólit
INPC	Instituto Nacional de Patrimonio Cultural

Referencias

Archivos y fondos consultados

Archivo Nacional del Ecuador (ANE)

2^{do} Diario Histórico de la Dirección General de Cárceles

Copiadores del Ministerio del Interior

Documentos sin clasificar de la Intendencia de Policía

Fondo Corte Suprema (Serie Criminales)

Fondo Corte Suprema (Serie Prisiones)

Archivo Histórico Municipal (AHM)

Oficios y Solicitudes al Presidente del Concejo Municipal (1910; 1911; 1861)

Presidio Urbano (1804-1839)

Archivo Biblioteca de la Función Legislativa (ABFL)

Actas Asamblea Nacional Constituyente 1878

Diario de Debates de la Convención Nacional de 1896

Fuentes primarias impresas

- Campuzano, Juan, ed. 1914. *Reglamento de Policía, Consejo Municipal de Quito, 13 de octubre de 1835 (Boletín de información local)*. Quito: Imprenta de Intendencia General de Policía.
- Carvajal, Rafael. 1863. *Exposición del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores dirigido a las Cámaras Legislativas de 1863*. Quito: Imprenta Nacional.
- Código de Policía. Quinta edición especial con las reformas posteriores a 1906*. 1923. Quito: Imprenta Nacional.
- Código Penal de la República del Ecuador sancionado por la Legislatura de 1837*. 1862. Quito: Imprenta del Gobierno.
- Código Penal de la República del Ecuador*. 1906. Quito: Imprenta del Gobierno.
- Código Penal y Código de Enjuiciamientos en Materia Criminal de la República del Ecuador*. 1872. Nueva York: Hallet y Breen.
- Constitución de la República del Ecuador*. 1897. Quito: Imprenta Nacional.
- Convención Nacional del Ecuador. 1869. *Mensaje del Presidente a la Convención Nacional de 1869*. Quito: Imprenta Nacional.
- Crítica a la Ley de Gracia de 1887*. 1994. Quito: Imprenta de M.V. Flor.
- Decreto expedido por el Sr. Presidente de la República D. Eloy Alfaro sobre organización de la Policía de Orden y Seguridad de esta capital*. 1897. Quito: Imprenta Nacional.
- Escritos y discursos de García Moreno*, t. 2. 1923. Quito: Tipografía y Encuadernación Salesiana.
- Espinel, Marcos, ed. 1855. *Exposición que dirige al Congreso del Ecuador en 1855 el Ministro del Interior y Relaciones Exteriores*. Quito: Imprenta del Gobierno.
- Exposición del Ministro de Hacienda a las Cámaras Legislativas de 1867*.
- Exposición del Ministro de Hacienda al Congreso Constitucional de 1875*. Quito: Imprenta Nacional.
- Exposición del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores dirigida a las Cámaras Legislativas del Ecuador en 1865*. Quito: Imprenta Nacional.
- Exposición del Ministro del Interior, Relaciones Exteriores e Instrucción Pública dirigida a las Cámaras Legislativas del Ecuador en 1857*. Quito: Imprenta del Gobierno. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec>

