

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

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

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

**Quito, enero de 1994**

## INDICE

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

---

## INTRODUCCION

La Independencia fue un acontecimiento que provocó situaciones inéditas. La ruptura política que marcó el fin del periodo colonial, generó la necesidad de elaborar un nuevo discurso, que diera legitimidad a los regímenes republicanos recién inaugurados. Era claro que las bases fundamentales que debían regir la existencia de la República, tenían que diferenciarse nítidamente de aquellas que habían sustentado el ordenamiento colonial contra el cuál se estaba irrumpiendo.

Este discurso, llamado a dar sistematización conceptual a una nueva realidad política, no estuvo exento de contradicciones. El liberalismo propugnado por los criollos para hegemonizar la lucha antihispana, pronto devino en contraproducente para los intereses de gran parte de la sociedad descolonizada, incluso para aquellos que en un comienzo se sentían representados con tal esquema, pues el principismo extremo no resultaba coherente con una situación de guerra; incluso, una vez que la potencia colonial dejó de ser un peligro, pudo percibirse como una amenaza al orden de dominación imperante. Fue el momento en donde el "criterio de realidad" se hizo necesario, mediatizando las fórmulas abstractas y delineando las características esenciales que mostrarían las repúblicas acabadas de fundarse.

---

En ese sentido, la coyuntura independentista provocó un alto dinamismo político. Los diversos intereses que discurrían en la sociedad, debieron mostrar sus aptitudes en la lucha y consenso político, para presionar con éxito en la dirección que debía adoptar la nueva institucionalidad estatal. Algunas veces, la participación apelaba a un sentido de clase, otras veces a un componente étnico, pero no eran las únicas variables; también existieron situaciones en donde los agentes recurrían al atributo funcional, como la burocracia estatal, a los privilegios corporativos, en el caso de los eclesiásticos, e, incluso, al criterio regional o local.

En la región andina la dimensión indígena fue un aspecto crucial en donde se localizó el debate del momento. No podía ser de otra manera, en tanto esta población presentaba factores decisivos para dilucidar sobre la naturaleza de la República, al margen de su decisivo peso demográfico. En primer lugar, el esquema colonial la había diferenciado claramente del resto de la sociedad, situación que no podía seguir reproduciéndose en un ambiente republicano basado en la igualdad jurídica de sus miembros. En segundo término, la intangibilidad de sus tierras mediante el reconocimiento de las comunidades, estatuida por la legislación colonial, no guardaba sintonía con las aplicaciones liberales. Por último, las obligaciones fiscales no podían sustentarse en excepciones, tal como se entendía la existencia de un tributo único para esta población en la colonia, bajo el argumento de la protección.

---

Un problema que parecía tener en sus comienzos, una simple solución declarativa, más pronto que tarde reveló su inmensa complejidad: no existió ningún rubro significativo en la construcción de los nuevos estados, en donde "lo indígena" no haya sido determinante. Fue así que todos los actores políticos y sociales tuvieron que construir su propia imagen del indígena, ya sea positiva o negativa, con la finalidad de imponer su posición frente a las otras fuerzas.

Cabe entonces preguntarse, cómo el diseño de la política estatal fue afectada por la *impronta* indígena. Es obvio que resultaba un factor decisivo para proceder en aspectos fiscales y agrarios, aunque no lo era menos cuando se ponía a la orden del día temas tan disímiles como la educación, la religión, las obras públicas, etc. En suma, el sistema no podía guardar coherencia y, aún más, no podía siquiera funcionar sin resolver los retos lanzados desde aquel sector.

Ahora, resta por encontrar un registro que permita el acceso a esta información. La producción legal, si entendemos en algo sus procedimientos y formas, bien puede servir para esta finalidad. Más allá de la declaración escrita, la ley es esencialmente un acto de creación e interpretación y, por lo mismo, su contenido político es concluyente. Al saber quiénes, para qué y por qué, se hacen las leyes de un país, se tendrá un cuadro preciso del funcionamiento de las redes de poder; porque evidencian la lucha política entre las fuerzas congregadas, por ejemplo, en los órganos ejecutivo y

---

legislativo, revelando también las formas y grados de participación que tienen las fuerzas sociales sin representación directa en los órganos estatales.

Incluso, más importante que el acto de creación que antecede a la formulación escrita de las leyes, es la interpretación de sus mandatos por parte de las autoridades competentes. Cómo se entiende la aplicación o no de una ley, es en sí misma una acción también creadora, en tanto adecúa el Derecho a los hechos singulares. La función interpretativa es la que otorga margen al poder discrecional de las autoridades estatales, y éste aumentará mientras menores sean las posibilidades reales de control. A su vez, el espacio de maniobra obtenido fundamentará las relaciones entre ese poder funcional con los poderes sociales: es en este nivel donde se juega en gran medida la legitimidad de la legalidad emanada desde el Estado.

En las páginas siguientes aplicaremos este esquema, para acercarnos a las situaciones que produjo "lo indígena" cuando se intentó construir el Estado republicano en el Ecuador y explicar cómo esta dimensión fue determinante para entender el colapso que sufrió el primer ordenamiento republicano del Ecuador, hacia finales de los años cincuenta del siglo pasado.

## CAPITULO I

## UN ERRATICO INICIO

## 1. EL PANORAMA

El principio rector que utilizó el Estado colonial para vincular a la población indígena con sus formas organizativas, fue tipificando su condición de conquistados.

Por ese motivo los indios merecieron un status jurídico especial, imponiéndose sobre ellos un criterio de diferencia, dentro de una supuesta igualdad compartida por todos los súbditos de la Corona que no se condecía con los hechos. La operación realizada buscaba así eliminar las evidentes contradicciones que generaba un cuadro normativo que no podía dar cuenta de la nueva realidad, y por ello no debe sorprender que los derivados de la misma, es decir la protección, por un lado, y la explotación, por el otro, tuvieran efectivamente una misma matriz y no se opongan entre sí.

Los intentos de dar forma a nuevos criterios de organización política, luego de la caída del orden colonial, tuvieron necesariamente que enfrentarse a esta estructura consolidada y profundamente internalizada por las élites dominantes a través de trescientos años.

Por otro lado, la crisis independentista no encontró al territorio colonial español en América del Sur articulado por un solo gran polo de atracción económica, como había ocurrido en los siglos anteriores, sino segmentado por una desigual dotación de recursos frente a la nueva demanda del mercado mundial, lo que condujo a una novedosa diferenciación entre sus regiones, incluso desde antes que se planteara la ruptura.

Ambas cuestiones fueron importantes para entender los notables matices que registraron los criollos sobre las castas. La percepción de los asentados en regiones donde los indígenas eran mayoritarios e, incluso, actores de grandes sublevaciones, fue diferente a la de aquellos ubicados en una periferia en donde además de lo escaso de esta población, tuvieron enormes ventajas con el reordenamiento de la economía mundial y, por ende, el intento de eliminar las restricciones mercantiles y corporativas impuestas por la Colonia era el resultado casi natural.

