

Orígenes del Ecuador republicano:

arquitectura institucional
malograda del **Estado** nacional

Carlos Marchán Romero



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

330.9866
M318o

Marchán Romero, Carlos

Orígenes del Ecuador republicano: arquitectura institucional malograda del Estado nacional/Carlos Marchán Romero.

—1.ª ed.— Quito: Editorial IAEN, 2017

406 p.; 15 x 21 cm

ISBN impreso: 978-9942-950-76-5

ISBN electrónico: 978-9942-950-77-2

1. ECONOMÍA-HISTORIA 2. ECUADOR-HISTORIA-SIGLO XVIII-ASPECTOS ECONÓMICOS 3. ECUADOR-HISTORIA ÉPOCA REPUBLICANA-ASPECTOS ECONÓMICOS I. Título

Colección editorial: Estudios Estratégicos



Este libro cumplió un proceso de arbitraje científico doble ciego.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)
Centro de Gobierno y Administración Pública

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.

Tel.: (593 2) 382 9900

Quito, Ecuador

www.iaen.edu.ec

Información: editorial@iaen.edu.ec

Dirección editorial: Miguel Romero Flores

Coordinación de arbitraje científico: Javier Monroy Díaz

Corrección de estilo: David Chocair Herrera

Diseño de portada e interiores: Gabriel Cisneros Venegas

Asistencia editorial: Cristina Silva Villamar

Impresión: La Oficina. Tel.: (593 2) 2412 004

Tiraje: 300 ejemplares

© IAEN, 2017



CC BY-NC-SA

Esta licencia permite compartir, copiar, distribuir, ejecutar, comunicar públicamente la obra y hacer obras derivadas.

Índice

Sobre el autor.....	9
Prólogo.....	11
Introducción	15

PRIMERA PARTE

El estado provincial borbónico y el proyecto militar de Estado nacional, unitario y centralista de la nueva República de Colombia, como modelos referentes para el diseño del Estado ecuatoriano (siglo XVIII-1830)

Capítulo I

La privatización del Estado español, la conformación en la América española del mercado interno colonial y el surgimiento de una clase propietaria (siglo XVI hasta el siglo XVIII)

1. El modelo pactado de Estado descentralizado de los Habsburgo.....	39
2. La privatización del Estado español y la consecuencia en la América española de la conformación de un mercado interno colonial y de una clase propietaria.....	44
3. El desplazamiento y descentralización del poder político y económico del sector público al privado en la Real Audiencia de Quito.....	45

Capítulo II

La constitución del estado provincial y la conformación de la economía regional provincial (segunda mitad del siglo XVIII hasta el siglo XIX)

1. El Estado absolutista de los Borbones como respuesta a la crisis política y económica provocada por el modelo de Estado descentralizado pactado de los Habsburgo	51
---	----

2. La captura del mercado colonial americano como objetivo esencial del rediseño de la política pública de los Borbones y para asegurar el despegue industrial de España: provincias americanas ganadoras y perdedoras	55
3. El estado provincial americano como estrategia de los Borbones a fin aterrizar en el territorio americano los objetivos de su política pública para la América española	58
4. La conformación de los estados provinciales de Guayaquil, Quito y Cuenca y el surgimiento de las economías regionales	65

Capítulo III

El Estado soberano de Quito: la forma de Estado confederado como reacción radical orientada a la defensa del proyecto de desarrollo productivo provincial de la clase terrateniente-comercial quiteña (1800 a 1812)

1. Las opciones de formas de Estado que propicia implementar la clase terrateniente-comercial quiteña para abogar por su proyecto de desarrollo regional	135
2. El discurso constitucional de Bayona como fundamento del planteamiento de la clase terrateniente-comercial quiteña destinado a constituir provincias con capacidad estatal de autorregulación	137
3. La reacción de las élites quiteñas a la Constitución de Bayona	140
4. La Junta Suprema Central de Gobierno de España y de las Indias y el doble discurso respecto a las provincias españolas y americanas	141
5. La Junta Soberana de Quito y la reivindicación de la provincia como Gobierno autónomo	143
6. El Estado soberano de Quito, forma de Estado confederado de provincias y segunda opción de Estado escogida por la clase terrateniente-comercial quiteña para radicalizar su postura en defensa de su proyecto de desarrollo productivo regional	147

Capítulo IV

La Constitución de Cádiz y el Estado nacional, unitario y centralista como proyecto militar de Bolívar, a fin de dar viabilidad a las guerras por la independencia de la naciente República de Colombia (1812 a 1821)

1. La Constitución de Cádiz y la forma de Estado nacional, unitario y centralizado (1812) 159
2. El proyecto militar bolivariano de Estado nacional, unitario y centralista 165

Capítulo V

La Constitución de Cúcuta (1821) como responsable del diseño de la arquitectura institucional del proyecto militar del Estado nacional, unitario y centralista y de su gestión descentralizada: la contradicción intrínseca de la forma de Estado constitucional aprobada

1. La primera lectura de la Constitución de Cúcuta (1821): cimentar el proyecto militar bolivariano de Estado nacional, unitario y centralizado..... 175
 2. La segunda lectura de la Constitución de Cúcuta (1821): el intersticio de los cabildos para implementar por parte de las élites provinciales un Estado nacional, unitario y descentralizado..... 181
 3. El Distrito del Sur de la República de Colombia y la manera de organización y funcionamiento del Estado nacional 190
- Conclusiones de la primera parte 203

SEGUNDA PARTE

La sustentación del Estado nacional, unitario y centralista del Ecuador republicano y las deformaciones estructurales institucionales de su implantación y gestión pública (1830-1875)

Capítulo 6

La sustentación del Estado nacional, unitario y centralista del Ecuador republicano (1830-1875)

1. Del minado camino del Estado confederado para defender los intereses regionales al Estado nacional, unitario y centralizado (1830-1845) 216
2. El reforzamiento de la lucha por el poder central del Estado para reivindicar la autonomía provincial o por ahondar la centralidad del Gobierno nacional (1845-1860)..... 261
3. La reafirmación del Estado nacional, unitario y centralista por parte de las élites quiteñas como derrotero a seguir para defender su visión de desarrollo provincial (1860-1875) 284

Capítulo 7

Las deformaciones estructurales institucionales de la implantación del Estado nacional y gestión pública (1830-1875)

1. El sesgo regional de la política pública nacional y el uso de la renta fiscal nacional para apuntalar programas de desarrollo regional: la institucionalidad de la nación desamparada..... 334
 2. La fragmentación política del territorio de la provincia y la pérdida de efectividad por economía de escala de la planificación del desarrollo territorial de los gobiernos locales, fruto de una provincia asumida como apéndice del Gobierno central en el territorio 356
- Conclusiones de la segunda parte..... 375
Conclusiones generales 379
Bibliografía 383

Sobre el autor

Carlos Marchán Romero

Maestría en economía, por el Colegio de México. Estudios de derecho y licenciatura en ciencias sociales y políticas, por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). Fue profesor del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), así como de la Politécnica Nacional, PUCE y Flacso, Sede Ecuador.

Se desempeñó como subsecretario general de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (Senres); asesor de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD). En el Banco Central del Ecuador, entre otras funciones, fue director cultural nacional y director e investigador del Departamento de Historia Económica.

En el IAEN fue decano de diversas áreas, entre ellas, de Investigación; del Centro de Gobierno y Administración Pública y del Centro de Prospectiva Estratégica. Ha realizado consultorías para el Banco de Fomento, Superintendencia de Bancos, Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Es autor de varios libros y artículos académicos sobre economía e historia económica; también de modelos de gestión pública y de talento humano.

Prólogo

Carlos Marchán Romero forma parte de un grupo de científicos sociales ecuatorianos que han llegado a la historia desde otras disciplinas académicas buscando enriquecer sus explicaciones, pues las cosas —especialmente los fenómenos sociales— no solo “son”, sino que “vienen siendo” y transformándose a lo largo de los años. En otras palabras, para comprender mejor las sociedades humanas y su funcionamiento no es suficiente examinarlas en un momento determinado, sino, también, rastrear los orígenes y la evolución de los fenómenos que se ha creído necesario estudiar. Es decir, se necesita adoptar también un método histórico y analizar esos hechos *a través del tiempo*. En el caso de Marchán, él proviene de sus estudios formales en derecho, ciencias sociales y economía y de su posterior experiencia y formación en administración pública.

A partir de ese equipamiento teórico-metodológico, el profesor Marchán ha demostrado ser un pensador original, que no se ha contentado con sistematizar y matizar los conocimientos canónicos, sino que con frecuencia ha planteado nuevas preguntas, incluyendo en el análisis factores no suficientemente considerados y ha llegado a planteamientos muchas veces novedosos.

Sus primeras preocupaciones académicas se orientaron a los temas agrarios. En ese campo, a la temprana edad de 26 años, publicó, junto con Carlos Arcos, un artículo innovador sobre “Guaytacama y Cusubamba: Dos modalidades de desarrollo de la agricultura serrana”,¹ que recibió una interesante acogida. A ese estudio pionero siguieron varios otros como “El panorama agrario de la Sierra Centro-Norte, 1550-1982”,² “El sistema hacendario serrano: Movilidad y cambio agrario”,³

1 *Revista de Ciencia Sociales*, vol. II, n.º 4 (1978).

2 En *Economía. Ecuador, 1830-1980, Primera parte, 195-208*, Libro del Sesquicentenario, vol. III (Quito: Corporación Editora Nacional, 1983).

3 *Cultura: Revista del Banco Central del Ecuador*, vol. VII, n.º 19 (1984).

Pensamiento agrario ecuatoriano;⁴ y los cuatro tomos de *Estructura agraria de la Sierra Centro-Norte, 1830-1930*.⁵

El análisis de la economía agraria pronto llevó a Marchán al estudio más amplio de la economía ecuatoriana. Sobre ese campo de reflexión publicó también varios trabajos, entre ellos el “Estudio introductorio: *Economía política del Ecuador durante la Colonia*”,⁶ que más que un comentario sobre la obra de ese título de fray José María Vargas, O.P., constituyó una relativamente detenida exposición de las ideas de Marchán sobre el mismo tema. También publicó varias otras obras como “Economía y sociedad durante el siglo XVIII”;⁷ *Crisis y cambios de la economía ecuatoriana en los años veinte*;⁸ “La crisis deflacionaria de la economía ecuatoriana de los años treinta”;⁹ “La crisis de los años treinta: Diferenciación social de sus efectos económicos, 1920-1932”;¹⁰ “La transición de la economía artesanal a la industria fabril en la Sierra Centro-Norte del Ecuador, 1860-1914”¹¹ y “La Sierra Centro-Norte del Ecuador: Su delimitación geográfico-conceptual y su economía en el siglo XVIII”.¹² A esa nutrida lista, que no pretende ser completa, siguieron dos libros sobre el Banco Central del Ecuador, institución en la cual Marchán se desempeñó por varios años como uno de los directivos de su prestigioso Centro de Investigación y Cultura: *Historia del Banco Central del Ecuador: De banco de Gobierno a banco emisor y vuelta al pasado, 1927-2000*, y *La banca central en el entorno de la crisis financiera del Ecuador: factores que la originan y son*

4 Biblioteca Básica del Pensamiento Ecuatoriano, 23 (Quito: Banco Central del Ecuador / Corporación Editora Nacional, 1986).

5 Quito: Banco Central del Ecuador, 1986.

6 En José María Vargas, *Economía política del Ecuador durante la Colonia*, Biblioteca Básica del Pensamiento Ecuatoriano, 15 (Quito: Banco Central del Ecuador / Corporación Editora Nacional, 1979).

7 En Enrique Ayala Mora, ed., *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 4, 231-59 (Quito: Corporación Editora Nacional / Grijalbo, 1983).

8 Compilador, (Quito: Banco Central del Ecuador, 1987).

9 *Revista Ecuatoriana de Historia Económica*, 6 (1989).

10 En Rosemary Thorp y otros, *Las crisis en el Ecuador: los treinta y los ochenta* (Quito: Centro Latinoamericano de la Universidad de Oxford / Corporación Editora Nacional, 1991).

11 *Revista Ecuatoriana de Historia Económica*, 11, primer semestre (1995).

12 *Revista Ecuatoriana de Historia Económica*, 12, segundo semestre (1995).

*causa de su profundización, 1995-1999.*¹³ Ese ciclo de producción sobre historia económica culminó con el apareamiento de otra obra suya para la Biblioteca Básica del Pensamiento Ecuatoriano (vol. 59): *Pensamiento económico de Abelardo Moncayo Andrade.*¹⁴

Después de esta larga y fructífera dedicación a la historia agraria y económica del Ecuador, que en parte coincidió con sus cátedras en la Facultad de Economía y en la Escuela de Historia de la Facultad de Ciencias Humanas de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, y después en otras universidades ecuatorianas, Carlos Marchán tuvo una participación igualmente destacada en temas relacionados con la administración pública y su modernización, como ya he anotado. No cabe que mencione aquí sus contribuciones específicas sobre esos temas, pero me parece necesario tener en cuenta ese nuevo interés profesional de Marchán porque imagino que el presente libro, *Orígenes del Ecuador republicano: arquitectura institucional malograda del Estado nacional*, nace tanto de su experiencia como historiador como de su reciente trabajo en el campo de la administración pública, su reforma y modernización. Destaco también que este libro, el más reciente de los de su autoría, aparece como resultado de su nueva vinculación con la docencia universitaria, esta vez en el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) con cuyo sello editorial aparece y en el cual Marchán presta sus servicios desde el año 2009.

Este libro rastrea los orígenes de la defectuosa “arquitectura institucional” del Estado ecuatoriano a partir del siglo XVIII, la última centuria colonial, que ha sido caracterizada como la etapa de redefinición del sistema. En la primera parte de su libro, Marchán analiza el paso del modelo de Estado “descentralizado” y “pactado” de los Habsburgo, al Estado “absolutista” de los Borbones y muestra cómo, a consecuencia de las nuevas políticas, en el antiguo Reino de Quito se conforman unos “estados provinciales” de Guayaquil, Quito y Cuenca, cada uno de los cuales funciona con su propia economía regional. A continuación, el libro estudia el intento del Estado soberano de Quito como reacción radical de la clase terrateniente-comercial quiteña de defender su

13 Ambos libros fueron publicados en Quito por el propio Banco Central del Ecuador en 2005.

14 Quito: Ministerio de Cultura / Corporación Editora Nacional, 2012.

proyecto de desarrollo provincial entre 1800 y 1812, los planteamientos de la Constitución de Cádiz (1812) y el proyecto unitario, centralista y militar de Bolívar para viabilizar el esfuerzo bélico de la independencia, que toma forma legal en la Constitución de Cúcuta de 1821.

La segunda parte del libro lleva el análisis al período de 1830 a 1875, es decir, desde el establecimiento de la República del Ecuador hasta el fin de la última administración del presidente García Moreno. Allí se muestran las tensiones entre un Estado “confederado” y un Estado “nacional, unitario y centralizado” y las luchas que se dan entre los partidarios de uno u otro modelo. Al final, el resultado no es adecuado, pues no se logra resolver armónicamente las contradicciones entre los dos modelos y la arquitectura institucional del Estado ecuatoriano sigue siendo débil.

Muchos de los planteamientos de este libro son sugerentes... y polémicos. Al saludar con interés y alegría su publicación, cabe expresar la esperanza de que dé pie a un renovado interés por el estudio de los siglos XVIII y XIX, incorporando en el debate las perspectivas adoptadas por Carlos Marchán. Él mismo, sin duda, volverá a animar ese debate, pues 1875 no señala, de ninguna manera, el fin del proceso de creación del Estado ecuatoriano y el propio libro pide la continuación del estudio.

Carlos Landázuri Camacho
Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

Introducción¹

ESTA INVESTIGACIÓN INDAGA las características que marcan la conformación del Estado ecuatoriano y si el tinte regionalista que adquiere el Estado nacional es producto de un proyecto que no termina de depurarse y cuajar, o bien, es el resultado y exacerbación del progresivo fortalecimiento de dicha forma de Estado. El trabajo pretende dar cuenta del proceso histórico de construcción y deconstrucción de la arquitectura institucional del Estado ecuatoriano en un contexto temporal largo que va desde la segunda mitad del siglo XVIII hasta 1875, es decir, hasta el fin de la administración de García Moreno, en razón de que, para algunos autores, él fue el artífice de la gestación del Estado nacional (Ayala, 1981 y 2015; Hurtado, 1981; Velasco, 1983; Quintero y Sylva, 1991b).