- García, Emilio. 1911. *La rehabilitación del delincuente o elementos para su educación moral*. Quito: Tipografía de la Escuela de Artes y Oficios.
- García Moreno, Gabriel. 1873a. *Mensaje del Presidente de la República del Ecuador a las Cámaras Legislativas de 1873*. Quito: Imprenta Nacional.
- 1873b. *Mensaje del Presidente de la República del Ecuador al Congreso de 1873*. Quito: Imprenta Nacional.
- 1875. *Mensaje del Presidente de la República al Congreso Constitucional de 1875*. Quito: Imprenta Nacional. repositorio.flacsoandes.edu.ec
- Giménez, Adolfo. 1894. *Guía topográfica, estadística, política, industrial, mercantil y de domicilios de Quito*. Quito: Tipografía de la Escuela de Artes y Oficios.
- Informe al Subsecretario de Hacienda a la Convención Nacional de 1878*. Quito: Fundición de Tipos de Rivadeneira.
- Informe del Ministro de Hacienda al Congreso Constitucional de 1871*. Quito: Imprenta de Manuel V. Flor.
- Informes del Ministro de Hacienda al Congreso Constitucional de 1863*. Quito: Imprenta Nacional.
- Informes del Ministro de Hacienda al Congreso Constitucional de 1867*. Quito: Imprenta Nacional.
- Informes del Ministro de Hacienda al Congreso Constitucional de 1873*. Quito: Imprenta Nacional.
- Informes del Ministro de Hacienda al Congreso Constitucional de 1875*. Quito: Imprenta Nacional.
- Informes del Ministro de Hacienda al Congreso Constitucional de 1896*. Quito: Imprenta Nacional.
- Informes del Ministro de Hacienda al Congreso Constitucional de 1898*. Quito: Imprenta Nacional.
- Informe del Ministro de Hacienda al Congreso Constitucional de 1900*. Quito: Imprenta Nacional.
- Informe del Ministro de Hacienda al Congreso Constitucional de 1901*. Quito: Imprenta Nacional.
- Informe del Ministro de Hacienda al Congreso Constitucional de 1902*. Quito: Imprenta Nacional.

- Informe del Ministro de Hacienda al Congreso Constitucional de 1904.* Quito: Imprenta Nacional.
- Informe del Ministro de Hacienda al Congreso Constitucional de 1906.* Quito: Imprenta Nacional.
- Informe del Ministro de Hacienda al Congreso Constitucional de 1908.* Quito: Imprenta Nacional.
- Informe del Ministro de Hacienda al Congreso Constitucional de 1910.* Quito: Imprenta Nacional.
- Informe del Ministro de Hacienda al Congreso Constitucional de 1911.* Quito: Imprenta Nacional.
- Informe del Ministro de Justicia al Congreso de 1898.* Quito: Imprenta Nacional.
- Informe del Ministro de Justicia al Congreso de 1899.* Quito: Imprenta Nacional.
- Informe del Ministro de Justicia a la Convención Nacional de 1906.* Quito: Imprenta Nacional.
- Informe del Ministro de Justicia en 1902.* Quito: Imprenta Nacional.
- Informe del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores dirigido a las Cámaras Legislativas del Ecuador de 1867.* Quito: Imprenta Nacional.
<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec>
- Informe del Ministro de lo Interior y Policía, Beneficencia, etc., al Congreso de 1900.* Quito: Imprenta de la Universidad Central.
- Informe del Ministro de lo Interior y Policía, Obras Públicas, etc., al Congreso de 1903.* Quito: Imprenta Nacional.
- Informe del Ministro de lo Interior y Policía al Congreso de 1908.* Quito: Imprenta Nacional.
- Informe del Ministro del Interior al Congreso de 1904.* Quito: Imprenta Nacional.
- Informe del Ministro del Interior y Policía al Congreso de 1901.* Quito: Imprenta Nacional.
- Informe del Ministro del Interior y Policía al Congreso de 1905.* Quito: Imprenta Nacional.
- Informe del Ministro del Interior y Policía, Beneficencia, Obras Públicas, etc., al Congreso de 1899.* Quito: Imprenta Nacional.