Bajo estas circunstancias, es evidente que los mayores influjos republicanos y liberales provinieran de las últimas y la imposición de estas nociones sobre las primeras encontrarán una fuerte resistencia y, en última instancia, las mediatizara de manera significativa.

### 1.1. *Alta Movilidad Social en Venezuela.*-

Algo revelador de estas determinaciones es, sin duda, el hecho de que en 1811 Venezuela haya proclamado simultáneamente

---

la independencia y la república. El escenario fue compuesto por múltiples elementos. En primer lugar, los acontecimientos mundiales afectaron a esa región incluso de manera más directa que en Chile o Río de la Plata; por ejemplo, el ideario de la revolución francesa y la amenaza de lo ocurrido en Haití siempre estuvieron presentes en las dilucidaciones de la élite, en tanto justificaron las importantes revueltas de esclavos ocurridas en el pasado inmediato. Luego, Venezuela había estado procesando desde mediados del siglo XVIII una gran expansión agrícola cacaotera, interrumpida por la guerra. En tercer lugar, este crecimiento económico implicó cambios sociales rápidos y profundos: aumentó la población esclava pero también otorgó grandes oportunidades de éxito a los negros libres, alarmando a los "mantuanos" recelosos de las potencialidades mostradas por este sector. Por último, los criollos venezolanos sustentaban su inspiración ideológica sin gran apego a la tradición, muestra de su reciente importancia en el mundo colonial, permitiéndoles tener una actitud más abierta a la innovación (Lynch, 1976: 213-220).

La sociedad venezolana, entonces, presentaba claras fisuras internas que la habían preparado para volverse contra sí misma, encaminando a los dirigentes del movimiento hacia una actitud contestataria frente al ordenamiento colonial sin perder de vista el control necesario que debía imponerse sobre las castas. (Halperin, 1985: 137).

## 1.2. *Nueva Granada, Un Comercio Ahogado.-*

En Nueva Granada las condiciones para enfrentarse al predominio colonial también habían madurado, aunque bajo circunstancias diferentes. Una visible especialización regional dinamizó el mercado interno colonial permitiendo un importante grado de autosuficiencia. Esta característica dió ocasión para que en el consumo primara la producción local sobre la extranjera, cuestión potencializada por la política de restricciones comerciales llevado a cabo por el gobierno colonial.

Las reformas borbónicas, dirigidas a ampliar el mercado para los bienes metropolitanos, tomó la forma de una competencia en desigualdad de condiciones para la actividad local, pues la política practicada debía también inhibir cualquier intento de ampliar o mejorar su capacidad productiva para hacer frente a las nuevas pautas. Esta situación afectó sensiblemente el sector manufacturero, sobre todo en la región de la faja oriental, donde además de existir una considerable actividad transformadora, era sede de los centros urbanos más importantes y poseía la mayor densidad demográfica (Lynch, 1976: 255-260; Ospina, 1987: 47-110).

Los resultados fueron los esperados, pues el malestar frente a onerosas intervenciones del Estado en la actividad económica eran de larga data. Pronto los criollos optaron por delinear una respuesta política, frente a la ausencia de un criterio económico que interpretara su posición. Así, la

---

percepción cada vez más clara de un cambio en el régimen de gobierno empezó a manifestarse y se centraba sobre las faltas de oportunidades que tenía el elemento nativo para involucrarse en las decisiones tomadas para su territorio. Pero, por otro lado y simultáneamente, los criollos también debieron asumir el asunto del control social, dado la amplitud de las revueltas que escenificaba la población esclava, eje sobre el cual descansaba la gran propiedad terrateniente.

Tanto en Venezuela como en Nueva Granada la cuestión indígena estuvo presente de manera tenue, porque esta población no era mayoritaria en aquellas regiones y un problema crucial, como era el de la propiedad de la tierra, no pasaba por este tipo de designios. En otras palabras, en el programa impulsado no tenía sentido asignar roles para aquel sector.

### 1.3. *La Insuperable Depresión de Quito.-*

En cambio, el territorio que correspondía a la Audiencia de Quito manifestó otro tipo de comportamiento. Con una inmensa mayoría indígena en sus serranías y una población escasa en sus costas, el periodo emancipatorio les llegó en el momento que procesaba un cambio en los patrones de acumulación.

El eje productivo estaba desplazándose desde la sierra hacia la costa desde mediados del siglo XVIII, evidenciado por la crisis final de la actividad obrajera del interior y el

---

crecimiento de la exportación cacaotera en el litoral. Esta situación no supuso una reconversión de los patrones productivos de la sierra, ya sea por incapacidad endógena para transformar los excedentes en inversión o por el débil eslabonamiento sugerido por la economía costeña.

La consecuencia más visible fue que el espacio bajo el control político de Quito no tuvo un sentido de integración. En su lugar, lo que exhibió fue la exarcebación del dinamismo regional que dificultó en gran medida la disolución de las relaciones sociales que funcionaban en la sierra. En todo caso, los hacendados serranos no tuvieron otra opción que seguir captando una renta originada en la coerción de la fuerza de trabajo indígena bajo modalidades tradicionales.

En estas condiciones, la Audiencia de Quito se asimila al proyecto político de la Gran Colombia mostrando características muy diferentes a las poseídas por Venezuela y la Nueva Granada. Los principios políticos regidos por los ideales republicanos y una concepción liberal para la economía, fueron sin duda un intento bastante coherente para conducir una realidad tal como se mostraba en estas dos últimas regiones, pero perdía enormemente su eficacia cuando se proponía para zonas, como la serranía ecuatoriana, en donde la tradición con claras raíces coloniales estaba en pleno funcionamiento y las posibilidades de un cambio desde y por la legislación republicana y liberal eran muy remotas, por no decir nulas.

---

En las páginas siguientes trataremos de encontrar los elementos que entraron en juego cuando aconteció el referido intento, a partir de la dinámica que se produjo entre las diversas fuerzas políticas y los resultados que esta tensión ocasionó con respecto a la población indígena que en los términos de la Gran Colombia se hallaba casi exclusivamente recluída en la sierra ecuatoriana.

## 2. BOLIVAR EN LA ESCENA

El inicio del periodo republicano no implicó que los indígenas hayan podido superar una situación de miseria social y legal, heredada de la Colonia, al menos durante las cuatro décadas posteriores a 1822 (Van Aken, 1983: 50). Si bien la crisis política fue importante para entender este panorama, lo categórico en los territorios de la Gran Colombia fue el estado desastroso de las finanzas (Bushnell, 1966: 95).

El resultado de la participación colombiana en el proceso de Independencia fue mucho más allá de lo permitido por sus propios recursos, ocasionando una situación de permanente bancarrota que contribuyó más que ningún otro factor para el desarrollo político inmediato, especialmente en lo que refiere al colapso del republicanismo (Idem.).