El libro tiene como objetivo proponer una perspectiva diferente del azaroso recorrido histórico que configura el Estado nacional del Ecuador, proceso que contiene una conflictividad que deviene de la segunda mitad del siglo XVIII, cuando el Estado borbónico se empeña en montar de forma institucional las provincias (dotándolas de capacidades estatales administrativas, políticas, fiscales, judiciales y militares) en el espacio colonial español para hacer aterrizar y descansar en estas su política tendiente a refuncionalizar la América española para que sirva a los propósitos del desarrollo económico de España, mientras que las élites criollas americanas buscan aprovechar esta coyuntura para tratar en lo político de apoderarse de la provincia, en manos de funcionarios españoles, por cuanto ven que es el espacio territorial adecuado para defender sus intereses regionales. Fortalecer la provincia y afianzarse en ellas es la expectativa con la que avanzan las élites americanas en las guerras por la independencia de España, al momento de constituir la República de Colombia y luego las nuevas repúblicas en que Colombia quedará dividida. Un primer tropiezo para cristalizar sus aspiraciones federalistas o descentralizadoras para crear la república viene dado por Simón

1 La primera parte de este estudio se efectuó con la colaboración de Enrique Bruque (sobre todo, en lo atiente a la construcción de los cuadros de las Reales Cajas de Quito, Guayaquil y Cuenca; y, para el siglo XIX, en la determinación de los ingresos y egresos del erario público), funcionario del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

Bolívar, partidario, en primera instancia, del enfoque indicado para incluir el apoyo de las élites americanas provinciales a la separación de la metrópoli española, pero posteriormente se da cuenta de que las posibilidades de triunfar en el conflicto bélico requería la necesidad de centralizar las decisiones políticas y militares y cambia de perspectiva para pasar a ser férreo partidario de un Estado centralizado.

Producida la independencia de España, Bolívar no vacila en erigir la República de Colombia sustentada en una forma de Estado nacional unitario y centralizado, que representa su proyecto militar en contraposición con la aspiración de las élites americanas provinciales, las cuales se inclinan por un tipo de Estado federalista para proteger sus intereses de progreso regional. Una vez que ocurre la partición de la República de Colombia y se forma la República del Ecuador, las élites de las antiguas provincias de Guayaquil, Quito y Cuenca, que constituyen la Real Audiencia de Quito, y en la República de Colombia el Departamento o Distrito del Sur, condicionan —sobre todo las del litoral y del austro— su respaldo a sumarse a la conformación del nuevo país a que se respete la autonomía política, administrativa y patrimonial de las rentas fiscales provinciales. Esta disposición de anteponer la provincia a la nación obedece a que durante los años de la Colonia y en el período de la República de Colombia las élites de Guayaquil, Quito y Cuenca lo más que llegaron a madurar fueron ideas embrionarias federalistas; esto es, un pensamiento de un Estado descentralizado y nación conformada por la unión de la confederación de provincias autónomas-soberanas, sin llegar a establecer que es a la federación o nación a la que las provincias deben ceder su soberanía a cambio de autonomía política-administrativa, y donde las rentas de la federación o de la nación deben ser repartidas entre esta y las provincias que la componen.

En razón de la debilidad del pensamiento federalista con el que se construye la República del Ecuador y los intereses dispares entre, por un lado, las élites guayaquileñas y cuencanas, que apuestan por un Estado confederal descentralizado para apuntalar sus intereses que giran en torno a la producción primaria, comercio y banca: y, por otro lado, las élites quiteñas, adeptas a un Estado nacional centralizado por alentar un proyecto provincial de desarrollo soportado en la industria textil de exportación, que se apoya en el fomento, integración y estabilidad del mercado interno del país para su consolidación. No obstante, el proceso del diseño del Estado ecuatoriano termina siendo de alta volatilidad

institucional porque las élites provinciales se esfuerzan en su construcción desde posiciones extremas: de una parte, las élites del litoral y del austro abogan por una visión de Estado federalista incipiente que preconiza la autonomía-soberanía política, administrativa y fiscal de la provincia a costa de la acentuada debilidad estructural del Gobierno central responsable de la nación; y, de otra parte, las élites quiteñas afectas a un Estado nacional centralizado que hace de la provincia un apéndice o extensión del Gobierno central, desconoce la pretensión de autonomía provincial y le despoja a esta de rentas fiscales propias para transformarlas en rentas nacionales. Las perspectivas encontradas de las élites provinciales del Ecuador republicano conduce a un proceso desgastante y estéril de construcción y deconstrucción del Estado nacional, puesto que aunque la soberanía de la nación y autonomía provincial no son incompatibles, así como tampoco el desarrollo de la nación con rentas fiscales propias y el desarrollo provincial o regional con rentas fiscales exclusivas son contradictorios, se asume en la práctica histórica del diseño de la arquitectura institucional del Estado ecuatoriano como si efectivamente fueran fuerzas antagónicas.

Las antiguas provincias de Guayaquil, Quito y Cuenca, cuyo espacio territorial se demarca en el capítulo II del libro, donde se efectúa una pausada explicación del funcionamiento de la provincia, constituyen la piel de la región. Si bien el enfoque metodológico de región también se explaya en el referido capítulo, interesa enfatizar, como se verá en extenso más adelante, que el origen de mirar y asimilar a la provincia como la región se desprende de las reformas de los reyes Borbones emprendidas en la segunda mitad del siglo XVIII, cuando, por las razones indicadas, proceden a conceder a las provincias americanas fortalezas políticas, administrativas, de hacienda pública, judiciales y militares, es decir, la proveen prácticamente de autonomía solo dependiente políticamente del virrey. Las provincias así equipadas de capacidades de administración pública son gestionadas por una flamante burocracia profesional venida directamente de España, para atender de manera diligente los asuntos públicos desde la órbita de los intereses de la metrópoli, razón por la que a las élites americanas, desplazadas de poder desempeñar puestos públicos provinciales, no les queda otra opción que atrincherarse en espacios de menor poder político como son los municipios, pero sin perder de vista la provincia como expectativa y horizonte de lucha política como se va a expresar en las postrimerías de la Colonia.

El trabajo, más que sustentarse en nuevas fuentes históricas para ofrecer una construcción diferente de las líneas de diseño de arquitectura institucional del Estado ecuatoriano, se centra principalmente —aunque no de manera exclusiva— en efectuar una relectura de trabajos académicos de la envergadura de los citados en el párrafo inicial, así como de otros textos fundamentales, como los de Juan Maiguashca (1978, 1983, 1994 y 2003), Federica Morrelli (1998, 2002, 2004 y 2005) y María Cristina Cárdenas (2003), entre otros.

La investigación arranca en la segunda mitad del siglo XVIII, porque es en estos años cuando los Borbones plasman en España su proyecto de Estado absolutista, tendiente a unificar y centralizar el Gobierno español, con la finalidad de poner término al modelo de administración pública descentralizado de los Habsburgo, que provoca la pérdida territorial de la España continental y su reducción a la península ibérica, así como el desmantelamiento y privatización de la administración pública, causa de la quiebra de la hacienda pública española que, a su vez, origina la pérdida de su capacidad de gobernabilidad y de financiamiento de políticas públicas (Artola, 1986; Anderson, 2009; Fusi, 2012). En esta etapa, se asiste en España al desplazamiento del dinamismo de su economía, desde Castilla, ubicada en su interior, hacia Cataluña, localizada en la periferia, en respuesta al despegue industrial español liderado por el renglón textil que se ensambla al mercado colonial español como la base de su expansión y acumulación de riqueza (García Baquero, 1974; Izard, 1974).

La Corona, agujoneada por la presión de restaurar sus finanzas públicas y por reconvertir el territorio de la América española para que aporte al progreso de España, se enfoca en dotar a las provincias americanas de capacidad de gobernabilidad, en tanto pasan a ser su objetivo territorial con fines de aterrizar la trilogía de las políticas públicas borbónicas destinadas a acoplar el espacio colonial americano a los propósitos de desarrollo de la España de la segunda mitad del siglo XVIII:

- Primero, apoyar a la expansión de las provincias americanas, cuyo crecimiento gira en torno a productos no concurrentes con las importaciones españolas;
- Segundo, trabar el desarrollo de las provincias americanas, cuyo dinamismo depende de productos competitivos con los bienes españoles; y,

- Tercero, crear una administración pública provincial americana, conformada por una burocracia profesional española, para que aplique, sin dobleces, la política pública española tendiente a que el territorio americano se transforme en mercado para los productos españoles; en fomentar productos provinciales americanos que se alineen con la política comercial española o entorpecer la producción provincial americana que no se concilie con los objetivos de dicha política; y maximizar los excedentes fiscales de las reales cajas provinciales americanas para equilibrar la hacienda pública de España.

Pues bien, a la luz de los fines del Estado absolutista borbónico, a la provincia americana se la dota de capacidades estatales de gobernabilidad (organismos, instituciones y burocracia), para lo cual se le otorga competencias políticas, administrativas, fiscales, judiciales, militares y policiales, a fin de que se encuentre en condiciones de aplicar las políticas de la Corona y de realizar gestión pública, mediante una flamante burocracia profesional española a la que se le asigna como misión atender de manera diligente los asuntos públicos (Halperin, 1985; Ortuña, 2003).

La conformación del estado provincial americano es el origen de la piel de la región, y esta va, progresivamente, encarnando en las élites la idea inamovible de que la autonomía provincial es la que debe preservarse para fomentar su particular proyecto de desarrollo regional; la provincia se convierte en el “todo” territorial, político y administrativo que debe tenderse a fortalecer en el decurso del tiempo y, con ese objetivo, celosamente se debe guardar la independencia a fin de asegurar la capacidad de autorregularse para defender su específico programa de transformación económica y social.

Y este fenómeno de organización política y social, que impregna la visión regional de desarrollo de las élites de Guayaquil, Quito y Cuenca, ocurre en la segunda mitad del siglo XVIII, respondiendo a la política pública de la Corona de los Borbones y es, por tanto, anterior al surgimiento del Ecuador republicano, pero, no obstante, va a ser gravitante al momento de debatir la forma del Estado ecuatoriano en la Constitución de 1830. Precisamente, uno de los extremos desde el cual se empieza a construir el tipo de Estado que debe adoptar el Ecuador republicano, y que da pábulo a ideas federalistas embrionarias de propugnar una clase de Estado confederado, se expresa en que las tres antes citadas provincias o departamentos deben conservar la autonomía-soberanía para

administrarse, y, en consecuencia, manejar sus rentas provinciales con cuño patrimonial y ser, por eso mismo, idóneas para decidir su forma de desarrollo y su aporte a la renta fiscal nacional. Con lo cual se labra la supremacía de la provincia en desmedro de socavar la progresiva debilidad de gobernabilidad del Estado central.

Entretanto, en el más de medio siglo de maduración del estado provincial americano durante el cual conserva su dependencia con España, dicha forma de organización y funcionamiento de las provincias cala profundamente en las mentes de las élites regionales, razón por la que no están dispuestas a ceder su modelo descentralizado de Estado confederado con miras a poder avanzar en los movimientos libertarios encaminados a marcar la separación de la Corona española, sino que ocurre todo lo contrario, en el sentido de que condicionan su participación al respeto y vigencia de la mentada forma de Estado.

En un principio, los sucesivos fracasos y frustración de Bolívar para progresar en las luchas libertarias obedecen a que se ve forzado a concertar su estrategia política y militar con cada una de las provincias, a fin de lograr su aceptación, mientras que la guerra exige la necesidad de centralizar las decisiones para responder con oportunidad y efectividad a los requerimientos del conflicto. Dadas las circunstancias reseñadas, Bolívar, inicialmente partidario de ideas federalistas para involucrar a las élites provinciales, cambia radicalmente su pensamiento y se vuelve un ferviente partidario del Estado nacional, por lo cual no vacila en imponer a las élites regionales tal forma de Estado como estrategia y proyecto militar para viabilizar la independencia americana.

Su bosquejo bolivariano de Estado nacional es recogido por la Constitución de Cúcuta de 1821, para fundamentar el nacimiento de la República de Colombia (Constitución de Cúcuta del 30 de agosto de 1821; Malagón, 2008). Asimismo, el proyecto militar de Estado nacional es precursor al origen del Ecuador republicano, y, a la par que el otro tipo de Estado precedente construido en la segunda mitad del siglo XVIII, constituye el otro extremo de clase de Estado cristalizado en la primera mitad del siglo XIX, desde el cual se confronta la discusión para diseñar la forma de Estado que debe sustentar al Ecuador republicano.

Toda vez que la fórmula militar de Estado nacional es la que apadrina la República de Colombia de la que Ecuador forma parte, y que, además, como se viene haciendo hincapié, el Estado-nación es patrocinado por los militares, a quienes habitualmente la literatura sobre la

conformación del Estado ecuatoriano les reconoce que cumplen el papel de piedra angular del origen del país (Ayala, 2008a; García, 2005), entonces, lo normal y esperado habría sido que el Estado nacional haya sido impuesto desde inicios al Ecuador republicano.

Paradójicamente, no acontece aquello sino que las élites de Guayaquil, Quito y Cuenca, con el propósito de acordar la conformación del Estado del Ecuador, supeditan tal suceso a firmar un pacto social consistente en que el nuevo país debe acoger la forma de organización y funcionamiento propia del Estado confederado, con el objetivo preciso de que las provincias que lo integran mantengan su autonomía-soberanía para autorregularse y poder implantar su particular plan de desarrollo regional; es entendible que las élites provinciales, que a regañadientes aceptan el proyecto militar de Estado nacional, una vez producida la independencia y creada la nueva República del Ecuador, reivindiquen su aspiración de implantar su paradigma de Estado federal descentralizado. Lo que no resulta fácilmente asimilable es que los militares, dada su incidencia preponderante en el trazo de la arquitectura institucional del país, se allanen, sin resistencias, al estilo de Estado confederado propiciado por las élites regionales.

Así y todo, la gestación del Estado ecuatoriano se sostiene y da pasos hacia adelante gracias al referido pacto social entre las élites regionales, que se cifra en abogar por una visión embrionaria federalista de Estado, pero, a poco de ponerse en marcha el Estado confederado, la clase terrateniente-comercial quiteña —al frente del Estado central— constata la imposibilidad de gobernar constreñida a un sistema que ata las decisiones políticas del Poder Ejecutivo a las políticas y normas institucionales que emanan desde el Congreso Nacional, donde los tres departamentos de Guayaquil, Quito y Cuenca tienen igual número de representantes, siendo, por tanto, un Congreso de poderes regionales que, en la práctica, ejerce las funciones de Jefe del Estado.

En esas circunstancias, la clase terrateniente-comercial quiteña, originalmente adscrita a ideas federalistas de Estado, muta su forma de pensar y, desde ese momento, se inclina por alentar la constitución de un Estado nacional, por lo que, aupada en esa perspectiva, da pasos sucesivos para en las Constituciones de 1835 y 1843 cimentar las bases de fortalecimiento del Estado-nación. En contraste, la clase terrateniente de Guayaquil y Cuenca redobla esfuerzos con la finalidad de socavar los fundamentos de la pretendida forma de Estado de la clase

terrateniente-comercial quiteña y, por intermedio de los Gobiernos liberales de Urbina y Robles, desandar el camino recorrido y regresar al tipo de Estado confederado, consagrado en lo posterior en las Constituciones de 1845, 1851 y 1852.

La tensión creciente que se va hilvanando entre estas dos visiones encontradas de organización y funcionamiento territorial y política del Estado ecuatoriano termina, por poco, en la desestructuración del país en 1859. Las raíces de este pernicioso enfrentamiento que permanentemente conspira por desarmar la arquitectura institucional del país se pretende buscar en el acérrimo regionalismo que impregnan los intereses de las élites del litoral y del mundo andino, debido a que favorecen proyectos de desarrollo dispares; pues, mientras las élites de Guayaquil respaldan ideas liberales de librecambio y de progresiva democratización de la sociedad por expectativas de crecimiento enlazadas a la economía mundial, la clase terrateniente de la sierra está detenida en ideas conservadores y proteccionistas, en tanto su mirada está puesta en el mercado interno que no les impone retos para desatar un espíritu innovador y de progreso (Ayala, 2008).

Sin embargo, las explicaciones del regionalismo que, aparentemente son la causa que desencadenan la pugna entre las clases terratenientes de Guayaquil, Quito y Cuenca, se complican cuando se observa que las tres provincias o departamentos, a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, son economías de exportación y, por lo mismo, sus élites regionales interiorizan, desde esa época, que el dinamismo de sus respectivas regiones depende de los ingresos obtenidos por las ventas en el exterior y no son fruto del mercado interno interregional, razón por la cual se hallan igualmente empeñadas en no trabar y más bien estrechar los vínculos del comercio exterior.

Aún más, las respuestas dadas para dilucidar el estéril enfrentamiento entre planteamientos unitarios y centralistas en relación con pensamientos federalistas descentralizadores, o bien de aspirar a la prevalencia de las provincias sobre el Estado central o viceversa, se señala que obedece a que la clase terrateniente es, connaturalmente, incapaz de enfocarse en impulsar un Estado-nación, toda vez que, por su naturaleza, no es una clase nacional, sino que sus provechos y expectativas no trascienden el ámbito regional.