- Informe del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores al Congreso Constitucional de 1871.* Quito: Imprenta Nacional.
- Informe del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1901.* Quito: Imprenta Nacional.
- Informe que a la Nación presenta el Ministro del Interior, Policía, Beneficencia, Obras Públicas en el año 1910.* Quito: Imprenta y Encuadernación Nacionales.
- Informe que el Ministro de Hacienda presenta a la Nación y al Congreso de 1910.* Quito: Imprenta y Encuadernación Nacionales.
- León, Francisco. 1874. *Exposición del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores al Congreso Constitucional de 1873.* Quito: Imprenta Nacional.
- Marcos, Francisco, ed. 1841. *Exposición que dirige al Congreso del Ecuador en 1841 el Ministro de Estado en los Despachos del Interior y Relaciones Exteriores.* Quito: Imprenta de Alvarado y León Espinosa.
- Martínez, Luis A. 1905. "Conferencia". *Revista de la Sociedad Jurídica Literaria* 31 y 32 (6): 1-12.
- Memoria del Ministro de Relaciones Exteriores, Beneficencia, Justicia al Congreso de 1903.* Quito: Imprenta Nacional.
- Mensaje del Ministro de Instrucción Pública al Congreso de 1892.* Ministerio de Instrucción Pública. 1892. Quito: Imprenta Nacional.
- Mensaje del Presidente de la República del Ecuador al Congreso Constitucional de 1871.* Quito: Imprenta Nacional. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec>
- Mensaje del Presidente del Ecuador a las Cámaras Legislativas en 1865.* Quito: Imprenta Nacional.
- Mensaje del Presidente del Ecuador al Congreso de 1861.* Quito: Imprenta Nacional.
- Montalvo, Manuel, ed. 1906. *Informe del Ministro de lo Interior y Policía, Obras Públicas, a la Convención Nacional de 1906.* Quito: Imprenta Nacional.
- Mosquera, Mariano, ed. 1864. *Mensaje al Congreso Extraordinario de 1864.* Quito: Imprenta Nacional.
- 1867. *Exposición del Ministro de Hacienda a las Cámaras Legislativas de 1867.* Quito: Imprenta Nacional.

- Mosquera, Mariano, ed. 1870. *Leyes, Decretos y Resoluciones de la Convención Nacional. Decretos del Poder Ejecutivo en 1869*. Quito: Imprenta Nacional.
- Penitenciaría Nacional. 1917. *Informe correspondiente al año 1917*. Quito: Imprenta y Encuadernación Nacionales.
- Sánchez, Manuel María. 1913. “La delincuencia en el Ecuador”. *Anales de la Universidad Central del Ecuador* 9 y 10 (II): 344-373.
- Solano, Vicente. 1856a. “Pena de Muerte”. *La Escoba* 10 (1): 1-2.
- 1856b. “Continuación del artículo Pena de Muerte”. *La Escoba* 12 (1): 1-2.
- 1856c. “Conclusión del artículo La Pena de Muerte”. *La Escoba* 13 (1): 1-2.
- 1857. “Pena de Muerte”. *La Escoba* 21 (2): 1-2.
- Terán, Luciano. 1906. *Censo de la Población de Quito*. Quito: Imprenta de El Comercio.
- Valverde, Miguel, ed. 1902. *Informe del Ministro de lo Interior, Policía y Obras Públicas al Congreso de 1902*. Quito: Imprenta Nacional.
- Viteri, Aníbal. 1906. “La Pena de Muerte”. *Revista de la Sociedad Jurídico Literaria* 49 y 50 (5): 1-24.

Obras secundarias

- Abrams, Philip. (1977) 1988. “Notes on the Difficulty of Studying the State”. *Journal of Historical Sociology* 1 (1): 58-89. <https://onlinelibrary.wiley.com>
- Aguirre, Andrea. 2010. *Vivir en la fractura. El castigo y la resistencia en la cárcel de mujeres*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional / Abya Yala. <http://repositorio.uasb.edu.ec>
- 2016. “La delincuencia en Quito entre 1860 y 1880: discursos y prácticas de punición, transgresión y resistencia”. Tesis doctoral, Universidad Andina Simón Bolívar. <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/5673>
- Aguirre, Carlos. 2005. *The Criminals of Lima and Their Worlds: The Prison Experience, 1850-1935*. Durham: Duke University Press. <https://www.researchgate.net>