### 2.1. *El Orden de las Ideas.* -

Entonces, ubiquémonos por el momento en desentrañar

---

aquello conocido como la idea republicana y ver en ella una marca muy personal de Simón Bolívar. El ideal político de Bolívar tuvo directa correspondencia con el bagaje cultural que adquirió durante su permanencia en Europa, en donde el ambiente encontrado fue propicio para adoptar las nociones que serían determinantes para el resto de su vida (Brading, 1983:9)<sup>1</sup>.

Una característica fundamental del bosquejo bolivariano fue su asimilación de los preceptos clásicos, sin explayarse sobre las glorias del pasado indígena o sobre los crímenes de la conquista, a diferencia de lo acontecido en el antiguo Virreinato de Nueva España, en donde este tipo de registro sirvió para justificar el proceso emancipatorio (Idem.: 11; Lafaye, 1974; Martínez Pelaéz, 1971). El flanqueo al pasado propio fue acompañado por un gran interés en prescribir las tareas hacia el futuro<sup>2</sup>, regido por un acomodo de las leyes a las situaciones y características particulares de cada pueblo, y no por el intento de cambiarlas.

Ello le condujo a aseverar que lo adecuado para nuestros

---

<sup>1</sup> Para Brading el republicanismo clásico se entiende por algo más que el simple repudio a la monarquía. También significa aceptar que el hombre adquiere o posee "virtud" solo como ciudadano de una república (Brading, 1983: 9-10). No está demás recordar que la posición anterior reproduce casi textualmente a Montesquieu.

<sup>2</sup> Muy claro ensu "Carta de Jamaica" y ensu "Discurso de Angostura", en donde, otra vez, veremos la gran influencia de los escritos de Montesquieu sobre su pensamiento.

---

países era una Constitución balanceada en donde junto a una fuerte presencia del poder Ejecutivo existiera un Poder Judicial independiente, una Asamblea elegida popularmente y un Senado hereditario. Fue esto último lo que le acarreó las mayores críticas<sup>3</sup>; frente a lo cual adujo que esta institución serviría para establecer una democracia moderada que impidiera una democracia absoluta pronta a degenerar en un gobierno tiránico y déspota (Brading, 1983: 11).

Los resultados concretos fueron, más tarde, cuando se formuló la Constitución boliviana, la restricción del ejercicio de los derechos cívicos únicamente a aquellos ciudadanos letrados y solventes, y la eliminación virtual de las elecciones (Idem.: 12).

Los resultados finales fueron producto de la evolución ideológica que maduró Bolívar con el transcurrir de los años, y esta circunstancia no debe extrañar. Los Libertadores fueron hombres de acción más no finos teóricos y, por lo mismo, uno de sus elementos característicos fue el **diletantismo** (Masur, 1980), pronto a solucionar un problema concreto sin detenerse demasiado en la coherencia doctrinaria que ello produciría. La Emancipación fue, en todo caso, una

---

<sup>3</sup> Sobre todo desde el momento que Bolívar intentó incorporar como senadores a los caudillos insurgentes, los terratenientes que habían servido durante la primera República venezolana, y funcionarios del gobierno, demandando la posesión de al menos 6,000 pesos en bienes para acceder a tal investidura.

---

época de **inventiva** (Demélas y Saint-Geours, 1988: 34) en donde se hizo necesario inaugurar nuevos criterios para interpretar y entender los hechos, acaso apoyados en aquellas ideas recibidas pero modificados reiteradamente a la luz de la experiencia cotidiana (Romero, 1977: XXII).

Aun así, el movimiento independentista no fue una mera rebelión sin ningún principio motivante, pues es evidente que la direccionalidad del mismo tuvo que ver con un ataque frontal a los principios monárquicos y de la jerarquía étnica, asociados con la construcción de repúblicas autónomas basadas en la igualdad legal (Brading, 1983: 16) y el mal no estuvo, quizás, en la imitación (que no la hubo) sino en la ilusión vanguardista de querer imponer estructuras modernas a poderosas sociedades tradicionales (Demélas y Saint-Geours, 1988: 34).

## 2.2. *El Duro Aprendizaje.*-

Bolívar asimiló la derrota de la primera república venezolana, acentuando los motivos autoritarios en su sistema de ideas. La Patria Boba había sido una república patricia, en donde el poder fue administrado por una cerrada y monopólica oligarquía, permitiendo que los sectores populares excluidos fueran aprovechados por la causa realista y lograran derrotar en toda la línea a la incipiente formación republicana.

Desde ese momento Bolívar tuvo la completa seguridad que al enemigo no se le podía superar mediante "repúblicas aéreas", construidas a partir de sociedades cargadas de lacras provenientes del viejo orden. La revolución, argumentaba, necesitaba imponerse mediante la guerra y para ello resultaba imprescindible dar forma a un poder centralizado y autoritario, sostenido por un ejército regular y disciplinado (Halperin, 1985: 139). Pero, el éxito también le fue esquivo a esta estrategia: al igual que en 1812, el ingreso a Caracas al año siguiente, fracasa al no conseguir apoyo viable en la sociedad venezolana, mientras que los peninsulares lograban lanzar hacia la ciudad a los llaneros capitaneados por Boves.

En suma, el periodo comprendido entre 1810 y 1814 fue un momento de adaptación a las nuevas circunstancias que imponía la coyuntura mundial; en donde lo más resaltante fue la recomposición de la monarquía española luego del lapsus napoleónico, permitiendo su incorporación activa en la lucha librada en territorio colonial. Esto definió mejor los campos en conflicto, en el preciso momento en que se tomaba conciencia sobre los límites de la revolución para movilizar recursos humanos y materiales.

### 2.3. *Guerra y Política.*-

A partir de entonces, la guerra y su organización se esbozan como los elementos primordiales de la acción independentista, no para aspirar a un nuevo tipo de Estado

---

concordante con los principios políticos y sociales que la revolución había agitado en sus momentos radicales, sino como el desenlace natural de un movimiento que aspira explícitamente a un nuevo equilibrio entre los motivos revolucionarios y los conservadores (Idem.: 156). Bajo este horizonte, el financiamiento de la campaña se presentó como un obstáculo solo salvable con criterio pragmático.

Pero la guerra también impuso la necesidad de resolver otros entrapmes. Hasta 1816 Bolívar dejó en segundo plano rasgos muy saltantes del orden colonial. Ni en su Manifiesto de Cartagena, ni en sus Cartas de Jamaica, incide en el problema de las desigualdades étnicas. Pero la realidad estaba pronta a plantearle el dilema.