Por eso, los exámenes clásicos sobre esta problemática concluyen, muy influenciados por la metodología marxista de análisis, que la

consolidación del Estado nacional del Ecuador republicano debía esperar al advenimiento de la Revolución Liberal (1895), a fin de que la clase burguesa exportadora y bancaria del litoral, esa sí con visos nacionales, llegue a cimentar, con trazos firmes, el proyecto liberal del Estado-nación (Ayala, 2002b; Quintero y Sylva, 1991b). Es cierto que se está dispuesto a aceptar que en el mandato de García Moreno (1860-1875) se construye el pensamiento constitucional del Estado nacional que trasunta las Constituciones de 1861 y 1869, pero, al mismo tiempo, se pone de relieve que debido a que se trata de un proyecto impuesto por la clase terrateniente quiteña desde el Estado central y no desde el mercado y la sociedad, es, por lo mismo, un intento frágil que solo consigue madurar y fortalecerse con las fuerzas liberales que acompañan la mentada revolución.

Así vista la historia de construcción del Estado-nación como producto, casi en solitario, de una clase burguesa exportadora y bancaria costeña que, prácticamente desde la nada y venciendo los obstáculos de una clase terrateniente retardataria del callejón interandino con la cual le toca pactar para llegar y sostenerse en el poder, parecería que las bases liberales de progreso económico y técnico, así como de democratización de la sociedad en que se asienta la edificación del Estado nacional del país, devienen y son única y exclusivamente fruto de la liberal, innovadora y modernizante clase capitalista del litoral que, por definición y no debido a constatación histórica, tiene, intrínsecamente, cuño nacional. No obstante, el presente estudio quiere mesurar la interpretación precedente y coadyuvar a evidenciar que hay una clase terrateniente-comercial quiteña con suficiente talante empresarial, a la manera schumpeteriana del desarrollo económico,² que no cesa en su obstinado empeño

2 Joseph Schumpeter es partidario de la tesis teórica de que el desarrollo económico responde a causas intrínsecas al propio sistema económico y no a causas externas de tipo demográfico o político, que descansan, esencialmente, en la presencia de empresarios con capacidad productiva innovadora y en el crédito. Para él, los empresarios con capacidad productiva innovadora son el “vendaval perenne de la destrucción creadora”; es decir, la aplicación productiva de invención o innovación de nuevas ideas por parte de los empresarios al proceso de producción, mercado y distribución es la clave del progreso y modernización de la economía y sociedad. El progreso depende no tanto de lo que se dispone sino de la creatividad para hacer un uso innovador con lo que se tiene; empresarios, por tanto, con capacidad productiva para desbloquear y deshacer trabas que dificultan o impiden la transformación económica, pero, también, con ímpetu creativo para proponer ideas o negocios nuevos (Schumpeter, 1976 y 1982).

por erigir un tipo de Estado-nación, desplegando reiterados esfuerzos tempraneros para levantar esa fórmula de Estado como estrategia para:

- a. Integrar el territorio del país;
- b. Ampliar y estabilizar el mercado interno al que miran como condición previa para impulsar su proyecto productivo de economía abierta exportadora; y, con miras a
- c. Centralizar las finanzas públicas como paso indispensable para conferir capacidad de gobernabilidad al Estado central y de financiamiento destinado al diseño e implementación de políticas públicas.

Desde luego, esa perseverancia de la clase terrateniente-comercial quiteña de ninguna manera tiene una orientación lineal, porque sufre constantes cortes y arremetidas de las élites de Guayaquil y Cuenca, que conjugan energías para, por un lado, frenar el ímpetu de las élites quiteñas, y, por otro lado, para empeñarse en dismantelar la institucionalidad del Estado-nación, a fin de fundir sus propios objetivos de incipiente Estado federal, tendientes a privilegiar la autonomía-soberanía de las provincias a costa de propiciar la debilidad estructural del Estado central, responsable del gobierno de la nación.

A esto se suma, cuando la clase burguesa exportadora y bancaria hereda, luego de la Revolución Liberal (1895), el Estado nacional armado en el período garciano y decide, por conveniencia política, apostar por su conservación y fortalecimiento, el programa liberal de gobierno inflacionario que implementa termina siendo reduccionista y desestabilizador del mercado interno nacional, en razón de que sus intereses se enfocan en el fomento exportador e impulso de la banca gracias a los créditos concedidos al Gobierno central, de lo cual obtienen provecho para marcar el rumbo de la política monetaria y fiscal (Marchán, 1991).

Es más, desde la Primera Guerra Mundial (1914), el conflicto bélico internacional entorpece los nexos comerciales y provoca la contracción progresiva de las exportaciones de cacao que venían sustentando la importación de insumos y alimentos para el litoral, sin que, en la práctica y no obstante el discurso liberal de tener como objetivo de su política pública propiciar el ensamblaje y ampliación del mercado interno nacional, el segundo auge del cacao y la terminación del ferrocarril de Guayaquil-Quito (1908) hayan coadyuvado para tal propósito, acontece que cuando, como efecto de quedarse sin divisas para importar víveres, la costa

comienza a depender del comercio de productos agropecuarios de la región norcentral de la sierra transportados por el ferrocarril y los precios internos comienzan a subir, la reacción del Gobierno liberal transparenta aún más la naturaleza de sus políticas públicas y se inclina por prohibir la exportación de alimentos del callejón interandino, con el supuesto argumento de favorecer al consumidor en detrimento del empuje del proyecto productivo exportador de la clase terrateniente-comercial quiteña.

Por lo expuesto, son nuevamente las élites quiteñas las que presionarán insistentemente hasta conseguir del Congreso Nacional la promulgación de la Ley de Fomento Agrícola e Industrial de octubre de 1918, destinada a transformar la estructura agropecuaria y textil de la región en cuestión, y continuarán su cabildeo ante las instancias legislativas y ejecutivas para que se levanten las prohibiciones para exportar sus productos (Clark, 1995 y 2012).

Cobra sentido, entonces, el espesor de investigaciones recientes acerca de que las élites de la costa generan, en un primer momento (1840-1890), enlaces “nominales” de la economía exportadora de productos primarios del litoral con el mercado mundial, por cuanto no inciden en provocar la transformación económica y social de la matriz del sistema económico del país; en tanto que, en un segundo momento posterior a la Revolución Liberal (1890-1910), dicha vinculación con el centro capitalista internacional es de tinte “efectiva periférica”, ya que la densidad y conectividad hacia afuera son mayores a los enlaces y modificaciones que se operan al interior de la economía del Ecuador (Maignashca, 2012; Anchundia, 2012).

En contraposición, la clase terrateniente-comercial quiteña, desde inicios del Ecuador republicano, se enfoca de manera persistente en defender su proyecto de Estado-nación contra los vientos que soplan en contrario agitados por las elites de Guayaquil y Cuenca, debido a que se encuentra abanderada por promover un proyecto de desarrollo productivo exportador, manufacturero y agrícola-pecuario, que se apoya, como motor de impulso, en la ampliación y estabilidad del mercado interno nacional (Marchán, 1983; 1995a; 1995b). Son dos proyectos de expansión exportadora de la economía ecuatoriana que entran en antagonismo: de una parte, el programa exportador de productos primarios del litoral; y, de otra parte, el proyecto de desarrollo productivo manufacturero y agropecuario de la región sierra norcentral.

Por lo expuesto, cuando se agota en 1920 el segundo auge del cacao y, con ello, se pone término al programa liberal inflacionario llevado a cabo por los Gobiernos que ascienden al poder político luego de la Revolución Liberal (1895), la clase terrateniente comercial quiteña vuelve en la Revolución Juliana a captar el Estado central y, lejos de desactivar el programa liberal de los Gobiernos previos, lo rescata y refuerza pero, al mismo tiempo, le imprime un nuevo giro orientado a que la política monetaria y fiscal tenga como objetivo la estabilización macroeconómica, toda vez que su afán es perseguir la integración, ampliación y estabilidad del mercado interno nacional (Marchán, 1991).

La construcción y deconstrucción del Estado ecuatoriano como efecto que se lo busca armar desde dos posiciones extremas que, sin serlo, se asumen como irreconciliables conduce a la permanente inestabilidad de la arquitectura institucional del Estado-nación del país. En la una punta de la cuerda con la que se discierne el diseño de la forma de Estado que debe adoptar el Ecuador republicano están las ideas embrionarias federalistas que buscan defender la supremacía de la autonomía-soberanía de las provincias por sobre el Estado central; en el otro extremo se ubican los planteamientos a favor del Estado-nación, unitario y centralizado, que se embarcan en convertir la institucionalidad de la provincia en apéndice o prolongación de la estructura administrativa del Estado central y, como consecuencia de ello, el territorio y las rentas provinciales pasan a ser territorio y renta fiscal nacional.

Ahora bien, dado que el Estado-nación central arrebató a las provincias sus rentas patrimoniales, las élites regionales observan, inconformes y en franca rebeldía que, con dicha forma de actuación por parte del Gobierno central, se bloquea la posibilidad de que las provincias gocen de autonomía y de recursos públicos propios que les permita delinear y ejecutar políticas públicas sin injerencia del poder Ejecutivo; situación que se busca explorar en este estudio, por cuanto, con cada pliegue en la dirección de fortalecer el Estado-nación, en vez de contribuir a pulverizar rezagos de regionalismo como sería de esperarse, se opera el fenómeno contrario, porque alimenta e incrementa el regionalismo, que se traduce en inestabilidad institucional por incertidumbre e inseguridad jurídica.

Los caminos para diseñar los sistemas de gobernabilidad de la provincia y de la nación se confunden y entremezclan, y como secuela de ello queda distorsionada la arquitectura institucional del país, toda vez que las instituciones políticas y económicas que deben servir para apuntalar

la fortaleza y estabilidad de la nación se utilizan para reforzar los pro-
vechos de la provincia o regionales. Pero, asimismo, la región misma —
al ser la provincia subsumida en la armazón del Estado central— queda
fragmentada al repartirse su territorialidad en múltiples municipalida-
des cantonales, que, con el tiempo, de entidades administrativas pasan
a ser Gobiernos locales autónomos. Este incierto y azaroso proceso his-
tórico de edificación del Estado-nación, desde prismas extremos, da lu-
gar a la presencia de instituciones políticas y económicas no inclusivas,
cuando está a la vista que solo la permanencia, consolidación y remo-
zamiento de instituciones no inflacionarias, promotoras del espíritu em-
presarial innovador, no extractivas de los capitales individuales mientras
generen riqueza y empleo, y que sean comprensivas a nivel nacional, son
fuente de la prosperidad de las naciones (Acemoglu y Robinson, 2012).

El libro se compone de dos partes. En la primera se razona sobre los
fundamentos institucionales de las dos formas de Estado federal y na-
cional previas al nacimiento del Ecuador republicano, y que van a mar-
car la discusión sobre el tipo de Estado que soporta la organización y
funcionamiento territorial, política y administrativa del país. En la se-
gunda, ya producida la independencia de España y la separación con
Colombia, se discierne sobre las visiones encontradas de las élites pro-
vinciales de Guayaquil, Quito y Cuenca para armar el aparato del Estado
ecuatoriano, y se explica las deformaciones históricas estructurales del
Estado-nación, como efecto de las posiciones extremas con las que se
diseña su arquitectura institucional.

Carlos Marchán Romero
Exdocente-investigador del IAEN

PRIMERA PARTE

El estado provincial borbónico y el proyecto militar de Estado nacional, unitario y centralista de la nueva República de Colombia, como modelos referentes para el diseño del Estado ecuatoriano (siglo XVIII-1830)

LA INVESTIGACIÓN SOBRE el diseño de la arquitectura institucional del Estado ecuatoriano es aún un esfuerzo a emprender. Existen trabajos que se enfocan en el análisis del Estado, como variable explicativa adicional al estudio de temáticas de índole política, económica o social, pero hay un vacío de investigaciones que se centren en el Estado como objeto de la problemática a estudiar. Por esta razón, se ve la necesidad de abordar este proyecto, que, por lo dicho, pretende ser un análisis que se encuadra en el tiempo de larga duración, porque es donde el proceso de construcción del Estado ecuatoriano permitiría ir decantando las características inherentes a su conformación histórica, libre de aquellos matices con que lo reviste la coyuntura política y que perturban el sentido y comprensión de sus rasgos esenciales.

De tal manera, que la temporalidad del estudio sobre el Estado rebasa el período de este trabajo. Sin embargo, la construcción de la arquitectura institucional del Estado ecuatoriano hunde sus raíces históricas en la segunda mitad del siglo XVIII, cuando la Casa de los Borbones decide constituir en la América española el estado provincial³ con una doble finalidad: de un lado, apoyarse en el fortalecimiento de la provincia americana y en la constitución del estado provincial para obtener recursos económicos y fiscales destinados a apuntalar la consolidación de sus proyectos de Estado absolutista (Estado nacional-unitario-centralizado)

3 Por *estado provincial* se entiende dos elementos estrechamente interrelacionados que son dos caras de una misma moneda: de un lado, la estrategia de la Corona de erigir la provincia americana como sustrato territorial para hacer aterrizar su triple objetivo de política pública en la segunda mitad del siglo XVIII: 1) hacer de la provincia —y de sus municipios por ella controlados— el espacio a conquistar para ser mercados para los productos españoles, especialmente para los tejidos de algodón de Cataluña o “indianas” destinadas a la América española; 2) propiciar el desarrollo de la provincias que generan productos americanos no competitivos con los españoles para articular a la América española a la economía europea; y 3) generar excedentes fiscales de las provincias americanas para apuntalar los ingresos del Estado español; y, de otra parte, para lograr alcanzar dichos objetivos construir en las provincias americanas un andamiaje o estructura administrativa bajo la conducción de una burocracia profesional española encaminada a unificar y centralizar en el territorio de la provincia la gestión política, administrativa, fiscal, judicial, militar y policial, lo cual da lugar a que se vaya hilvanando el pensamiento entre las élites regionales americanas de que la provincia es el “todo” y un estado provincial que debe gozar de autonomía para autorregular su desarrollo provincial.

y de desarrollo industrial de España; y, de otro lado, soportarse en la construcción del estado provincial para otorgar capacidad de gobernabilidad a las provincias americanas, a fin de implementar y aterrizar sus objetivos de política pública en el territorio.

El Estado absolutista español es la respuesta de los Borbones a la organización y funcionamiento descentralizada del Estado español en el período de la dinastía de los Habsburgo, que termina por privatizar y rematar las funciones del Estado, lo cual da lugar a dos fenómenos relacionados: la carencia de una administración pública y de una burocracia profesional para ejecutar la política pública;⁴ y, la precipitación de una crisis fiscal que deja sin capacidad de gobernabilidad al Estado español.

En la América española, la privatización del Estado español y de la política pública, si bien contribuye a la ruina del gobierno durante la Casa de los Habsburgo, en cambio la descentralización de la gestión pública es causa medular para el desarrollo del mercado interno y de la economía colonial, lo cual permite el surgimiento de una clase americana propietaria de minas, obrajes y haciendas; riqueza que, a su vez, les posibilita presentarse como rematistas de cargos públicos y de la administración y cobro de tributos, que, al paso de convertir y reducir la “cosa pública” en “cosa personal”, sirve para acrecentar su poder y patrimonio en desmedro de los intereses del fisco.

La reacción a ese estado de cosas tenía que ir en la línea de reconstruir el Estado español y de generar una administración pública y burocracia profesional orientada a recuperar la competencia de emitir políticas públicas, con los objetivos y direccionalidad que marque el Estado; reto que asumen los Borbones y que se traduce en la génesis de

4 La noción de *política pública* que se emplea en el texto tiene una tonalidad amplia y general, y consiste en la capacidad estatal de fijarse objetivos estratégicos a fin de otorgar direccionalidad a sus decisiones y acciones. Sin duda, como se va a observar en este estudio, el Estado absolutista de España responde, en la segunda mitad del siglo XVIII, tanto en la península ibérica a propósitos muy precisos orientados a impulsar el desarrollo industrial español, como, también, a lineamientos muy claros encaminados a crear y consolidar en sus colonias americanas una administración pública provincial con capacidad de gobernabilidad para aplicar su trilogía de políticas públicas basadas en: a) ampliar los mercados americanos para, principalmente, las manufacturas españolas; b) torpedear el desarrollo de productos americanos concurrentes e incentivar los complementarios con los bienes españoles; y c) maximizar la salida a España de excedentes fiscales americanos para restaurar las finanzas públicas españolas.

la arquitectura institucional del Estado ecuatoriano,⁵ que comienza con el diseño del estado provincial —por lo cual pasan a ser los arquitectos que definen y arman la estructura fiscal de las provincias—, con el diáfano propósito de armar el estado provincial y conferirle los medios indispensables y estructurales para conformar una administración pública y una burocracia especializada en la defensa de los asuntos públicos. Los estudios existentes ponen énfasis en la expoliación tributaria ejercida por los Borbones, pero no hacen hincapié en que son los artífices de la edificación del estado provincial, del cual van surgir dos tipos de Estados históricos que, en los procesos de la independencia y de origen de la República de Colombia, ocurren de manera sucesiva: El Estado confederado y el Estado nacional, unitario y centralizado.