- Aguirre, Carlos. 2008. *Denle duro que no siente: Poder y transgresión en el Perú republicano*. Lima: Fondo Editorial del Pedagógico San Marcos.
<https://revistahistoria.universia.net>
- 2009. “Cárcel y sociedad en América Latina: 1800-1940”. En *Historia social urbana. Espacios y flujos*, compilado por Eduardo Kingman, 209-252. Quito: FLACSO / Ministerio de Cultura.
https://pages.uoregon.edu/caguirre/Aguirre_Carcel.pdf
- Aguirre, Carlos, y Charles Walker, eds. 1990. *Bandoleros, abigeos y montoneros. Criminalidad y violencia en el Perú, siglos XVIII-XX*. Lima: Instituto de Apoyo Agrario / Instituto Pasado & Presente.
<https://www.academia.edu>
- Aguirre, Carlos, y Ricardo Salvatore. (2001) 2017. “Escribir la historia del derecho, el delito y el castigo en América Latina”. *Revista Historia y Justicia* 8 (abril): 224-252. <https://journals.openedition.org/rhj/923>
- Alarcón, César. 2000. *Diccionario biográfico ecuatoriano*. Quito: Fundación Ecuatoriana de Desarrollo.
- Alexander, Linda. 1992. *Las finanzas públicas en el Ecuador 1830-1940*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Alfaro, Rocío. 2002. “Aportes feministas a la teoría del Estado”. *Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica* 40 (100): 119-123.
<https://www.academia.edu>
- Almeda, Elisabet. 2002. *Corregir y castigar. El ayer y hoy de las cárceles de mujeres*. España: Edicions Bellaterra.
- Anderson, Benedict. 1993. *Comunidades imaginadas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Astudillo Espinosa, Celín. 1993. “Fundación del Centro de Salud No. 1”. *Boletín Sanitario*: 9-19.
- Ayala, Enrique. 1978. *Lucha política y origen de los partidos en el Ecuador*. Quito: PUCE.
- 1980. “Estudio introductorio”. En *Federico González Suárez y la polémica sobre el Estado Laico*, 11-52. Quito: Banco Central del Ecuador / Corporación Editora Nacional.
- 2016. *García Moreno: su proyecto político y su muerte*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Paradiso Editores.

- Barragán, Rossana. 1999. *Indios, mujeres y ciudadanos. Legislación y ejercicio de ciudadanía en Bolivia (siglo XIX)*. La Paz: Fundación Diálogo.
- Barrera-Agarwal, María. 2015. *Dolores Veintimilla. Más allá de los mitos*. Quito: Academia Nacional de Historia del Ecuador / Sur Ediciones.
- Beccaria, Cesare. (1774) 2011. *De los delitos y de las penas*. Madrid: Editorial Trotta.
- Borrero, Antonio. 1958. *Refutación del Libro del Rvdo. Padre A. Berthe titulado "García Moreno, Presidente del Ecuador, Vengador y Mártir del Derecho Cristiano"*. Cuenca: Casa de la Cultura Ecuatoriana Núcleo del Azuay.
- Boullant, Francois. 2004. *Michel Foucault y las prisiones*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Bourdieu, Pierre. 2000. *La dominación masculina*. Barcelona: Anagrama.
- 2014. *Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992)*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Buriano, Ana. 2014. "El 'espíritu nacional' del Ecuador católico: política y religión". *Procesos: revista ecuatoriana de historia* 40 (julio-diciembre): 63-89. <http://revistaprosesos.ec>
- Caimari, Lila. 2004. *Apenas un delincuente. Crimen, castigo y cultura en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- 2017. *La vida en el archivo. Goces, tedios y desvíos en el oficio de la historia*. Argentina: Siglo Veintiuno Editores.
- Carrión, Benjamín. 1959. *García Moreno, el santo del patíbulo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cesano, José Daniel. 2006. *En el nombre del orden: ensayos para la reconstrucción histórica del control social formal en Argentina*. Córdoba: Alveroni Ediciones.
- Checa, Sophia. 2012. "Pecadoras e infectadas: la prostituta en la primera mitad del siglo XX". Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar. <http://repositorio.uasb.edu.ec>
- Chiriboga, Manuel. 1980. *Jornaleros y gran propietarios en 125 años de exportación caacaotera*. Quito: Ciesse / Consejo Provincial de Pichincha.
- Clark, Kim. 2004. *La obra redentora. El ferrocarril y la nación en Ecuador 1895-1930*. Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional.