Al reingresar a Venezuela en 1816 el núcleo patriota de Angostura le mostró cambios importantes en la composición social de los revolucionarios: ahora primaban los negros libres y no los plantadores, y era Piar el que dominaba la situación llamando a la separación étnica. Bolívar estaba seguro que la guerra de castas conduciría inevitablemente a la derrota y la manera que encontró para oponerse a la ascendencia de Piar fue proponiendo una república ciega a las diferencias. Así afirmaba aquella actitud que otorgaba primacía a la necesidad política del momento y sobre ella aplicó las nociones que determinarían la esencia del nuevo Estado.

---

Obviamente no era un sentido democrático el que se filtraba desde aquella consigna. Por el contrario, el control social basado en un equilibrio étnico que asegure la preeminencia de los criollos era lo determinante, puesto que la solución final optaba, como hemos visto, por una organización estatal centralizada y excluyente que reprodujera la vigencia de una sociedad jerarquizada (Idem: 217).

### 3. EL CONGRESO DE CUCUTA

#### 3.1. *El Impuesto Universal.*-

Con esta serie de criterios se debate en el Congreso de Cúcuta, intentándose dejar sentadas las bases para el desarrollo liberal. Las opiniones vertidas incidieron sobremanera en las reformas fiscales, las cuales se tomaron como parte de la reorganización política que intentaba llevarse a cabo. En el pensamiento de los ideólogos de la época se confundía el cambio del régimen fiscal con la renovación de la economía nacional pues parecían no dudar que además de la independencia política y de la consiguiente extensión de las libertades civiles, una revisión en el sistema de tributación era indispensable para estimular grandes actividades y llevar a gran altura la vida económica del país (Ospina, 1987: 114-15).

Una de las innovaciones esenciales fue la introducción de la contribución directa; iniciada con la ley del 30 de

---

setiembre de 1821 pero suspendida temporalmente mediante un decreto dado en mayo de 1823 y abandonada en 1826 (Idem.: 117). Una trayectoria rápidamente cumplida, que habla por sí sola sobre la inaplicabilidad de tal norma.

Bajo esta circunstancia, no resultan claros los motivos que condujeron a la eliminación de algunos renglones importantísimos del sistema fiscal colonial. Entre ellos estuvo el tributo indígena cuya supresión, en todo caso, fue menos seria de lo que suponían los legisladores ya que a partir de entonces los indígenas estaban sujetos a pagar en vez de aquel todos los impuestos regulares y, aún más, porque hasta 1825 se seguía cobrando en el territorio donde éste era más importante, es decir, el Ecuador (Bushnell, 1966: 96-113; Palomeque, 1989: 1)

### 3.2. *El Tributo Indígena.*-

¿Por qué se procedió, entonces, hacia esa dirección si era evidente el incumplimiento? Hasta el momento la supresión del tributo indígena había sido una materia ya tratada no solo en el Congreso de las Provincias Unidas (1811) y en el Congreso de Angostura (1819), sino incluso durante el periodo de reformas llevadas a cabo por el régimen borbónico.

Desde mediados del siglo XVIII cundió la idea del individualismo agrario basado en la supresión y parcelamiento de las comunidades, pero la creciente importancia del tributo

---

indígena en los ingresos fiscales, congeló la iniciativa. Con la República, las razones económicas y sociales fueron acompañadas de las políticas: los nuevos Estados necesitaban sustentarse en naciones homogéneas bajo la égida del sector criollo, lo que implicaba el desmontaje de la antigua "república de indios" (Halperin, 1985: 197).

Podemos sospechar que bajo estas consideraciones, el Sr. Pedro Carbajal optó por pedir la libertad de tributos para los indígenas el 16 de julio de 1821, en el recinto del Congreso de Cúcuta. El pedido fue tomado en cuenta dos semanas después siendo argumentado por Joaquín Borrero y Antonio Briceño, para quienes la supresión se justificaba por el único criterio de la injusticia. La respuesta fue tumultuosa e incisiva, haciendo notar que la proposición era "**descarnada e informe**" al no relacionar dicha supresión con asuntos conexos como el repartimiento de tierras, la dotación para funcionarios eclesiásticos, etc. pidiendo, en su lugar, la presentación de un proyecto mejor organizado.

Pero, al darse la votación la propuesta de Carbajal es admitida a discusión por 20 votos contra 19, acordándose luego que la Comisión de Legislación elabore un Proyecto de Ley que incorpore las materias accesorias\*.

---

\* FPS-ACC, II, p. 149 (Sesión Extraordinaria del 31 de julio de 1821).

---

No está demás acotar que la región ecuatoriana no tuvo representantes ante este cuerpo legislativo, como tampoco tenía porqué tenerla en el Congreso de Angostura. Si bien la facilidad, para no decir la ligereza, que rodeó la promulgación de aquella disposición legal pudo haber tenido un factor importante en esta ausencia, ello no explica una decisión ajena a todo análisis realista de la situación y sujeta a etéreos principios.

La cuestión mayor continuó siendo el obstáculo que representaba para el Estado sus necesidades urgentes de dinero en una sociedad renuente a toda exacción fiscal directa (Palomeque, 1989: 2; Rodríguez, 1981), escollo favorecido por las imperfecciones legales, la carencia de personal idóneo, la escasez de numerario y, también, la oposición de ciertos grupos para los cuales la igualdad ante el impuesto "no era ni grata ni provechosa" (Ospina, 1987: 117). Finalmente, cuando la contribución directa tuvo que ser eliminada hacia 1826, complicando la situación financiera del naciente Estado, recrudecieron las opiniones que favorecían la vuelta del tributo indígena.

Los argumentos esenciales de esta posición, sostenían que la tributación colonial había sido más productiva y menos opresiva que la republicana. Pero, en toda esa reacción restauradora era innegable la actividad de la aristocracia blanca, especialmente la ecuatoriana, que creía en una panacea

---

sobre la base de la tributación indígena (Bushnell, 1966: 129-30), en parte por su significativa presencia en los ingresos fiscales y, sobre todo, por el potencial suministro de medios que éste otorgaba para su propia reproducción .

Aún cuando las acciones favorables para su eliminación siguieron activándose (Idem: 203), no quedaba duda que ellas sólo confirmaban la debilidad política de tal posición, incapaz ya de imponerse. En el Ecuador nunca llegó a tener un peso importante, a pesar de la presencia dominante de la facción militar, con Juan José Flores a la cabeza, que Bolívar había colocado en este lugar para asegurar su control, o de líderes criollos reformistas como Vicente Rocafuerte. Todos creían firmemente que el gobierno debería prestar ciertas protecciones esenciales a los sectores menos favorecidos, y una de estas protecciones era garantizar que los indígenas no sean explotados por un injusto sistema impositivo en donde

**... La abolición del tributo ... no sería solamente un acto de justicia social y económica, sino que promoverá la integración gradual del indio a la sociedad hispánica ... (Van Aken, 1983: 60).**

Allí todavía regían las leyes españolas hasta la llegada de Sucre en 1822, quien intentó poner en ejecución la Ley de Cúcuta enfrentando la dura oposición de los no-indígenas. Sucre no aprobaba el tributo pero, finalmente, tuvo que ceder

---

a las presiones para su continuidad agobiado por las necesidades de las campañas independentistas que primaron sobre las disquisiciones de carácter ideológico (Idem.: 62).