En efecto, las élites regionales americanas ven en la demarcación del territorio de la provincia y en la constitución del estado provincial la oportunidad histórica, el espacio y la institución que se vuelven estratégicas e indispensable capturar para redondear, con el control político, el dominio que ya tienen de las economías regionales del cacao, de los textiles y de la cascarilla que logran afianzar en el siglo XVIII. Dado que el estado provincial es manejado por España, las élites regionales se ven desplazadas a los cabildos, que les toca mirar como trinchera para defender sus intereses, toda vez que la burocracia española va a ser uso del estado provincial con una triple perspectiva orientada a dar cumplimiento a los objetivos de la política pública:

- Primero, maximizar excedentes fiscales de las provincias americanas para apuntalar el desarrollo de España;
- Segundo, con las provincias cuya visión de prosperidad encaja con los objetivos de dicha política pública, el estado provincial va a impulsar medidas de estímulo económico y fiscal para coadyuvar a su progreso regional, como fueron los casos de las provincias de Guayaquil y Cuenca; y,
- Tercero, con las provincias cuyos planes de desarrollo son antagónicos a la referida política pública, el estado provincial va a implementar disposiciones enfocadas a bloquear y dismantelar la

5 Se entiende por arquitectura institucional del Estado el diseño de la forma de Estado, su estructura de organización y funcionamiento, y, por tanto, la conformación y cambios de la administración pública, así como la normativa que direccionaron la política pública y la configuración de la burocracia.

expansión de la producción y el comercio contraria a los intereses de España, como fue el caso de la provincia de Quito. Aquí estriba la razón por la que las provincias *perdedoras* en relación con los objetivos de la política pública son las más interesadas en reaccionar ante el sesgo y marginamiento de que sienten son objeto, y, por ello, las élites provinciales van a caminar en la dirección inicial de, primero, reivindicar autonomía y, luego, soberanía, con la mirada puesta en un tipo de Estado que reconozca sus legítimas aspiraciones de formular e implementar su propio proyecto de desarrollo regional.

Es así que las élites regionales de la provincia de Quito, tras ver frustradas sus pretensiones de autonomía para gobernarse en el marco constitucional de España, promueven constituir el Estado de Quito, un tipo de Estado confederado de provincias, que propugna la separación con España. Y esta misma forma de Estado representa la óptica y pretensión con la que avanzan las provincias de Venezuela y Nueva Granada, que conforman la nueva República de Colombia.

Simón Bolívar es, inicialmente, partidario de la indicada forma embrionaria de Estado federal, consciente que debía dar cabida a los planteamientos de las élites provinciales de contar con autonomía para promover sus planes de desarrollo regional; no obstante, en el proceso de las guerras libertarias cae en cuenta de que la estrategia independentista —para lograr cristalizarse—, exige centralizar las decisiones políticas y militares, razón por la que abandona sus ideas originales y se transforma en ferviente partidario del proyecto militar de Estado nacional-centralista.

La filosofía bolivariana es recogida en la Constitución de Cúcuta (1821), donde se consagra el modelo de Estado nacional fuertemente centralista. Con esa finalidad se recupera la figura española de las intendencias, a fin de que sea un intendente militar, a cargo de los departamentos y dependiente directamente del presidente de la República, quien controle políticamente a los gobernadores de la provincia y sean estos últimos, a su vez, los jefes inmediatos de los jueces políticos que presiden los cabildos.

Ahora bien, esta figura constitucional de Estado nacional, unitario y centralista, es deformada por el propio Congreso de Cúcuta, pues, en sus afanes de simplificar la estructura fiscal y de mejorar ostensiblemente el costo de la recaudación de los impuestos nacionales para optimizar

la capacidad de gobernabilidad del Estado, legisla a favor de apoyarse en la red de municipios extendida en el territorio de la República de Colombia, con el fin de responsabilizarlos de la cobranza de los tributos nacionales; anclados en las disposiciones anteriores, los cabildos, dejados de lado en el proyecto de constitución del Estado nacional-centralista español, pasan a ser parte esencial del fortalecimiento de las finanzas públicas republicanas y, por tanto, a ser pieza estructural del proyecto militar de constitución del Estado nacional-centralista.

Las élites provinciales que ven nuevamente fracasar sus intentos de apoderarse políticamente de las provincias para proteger y concretar sus apetitos regionales, puesto que con el proyecto militar de Estado nacional, unitario y centralista la provincia pasa a ser apéndice del Estado en la región, acuden a los cabildos como plataforma política para canalizar y plasmar sus ideas de desarrollo regional, aprovechando, de un lado, la situación de los municipios de ser instituciones claves para la constitución del Estado nacional, y, de otro lado, debido a que la circunstancia de ser los cabildos los que asumen el papel de recaudadores de los impuestos que corresponden al Estado-nación, les crea condiciones para desvirtuar la renta nacional y convertirla en renta municipal, toda vez que los impuestos nacionales ingresan a las tesorerías municipales y se los utiliza para pagar los gastos de los cabildos, debido a lo cual es el Estado central el que termina por pagar el gasto municipal.

La mutación de la renta nacional en renta municipal evidencia que, en la práctica, la forma constitucional de Estado nacional-centralizado queda atrapada por las élites regionales que le dan un giro para cambiarlo a un Estado nacional-descentralizado. El vuelco realizado crea y trasunta una problemática no resuelta por el proyecto militar de Estado nacional-centralista de la República de Colombia.

En efecto, las élites provinciales vienen luchando por un tipo de Estado que dé cabida a sus pretensiones de autonomía para generar un modelo de gobernabilidad, que permita concretar sus particulares visiones de desarrollo regional, con el respaldo de recursos públicos propios que se diferencien de los impuestos que conforman la renta nacional. La misma aspiración estuvo presente en los estados estadounidenses que, en un principio, constituyen un primario Estado confederado, con la finalidad de defender su soberanía y poder implementar sus empeños de progreso regional, pero, la maduración de su proyecto constitucional les induce a ceder su soberanía a favor del Estado federal de Estados Unidos,

a cambio de autonomía para dar viabilidad a su reivindicación de competencias de gobernabilidad para aplicar sus propias políticas estatales, con recursos públicos estatales claramente diferenciados de la renta federal. En el Estado de la República de Colombia, la conversión de la renta nacional en renta municipal deja sin resolver el conflicto de fondo de encontrar un tipo de Estado que concilie el desarrollo nacional con el desarrollo regional, así como la renta nacional con la renta municipal, de tal suerte que las provincias dispongan de atribuciones autónomas de gobierno y de recursos públicos propios para concretar sus programas y proyectos de desarrollo, sin que la renta nacional sea usada para financiar el gasto municipal, como es el caso de Colombia, lo cual provoca la reacción y malestar de Bolívar, que se traduce, en 1828, en la implementación de medidas radicales para suprimir las municipalidades.

El Ecuador de comienzos de la república hereda el proyecto militar de Estado nacional unitario y centralista. A la par que en Colombia, sucede que, en su apariencia constitucional, es un Estado nacional centralizado, pero, asimismo, en su forma operativa es un Estado nacional descentralizado, porque los municipios van a cumplir igual encargo de ser cobradores de la renta nacional, lo cual aprovechan para reducirla a renta municipal, terminando por ser, también, el Estado nacional el que paga el gasto municipal. La problemática, como se observa, se replica y, en 1843, la reacción de Juan José Flores va a ser la misma de Bolívar de optar por suprimir las municipalidades, como resultado de un tipo de Estado nacional centralizado que no da solución al reto de encontrar el adecuado balance entre desarrollo nacional y desarrollo regional, así como entre renta nacional y renta municipal, que genere capacidad de gobernabilidad a las regiones y les provea de recursos públicos propios.

Simple y llanamente, a raíz de la concreción del proyecto militar de creación del Estado nacional centralizado, se inaugura una problemática no solucionada de funestas consecuencias para la estabilidad política del Estado y para la sostenibilidad del desarrollo nacional: en efecto, con la constitución del Estado nacional la provincia pierde autonomía y el gobernador pasa a ser el brazo extendido del Gobierno central en la región, a su vez la provincia deja de tener recursos públicos propios como consecuencia de que el territorio provincial se transforma en territorio nacional y la renta provincial se convierte en renta nacional.

El Estado nacional central acapara los recursos públicos que antes pertenecían a la provincia, y, conjuntamente con ello, se arroga el

derecho de interpretar y direccionar el desarrollo nacional, y, por tanto, también el desarrollo regional desde el Gobierno central. Desde la otra arista y en contraposición, las élites provinciales, frustradas en sus aspiraciones de anclarse en la provincia para impulsar sus planes de desarrollo regional, no ven otro camino que atrincherarse en los municipios y desvirtuar la renta nacional para reducirla a renta municipal a fin de disponer de recursos públicos propios para la expansión de la región, agudizando el enfrentamiento y dejando sin resolver el conflicto evidenciado anteriormente.

Dos caminos opuestos que se presentan como irreconciliables, porque se miran con carácter absolutista: desde un extremo, el único actor del desarrollo nacional es el Estado central y el que tiene competencias para trazar los objetivos de política pública de alcance territorial; desde otro extremo, el despojo de autonomía y de recursos públicos propios de las provincias conduce a las élites provinciales a buscar estrategias para, ancladas en los cabildos —sobre todo de las cabeceras provinciales— disponer de una plataforma de gobernabilidad y de fondos públicos propios, a fin de persistir en dar viabilidad a sus respectivos planes de desarrollo regional. Así desarrollo nacional y desarrollo regional, sin serlo, aparecen como contrapuestos; igualmente renta provincial o regional y renta nacional se asumen como opuestas, y, por ello, con el paso a la forma de Estado nacional centralizado se hace tabla rasa de la renta provincial, paralizando las posibilidades de generar un desarrollo regional autónomo.

A fin de marcar las fases del proceso de gestación del Estado nacional centralizado, este estudio se divide en los siguientes cinco capítulos:

- Primero, la privatización del Estado español en la dinastía de los Habsburgo, y la conformación en la América española de un mercado interno colonial y de una clase propietaria;
- Segundo, la constitución del estado provincial que montan los Borbones, como reacción a la forma de Estado descentralizado de los Habsburgo, y la consolidación (aunque, al mismo tiempo, freno) de las economías regionales;
- Tercero, el Estado confederado de provincias y la búsqueda de las élites provinciales de una estructura de Gobierno que viabilice sus particulares visiones de desarrollo regional;

- Cuarto, el proyecto militar de Estado nacional unitario y centralista del proceso independentista y de la naciente República de Colombia, así como la supeditación de la visión de desarrollo regional de las élites provinciales al proyecto de desarrollo nacional; y,
- Quinto, el Estado nacional descentralizado como reacción de las élites provinciales al proyecto militar de Estado nacional centralizado.

De la rápida revisión efectuada se puede desprender que el origen del Estado ecuatoriano empieza en el siglo XVIII, lo cual parece un contrasentido, porque se está habituado a ubicar su surgimiento y realizar su estudio a partir de la independencia y separación de Colombia, cuando sus raíces y características esenciales se remontan a la conformación de la siguiente trilogía de Estados: el estado provincial (siglo XVIII); el Estado confederado (siglo XVIII y XIX); y el proyecto militar de Estado nacional centralizado (siglo XIX). Pero este proceso de transformación del Estado no puede ser entendido sino se da cuenta del fenómeno previo existente antes del siglo XVIII, cuando los Habsburgo generan un modelo de gestión pública privatizado, o de gobierno público pactado con la aristocracia española, por el cual los cargos públicos y el cobro de tributos fueron “rematados”, imposibilitando el apareamiento de una administración pública y una burocracia profesional responsables de los asuntos del Estado. De ahí que este estudio empiece por analizar dicha situación.

CAPITULO I

La privatización del Estado español, la conformación en la América española del mercado interno colonial y el surgimiento de una clase propietaria (siglo XVI hasta el siglo XVIII)

1. El modelo pactado de Estado descentralizado de los Habsburgo

EL MATRIMONIO DE Juana I, “La Loca”, hija de los reyes católicos, con Felipe I de Habsburgo, hijo del emperador Maximiliano I de Austria, da origen a una nueva dinastía en España, la de los Habsburgo, que con el nacimiento de su hijo forman la Casa de Austria o de los Habsburgo. El vástago de los citados reyes, como Carlos I de España, une en su persona las coronas de Castilla y de Aragón, en su calidad de nieto de Isabel I de Castilla y de Fernando II de Aragón; y, como Carlos V de Alemania, es el emperador del Sacro Imperio Romano Germánico.

Durante el mandato de la Casa de los Habsburgo (1516-1700), el Estado español es, en realidad, un conjunto de Estados cifrados en multitud de reinos unidos por sus cabezas a los Reyes Católicos y sus descendientes, pero que conservan sus “cortes, su legislación, sus milicias y sus monedas” (Ortiz, 2011: 6). En Castilla hay una única corte para los diferentes reinos que la conforman (Castilla, León, Galicia, Andalucía, Murcia, Cazorla y Mayor de la Frontera-Extremadura); en cambio, en Aragón hay una corte por cada reino (Aragón, Cataluña, Valencia y Baleares). Situación similar ocurre con Granada (incorporada a Castilla por conquista en 1492) y en Navarra (anexada a Castilla a la muerte de la reina Isabel I). Dado lo anterior se puede manifestar que, en estricto rigor, durante el reinado de la Casa de los Habsburgo no se puede hablar en España de un Estado unitario sino, más bien, de una aglomeración de Estados que “pactan” permanecer articulados a cambio de negociar

ser Gobiernos o reinos autónomos que, no obstante, funcionan como una sola organización política administrativa en lo diplomático y militar.

En consecuencia, en la **España de los Habsburgo su estructura de Gobierno se asemeja a un “modelo de gestión pública pactado”, circunstancia que va a incidir y reflejarse en el diseño de la división política administrativa del territorio español que se implementa. En efecto, las demarcaciones territoriales son un producto social que responde a los condicionamientos históricos del momento, y puesto que el Gobierno de la España de los Habsburgo es fruto de un pacto de poderes, se comprende que sus territorios se dividan reconociendo política y administrativamente tales cuotas de dominio político, dando origen a un Estado español descentralizado.**

Siguiendo dicha racionalidad, en la Península, el territorio para fines político-administrativos se divide en reinos y provincias (Ortiz, 2011: 6 y 7), en tanto que, en América se descompone en virreinos, audiencias y provincias (Sánchez, 1989). En los reinos, la autoridad política administrativa radica en el virrey (con excepción de Mallorca, que cuenta con gobernador),⁶ y está integrado por una o más provincias cuya finalidad y naturaleza inicial es servir únicamente de demarcación territorial, aunque luego adquirirán un carácter político fiscal y se dividirán en partidos para el cobro de impuestos (por ejemplo, las 18 provincias de Castilla se dividen en 40 partidos con fines fiscales) (Ruiz, 1977: 59); fuera de los reinos, las provincias peninsulares son instancias administrativas bajo la autoridad de un gobernador (por ejemplo, las islas Canarias).

América es dependencia político-administrativa de Castilla y, por esa situación, no existe igualdad jurídica entre reinos peninsulares y virreinos americanos, así como entre las provincias castellanas y las americanas, pues las autoridades peninsulares son fruto del referido “modelo pactado”, mientras que las indianas son designadas por la Corona española. Como precisa Ismael Sánchez, aunque las divisiones e instituciones políticas son “idénticas” en las Indias a las de Castilla, el territorio y las provincias americanas son tenidas como “accesorias”, mientras que las

6 Se piensa que la autoridad de virrey era propia de los reinos de Aragón y que no existía en Castilla. Sin embargo, Ismael Sánchez precisa, citando fuentes que se apoyan en documentos primarios, que hay virreyes en Castilla antes del descubrimiento de América; en Andalucía (1465); que Enrique IV nombra virreyes en 1454, 1470 y 1471; y también los Reyes Católicos realizan nombramientos de virreyes en 1477, 1481, 1482, 1484, 1492 y 1500 (Sánchez, 1989: 2007 y 2008).

provincias peninsulares —por ejemplo, Granada o Navarra— son “unidas en calidad de principales a Castilla” (Sánchez, 1989: 207).

Los territorios descubiertos en América reciben el nombre de provincias y son puestas bajo la autoridad de un gobernador nombrado por la Corona de Castilla; por tanto, es entendible que, durante la primera etapa del reinado de Carlos V, las provincias americanas sean las “unidades fundamentales de las Indias” (*ibid.*: 210). Como en la Península, las provincias americanas también se fragmentan en partidos para la recaudación de tributos.