- Coba, Lisset. 2015. *SitiadAs. La criminalización de las pobres en Ecuador durante el neoliberalismo*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Codato, Adriano, y Renato Perissinotto. 2001. “El Estado como institución. Una lectura de las obras históricas de Marx”. *Crítica Marxista* 13: 9-28. <https://www.herramienta.com.ar>
- Colmenares, Germán. 1992. “La hacienda en la Sierra Norte del Ecuador: fundamentos económicos y sociales de una diferenciación nacional (1800-1870)”. *Procesos: revista ecuatoriana de historia* 2: 5-49. <http://revistaprocesos.ec>
- Coronel, Valeria. 2010. “El discurso civilizatorio y el lugar del trabajo en la nación poscolonial”. En *Celebraciones centenarias y negociaciones por la nación ecuatoriana*, coordinado por Valeria Coronel y Mercedes Prieto, 155-207. Quito: FLACSO Ecuador / Ministerio de Cultura.
- Correa, María José. 2005. “Paradojas tras la Reforma Penitenciaria. Las casas correccionales en Chile (1864-1940)”. En *Instituciones y formas de control social en América Latina 1840-1940*, editado por María Silvia Di Liscia y Ernesto Bohoslavsky, 25-48. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Deler, Jean Paul. (1983) 2007. *Ecuador: del espacio al Estado nacional*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Instituto Francés de Estudios Andinos / Corporación Editora Nacional.
- Demélas, Marie Danielle, e Ives Saint-Geours. 1988. *Jerusalén y Babilonia*. Quito: Corporación Editora Nacional / Instituto Francés de Estudios Andinos.
- Desrosières, Alain. 2004. *La Política de los grandes números*. Barcelona: Melusina.
- Elias, Norbert. 1989. *El proceso civilizatorio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Espinosa, José Modesto. s.f. *Artículos de costumbres*. Quito: Ariel.
- Espinosa Tamayo, Luis. (1918) 1979. *Psicología y sociología del pueblo ecuatoriano*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Foucault, Michel. (1978) 2011. *La verdad y las formas jurídicas*. España: Gedisa Editorial.
- 1980. *Microfísica del poder*, 2.^a ed. Madrid: Ediciones la Piqueta.

- Foucault, Michel. 1988. "El sujeto y el poder". *Revista Mexicana de Sociología* 50 (3): 3-20. <http://terceridad.net>
- 2002. *Vigilar y castigar*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- 2005. *La arqueología del saber*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Franco, Marie. 2017. "Presentación a Consideraciones de la criminalidad femenina: el ensayismo liberal (1870-1910)". En *La democracia femenina. Feminismos, ciudadanía y género en la España contemporánea*, editado por Danièle Bussy Genevois, 135-138. Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza.
- Gellner, Ernest. 2001. *Naciones y nacionalismos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Goetschel, Ana María. 2007. *Educación de las mujeres, maestras y esferas públicas. Quito en la primera mitad del siglo XX*. Quito: FLACSO Ecuador.
- 2015. "Género y acción punitiva: una mirada para pensar las violencias contra las mujeres". En *Violencias contra las mujeres. Desafíos y aprendizajes en la Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe*, editado por Gabriel Guajardo y Cristian Rivera, 81-97. Santiago de Chile: FLACSO Chile.
- 2016. "Acción punitiva y construcción de un orden social católico en el Ecuador decimonónico". *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 101: 55-73. <https://www.erlacs.org>
- 2017. "La estadística como sistema de intervención sobre la delincuencia y la conformación del Estado". En *Poderes y personas. Pasado y presente de la administración de poblaciones en América Latina*, editado por Víctor Bretón y María José Vilalta, 107-124. Barcelona: Icaria.
- 2018. "Los debates sobre la pena de muerte en Ecuador, 1857-1896". *Procesos: revista ecuatoriana de historia* 47 (enero-junio): 11-32. <http://revistaprocesos.ec>
- González Suárez, Federico. (1906) 1980. *La polémica sobre el Estado laico*. Quito: Banco Central del Ecuador / Corporación Editora Nacional.
- Guerrero, Andrés. 1991. *La semántica de la dominación*. Quito: Libri Mundi.
- 1998. "Ciudadanía, frontera étnica y compulsión binaria". *Íconos* 4: 112-123. doi.org/10.17141/iconos.4.1998.571