### 3.3. *La Tierra, Una Variable Determinante.-*

Asociado con el tributo estuvieron todas aquellas decisiones que afectaban el régimen de tierras de las comunidades<sup>9</sup>. El Congreso de Cúcuta acordó, dando un plazo máximo de cinco años a partir de 1821, el reparto en propiedad de las tierras entre todas las familias componentes y en caso de quedar un remanente éste sería arrendado para sostener las necesidades de las escuelas y de los curas locales (Bushnell, 1966: 204).

Los antecedentes a esta disposición son una clara muestra de los continuos reajustes que sufrió el cuerpo legal, en su afán de buscar una mínima operatividad.

Líneas arriba habíamos ya adelantado que la cuestión indígena, tal como se proponía desde el siglo XVIII, pasaba fundamentalmente por el régimen de propiedad agraria. Este asunto estuvo presente en 1811 cuando se convoca el Congreso de las Provincias Unidas, aunque no consideraron específicamente las tierras comunales, sino las cuestiones

---

<sup>9</sup> Recordemos que las reducciones coloniales, entendidas como unidades agro-urbanas, se asentaron como un sistema de protección pero fueron, también, vehículos para optimizar la explotación.

---

generales que debían regir para el caso de las tierras baldías. Estas se catalogaron como una especie de recurso potencial proclives a ser utilizadas productivamente cuando aumentase la población o, en su caso, ser cedidas a extranjeros para su explotación, puntualizando que este procedimiento no debía afectar los derechos de "legítimos y antiguos propietarios de las tribus o naciones de indios bárbaros"<sup>6</sup>.

Años más tarde, el Congreso de Angostura mostrará una intensa actividad legislativa al respecto. La falta de fondos públicos trató de menguarse mediante la venta o arrendamiento de estas tierras recordando, cada vez que se aprobaba la cesión, sobre el buen trato debido a los indígenas que habitaban dentro de los términos materia del contrato.

El documento básico que sustentó tal consideración hacia la población nativa fue el Reglamento Provisional para el Gobierno y Administración de las Misiones del Caroní, aprobado por dicho Congreso el 6 de mayo de 1819, en donde se decía que los indígenas estaban exceptuados del servicio militar, poseían libertad de contrato y de ejercicio de oficios, además del derecho a la protección por parte de las autoridades gubernamentales<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> FPS-CPU, I, p.7 (27 de noviembre de 1811).

<sup>7</sup> FPS-ACA (mayo de 1819).

---

El procedimiento general fue la venta o arrendamiento de los terrenos, dejando inafectado una porción circundante a los pueblos, destinados a la subsistencia de sus habitantes.

En algunos casos la compra solo fue el primer paso para un intento de acumulación rápida de propiedades, frente a lo cual el Congreso se veía obligado a imponer ciertas restricciones para condecirse con su rol protector. Por ejemplo, en febrero de 1820 aprueba la venta de 2,000 fanegas en Cupapuy a favor de Edmundo Kerby; pero a fines del mes siguiente Kerby pide que también se le venda los terrenos restantes argumentando que la cría de ganado y la subsistencia de sus colonos era imposible con la compra inicial, lo cual fue negado por el Congreso<sup>8</sup>.

En otros casos se actuaba preconcebido a las tierras materia de transacción como abandonadas por los naturales. Así fue cuando el "señor Hamilton" fue agraciado con un arriendo por nueve años de las misiones de Palmar, Cumiamo, Miamo, Carapo, Tupuquen y Tumereno, "con todo el terreno comprendido en ellas ... abandonada de sus naturales"<sup>9</sup>. También cuando se le vende a Juan Carlos Henrique Kuster 3,000 fanegadas en algún lugar de Venezuela, permitiéndole traer

---

<sup>8</sup> Id. (febrero, marzo de 1820).

<sup>9</sup> Id. (setiembre de 1820).

---

consigo "200 a 300 artesanos y cultivadores"<sup>10</sup>.

Es a partir del Congreso de Cúcuta cuando se empieza a ligar de manera más clara la cuestión de la tierra, con la situación de los resguardos y la política educativa para la integración cultural. En la sesión del 4 de julio de 1821, el diputado Manuel M. Quijano interviene ante el Pleno para motivar algunas precisiones sobre lo que debería entenderse como territorio colombiano, y si en él se incorporaba o no a las **"tribus o naciones indias todavía independientes"**, señalando que su integración no podía proceder contra su voluntad. La réplica aclaró que con respecto al territorio no existía ningún problema de interpretación, puesto que el Estado ejercía su imperio jurisdiccional sobre la totalidad de él, sin ninguna restricción, añadiendo el diputado Ignacio Fernández Peña que la asimilación cultural de esa población era la política más adecuada, tal como mostraba la experiencia de los Estados Unidos en Florida<sup>11</sup>.

El principio declarativo de lo expuesto en aquella sesión no conllevaba ninguna contradicción con la idea republicana. Si ya no habían indios, gracias a la igualdad jurídica, era lógico derivar de ello la inexistencia de los resguardos, unidades corporativas diseñadas sobre la premisa de la

---

<sup>10</sup> Id. (abril de 1820).

<sup>11</sup> FPS-ACC, I, p. 238 (4 de julio de 1821).

---

diferenciación. Pero la traducción de este lineamiento en normas de aplicación práctica pronto hizo aparecer grandes escollos.

Días más tarde, el 18 de julio de 1821, se puso en discusión el proyecto de ley presentado por la Comisión de Educación Pública, para fundar escuelas de primeras letras en todas las parroquias de la República. Y fue allí cuando el diputado Antonio María Briceño puso el dedo en la llaga.

A estas alturas, Bolívar ya había decretado que los sobrantes de los resguardos deberían arrendarse para destinar esos fondos a la dotación de escuelas. Briceño consideró que la intención era buena, pero sucedía que esos remanentes eran, en algunos lugares, muy pocos y en otros simplemente no existían, quedando los fondos disponibles a lo que buenamente podía otorgarle un pliego fiscal totalmente desfinanciado<sup>12</sup>. El asunto propuesto era a todas luces delicado y, por consiguiente, no hubo una respuesta inmediata. Al día siguiente don Joaquín Borrero, en un arranque maximalista, aduce que el arrendamiento de resguardos para fondos educativos debería suprimirse, puesto que si los indios tienen los mismos derechos que los demás ciudadanos, ya no hay resguardos y de ello debería entenderse que no tienen porqué

---

<sup>12</sup> FPS-ACC, II, p. 47 (18 de julio de 1821).