A partir de la segunda década de 1500, la audiencia americana se suma como división política administrativa, lo cual comporta que si dos o más provincias conforman una audiencia, pasan a depender política y administrativamente de la misma; sin embargo, este caso queda reducido única y exclusivamente a las audiencias que no forman parte de un virreinato, que es el caso de siete audiencias (Santo Domingo, Panamá —durante un período—, Manila, Chile, Guatemala, Buenos Aires y Santa Fe de Bogotá), donde su presidente ejerce también como gobernador. No obstante, las audiencias dentro de un virreinato pierden las competencias de gobierno (y, por tanto, la categoría de división política administrativa), con excepción de las de Quito y Charcas que, amparadas en la delegación de “algunas” funciones político administrativas por parte del virrey de Perú debido a sus distancias con la ciudad de Lima, en la práctica, ejercen a cabalidad atribuciones de Gobierno general (Sánchez, 1992: 213, 547).

Por último, a raíz de 1535 se agregan los virreinos como la última categoría de división política administrativa americana en tiempo de los Habsburgo, y, a partir de aquello, las audiencias, que son parte del virreinato, dejan de ser división política administrativa; se supeditan a la autoridad del virrey y se convierten exclusivamente en tribunales de justicia. El Virreinato de Nueva España se pone en funcionamiento el citado año y el Virreinato del Perú es creado en 1543 (Sánchez, 1989: 211).

De la reseña efectuada sobre las demarcaciones territoriales en la Península como en América, llama la atención que cierto tipo de audiencias —las que se desempeñan como gobierno— sean, de manera deliberada, parte de la división política administrativa diseñada por la Casa de Habsburgo, cuando no ocurre igual en Castilla. Ciertamente existen audiencias en Castilla y son, como es obvio comprender, de mayor tiempo de creación: la Real Audiencia y Chancillería de Valladolid (1371); de

Ciudad Real (1494) y de Granada (1505); así como las Reales Audiencias de Sevilla (1525) y la de Canarias (1526). Sin embargo, las chancillerías y audiencias son tribunales con competencias judiciales, razón por la cual los reinos y provincias peninsulares, para efectos político judiciales, se adscriben a una chancillería (como tribunal de mayor instancia judicial) y a una audiencia (como tribunal de menor instancia). En cambio, en América, las audiencias, que cumplen con la naturaleza de ser exclusivamente tribunal de justicia, son las insertas o subordinadas a un virreinato; en tanto que las audiencias de fuera de un virreinato y las de Quito y Charcas son Gobierno, además de ser tribunal de justicia.

Pues bien, de lo visto se puede indicar que, como fruto del “modelo de gobierno pactado” implementado durante la dinastía de la Casa de Habsburgo, la división político administrativa se asienta, preferentemente, en la Península en los reinos, y en las Indias, en los virreinos; solo marginalmente en provincias y audiencias. Por ello, debe resaltarse que el “tiempo de la región”, que tiene su piel y origen en la provincia, aún no ha llegado, pues su presencia y protagonismo histórico debe esperar a los vientos que van a comenzar a soplar en el siglo XVIII a favor de la necesidad de restaurar y centralizar el poder del Estado español, lo cual pasa previamente por sofocar el poder de los reinos y virreinos y, paralelamente, entronizar a las provincias como eje de la división político administrativa de la España de los Borbones.

Este modelo de Gobierno fragmentado denota la debilidad política de la Casa de Habsburgo, toda vez que le corresponde realizar el inicial esfuerzo de construir un Estado unitario, cuando la nobleza y el clero, esencia del Antiguo Régimen, conservan relativamente intacto todo su poder y son una rémora a cualquier aspiración de congregar el poder en el rey; se explica, en esa medida, que la opción posible de la monarquía se decante por desarrollar un aparato administrativo con poderes descentralizados, aunque seguir este camino significa, a la postre, precipitar, en el siglo XVII, la penuria fiscal y la crisis administrativa del Estado establecido por los Habsburgo.

La nobleza, en efecto, tiene capturado el Estado y propicia su debilidad con miras a plasmar una “división política administrativa pactada” destinada a consagrar sus privilegios expresados, como quedó dicho, en reconocer la existencia de sus reinos, cortes, leyes, monedas y derechos sobre sus títulos y rentas de la tierra; en la propia Corona de Castilla, aunque avanza en someter la nobleza al rey y se genera una sola

corte, tal logro se alcanza respetando los prerrogativas de la nobleza y del clero.

La circunstancia precedente pone en claro el propósito perseguido por la nobleza y el clero de favorecer, en los hechos, el carácter endeble del Estado de los Habsburgo: perseguir de adrede la fragilidad política, administrativa y fiscal del aparato del Estado, para, con ello, ir, simultáneamente, fraguando el aumento de la riqueza de la nobleza y del clero a medida que se transita por los años 1600. El lado de la crisis de las arcas fiscales de este proceso descrito es resaltado por Josep Fontana, citando a Denis Flynn, quien señala que el índice de ingresos de la Corona española se multiplica por 10 a lo largo del siglo *xvi*, coincidiendo con su expansión política; no obstante, cae a menos de la mitad en los 30 años que van de 1591 a 1625, situándose el índice en 1.113; y baja a 486 entre 1621 a 1625, sin que hubiese disminuido sus gastos, sobre todo militares (Fontana, 1988: 88). Las guerras de la Casa de Habsburgo, a fin de mantener una “monarquía de tinte universal” (ya que sus territorios se extienden desde la península ibérica a Alemania, los Países Bajos, Italia y América), tienen un muy alto costo traducido en mantener un ejército que, a mediados del siglo *xvii*, era de 300 mil hombres; no debe sorprender, por tanto, que la deuda de la monarquía crezca de 85 millones de ducados en 1598 a 221 millones⁷ en 1667 (Fusi, 2012: 128).

El exceso de tal gasto militar explica, sin duda, la presión de la Corona por financiarlo, aunque el déficit fiscal también responde a la manera descentralizada, o más propiamente fragmentada, de gestionar las finanzas públicas. El Estado, en el contexto del sistema de gobierno pactado, adopta como práctica rematar y aún enajenar el cobro de impuestos y el ejercicio de cargos administrativos, lo cual enriquece a la nobleza a costa de contribuir al descalabro de la hacienda pública. Las urgencias de rentas de la Corona abonan el terreno para que cayera en los préstamos concedidos por banqueros alemanes (Carlos V) y genoveses (Felipe II), pero, igualmente, la conduce a profundizar el procedimiento de ceder la recaudación de tributos y la venta de oficios a la nobleza; costumbre que coarta, como secuela negativa, la temprana formación de una burocracia orientada al manejo profesional de la administración pública. A la acumulación de fortunas de la nobleza se suma el aumento del patrimonio y de tierras que comporta, para la nobleza y el clero, la

7 La paridad cambiaría a 1615 era de 2 pesos de plata de 9 reales y 1,5 reales por un ducado. Vilar, *Oro y Moneda en la Historia 1450-1920*, ob. cit.

unidad religiosa del país resultado de la expulsión de los judíos y de los árabes de España (*ibid.*: 131).

2. La privatización del Estado español y la consecuencia en la América española de la conformación de un mercado interno colonial y de una clase propietaria

La realidad de la América española adquiere los mismos matices que la observada en la Península. Se conjugan los siguientes tres factores para dar como secuela el auge de la economía indiana, cuya otra cara, no obstante, se asocia con el paralelo estancamiento de las finanzas públicas de la Corona en América:

En primer lugar, la política exterior impulsada por la Casa de Habsburgo de asumir a la América española como simple tributaria de metales preciosos y no como mercado para la producción europea, conduce a que se deba construir en las Indias una estructura económica autosuficiente, a fin de suplir sus propias necesidades de producción y consumo (Halperin, 1972: 18; Assadourian, 1982: 112).

En segundo lugar, el auge de la minería de plata de Potosí (Virreinato del Perú) y de Zacatecas (Virreinato de Nueva España),⁸ crean condiciones para fomentar el despegue y dinamismo del andamiaje productivo y mercantil de las colonias americanas, puesto que la mercancía plata hace las veces de mercancía dinero, y su intercambio por productos agropecuarios y artesanales regionales posibilita el desarrollo de los diferentes espacios coloniales (Assadourian, 1980: 24; Brading, 1979: 301 y 302). La minería se convierte en el sector clave para lograr la integración, especialización productiva y monetización de las regiones no mineras; el encadenamiento productivo del Virreinato del Perú se inicia con “Quito (tejidos), Paraguay (yerba mate), Tucumán y Buenos Aires (tejidos y ganadería) y Chile (ganadería y viticultura)” (Assadourian, 1980: 24).

En tercer lugar, el particular estilo de gobierno descentralizado de los Habsburgo viabiliza configurar y desarrollar una economía y sociedad americana no controlada por el Estado español, dando lugar al surgimiento de una élite de propietarios de minas, haciendas y obrajes, compuesta por criollos nacidos en las colonias de Castilla, cuyas fortunas no solo se cimientan en el crecimiento de los negocios particulares que

8 La producción de plata de Zacatecas disminuye no de manera “severa” a raíz de 1630, mientras que la de Potosí se reduce “lentamente” a partir de 1670 (Brading, 1979: 301-302).

se multiplican debido al apogeo de la minería, sino, también, a que dicha riqueza les facilita presentarse como rematistas de impuestos y de cargos públicos, con lo cual amplían su patrimonio (Colmenares, 1996: 16); situación que tampoco posibilita construir una burocracia encargada de la maquinaria administrativa en las Indias y que coadyuva a la parálisis de la hacienda pública mientras se asiste al ascenso del poder de las élites criollas.

Los cargos públicos, en la Península como en las Indias, se privatizan y se utilizan con una visión patrimonialista y no de servicio público, y lo mismo ocurre con el remate del cobro de impuestos cuya práctica no sirve para racionalizar las arcas fiscales. De acuerdo con Sanz, entre 1632 a 1700, se llenan 142 puestos de oficiales reales (contador, tesoro, factor y veedor) para administrar las cajas Indianas; realizándose, sobre dichos cargos 621 provisiones (es decir, son varias veces rematados los mismos puestos). De las provisiones mencionadas, 487 se efectúan mediante una operación mercantil por dinero (Sanz, 2011: 152 y 154).⁹ Sin embargo, la falta de control de la Corona de la economía americana, así como la inexistencia de una institucionalidad del aparato administrativo estatal debido a su privatización, propicia el origen y fortalecimiento de una élite terrateniente americana que, por ello mismo, no recela del poder de la Casa de los Habsburgo en América. Es decir, el Estado descentralizado de los Habsburgo no controla ni imprime direccionalidad a la economía americana mediante la definición de objetivos de política pública, por lo que deja sean las fuerzas del mercado las que tracen las líneas de desarrollo de la estructura productiva y del mercado interno colonial.

3. El desplazamiento y descentralización del poder político y económico del sector público al privado en la Real Audiencia de Quito

La Real Audiencia de Quito se adscribe a las líneas de desarrollo señaladas. Ya se dijo que actúa como Gobierno y no solo como tribunal de justicia, y asimismo ya se anticipó que se inserta al circuito mercantil del Virreinato del Perú, por medio de la producción y comercialización de tejidos. La especialización productiva de este espacio colonial es la

⁹ Los cargos de hacienda comenzaron a venderse a partir de 1630. La enajenación de puestos políticos (presidentes de audiencia, gobernadores, alcaldes mayores y corregidores) se inició a raíz de 1674; y, finalmente, desde 1683 se sumó la venta de oficios judiciales (oidor) (Sanz, 2011: 154).

actividad manufacturera y no agraria, por la sencilla razón de que mediante el intercambio de tejidos por la plata de Potosí es que la región se monetiza y, con ello, se promueve el desarrollo del mercado interno y agropecuario, destacándose, por las razones anotadas, el ganado lanar (Marchán, s/f: 28-29).

Los siglos xvi y xvii marcan el apogeo de la producción textil coincidiendo con la etapa ascendente de la explotación de la plata (Tyrer, 1988); desde los años 1600, los obrajes de comunidad, de propiedad de la Corona, son arrendados a particulares y, en la segunda mitad de este mismo siglo, se libera la restricción para crear obrajes particulares (Marchán, s/f: 31-32). Con lo cual es claro comprender que el renglón dominante de producción de la Audiencia de Quito, los textiles —como se viene insistiendo— descansa, a partir del siglo xvii, en manos de una élite de obrajeros-hacendados criollos, siguiendo las mismas pautas de la Península y del resto de la América española. Según Ortiz de la Tabla, se trata de un pequeño grupo dominante (oscila entre 13 a 21 propietarios) que, entre 1607 a 1776, controlan la producción textil y, además, expresa que tales familias son, a su vez, la raíz de familias aristocráticas de hacendados del siglo xviii de donde saldrán los próceres independentistas (Ortiz de la Tabla, 1988: 113-114).

La riqueza descrita en manos de este grupo dominante textil es también posible en la Audiencia de Quito gracias a una economía estatal que va cediendo su control sobre los obrajes (al permitir el arrendamiento de los obrajes de comunidad y la fundación de obrajes particulares) y del dominio de la mano de obra indígena (conforme se profundiza el *concertaje* —la prisión por deudas que permite la privatización de la fuerza de trabajo indígena y su traslado de sus comunidades al sistema hacienda-obraje— y, paralelamente, se debilita la *mita*, que es la institución que posibilita al Estado español tener el control de la población indígena) a favor del sector privado; una presencia del Estado y de la monarquía que no resulta asfixiante, precisamente, porque da lugar a la conformación y fortalecimiento de una élite de propietarios de obrajes y haciendas que representan la clase terrateniente dominante del espacio colonial quiteño.

Sin embargo, la otra cara de la pujanza de la producción textil y de la élite terrateniente en proceso de consolidación es la desinstitucionalidad del aparato administrativo y financiero de la Audiencia de Quito; igualmente se reproduce el proceso de privatización de la administración pública mediante la venta de oficios o cargos (ya que venta

comporta transmitir la propiedad) que, incluso, se transfieren por herencia. Siguiendo a Sanz, en el mismo período de 1632 a 1700 al que se hace alusión, de los 142 puestos de oficiales reales ocupados, 8 corresponden a la Audiencia de Quito, sobre los cuales se efectúa 31 provisiones (de un total de 621 que se indicó), siendo 25 negociadas por dinero, que le generan a la corona ingresos por 135 100 pesos de plata de 9 reales¹⁰ (Sanz, 2011: 167).

Circunstancia que, de por sí, habla de la importancia del mercado de cargos públicos creado por la Corona, pero, al mismo tiempo, transparente el problema de asumir y distorsionar la “cosa pública” como “cosa privada”. Los oficiales reales tienen relativa autonomía para el ejercicio del puesto, por lo que pueden gestionar las finanzas públicas como si fuese un negocio particular al que se accede por compra, la cual implica el traspaso de la propiedad del manejo de los cargos (ingresos) y dadas (egresos) de las cajas públicas, pudiendo medrar de los fondos intangibles de las arcas públicas al aplicar la competencia que les otorga la Corona de perseguir y juzgar a los deudores del erario público, sin interferencia del virrey, gobernadores, presidentes de audiencia, o corregidores; circunstancia que torna apetecible el cargo de oficial real —por ejemplo, el cargo de contador de la Audiencia de Quito—, que, debido a ello, pasa por las manos de 6 compradores distintos a lo largo de la segunda mitad del siglo XVII, quienes, en conjunto, pagan más de 41 mil pesos de plata¹¹ para acceder a dicho puesto (Sanz, 2003: 643). Práctica que ahonda la ineficiencia en la administración de las rentas estatales, las cuales empiezan a arrastrar déficit considerable como ilustra la tabla 1, de ingresos promedio por quinquenio de la real caja de hacienda de Quito entre 1537 a 1603.

Tabla 1
Ingreso y gasto promedio por quinquenios
de la Real Caja de Hacienda de Quito*
(en pesos plata de nueve reales)

Años	Ingresos	Egresos	Saldo
1537-1540	67 448	N. D.	N. D.
1541-1548	N. D.	N. D.	N. D.
1549-1553	79 190	76 155	3035

Continúa en pág. siguiente

10 Equivalentes a 151 987 pesos de plata de 8 reales.

11 Equivalentes a 46 125 pesos de plata de 8 reales.

1533-1556	100 132	181 437	-81 305
1557-1561	110 237	72 424	37 763
1562-1566	75 079	79 321	-4242
1567-1571	168 178	168 838	-660
1572-1576	237 306	212 885	24 421
1577-1581	227 753	232 745	-4992
1582-1586	527 749	473 208	54 541
1587-1591	366 678	393 856	-27 178
1593-1596	304 802	271 232	33 570
1597-1603	193 097	202 102	-9005
Prom. 1537-1603	271 375	254 751	16 624**

* No incluye la información de las reales cajas de Guayaquil y Cuenca.

** El saldo promedio de todo el período de 1537 a 1603, se ve distorsionado porque si bien existe información para el quinquenio de 1537 a 1540 sobre los ingresos, no sucede igual con los egresos de 1623 y de 1630 a 1637.