- Guerrero, Andrés. 2000. “El proceso de identificación: sentido común ciudadano, ventriloquía transescritura”. En *Etnicidades*, compilado por Andrés Guerrero, 9-77. Quito: FLACSO Ecuador / Ildis. <http://biblio.flacsoandes.edu.ec>
- 2010. *Administración de poblaciones, ventriloquía y transescritura*. Quito: FLACSO Ecuador / Instituto Francés de Estudios Andinos.
- Hamerly, Richard. 1977. “Los informes ministeriales y registros oficiales del siglo XIX como fuentes cuantitativas”. *Revista del Archivo Histórico del Guayas* 6 (11).
- Henderson, Peter. 2010. *Gabriel García Moreno y la formación de un Estado conservador en los Andes*. Quito: Gráficas Iberia.
- Hobsbawm, Eric, y Terence Ranger, eds. 2002. *La invención de la tradición*. Barcelona: Crítica.
- Ibarra, Hernán. 1993. “Nos encontramos amenazados por todita la indiada”. *El levantamiento de Daquilema (Chimborazo 1871)*. Quito: Cedis.
- Juliano, Dolores. 2010. “La criminalización de las mujeres. Estigmatización de las estrategias femeninas para no delinquir”. En *Las mujeres en las prisiones*, coordinado por Fanny Añaños, 25-44. España: Gedisa.
- Kingman, Eduardo. 1999. “Del hogar cristiano a la escuela moderna: la escuela como modeladora de *habitus*”. *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines* 3 (28): 345-360. <http://www.redalyc.org>
- 2006. *La ciudad y los otros. Quito 1860-1940. Higienismo, ornato y policía*. Quito: FLACSO Ecuador / Universidad Rovira i Virgili. <http://biblio.flacsoandes.edu.ec>
- 2007. “De la beneficencia de antaño a la auténtica caridad”. En *Antología de Historia*, compilado por Jorge Núñez, 125-147. Quito: FLACSO Ecuador / Ildis. <http://biblio.flacsoandes.edu.ec>
- Kingman, Eduardo, Ana María Goetschel y Cecilia Mantilla. 1989. “Obras públicas y fuerza de trabajo indígena (el caso de provincia de Pichincha)”. En *Las ciudades en la historia*, coordinado por Eduardo Kingman, 357-383. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad / CONUEP / Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Central del Ecuador.
- Kingman, Eduardo, y Ana María Goetschel. 2014. “El presidente García Moreno, el Concordato y la administración de poblaciones en el