---

gozar de privilegios<sup>13</sup>

Las dilucidaciones de los congresistas continúan durante los días posteriores. Nicolás Ballén de Guzmán retoma el debate en el punto dejado por Briceño, estando de acuerdo que los recursos eran escasos, siendo apoyado por Salvador Camacho y Diego B. Urbaneja. Este último, ministro del Interior, sostuvo la imposibilidad de levantar las escuelas necesarias (alrededor de trescientas) y que una solución al impase podría ser la utilización de la experiencia en la región de Casanare, donde los misioneros se encargaban de la educación, y adoptarla como política nacional. Esta posición generó consenso en el Congreso y así se aprobó el proyecto hacia el 25 de julio de 1821<sup>14</sup>

La fórmula ideada en Cúcuta no fue cumplida en toda su magnitud y así tenemos que en el territorio ecuatoriano la división de los resguardos fue suspendida hasta el momento mismo en que Bolívar, paradójicamente, decretó la continuidad del tributo. Aún mas, se presentaron numerosos conflictos a propósito de la obligación de arrendar los excedentes, puesto que a menudo los indígenas fueron compelidos a proceder sin consultar sus intereses y no siempre se les pagaba el precio convenido; en otras ocasiones se arrendaban tierras que no

---

<sup>13</sup> Id., p. 59 (19 de julio de 1821).

<sup>14</sup> Id., p. 87 (23-25 de julio de 1821).

eran consideradas por los comuneros como excedentes y se intentaba utilizar los fondos del ramo para construir escuelas de criollos o mestizos (Idem.: 204-5).

Otro tipo de consecuencia de estas leyes fue el acceso a las tierras por parte de indígenas que no la poseían lo que condujo a una mayor presión sobre los recursos (Palomeque, 1987: 114), sin dejar de anotar el derivado político que debió ocasionar tal situación, al procrear condiciones favorables para desencadenar activamente el faccionalismo.

#### 3.4. *Aspectos Conexos.* -

Además de las disposiciones expuestas, el Congreso de Cúcuta declaró que los indígenas eran personas capaces de desempeñar cualquier oficio público, la abolición de las restricciones coloniales con respecto a la residencia, la reducción del pago de especies o servicios a la Iglesia, y la prohibición de los servicios personales sin retribución salarial y de derechos parroquiales (Bushnell, 1966: 205).

A ello se le agregó lo establecido por Ley del Congreso grancolombiano, emitida el 25 de mayo de 1824, que consideró como deber del Estado la propagación de la religión católica y la civilización entre las comunidades mediante la creación de una Junta Nacional político-eclesiástica y juntas departamentales subalternas. Así mismo, se obligó a definir las formas administrativas de los territorios considerados

---

como indígenas, el establecimiento de regímenes civiles en cada una de las parroquias y el respeto hacia todas las propiedades indígenas (Roldán, 1990)<sup>15</sup>.

Todo esto fue reafirmado en 1825, explicitándose además un intento dirigido hacia la integración étnica de la sociedad mediante la expedición de un decreto que eliminaba todos los cargos principales de los pueblos indígenas, incluyendo curacas, gobernadores y alcaldes mayores. La razón radicó en lo innecesario de estas autoridades por haberse abolido el tributo y, además, porque estos pueblos debían conformarse de acuerdo a una nueva distribución de la función administrativa del Estado (Van Aken, 1983: 62-63).

#### 4. EL REAJUSTE DE LOS SALDOS

##### 4.1. *Volviendo a los Indígenas.* -

Este fue el panorama legal cuando arribamos a 1828. En ese año, Bolívar emite una Resolución en donde muchas de las consideraciones tomadas en cuenta para "ciudadanizar" a la

---

<sup>15</sup> Todo ello fue corroborado por la Ley de Auxilio a los Indígenas del 30 de julio de 1824, el Decreto sobre naciones indígenas promulgado por Santander el 18 de setiembre de 1824, el Decreto sobre protección de indígenas que emitió el Congreso el 29 de abril de 1826 y el Decreto de Santander del 11 de julio de 1826.

---

población indígena parecen retroceder. En primer lugar, se dijo que todos los ciudadanos colombianos estaban en la obligación de contribuir y los indígenas no podían, por lo tanto, eximirse; pero, debido a que los impuestos corrientes habían perjudicado a esta población (unido al hecho que ellos mismos habían pedido ser exonerados de esta carga) se establecería una única contribución denominada "personal". Es decir, el status jurídico de los indígenas ya no tiene la claridad que hubieran querido los legisladores republicanos: se zanja una diferencia entre la nacionalidad y la ciudadanía, se dice que son colombianos pero estarán, desde ese momento, sujetos a un régimen especial que los tipificará particularmente y es por ello que hablarán de "**indígenas colombianos**", diferenciándolos del resto de los nacionales.

Ahora bien, si tenemos en cuenta que la misma Resolución especifica quiénes son los que deben pagar tal contribución personal<sup>16</sup> es claro que la intención de dar un status especial a los indígenas se condice con la finalidad de protegerlos sin quebrar el principio de la obligatoriedad de la contribución al Estado<sup>17</sup>. La contraparte de este supuesto beneficio estaría conformada por una serie de derechos cuya raigambre colonial

---

<sup>16</sup> Todos los indígenas colombianos desde los 18 hasta los 50 años de edad, menos aquellos que posean propiedades de más de mil pesos, los cuales quedarán sujetos a los impuestos corrientes, y los lisiados o enfermos.

<sup>17</sup> Como ejemplo de ello está el art. 10 de dicho cuerpo legal que evita el descargo por mostrar la condición de forastero. El pago es, en todo caso, universal.

---

es bastante grande: se les exceptúa del servicio militar (art. 15), de cualquier pago a otra contribución, del pago de alcabalas a no ser que comerciaron con productos de otras personas, y, además, se les consideraría jurídicamente como personas menesterosas (art. 16), debiendo ser retribuidos con un salario cuando cumplan un servicio en beneficio de otra persona (art. 17).

#### 4.2. *El Fin de una Tradición.*-

En todo caso, lo importante en esta Resolución es que establece con claridad una ruptura entre tributación indígena y régimen de propiedad de las tierras. Se siguió estimando que las tierras comunales sean asignadas a cada familia de acuerdo con sus necesidades y los sobrantes se podrían arrendar en beneficio de la comunidad en su totalidad. Pero, incluso así, la cantidad de dudas que emanan de lo que restringidamente dice la letra es importante.

En primer lugar, cuando el legislador trata sobre la contribución toma en cuenta, implícitamente, una fuerte diferenciación campesina puesto que solo gozarían de tal régimen aquellos cuyas propiedades esten por debajo de los mil pesos, y si seguimos este curso entonces tendríamos que preguntarnos sobre qué lógica se hacía la hipotética asignación a las familias campesinas, puesto que la fórmula "... según sus necesidades ..." puede interpretarse desde ángulos diferentes.