Fuente: Manuel Casado (1997: 77). Elaboración propia.

La tabla precedente muestra que se asiste a un incremento de las rentas reales hasta el quinquenio de 1582 a 1586, en que se llega a un promedio anual de 527 749 pesos de plata de 9 reales,¹² y luego desciende abruptamente hasta llegar al quinquenio de 1597 a 1603, donde los ingresos promedio anual son de apenas 193 097 pesos de plata;¹³ en cambio, las cifras del saldo evidencian que los ingresos resultan insuficientes para cubrir los requerimientos de administración del Gobierno de Quito, lo cual se aprecia desde tempranas fechas del siglo *xvi* y es una constante, con la salvedad de 4 quinquenios, donde el excedente es más bien modesto. Todo lo cual da cuenta de la penuria fiscal que caracteriza la gestión de la caja de Quito.

Para terminar, queda por precisar la organización de la Audiencia de Quito como Gobierno y su relación con las provincias que la integran. Se dijo que la Audiencia de Quito ejerce el papel de Gobierno (no solo tribunal de justicia) y, por ende, se supone que aquello debe comportar que las provincias son dependientes de su autoridad política-administrativa y no solo judicial; si lo anterior se cumple, se puede llegar a concluir el hecho de que la Audiencia de Quito forma parte de la división político-administrativa de los Austrias; caso contrario, se debe colegir que las provincias de Guayaquil, Quito y Cuenca son Gobierno, y la audiencia se reduce a ser estrictamente tribunal de justicia. Para resolver la alternativa

12 Equivalente a 593 718 pesos de plata de 8 reales.

13 Equivalente a 217 234 pesos de plata de 8 reales.

planteada se debe empezar por señalar que la Audiencia de Quito no es *audiencia de excepción* —recuérdese las siete audiencias que, por estar localizadas fuera de algún virreinato, se les reconoce sean Gobierno— y, por lo mismo, no forma parte de la división político-administrativa de los Habsburgo. En consecuencia, solo funge como autoridad política de *facto*, amparada, en parte, en la delegación del virrey del Perú para decidir sobre actos administrativos “ordinarios”, y, de hecho, por cuanto interpreta “gobierno de las cosas ordinarias”, como si fuese “Gobierno general o superior Gobierno”, función que le atañe de forma exclusiva al virreinato; más, por ello, como pone de relieve Reig Satorres:

Quito no ceja en ningún instante de aprovechar cualquier ocasión, ya sea con la excusa de la distancia, o de encargo directo del Rey, o porque se auto-extienden más atribuciones confusas concedidas en cédulas antiguas, para inmiscuirse en asuntos de Gobierno. Esta es la razón por la cual durante siglo y medio, los virreyes elevan sus quejas al Monarca o al Consejo de Indias, a la vez que hallamos continuas recomendaciones de unos virreyes a otros que explican la continua llamada de atención del Superior Gobierno (Reig Satorres, s/f: 27).

Ahora bien, posteriormente, Reig Satorres se encarga de precisar su propia posición (compartida con el punto de vista de Sánchez Bella) y manifiesta que, en rigor, no es la *Audiencia de Quito* la que durante los siglos XVI y XVII asume, de facto, la autonomía de gobierno sino la *Presidencia de Quito*, pues, la primera, sigue circunscrita a ejercer sus funciones propias de impartir justicia, mientras que la segunda busca actuar como Gobierno. Con esa finalidad, se apoya en la doble circunstancia de que, para ser presidente de la Audiencia, se requiere, de un lado, ser letrado (abogado), a fin de presidir el tribunal de justicia que es la audiencia; y, de otro lado, reúne la calidad de gobernador de la provincia de Quito y, sin embargo, se arroga atribuciones de Gobierno general (esto es, competencias político-administrativas; de hacienda pública y de guerra) para todo el territorio de la Audiencia Quito; cuando tales facultades son inherentes al virrey, puesto que el Virreinato del Perú, en el derecho indiano, es parte de la división política establecida por los Austrias y, en consecuencia, la Audiencia de Quito debía aceptar su condición de audiencia subordinada (Reig Satorres, s/f: 23 y 34). Lo cierto es que, sin serlo, la Presidencia de Quito funge de Gobierno general y se adjudica la administración de los obrajes, de tierras, de tributos, de venta de oficios y demás

actos administrativos políticos, que da lugar a permanentes reclamos por parte del virrey del Perú (Vargas, s/f: 229, 305, 353 y 355).

Entonces, como parte de la pretensión y ejercicio relativamente irregular y conflictivo de la Presidencia de Quito de la potestad de autonomía de Gobierno general sobre todo el territorio que conforma la Audiencia de Quito, se busca hacer depender de la autoridad del presidente de la audiencia las provincias de Guayaquil, Popayán, Quito y Cuenca, independientes política y administrativamente entre sí. En la práctica, por tanto, el reconocimiento de esas provincias como “Gobiernos” y ejes relevantes de la división político-administrativa se pospone hasta la época de los Borbones. La región, en el período de los Habsburgo, asiste, con ello, a su postergación, porque su suerte está ligada a la consolidación de la provincia como Gobierno.

No obstante, más trascendente de que las provincias aún no sean Gobierno es que, para las élites provinciales, el desarrollo de sus economías sea dependiente totalmente del mercado y no resultado de la implementación de objetivos de política pública que emanen desde el estado provincial. El Estado español, como se ha visto, no tiene presencia en marcar el rumbo de la economía colonial, y, por eso, a las élites provinciales les pasa desapercibido su papel como motor de desarrollo; es solo en el siguiente momento histórico, que se inicia en el siglo XVIII con la conformación de los estados provinciales, que la clase terrateniente dominante de las economías regionales va a caer en cuenta de su importancia para fijar medidas de política pública orientadas a favorecer o entorpecer el progreso regional. La constatación de este hecho motiva a las élites provinciales a desplazar su foco de atención de la pugna por ampliar y repartirse el mercado, a empeñarse en capturar el estado provincial controlado por funcionarios españoles, responsables de aplicar los objetivos de política pública del Estado español borbónico, lo cual se va observar en el siguiente punto.

CAPITULO II

La constitución del estado provincial y la conformación de la economía regional provincial (segunda mitad del siglo XVIII hasta el siglo XIX)

1. El Estado absolutista de los Borbones como respuesta a la crisis política y económica provocada por el modelo de Estado descentralizado pactado de los Habsburgo

LA MUERTE DE Carlos II sin descendencia pone fin al reinado de la Casa de Habsburgo en España y da lugar a dos opciones sucesorias legítimas: la francesa (Luis XIV) y la austríaca (Leopoldo I), ambos hijos de madre española y casados con princesas españolas. Dado que está en juego el equilibrio del poder en Europa, la decisión se inclina por la alternativa francesa y el trono de España queda en Felipe V, nieto de Luis XIV, previa renuncia a cualquier intento de unificación de la Corona francesa y española.

El que se haya resuelto la pugna de poder a favor de la disyuntiva francesa va a favorecer, también, en los hechos, la incorporación de España a un estilo de gobierno anclado en la noción de *monarquía centralista*, en desmedro de la elección de los Habsburgo, que habría significado continuar con el enfoque de *monarquía descentralizada y autonómica* ya existente.

Aunque la visión “centralista” de gobierno está asociada a la forma de administración de la dinastía de los Borbones en Francia, en España, el trocar ese tipo de régimen centralista obedece a razones prácticas y no solo a convicciones ideológicas. En efecto, el punto anterior pone en evidencia que la monarquía descentralizada de la Casa de Austria o de Habsburgo provoca la quiebra de las arcas fiscales y, con ello, progresivamente se forja la debilidad estructural del Estado, reflejada, entre otros aspectos, en el desmantelamiento de la burocracia y en la incapacidad de generar políticas públicas, fruto de un gobierno “pactado”, que propicia la “desvertebración” de España al fomentar el desarrollo de las

autonomías de reinos, virreinos, audiencias y provincias, a la par que el incremento de la riqueza de la nobleza, clero y élites americanas que logran consolidarse.

El ahorro público se desvanece en costear la conservación de una monarquía de dimensión universal (que se resquebraja con la derrota de la guerra de Flandes que significa perder los Países Bajos, con el que se inaugura el sucesivo repliegue de España a sus límites peninsulares), pero, también, debido a que las rentas del Estado quedan fuertemente disminuidas por el remate de cargos públicos y del cobro de impuestos. En consecuencia:

La hacienda de los Austria fue en todo momento una hacienda en crisis, que tuvo que recurrir de forma casi permanente a la declaración de bancarrota o suspensión de pagos, a devaluaciones de la moneda y emisiones de moneda de poco valor, y al aumento de impuestos [...]. España se declaró en bancarrota ocho veces entre los años 1557 y 1666 [...]. El decaimiento que entre las dos últimas décadas del siglo XVI y la década de 1650 experimentaron el comercio, muchas industrias y la producción de cereales fue notable (Fusi, 2012: 128).

Se vuelve, por tanto, imperativo reformar la estructura de Gobierno para “construir el Estado” y el “poder del Gobierno central”. La posibilidad de fortalecer el Estado y de recuperar su potencial para “determinar políticas públicas de alcance nacional” pasa por aplicar medidas políticas, fiscales y económicas.

En cuanto atañe a las decisiones políticas, cabe resaltar que la figura del gobierno repartido y controlado por los reinos debe ser replanteada con el objetivo premeditado de debilitar la “autonomía de las partes” y procurar su sometimiento a la autoridad del Gobierno central en la imagen del rey. Con esa finalidad, se consagra una nueva división política que proceda de una “monarquía autoritaria y centralista” y deje de expresar los poderes pactados de los reinos.

Ahora bien, enraizar en el Estado (en la presencia del rey) las competencias *autoritaria* y *centralista*, conlleva el enfrentamiento con la nobleza, el clero y las élites criollas americanas, interesadas en preservar autonomías territoriales y privilegios; si bien es cierto, como recuerda Anderson, que el Estado absolutista encarna el poder de la Corona y de la aristocracia (Anderson, 2009), esta última queda debilitada y reducida a la potestad del Gobierno central en la figura del monarca. Las

medidas de política pública provienen, ahora, del Gobierno central en las instancias del rey y sus ministros, y, por ello, es el monarca el responsable de promulgar otra demarcación político-administrativa que sustituya la pactada por los Austrias y elimine los *reinos* y *virreinos* (a excepción de los existentes en América), con el propósito de hacer descansar la división del territorio español en las *provincias*. Según Ruiz, para “1749 el país queda dividido en 28 provincias-intendencias, siendo esta la división que se toma para la convocatoria, en 1810, de las Cortes de Cádiz (Ruiz, 2011: 9).

Al frente de cada provincia será esta vez el rey (el Gobierno central) el que nombre a un capitán general, en calidad de funcionario del Estado, como gobernador, a fin de asumir las facultades político-administrativas y militares; es, también, la provincia la demarcación territorial establecida para fijar el ámbito de competencias del intendente designado, igualmente, por el rey, para el ejercicio de atribuciones relacionadas con la hacienda pública (Rodríguez, s/f); lo cual denota y permite observar que, con las *reformas borbónicas*, *la provincia pasa a ser el espacio en que convergen las funciones político-administrativas, militares y de hacienda*.

Asimismo, la centralidad y uniformidad administrativa del Estado propiciada por los Borbones se evidencia en imponer la organización político-administrativa de Castilla a todo el territorio español, con excepción de Navarra y las provincias Vascas, que mantienen sus fueros y derechos, debido a su apoyo a la solución francesa para la sucesión del trono español; se suprimen los Consejos, se conserva el Consejo Real de Castilla, con facultades legislativas y judiciales, y se crean las Secretarías de Despacho (Estado; Guerra; Marina; Hacienda; Justicia; e Indias), antecedente de los ministerios. Y en 1787, se establece la Junta Suprema de Estado, raíz del Consejo de Ministros o de reunión de gabinete. Las medidas precedentes, así como los nombramientos de capitanes generales e intendentes, se adscriben en la línea de configurar un aparato de Estado centralizado y uniforme, provisto de una burocracia profesional destinada a atender los asuntos públicos.

La estructura de la administración pública y el número de servidores públicos se amplía y fortalece desde el Gobierno central, con miras a reconstruir la política, la gestión pública y la hacienda pública. En la Península, como en América, las reiteradas bancarrotas del erario público en el período de los Habsburgo ocasionan poner, recurrentemente en entredicho, la sobrevivencia del propio Estado español, y, en parte,

las crisis fiscales responden a la privatización de las funciones públicas por la enajenación de partidas presupuestarias y la venta de oficios; *sencillamente, sin cajas fiscales racionalizadas, esto es, sin ahorro público sostenible, el Estado pierde la capacidad de gobernabilidad y de generar políticas públicas.* Por eso, se vuelve impostergable que el Estado de los Borbones recupere el manejo de las finanzas públicas.

Lo anterior no debe llevar a error. El avance de la centralidad de las finanzas públicas tiene el límite del Estado absolutista, asentado en un sistema feudal dominado por la monarquía, la nobleza y el clero; por ello, la *fiscalidad de los Borbones carece de tinte universal y adolece de discriminaciones territoriales y sociales*: son las provincias las que deben rendir cuentas de las rentas recaudadas y de los gastos realizados, y, sin embargo, Navarra, como las así llamadas Provincias Exentas, no contribuyen al erario público; a su vez, y desde el punto de vista del sujeto pasivo de imposición, tanto el clero como los nobles se segregan del resto de la población por su condición estamental y se eximen de tributar. La realidad precedente da lugar a que los recursos fiscales no guarden “ninguna proporción con la riqueza nacional”, forzando al incremento constante de la deuda pública al punto que, en 1808:

[h]abía alcanzado el nivel de 7000 millones de reales y sus réditos rebasan los doscientos, planteando al Gobierno la alternativa de *reducir sus funciones hasta llegar a la inacción o denunciar las obligaciones contraídas [...]*. El *único factor positivo lo constituía la llegada de dinero procedente de América a título de pago de las exportaciones hechas desde la Península o como excedentes de las cajas coloniales*. En cualquier caso se trataba de dinero metálico que podía ser confiscado para atender las necesidades del Estado. El movimiento independentista en América no tardaría en convertir el río en arroyo desapareciendo así una fuente de ingresos netos (Artola, 1986: 15 y 18; énfasis añadido).

De manera que el régimen de señorío que caracteriza a España la enreda en una debilidad estructural de las finanzas públicas que no se compadece con su nivel de riqueza y que la aboca a la parálisis de la administración pública —de no mediar las remesas de metálico americanas— que permiten mantener en funcionamiento al Estado español; no obstante que, para las Indias, significa una cada vez mayor presión fiscal (aunque los impuestos o carga fiscal prácticamente no aumentan sí mejora ostensiblemente la administración tributaria optimizando la recaudación) que trae como secuela incrementar el drenaje de metálico y la desmonetización del espacio americano:

Las colonias proporcionaron como promedio anual un poco menos del 15% de los ingresos ordinarios de la tesorería general metropolitana entre 1763 y 1783 pero que luego esta aportación aumentó sustancialmente en términos absolutos y relativos. En efecto, nuestro análisis de las contribuciones americanas indica que llegaron a representar más del 25% de los ingresos ordinarios de la misma tesorería general durante la mayor parte del decenio de 1790, 40% en los años de 1802-1804 y cerca del 50% en los años críticos de 1808-1811 (Marichal, 1997: 478).

De tal suerte que América no solo pasa a ser medular para impedir la anemia de la hacienda pública de España, sino que constituye el mercado fundamental para el despegue y potenciación de la industrialización de la periferia del territorio español. Al amparo de la política pública proteccionista en la Península y aperturista en las Indias impulsada por los Borbones, se asiste, en el siglo XVIII, a la primacía de la España periférica (Cataluña) en desmedro de la España del interior (Castilla), que pierde vigor demográfico y económico; en efecto, Cataluña, en este período, se convierte en el “auténtico símbolo de la industrialización española”, y este resultado es posible gracias a una “acumulación de capital, procedente del comercio colonial, que se va a invertir en instalaciones de fábricas, principalmente de tejidos de algodón” (García-Baquero, 1974: 268 y 269).

2. La captura del mercado colonial americano como objetivo esencial del rediseño de la política pública de los Borbones y para asegurar el despegue industrial de España: provincias americanas ganadoras y perdedoras

La mirada al mercado americano como estrategia para inducir el desarrollo español lleva a la Corona a diseñar un doble objetivo de política pública con relación a sus colonias.

De una parte, va a promover el crecimiento de aquella producción americana complementaria con la metrópoli, que encaja y cubre la demanda interna, y, aún al ser reexportada, le posibilita aumentar sus excedentes económicos (es el caso, del cacao, azúcar, cueros, etc.).