- Ecuador de finales del siglo XIX y comienzos del XX”. *Revista Historia Crítica* 52 (enero-abril): 123-149. <https://www.researchgate.net>
- Kingman, Eduardo, y Blanca Muratorio. 2014. *Los trajines callejeros. Memoria y vida cotidiana, Quito, siglos XIX-XX*. Quito: FLACSO Ecuador. <http://biblio.flacsoandes.edu.ec>
- Larco, Carolina. 2011. “Visiones penales y regímenes carcelarios en el Estado Liberal de 1912 a 1925”. Tesis doctoral, Universidad Andina Simón Bolívar.
- Le Gouhir, José. 1921. *Un gran americano: García Moreno*. Quito: Prensa Católica.
- Loor, Wilfrido. 1966. *Cartas de García Moreno (1862-1867)*. Quito: Editorial Ecuatoriana.
- MacKinnon, Catharine. 1995. *Hacia una teoría feminista del Estado*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Manguashca, Juan. 1994. “El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895”. En *Historia y región en el Ecuador 1830-1930*, editado por Juan Manguashca, 355-420. Quito: Corporación Editora Nacional / FLACSO Ecuador / CERLAC.
- 2005. “El proyecto garciano de modernidad católica republicana en Ecuador, 1830-1875”. En *La mirada esquivada. Reflexiones históricas sobre la interacción del estado y la ciudadanía en los Andes (Bolivia, Ecuador y Perú) siglo XIX*, editado por Marta Irurozqui Victoriano, 233-259. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Maldonado, Viviana. 2009. “Aborto, política y religión en el Ecuador. Un análisis filosófico en la coyuntura de la Asamblea Nacional Constituyente”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- Mata, Humberto. 1968. *Dolores Veintimilla asesinada*. Cuenca: Editorial Biblioteca Cenit.
- Mera, Juan León. 1982. *Cantares del pueblo ecuatoriano*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Miño Grijalba, Wilson. 2015. *Una mirada histórica a la estadística del Ecuador*. Quito: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).
- Miralles, Teresa. 1983. “La mujer: el control informal”. En *El pensamiento criminológico. Estado y control*, coordinado por Juan José Bustos y Roberto Bergalli, 121-148. Barcelona: Ediciones Península.

- Miranda, Francisco. 1974. *Las religiosas del Buen Pastor en el Ecuador (rasgos históricos)*. Quito: Imprenta del Colegio Don Bosco.
- Moreno Yáñez, Segundo. 1977. *Sublevaciones indígenas en la Audiencia de Quito. Desde comienzos del siglo XVIII hasta finales de la Colonia*. Quito: Centro de Publicaciones de la PUCE.
- Naranjo, Hugo. 1956. *Historia de la Policía en el Ecuador*. Quito: Talleres Gráficos Nacionales.
- Nencel, Lorena. 2000. *Mujeres que se prostituyen. Género, identidad y pobreza en el Perú*. Lima: Flora Tristán.
- Neocleous, Mark. 2010. *La fabricación del orden social. Una teoría crítica sobre el poder de policía*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Ortiz González, Edison. 1997. “La Penitenciaría: otra aproximación a la modernidad chilena decimonónica”. *Última Década* 6: 1-23.
<http://www.cidpa.cl/wp-content/uploads/2013/05/6.2-Gonzalez.pdf>
- Palomeque, Silvia. 1990. *Cuenca en el siglo XIX. La articulación de una región*. Quito: FLACSO Ecuador / Abya Yala.
- Pateman, Carole. 1999. *El contrato sexual*. Madrid: Antrophos / Universidad Autónoma Metropolitana.
- Pattee, Richard. 1944. *García Moreno y el Ecuador de su tiempo*. Quito: Editorial Ecuatoriana.
- Pérez de Oleas, Laura. 1962. *Historias, tradiciones y leyendas ecuatorianas*. Quito: CCE.
- Piccato, Pablo. 1997. “La construcción de una perspectiva científica: miradas porfirianas a la criminalidad”. *Historia Mexicana* 47 (1): 133-181.
<https://historiamexicana.colmex.mx>
- 2010. *Ciudad de sospechosos: crimen en la ciudad de México 1900-1931*. México D.F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Ponce, Pilar. 1990. *Gabriel García Moreno*. Quito: Editorial El Conejo.
- Prieto, Mercedes. 2004. *Liberalismo y temor. Imaginando los sujetos indígenas en el Ecuador postcolonial, 1895-1950*. Quito: FLACSO Ecuador / Abya Yala.
- comp. 2017. *El Programa Indigenista Andino 1951-1973. Las mujeres en los ensambles estatales del desarrollo*. Quito: FLACSO Ecuador / IEP.