Por otro lado, las posibilidades de arriendo de las tierras excedentes fueron mayores para aquellas personas que eran consideradas indígenas, ya que la Ley les otorgaba preeminencia sobre cualquier otro arredandor, pudiendo preguntarnos, ante lo vago e impreciso del término, sobre quién efectivamente tenía mayor ventaja. En todo caso esta fue una vía, al menos en la letra, que permitiría un mayor enriquecimiento al que tiene las mejores posibilidades económicas al interior de la unidad comunal misma. Además, ya no se aclara que el producto del arriendo de estas tierras serían destinadas para las escuelas y los estipendios del cura como ocurría con la legislación emanada desde Cúcuta.

#### 4.3. *Límites a la Acción Eclesiástica.*-

Otro punto interesante de la Resolución de 1828 es lo referente a la institución de los protectores. La clave se encuentra en el art. 23 en donde se establece como deber del fiscal protector

... representar al gobierno todo cuanto considere útil i ventajoso a los indígenas á su civilización i bienestar, i al conservación de sus resguardos, sin permitir que persona alguna se los enajene i usurpe  
...

La protección del indígena por parte del Estado se da, entonces, no solo porque era menesteroso sino también incapaz

de defender sus derechos y propiedades asumiendo, en consecuencia, la defensa de su persona, bienes y cultura. Además, a este personaje se le obligó a promover escuelas lo que supone una lenta asimilación cultural sin forzar aquellas situaciones que no entraban en flagrante contradicción con las normas que trataban de ser impuestas.

Entonces, tenemos que los protectores, además de representar a los indígenas en los litigios judiciales, también lo hacían ante las otras instancias del Estado, cuidaba de sus bienes y personas, promovía su educación a la vez que intentaba preservar momentáneamente aquellos elementos de su cultura que pudieran catalizar los fines que debían imponérseles. Era evidente que el Estado, en este aspecto, optó por secularizar dichas actividades, disminuyendo el rol que hasta ese momento había mantenido la Iglesia como consecuencia de la fragilidad fiscal.

#### 4.5. *El Desmontaje de la Autoridad Etnica.-*

Con respecto a los Cabildos de indígenas, la Resolución de 1828 solo atina a decir que éstos serán conservados y tendrán como obligación la realización de labores de policía y cuestiones anexas a la recaudación del tributo. No hay nada explícito sobre las funciones tradicionales o burocráticas que fue materia de tanto interés durante el periodo colonial. Pero, este vacío aparente dependía del supuesto que la República, habiendo eliminado toda diferencia entre sus

---

ciudadanos, no tenía por qué seguir manteniendo la vigencia de mecanismos diferenciadores en los patrones de residencia o en la nomenclatura administrativa y, en su lugar, debía proceder a refundirlas al interior de estructuras homogenizadas. Por ello se asumió que la autoridad tradicional indígena debía extinguirse dando paso a funcionarios dependientes de una organización nacional.

La rapidez en los cambios formales, asociado con la intangibilidad de la realidad, condujo a situaciones dramáticas. Por ejemplo, se recurrió a la contribución indígena como el único recurso susceptible de amenguar las urgencias fiscales pero, por otro lado, se desestructuraba, sin dar alternativas, todo el marco institucional que lo posibilitaba durante los periodos coloniales. Ello condujo a que individuos como Francisco Checa quien ostentaba el cargo de Recaudador de Quito hacia 1830, presentara sus quejas ante la Asamblea Constituyente en los términos siguientes:

Haviéndose paralizado la cobranza en algunas Parroquias por la falta de los Gobernadores y Principales, que son los Agentes mas necesarios para su realizacion ... Y siendo por otra parte combeniente el que ya sea por la responsabilidad que deban tener estos para con los cobradores ... y finalmente porque dependiendo su nombramiento de los recaudadores serian mejor respetadas las ordenes que

---

a estos les impusiesen en beneficio del ramo...<sup>18</sup>

Este fue el problema que nunca, durante todo el periodo republicano, fue tratado legalmente pero, a pesar de ello, permitió que estas autoridades no solo sigan perviviendo sino, incluso, aceptadas y legitimizadas por el propio Estado, aun en contra de sus propias consideraciones formales.

#### 4.5. *El Trabajo Subsidiario.*-

Conjuntamente con la obligación del tributo fue arraigándose la importancia del denominado trabajo subsidiario, es decir, el desplazamiento del plustrabajo indígena hacia las obras públicas. Si bien este mecanismo no toma cuerpo sino luego de la abolición de la tributación acaecida en 1857, es de notar que su primera reglamentación republicana es producto de una Ley dada por el Congreso colombiano el 11 de abril de 1825 mediante la cual se compelia a la realización del trabajo en los caminos tanto a blancos como a indígenas, tuvieren o no domicilio en el Cantón en el cual iba a ser realizado, y que estuvieren comprendidos entre las edades de 18 y 50 años; concurriendo cada persona a las obras por cuatro días al año o, en su defecto, pagar el equivalente al jornal de esos días. Hacia 1830 se decide que este mecanismo sería destinado únicamente a las refacciones de las obras ya realizadas y no a su construcción (Moscoso, 1986:

---

<sup>18</sup> APL-Documentación, 1830, Leg. 6, Doc. 1

41-42).

Entonces, lo que tenemos es que hacia 1828 el Estado regresa en una serie de consideraciones hasta posiciones anteriores al debate signado por las ideas liberales. Conjuntamente con el mantenimiento del sistema de tenencia de las tierras caracterizado por la asignación familiar de estos recursos, se les exigió a sus ocupantes no solo la paga de tributos sino un conjunto de servicios que implicaban considerable tiempo de trabajo (Palomeque, 1987: 115).

## 5. EL MANDATO INEFICAZ

### 5.1. *¿Por Qué no se Cumplen (y se Deben Cambiar) las Leyes?.*-

Es sintomático que las resistencias más fuertes a las ideas bolivarianas sobre los indígenas que habitaban en la Gran Colombia, hayan provenido precisamente del Departamento del Sur, es decir, el actual Ecuador. Como habíamos señalado anteriormente, la Independencia coincidió en estos territorios con la consolidación de un cambio estructural, que había estado produciéndose desde el último siglo colonial y que tuvo importantes consecuencias posteriores en el orden de los patrones demográficos, la economía y la sociedad (Hamerly, 1987; Mills, 1989)<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Mientras en la costa encontramos un "despegue" demográfico desde el siglo XVIII, como resultante de la revolución demográfica precoz que acontece en Manabí y el reforzamiento de la corriente migratoria proveniente

Si junto a ello consideramos que la ruptura del orden político colonial y la desaparición de sus instituciones permitieron a los hacendados la recuperación de gran parte del poder antiguamente detentado por los funcionarios coloniales (Palomeque, 1989: 3), otorgándoles una gran autonomía para las tomas de decisiones a nivel local y regional (Moscoso, 1986: 20)<sup>20</sup>; a la vez que las guerras independentistas fueron por demás onerosas para esta región; tenemos que el rango de posibilidades para optimizar la renta de los hacendados serranos era estrecho, pero potencialmente viable dependiendo, en última instancia, del control que podían ejercer sobre la población indígena.