De otra parte, va a sofocar los productos americanos competitivos con los de España y que le restan mercado para la introducción de las mercancías de la Península. Es el caso, principalmente, de las “indianas”, como se designan a los tejidos de algodón producidos en Cataluña para responder a la demanda americana, cuya expansión, fruto del comercio

colonial, provoca el despertar del progreso manufacturero de la España periférica; lo mismo ocurre con los vinos y aguardientes catalanes que desestimulan y contraen la producción vinícola de Argentina y de aguardiente de Nueva Granada.

En cuanto atañe a la incubación de la industria catalana, puede sostenerse que los capitales iniciales invertidos en este campo provienen de excedentes acumulados y disponibles de la incipiente burguesía comercial catalana, pero, aunque el mercado americano no es el único destino final de los tejidos de algodón, sí, en cambio, constituye su principal ámbito de circulación comercial (Martínez, 1974: 252 a 254). En la primera mitad del siglo XVIII, los tejidos que se exportan de España para América provienen de otras partes de Europa (Inglaterra, Alemania, Francia); no obstante, *para 1792, el 93,34% de los textiles exportados a las Indias son españoles* (Izard, 1974: 310; énfasis añadido).

De las exportaciones de la Península para las Indias, 60% corresponde a la industria catalana y el 38,17% son productos vinícolas (García-Baquero, 1974: 271), que tienen el impacto de constreñir los cultivos de vid y la elaboración de vinos, pues el “vino de las regiones andinas de lo que será la Argentina es barrido del mercado de Buenos Aires por el español” (Halperín, 1985: 57). Situación similar sucede con el trigo español que desplaza de las plazas de Buenos Aires al del interior del Río de la Plata (Halperín, 1972: 35).

En Nueva Granada (actual Colombia) pasa lo mismo a partir de 1778, cuando la introducción de licores españoles produce una severa caída, “casi la ruina”, de la producción nacional, particularmente en la costa donde la agricultura de la caña y la elaboración de mieles estaba íntimamente vinculada a la demanda de los alambiques dedicados a la elaboración de aguardiente; pero, también, la importación de trigo español afecta gravemente a los producidos en el interior granadino (Jaramillo, 2007: 74 y 97). No obstante, en Nueva Granada, el estanco del aguardiente lleva aparejado el incremento de las rentas fiscales y, por tanto, la penetración de aguardiente extranjero compromete los ingresos de las finanzas públicas, pero, a pesar de ello, la política pública de los Borbones es tajante y no deja dudas respecto a su objetivo de privilegiar los intereses de apertura y ampliación de mercados para la producción española, frente a la opción de afianzar los ramos agrícolas y manufactureros coloniales, aún si aquello va en desmedro de las entradas de las cajas de la Corona:

Los virreyes Gil y Lemos y Ezpeleta hicieron ver a la Corona los perjuicios que causaba a la economía del Nuevo Reino la introducción de aguardientes españoles [...]. A su propuesta [...] el funcionario sustanciador del Consejo recomendó negar la solicitud [...] pues [...] en caso de conflicto entre los intereses de las colonias y los de España, deben preferirse estos (Jaramillo, 2007: 97).

Pues bien, de la revisión efectuada se colige que, tanto para el financiamiento de hacienda pública española como para el arranque y fomento de la industrialización de España, las Indias, como pone de relieve Halperín, “a mediados del siglo XVIII, [...] son lo principal y la metrópoli solo accesoria” (Halperín, 1985: 18). Tal resultado es fruto de los meditados objetivos de la política pública de la Península tendiente a reorganizar la estructura productiva de la América española para convertirla en dependiente de las importaciones de las mercancías de la metrópoli, aunque, para ello, deba impulsar de manera intencional dos cambios trascendentales: uno de carácter netamente político y otro de tinte económico, si bien este último depende del primero. Antes de abordar el primero, se terminará de explicitar el segundo.

La nueva visión económica de la España de los Borbones con relación a sus colonias americanas provoca, a la par que en la Península, el desplazamiento del eje articulador de la economía del espinazo andino a la periferia de la América colonial, en donde son los territorios que miran al Caribe y a las costas del Pacífico y del Atlántico, productoras de mercancías no concurrentes con las españolas, los que van a marcar el dinamismo y pujanza de las Indias en el siglo XVIII. La política pública española persigue, de manera calculada, el rediseño de la balanza comercial de sus colonias americanas, con miras a que, desde el lado de las exportaciones, se sumen a las remesas de plata y oro a España, nuevas mercancías como son, principalmente, la azúcar (Cuba), cacao (Venezuela y Guayaquil) y cueros (Argentina), mientras que del lado de las importaciones, restringidas a las de origen español, provienen primordialmente de Cataluña (indianas o tejidos de algodón, vinos y aguardiente) y marginalmente de Castilla (trigo). Adicionalmente, a efectos de captar y controlar los circuitos mercantiles internos para irrumpir con las importaciones españolas en las plazas americanas, llegan de la Península comerciantes que representan una:

[o]leada de conquista mercantil que desde Veracruz a Buenos Aires va dando, a lo largo del siglo XVIII, el dominio de los mercados locales a comerciantes venidos de la Península (que desplazan a los criollos antes dominantes) [que] es denunciada en todas partes como afirmación del monopolio de Cádiz. Pero a su vez, quienes dominan el nudo mercantil andaluz provienen ahora de la España del Norte; Cádiz es esencialmente el emisario de Barcelona (Halperín, 1972: 19).

Esta transformación del andamiaje productivo y comercial de la América española del siglo XVIII tiene un impacto medular en el modelo de desarrollo hacia adentro hasta ahora seguido por las Indias, pues al:

[c]ontacto directo con la Península comienza la fragmentación del área económica hispanoamericana en zonas de monocultivo que terminarán por estar mejor comunicadas con su metrópoli ultramarina que con cualquier área vecina. Esa fragmentación es a la larga políticamente peligrosa; si parece fortificar los vínculos entre Hispanoamérica y su metrópoli, rompe los que en el pasado han unidos entre sí a las distintas comarcas en las Indias españolas (Halperín, 1972: 19).

Entonces, la mutación proyectada perseguida por la política pública española de lograr que la América colonial vire a un modelo de desarrollo hacia afuera incide de doble manera en el futuro de las Indias:

- a. De un lado, surgen territorios o *provincias ganadoras* (los que miran al Caribe, a las costas del Pacífico y del Atlántico), con el cambio de visión de la España borbónica; y,
- b. De otro lado, hay territorios o *provincias perdedoras* (los del interior de los Andes), como efecto de cristalizar el objetivo de promover el giro de la estructura de producción y mercantil de las Indias hacia productos no competitivos con los de España.

3. El estado provincial americano como estrategia de los Borbones a fin aterrizar en el territorio americano los objetivos de su política pública para la América española

En este flamante contexto, que corre a partir del siglo XVIII, cobra sentido y relevancia estratégica para los intereses de la Corona modificar la división política administrativa de la América colonial, mediante la *implantación de intendencias en las provincias americanas*, con miras a ampliar y uniformar la aplicación de la legislación española, tanto en la Península como

en las Indias. Para entender cabalmente la reforma, se debe tener presente que las *intendencias americanas* tienen la clara intención de recortar el poder de gobierno político y administrativo del virrey para trasladarlo a las provincias, puesto que se persigue, mediante los intendentes, ensamblar cada uno de estos espacios territoriales a la reorganización productiva y comercial de las Indias para apuntalar el desarrollo de España; de manera más nítida y lapidaria, se debe decir que los intendentes que desembarcan en América son funcionarios españoles, con entrenamiento para llevar a cabo una triple misión específica, por lo que son pieza clave de la estrategia de inducir a las provincias americanas a cumplir con los siguientes objetivos de su política pública:

1. Ser proveedoras de recursos fiscales;
2. Surtir de materias primas y de productos no concurrentes con los españoles; y,
3. Servir de mercado para las mercancías provenientes de España.

Así, las provincias americanas pasan a constituirse en la piedra angular de la nueva política comercial española diseñada a raíz del siglo XVIII. En razón de lo dicho, se debe matizar la visión de estructura de gobierno propiciada por los Borbones: sin duda se asiste a un repliegue centralista y autoritario frente a la privatización del poder y de la administración pública de los Habsburgo, con miras a construir el poder del Estado absoluto; pero, en cambio, en la América española, y por las razones expuestas, se persigue descentralizar y debilitar el poder del virreinato a favor del de las provincias americanas (es decir, de las regiones), que pasan a ser actrices estratégicas cruciales de su política pública y, por tanto, columna vertebral de su propuesta de división política.

Las intendencias en las provincias americanas se crean sobre la división política administrativa de la América española del siglo XVIII, dividida en virreinos y capitanías generales. El ingobernable Virreinato del Perú por extensión territorial se reparte en tres virreinos: del Perú; Nueva Granada (1718, si bien se establece con carácter definitivo en 1739 como medio para frenar el asedio de Cartagena por los ingleses); y Río de la Plata (1778 para detener la amenaza de penetración de Portugal). Al que se agrega el ya existente de Nueva España.

En contraposición a España, los virreinos —aunque no se debe perder de vista la aspiración y objetivo de la política pública española de propender a su progresivo debilitamiento— se mantienen como base

de la división política administrativa del territorio de las Indias en el siglo XVIII, por cuanto desde el período de los Habsburgo los virreyes son funcionarios del Estado nombrados por el rey. Los territorios por fuera del virreinato son las capitanías generales que complementan la división política administrativa a la que se ha hecho referencia, y los espacios gobernados por Capitanes Generales son: Puerto Rico; Cuba; Florida; Guatemala; Caracas y Chile; está claro, por tanto, que las audiencias son tribunales de justicia y, en consecuencia, no son Gobierno y fundamento de la división político-administrativa de la América española del siglo XVIII.

Esta estructura territorial es la que se propone reformar la Corona, incorporando las intendencias como gobierno de las provincias americanas dependientes directamente del virrey, a partir de la segunda mitad del siglo XVIII. La primera intendencia que se crea es la de la Habana en 1756, y el “prodigioso ascenso de la economía cubana” le induce a España a ampliar la medida al resto de la América española (Halperín, 1985: 54). La fuerte reacción en Nueva Granada (donde la intendencia no logra implantarse), y la más aguda del Perú, desconciertan al Estado borbónico, en tanto no logra medir y aquilatar las distintas respuestas que se puede esperar de provincias americanas *ganadoras* y *perdedoras* con la introducción de la institución de las intendencias (Halperín, 1985: 65 y 66); de todas maneras, a raíz de 1782 que, como efecto de la constitución de las intendencias se divide el territorio del Virreinato del Río de la Plata en ocho provincias; de 1786, en que el Virreinato de Nueva España se reparte en doce provincias, se expide, en 1803, como ley general, el establecimiento de intendencias, como reforma a la división político administrativa de las Indias (Orduña, 2003: 252 a 254).

La fundación de intendencias americanas expande la burocracia española en las Indias, y no puede ser de otra forma puesto que se busca funcionarios públicos al servicio de los intereses de la Corona, ya que con la puesta en funcionamiento de las intendencias entra en juego el acoplamiento de las provincias americanas a las políticas comercial y fiscal del Estado español para el despegue y fortalecimiento industrial de España. El que las provincias e intendencias americanas sean demarcaciones territoriales en poder de peninsulares explica que los cabildos (actuales municipios) pasen a ser espacios que persiguen copar las élites criollas para defender sus pretensiones locales; Morelli así lo resalta, al explicar que los municipios gozan de “jurisdicción ordinaria de primera

instancia sobre todo el distrito municipal, incluidos los pueblos del área rural”, ejercida por medio de alcaldes ordinarios que cumplen el papel de jueces y, por ello, la clase terrateniente busca captar el espacio de los municipios, a fin de defender sus intereses. Los cabildos, desde luego, tienen competencias judiciales, pero, también, políticas y administrativas, como resalta Morelli:

Reglamentar la administración de la justicia, el abastecimiento de la ciudad, la disciplina de los mercados y de las ferias, del comercio y las corporaciones, la agricultura, la educación y, en general, el orden público y la moralidad [...]. El papel del cabildo, como poder intermedio de la sociedad hispanoamericana, no desapareció con la ola reformista de la segunda mitad del XVIII, sino que se consolidó [...], el esfuerzo centralizador de los Borbones no logró romper los poderes jurisdiccionales de los municipios, ni cuestionó su representación virtual. Este límite crucial para el futuro se debe a que el mismo proyecto centralizador necesitaba del apoyo de los poderes territoriales para realizarse [...] en Europa [...]; una real modernización del aparato estatal no podía realizarse sin poner en tela de juicio el orden estamental. Por un lado, se trataba de limitar a las instituciones del Antiguo Régimen, quitándoles poderes y prerrogativas; por otro lado, no se podía prescindir de estas mismas instituciones para imponer las nuevas medidas fiscales militares. En las colonias americanas, esta dinámica de enfrentamiento-colaboración provocó a largo plazo una victoria de los cuerpos intermedios, dado que el Estado no renunció a ninguna de sus pretensiones, especialmente en materia fiscal [...]. En algunos casos —como el quiteño y el neogranadino—, el papel jugado por las rebeliones antifiscales, tanto indígenas como mestizas o criollas, fue muy importante en la determinación del resultado de las reformas y de los equilibrios entre el poder central y poder local. La “rebelión de los barrios” de 1765, que estalló en Quito contra la introducción de unas primeras medidas fiscales [...] obligaron a los funcionarios coloniales a pactar con las élites locales: el incremento de los impuestos se logró gracias a una abdicación parcial de las funciones jurisdiccionales a favor de la aristocracia. Este pacto causó una ampliación de los poderes del cabildo, ya que, al no aplicarse el proyecto de las intendencias, esta institución se reapropió de las funciones del cargo del corregidor —cargo abolido por las reformas— sin que en el distrito municipal se nombrase otro funcionario estatal encargado de controlar los poderes jurisdiccionales de los alcaldes. De esta forma, la jurisdicción del cabildo sobre el territorio se consolidó aún más, otorgando a la élite quiteña un poder casi absoluto sobre unos recursos estratégicos para su reproducción, como la administración de las tierras y el control de la mano de obra indígena (Morelli, 2005: 95 a 98; énfasis añadido).

De la larga cita realizada se desprenden algunas ideas que se vuelve imprescindible revisar. El pensamiento acerca de que los municipios se convierten en territorios de las élites criollas, por lo que se lleva dicho, se

comparte en parte, toda vez que aquello ocurre porque, más bien, pasan a ser zonas de refugio y trinchera frente a la arremetida peninsular de trocar a las provincias –convertidas en intendencias americanas– en espacios a cargo de funcionarios públicos venidos de España para aplicar, sin dobleces, sus objetivos de política pública.

Por lo mismo, el cabildo no es institución en ascenso en el siglo XVIII, y no lo puede ser debido a que propiciar las *autonomías de los municipios*, simple y sencillamente no calza con el espíritu de la política borbónica de hacer de las provincias e intendencias americanas su mecanismo primordial y estratégico para demoler las resistencias de los territorios de los cabildos, a fin de que encajen con la visión de servir de soporte para potenciar el crecimiento económico de España. Desde luego, como es obvio entender, para el fiel cumplimiento del objetivo señalado los municipios deben ser doblegados con miras a lograr su supeditación y control por parte de las provincias, ya que no se debe perder de vista que:

- a. Son sobre sus territorios donde debe ejercerse mayor presión fiscal para dar solución al recurrente déficit de las finanzas públicas españolas;
- b. Asimismo, son esos espacios los que deben ser articulados como mercado para dar cabida a los productos de España, y, por ende, el resultado obligado a alcanzar es el de abatir la producción local concurrente con la de la metrópoli; y,
- c. Por último, es la geografía económica del ámbito de jurisdicción de los municipios americanos la que tiene que ser transformada para impulsar cultivos que posibiliten a España disponer de materias primas (por ejemplo, algodón) –o bien de productos que pueden ser reexportados (por ejemplo, el cacao)– mejorando su balanza comercial, ya que se busca que sean bienes no competitivos con los que vienen de Europa.

Recapitulando, los territorios de los municipios americanos constituyen la plataforma de concentración e impacto de la política pública del Estado de los Borbones y, consecuentemente, las provincias e intendencias americanas son el engranaje indispensable para ejercer la supervisión sobre los cabildos que las conforman; situación que vuelve impensable el que los municipios puedan quedar sueltos y gozando de soberanía, puesto que aquello significaría dar cabida a una debilidad

estructural e intrínseca inherente al propio diseño de los objetivos de la política pública borbónica, que habría presagiado su rotundo fracaso.