- Quintero, Rafael, y Erika Silva. 1998. *Ecuador: una nación en ciernes*. Quito: FLACSO Ecuador / Abya Yala.
- Quijada, Mónica, Carmen Bernard y Arnd Scheneider. 2000. *Homogeneidad y nación. Con un estudio de caso: Argentina, siglos XIX y XX*. Madrid: CSIC.
- Quiroz-Pérez, Lissel. 2010. “La haute magistrature péruvienne au coeur de la construction de l’Etat péruvienne du xixe siècle”. *Bulletin de l’Institut Pierre Renouvin* 32: 129-135. <https://www.cairn.info>
- Robalino, Luis. 1948. *Orígenes del Ecuador de Hoy*. García Moreno. Quito: Talleres Gráficos Nacionales.
- Rodríguez, Hernán. 2010. “Solano, Dolores Veintimilla y la pena de muerte”. En *Libro de Homenaje a Plutarco Naranjo Vargas*, compilado por Jorge Núñez Sánchez, 175-198. Quito: Academia Nacional de Historia.
- Saldarriaga, Alberto, Alfonso Ortiz y José Pinzón. 2005. En *En busca de Thomas Reed. Arquitectura y política en el siglo XIX*. Bogotá: Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá Archivo de Bogotá / Universidad Mayor de Colombia / Colegio de Arquitectos del Ecuador provincial de Pichincha / Corporación La Candelaria Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Salvatore, Ricardo. 2010. *Subalternos, derechos y justicia penal. Ensayos de historia social y cultural argentina 1829-1940*. Barcelona: Gedisa.
- Schiavone, Aldo. 2009. *Ius: la invención del derecho en Occidente*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editora.
- Segato, Rita Laura. 2011. “Género y colonialidad: en busca de claves de lectura y de un vocabulario estratégico descolonial”. En *Feminismos y poscolonialidad. Descolonizando el feminismo desde y en América Latina*, compilado por Karina Bidaseca y Vanesa Vásquez Laba, 17-48. Buenos Aires: Ediciones Godot.
- Skocpol, Theda. (1990) 2007. “El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis e investigación actual”. En *Política: teoría y métodos*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Soifer, Hillel. 2015. *State Building in Latin America*. Cambridge: University Press. doi.org/10.1017/CBO9781316257289

- Tarrow, Sidney G. 1977. *Between Center and Periphery: Grassroots Politicians in Italy and France*. New Haven: Yale University Press.
- Thompson, E.P. 1995. *Costumbres en común*. Barcelona: Editorial Crítica.
- Torre, Patricia de la. 1998. *Lo privado y lo público en el Estado ecuatoriano. La Junta de Beneficencia de Guayaquil*. Quito: Abya Yala.
- Tovar, Hermes. 1986. "Problemas de la transición del Estado colonial al Estado nacional (1810-1850)". En *Estados y naciones en los Andes. Hacia una historia comparativa: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*, compilado por Jean Paul Deler e Ives Saint Geours, 369-395. Lima: Instituto de Estudios Peruanos / Instituto Francés de Estudios Andinos.
- Viforcós, María. 1999. "Los recogimientos, de centros de integración social a cárceles privadas: Santa Marta de Quito". En *Ciudad y vida urbana en la época colonial*, editado por Jorge Núñez Sánchez, 203-236. Quito: Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Central del Ecuador.
- Weber, Max. 1977. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Williams, Derek. 2007. "La creación del pueblo católico ecuatoriano (1861-1875)". En *Cultura política en los Andes (1750-1950)*, editado por Cristóbal Aljovín de Losada y Nils Jacobsen, 319-373. Lima: Universidad de San Marcos / Cooperación regional francesa para los países andinos.

En este libro se utiliza la fuente tipográfica
Adobe Garamond

Se terminó de
imprimir en julio de 2019
en Editorial Abya Yala
Quito-Ecuador