Si bien esta era la situación general que mostraba la Sierra ecuatoriana, la construcción del Estado republicano tenía también otras dificultades que salvar, sobre todo en el orden fiscal. Los ingresos más importantes que se obtuvieron

---

esencialmente de la sierra (Deler, 1987: 173); en ésta última encontraremos una tendencia a perder población, en forma relativa, por lo menos hasta 1825, procesando luego una recuperación esencialmente rural (Hamerly, 1987: 65).

<sup>20</sup> La primera redadministrativa republicana que había sido organizada en 1824, en el marco de la Gran Colombia, seguía siendo, en gran parte, tributaria del régimen colonial. Las circunscripciones mayores, departamentos y provincias, habían sucedido a las antiguas gobernaciones y corregimientos. La autonomía amplia de los poderes regionales y la debilidad del poder central hicieron de la estructura departamental el marco privilegiado de las expresiones políticas (Deler, 1987: 187). Pero, los niveles más locales como los pueblos o comunidades de indígenas sí sufrieron transformaciones para adecuarlos a un marco administrativo nacional. Desde ese momento serían parroquias o distritos.

durante este periodo provenían de las aduanas siguiéndole la contribución de indígenas, los cuales nunca fueron suficientes para cubrir la totalidad del gasto corriente (Rodríguez, 1981: 89). Por lo mismo el Estado no podía obviar estas fuentes de ingresos en una situación en donde ellos precisamente escaseaban (Idem.:96-97; Sanchez-Albornoz, 1978: 193-94). Así, las necesidades económicas de los terratenientes y del Estado quedaron identificadas, por el momento, con la continuidad del tributo indígena (Van Aken, 1983: 62).

## 5.2. *Una Acotación sobre la Ideología.-*

Dentro de este complejo manifestado durante el periodo bolivariano se tendría que agregar el consenso alcanzado para lograr una mínima articulación de intereses requerido para el funcionamiento del "cuerpo político" quiteño. La marcha del Estado dependía de las negociaciones entre las diferentes regiones para llegar a definir no tanto un espacio nacional sino, más bien, la naturaleza del "pueblo" y de la "nación" (Demélas y Saint-Geours, 1987: 42).

Para abordar con pertinencia este problema, Demélas y Saint-Geours se remiten hasta la Constitución dada por las Cortes de Cádiz en 1812, en donde se otorgó el derecho de voto a todos los vecinos, interpretándose que esa disposición incluía a los indígenas residentes. Esto condujo a un grave conflicto desatado por la súbita igualdad que se contradecía con la continuidad del orden público, sustentado en la

---

metáfora organicista en donde el cuerpo político era conformado exclusivamente por el conglomerado "racional" de la sociedad (Idem.: 53). Por otro lado, ese mismo año, Quito se había dado su propia Constitución donde además del voto a los indígenas libres se había ideado un sistema representativo en donde los estamentos sociales y las provincias se convertían en las unidades de expresión: se enunciaba que el pueblo soberano no se explicaba sino por intermedio de la provincia, en donde el individuo desaparecía en provecho del grupo regional (Idem: 106-7).

Ambas situaciones dan cuenta de los límites bajo los cuáles va a ubicarse el posterior desenvolvimiento político del Ecuador durante el siglo XIX y sus correspondientes actores "naturales". La amenaza del orden que proviene desde aquellos territorios en donde la norma aún no está fijada, por un lado, y la conformación de una jerarquía al interior del grupo dominante determinado por el criterio regional, van a ubicarse en las bases mismas del comportamiento político manifestado durante ese siglo, incidiendo de manera muy clara en las perspectivas utilizadas para construir la práctica indigenista del Estado ecuatoriano.

## 6. LA NOTABLE PERMANENCIA

Los resultados definidos por el intento de activar una concepción liberal para ordenar una realidad que manifestaba

---

vigorous signos tradicionales puede resumirse en la significativa deformación de la primera. Luego de casi una década de avances y retrocesos finalmente se opta por retornar al tributo, no se dan grandes avances en los aspectos educativos y se obstruyen las vías que se habían considerado para crear riqueza en el campo. El Estado no puede dejar de asumir su rol protector, que fue en todo caso la justificación para reestablecer el tributo y conferir continuidad a la institución del protector con prerrogativas que no tenían incluso ni en la época colonial, siguiendo en la consideración que el indígena era miserable y sin posibilidades de poder expresarse con responsabilidad.

Todo ello nos lleva a considerar que lo sustancial del caso está en atribuir lo **indígena** como un punto de vista ajeno a sus propios actores. El discurso es **construido** desde el núcleo letrado y tratará de legitimizar y justificar, en todos los casos, un sistema de dominación. Desde este nivel se puede argumentar analíticamente una continuidad filtrándose desde el pasado colonial.

El Poder, desde los tiempos coloniales, tuvo que justificarse a partir de un orden diseñado por las operaciones letradas, que inspiraron principios de concentración, elitismo y jerarquización. Esto otorgó una situación privilegiada a aquellos que, como los abogados, escribanos y burócratas de la administración, utilizaban los referidos mecanismos como

---

instrumentos de acción y, a su vez, permitió la delimitación con una sociedad que era eminentemente oral (Rama, 1984). La iniciación de la República no señala su destrucción o siquiera su debilitamiento: la preeminencia de las constituciones, leyes y decretos sobre cualquier otro tipo de manifestación de la norma fue lo suficientemente clara como para explayarnos sobre esta cuestión.

Entonces, una población que no accedía al medio por donde el Poder se expresaba era imposible que pudiera manifestar directamente sus propios intereses, haciéndolo solo mediante canales mediadores<sup>21</sup>. Es así como lo indígena no fue una mera construcción operativa con fines organizativos. La intención de este artificio, tanto en la Colonia como en la República, sirvió también para conseguir determinados objetivos políticos dentro del juego establecido por las diferentes facciones del sector oligárquico dominante, llámense conservadores o liberales, estén o nó de acuerdo con la supresión de un tratamiento diferenciado del indígena.

---

<sup>21</sup> No sólo abogados, tinterillos, terratenientes o caudillos (letrados o nó, pero invariablemente acompañados de su corte de escribientes), sino también "intelectuales". Para ello, ver el sugestivo planteamiento realizado por Efrain Kristal (1985) para el caso del Perú, en donde analiza la formación de un pensamiento indigenista en la primera mitad del siglo XIX generado desde la oligarquía misma y entendible a partir de los elementos que mostraba la coyuntura peruana en ese entonces.