De ahí que la reforma a la división política administrativa de las Indias, con el propósito de incluir premeditadamente a las provincias e intendencias americanas como Gobierno, de ninguna manera debe ser leída como el mero afán de uniformar la legislación americana con la española, sino, sobre todo, por cuanto se tiene pensado que las dos referidas instituciones sean las llamadas a implantar dominio y control sobre los cabildos. La manera prevista, mientras se avanza en la línea de debilitar al cabildo absorbiendo sus funciones por la provincia, es una intuición feliz y anticipo notable al mecanismo de control de los Gobiernos locales por parte del Gobierno central, y consiste en otorgar a las provincias la competencia de la aprobación y modificación de lo que hoy en día sería su proforma presupuestaria, es decir, vía control de las finanzas municipales, ejercer dominio sobre su administración; en efecto, según Orduña, “el control de los municipios era ejercido por los intendentes a partir de los reglamentos para la gestión de propios, arbitrios y bienes comunes, el preludio de lo que hoy conocemos como presupuesto, con facultades para “suprimir partidas de gasto que les pareciesen excesivas o superfluas” (Orduña, 2003: 255).

Sin embargo, como se indicó y lo reafirma Morelli, las intendencias no se aplican en Nueva Granada y en Quito, por lo que se podría afirmar que, aun si se concede la importancia que pueden tener para España la referida institución, lo cierto es que en ambos espacios no llega a instalarse y, por tanto, sigue teniendo validez que los cabildos quedan sueltos y gozando de autonomía de gestión en “dos recursos políticos fundamentales, a saber, la justicia y la representación [...] política” (Morelli, 2005: 13). Al respecto caben las siguientes precisiones, si bien, en lo que atañe a la Audiencia de Quito, se ahondará la argumentación más adelante.

De un lado, ya se dijo que luego de la demarcación territorial de los virreinos de Río de la Plata y Nueva España en provincias, el Estado español promulga, en 1803, la implantación de las intendencias como ley general.

De otro lado, Morelli en nota a pie de página se encarga de aclarar que, en la Audiencia de Quito, la supervisión de los municipios se encarga a su presidente, aunque este delega las funciones del corregidor (cargo abolido por las reformas borbónicas porque sus atribuciones debían ser asumidas por las intendencias) a los alcaldes ordinarios

(Morelli, 2004: 97). En estricto rigor, las responsabilidades de los intendentes las asumen los gobernadores de las provincias de Guayaquil, Cuenca y Quito (el presidente de la Audiencia tiene el cargo de gobernador), pues, como ya se resaltó, en términos generales para las Indias, y el territorio de lo que será posteriormente el Ecuador no es la excepción, las provincias dependen en lo político y administrativo directamente del virrey, en tanto las audiencias son tribunales de justicia; las gobernaciones son instancias en manos de autoridades españolas, fundamentalmente a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, y para el efecto de desplegar dominio sobre los cabildos se extinguen los corregimientos de Guayaquil y Cuenca y se los eleva a la categoría de gobernación en 1762 y 1771, respectivamente.

La revisión efectuada conduce al corolario de que el avance y profundización de los objetivos de las políticas comercial y fiscal que el Estado borbónico tiene previsto aplicar en la América española depende del progreso que se logre en erigir en la práctica —no solo jurídicamente— a las provincias e intendencias americanas como Gobierno y parte gravitante de la división político-administrativa de las Indias en el siglo XVIII; subordinadas directamente al virrey, y con la misión esencial de allanar las resistencias de los territorios de los municipios, a fin de alcanzar su alineación a los objetivos estratégicos que persigue su política pública. Por supuesto, en la relación entre provincias y municipios no es descabellado suponer que aquellas provincias *ganadoras* interactuarán de manera más armoniosa con sus cabildos, de aquellas otras provincias *perdedoras* donde la coordinación con sus municipios va a ser marcada por el conflicto; de todas maneras, será el siglo XVIII el tiempo de las provincias, que, por lo expresado, son soberanas entre sí y solo dependientes del virrey.

Está visto, entonces, que la aplicación y aterrizaje de los objetivos de la política pública española en el territorio de las provincias americanas conduce a la Corona a observar la siguiente secuencia lógica y pasos metodológicos históricos para armar el estado provincial, que se ilustra en la tabla 2.

Tabla 2
Racionalidad seguida por la Corona de los Borbones
para implantar el estado provincial en la América española

1	Necesidad de aplicar y aterrizar sus objetivos de política pública en la América española.
2	Dotar a las provincias (estados) de competencias de Gobierno para regular los campos siguientes: a) político; b) administrativo; c) hacienda pública; d) judicial; y, e) guerra-defensa.
3	Centralizar las finanzas públicas y diseñar la renta provincial para suministrar a los estados provinciales de la capacidad de gobernabilidad (recursos públicos fiscales para crear organismos, constituir instituciones y para generar una burocracia profesional destinada a atender los asuntos públicos) para formular políticas públicas, para lo cual aplican las siguientes acciones: a) definen la estructura fiscal, basándose en el establecimiento de los tributos (impuestos) que conforman la renta provincial; b) determinan la forma de administración centralizada de los tributos; y, c) establecen la manera de recaudación de los tributos.
4	Conformar la administración pública provincial, dotándola de las capacidades estatales siguientes: organismos públicos provinciales con la misión de aplicar los objetivos de la política pública española; b) instituciones o normas que regulen la organización y funcionamiento de los organismos públicos provinciales; y, c) burocracia profesional para administrar y aplicar la política pública española.

Fuente: Elaboración propia (2016).

4. La conformación de los estados provinciales de Guayaquil, Quito y Cuenca y el surgimiento de las economías regionales

El horizonte histórico descrito es el marco para analizar el desenvolvimiento de la Audiencia de Quito en la centuria indicada. Es imprescindible empezar por asentar la siguiente precisión: en el siglo XVIII, los virreinos y capitanías generales son la única división político-administrativa existente en la América española. Las provincias americanas no llegan a ser Gobierno formalmente reconocido en tal división política, pero, como se ha visto, está en la línea de los objetivos de la política pública de los Borbones que las provincias sean Gobierno, aunque dependiente del poder político de los virreyes. No se llega a dar el paso de la Península de convertir a la provincia española en eje de la división política, debido a que en España aquella decisión se adopta luego de la supresión de los virreinos destinada a debilitar el poder de la aristocracia, mientras que en América los virreyes ya son nombrados por el rey; no obstante, avanzar en la dirección de constituir a las provincias americanas en Gobierno trae aparejado la intención de la Corona de contribuir al progresivo debilitamiento del poder de los virreyes.

Sin embargo, en cambio sí es evidente y no cabe dudas respecto a que las audiencias, la de Quito entre ellas, no son Gobierno. En el tiempo de los Austrias, las audiencias son Gobierno por excepción, y las de Quito y Charcas argumentan funciones delegadas y estar distantes de Lima para, de facto, actuar como si lo fueran; pero el siglo XVIII es el período de las provincias como Gobierno y lo son por el papel estratégico que van a desempeñar de someter a los municipios a las políticas borbónicas. En consecuencia, es la época de las provincias de Guayaquil, Cuenca y Quito, que, por lo que se lleva dicho, guardan entre sí independencia política y administrativa y únicamente reconocen su subordinación al virrey. Morelli, aunque no consigue apartarse de la idea de la Audiencia de Quito como Gobierno y no simplemente como tribunal de justicia, llama la atención acerca de que las provincias de Guayaquil y de Cuenca no terminen por aceptar, y abiertamente rechacen, las ideas autonomistas de la provincia de Quito (proclamadas el 10 de agosto de 1809), “no (por) el respeto a la autoridad constituida, sino (por) [...] una evidente defensa de sus espacios de dominación política y social. La tentativa de Quito de reconquistar un control jurisdiccional, y por ende político, sobre la región, fracasó de manera definitiva” (Morelli, 2004: 101).

Entonces se concluye que las provincias de Guayaquil, Cuenca y Quito son Gobierno y, además, las dos primeras, no se encuentran supeditadas política y administrativa a Quito; realidad no comprometida por el hecho, recordado por Morelli, respecto de que las intendencias no llegan a constituirse en el territorio del que más tarde será el Ecuador republicano. En la dirección de concretar que sean Gobierno, se reitera que Guayaquil y Cuenca pasan a ser gobernaciones en la segunda mitad del siglo XVIII; de todas maneras, no se debe perder de vista que se dieron propuestas fallidas en la práctica para crear intendencias en las mentadas provincias: en Quito, el visitador, regente y presidente de la Audiencia de Quito José García de León y Pizarro crea, jurídicamente, en 1778, una superintendencia (aunque solo le correspondía ser intendencia puesto que la superintendencia es el nivel que le tocaría a la capital de un virreinato);¹⁴ en Guayaquil, el visitador general del Virreinato del Perú Jorge Escobedo tenía en miras integrar esa provincia en calidad de intendencia a dicho Virreinato. Y si bien aquello no ocurre, Guayaquil pasa a depender de ese

14 Terán realiza una importante acotación: sostiene que en el Virreinato de Nueva Granada no se estableció el régimen de intendencias, pues su caso revisió de “cierta singularidad” en tanto que la superintendencia se crea “en una parte de su distrito, que fue precisamente la Audiencia de Quito” (Terán, 1983: 290).

Virreinato en 1803; y la constitución de la instalación de la intendencia de Cuenca debía estar a cargo del yerno y sucesor de García de León y Pizarro, Juan José de Villalengua y Marfil (Terán, 1983: 293 y 294).

Una vez marcada con claridad que corresponde al siglo en cuestión la consagración de las provincias como eje territorial, político, administrativo, fiscal, judicial y de guerra, toca por ver si se llegan a cristalizar los objetivos de la política comercial y fiscal del Estado Borbón en el espacio del que sería el Ecuador republicano. La historiografía se inclina por sostener que las reformas borbónicas tienen resultado parcial, pues su logro principalmente radica en lo fiscal (Morelli, 2004: 97; Terán, 1983: 292 y 293; Borchart de Moreno y Moreno, 1995: 56) y, complementariamente, en la potenciación y auge de la producción de cacao del litoral (Laviana, 2010: 11; Contreras, 1990: 23; Mills y Ortiz, 1980: 76).

No obstante, la historiografía, y los propios autores citados —la excepción es María Laviana, porque enfoca sus trabajos a la región del litoral—, concuerdan en que el siglo XVIII marca el descalabro de la producción textil que genera la crisis de la región norcentral de la sierra, fruto de la reorientación del tráfico comercial por la ruta de Cabo de Hornos, avalada por la política comercial borbónica, como medida tendiente a abaratar los costos de transporte y provocar, con ello, la caída de los precios de los tejidos europeos y demás mercancías de ultramar que arroja como resultado la pérdida progresiva de los paños quiteños de los mercados del virreinato peruano, de Chile y del Río de la Plata, debido a su falta de competitividad (Morelli, 2005: 66 a 68; Terán, 1983: 269 y 298; Borchart de Moreno Moreno, 1995: 56; Mills y Ortiz, 1980: 85 y 92; y Contreras, 1987); y, mientras esto ocurre se asiste paralelamente al impulso de la economía de la región sur del callejón interandino que se asienta en la expansión de la producción y exportación de cascarilla o quina, propiciada por la política de la corona en tanto se trata de un bien no concurrente con los productos españoles (Palomeque, 1979).

De manera que la postura que cabe es la de señalar que en las provincias de Guayaquil, Quito y Cuenca no solo se ejecutan de manera integral las reformas borbónicas, sino que, además, tienen pleno éxito, toda vez que España logra optimizar los ingresos tributarios; incorporar las regiones del litoral y del austro a la producción de bienes destinados a satisfacer la demanda de la metrópoli; y, por último, consigue ensanchar y garantizar el mercado colonial para las “indianas o tejidos de algodón de Cataluña”, las cuales, como se señaló, potencian el desarrollo

industrial de la Península y, por lo mismo, se vuelve estratégico inducir la quiebra de los obrajes de la región centro-norte de la sierra que constituye el centro manufacturero textil por excelencia del sistema colonial español hasta el siglo XVIII.

Los textos existentes hacen hincapié en que el éxito de las reformas borbónicas en las provincias de Guayaquil, Quito y Cuenca reside en maximizar la presión fiscal para incrementar la recaudación tributaria, pero soslayan el resaltar que los Borbones son los arquitectos del diseño, construcción e implementación del estado provincial, imprescindible para aplicar los objetivos de la política pública de la Corona y con ello propiciar la conformación y expansión de la economía regional de las provincias *ganadoras* en los objetivos de dicha política, y, paralelamente, constreñir el fortalecimiento de las provincias *perdedoras* cuyos planes de desarrollo no calzan con esa política pública.

El origen del estado provincial es la raíz histórica de los tipos de Estado que van a surgir y madurar en los procesos de la independencia y del nacimiento de las repúblicas de Colombia y del Ecuador, por lo que no se puede prescindir de tratar su racionalidad de organización y funcionamiento; dicho con otras palabras, las características de la forma de Estado que adopta el Ecuador republicano tienen la influencia de los rasgos del estado provincial, pero, al mismo tiempo, el perfil regionalista del Estado nacional ecuatoriano hunde sus orígenes y explicación en ese mismo estado provincial, artífice de la estructuración política de la economía regional del cacao, textil y de la cascarilla. Y es que las provincias de Guayaquil (economía del cacao), de Quito (economía textil) y de Cuenca (economía de la cascarilla) representan la piel histórica de la región, y, por tanto, la región es anterior a la constitución del Estado nacional.

Ahora bien, la reseña efectuada denota que si bien el tejido regional puede verse influenciado por la geografía y la etnia, la estructura regional constituye un espacio económico, social y político construido de forma deliberada por una clase dominante local que se hace del poder político regional (y aún nacional) para ampliar su base de acumulación de riqueza y promover sus propios fines; dicha clase local asienta su base de acumulación material de riqueza en una forma de producción, que predomina localmente y que se halla marcada por el tipo de producto, la tecnología utilizada para generarlo, la naturaleza de la tenencia de la tierra, el tipo de relaciones laborales existentes, los mecanismos para

distribuir los productos, la estructura de poder local y su relación con la producción regional (Roberts, 1980: 10).

No obstante, Morelli no es partidaria de aplicar el concepto de región al espacio colonial americano, toda vez que estima que es una *noción moderna* que forzosamente se persigue adoptar a un *contexto histórico premoderno*, donde, desde una visión económica-social, no cabe hablar de región porque no existen condiciones que aseguren una reproducción de las esferas de la producción y de la circulación de los productos de manera relativamente autónoma; y, tampoco, desde el punto de vista político-institucional es válido emplear el término región debido a que entre finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX no existe una clara división político-administrativa que permita identificar un verdadero espacio regional (Morelli, 1998: 40-41).

Se discrepa del planteamiento de Morelli, porque, desde la perspectiva económica-social, en el texto se podrá observar —siguiendo las pautas metodológicas de Bryan Roberts—, que los espacios coloniales de Guayaquil, Quito y Cuenca constituyen regiones con características propias de producción y distribución de sus productos locales dominantes; asimismo, en el texto se ha hecho suficiente hincapié en el propósito de la Corona de consolidar la provincia como división político administrativa en la América española, a fin de dar asidero a su política pública comercial y fiscal para impulsar el desarrollo de España. De manera que, también, desde una óptica política-institucional, la región se asocia con la provincia, y no se está de acuerdo con la visión alternativa de Morelli de hablar de ciudades-regionales. La región-provincia va adquiriendo el perfil o personalidad social propia que gira en función de la forma de producción que predomina localmente. El análisis que se realiza a continuación muestra que el estado provincial juega un papel decisivo en la génesis y consolidación de la clase dominante local de la economía regional de las provincias *ganadoras*, pero, también, se evidencia como ese mismo estado provincial bloquea y torpedea las iniciativas de fortalecimiento de la clase dominante local y de la economía de las provincias *perdedoras*.

4.1. El estado provincial de Guayaquil y el surgimiento de la economía regional del cacao (siglo XVIII)

La segunda mitad del siglo XVIII posibilita mirar con mayor claridad los efectos de las medidas de política pública adoptadas por el Estado metropolitano en el espacio colonial de Guayaquil. En 1763, la provincia

de Guayaquil, como parte de la reforma de los Borbones, es elevada a la categoría de Gobernación y su demarcación de límites incluye toda la costa del actual Ecuador, con excepción de Esmeraldas (Hamerly, 1973: 1). Va a ser el gobernador, ante el intento fallido de funcionamiento de la intendencia, quien asuma el gobierno de la provincia y, en calidad de provincia, su dependencia política es del virreinato y no de la Audiencia de Quito, con la que está vinculada solo para asuntos de justicia; la sujeción política es con el virrey de Nueva Granada entre 1717 y 1720, como también entre 1739 y 1804, toda vez que la cédula de 7 de julio 1803 (según Hamerly entra en vigencia al año siguiente y de acuerdo con Laviana se aplica desde 1806) incorpora a la Gobernación de Guayaquil al Virreinato del Perú para su total gobierno, es decir, para efectos políticos, de administración, de hacienda pública, de justicia y de guerra (Hamerly, 1973: 36; Laviana, 1999: 213).

Aunque la Corona, hacia 1819, aclara que la agregación de la provincia de Guayaquil a Lima únicamente es para aspectos de guerra (por lo que las competencias de justicia, así como de gestión pública y hacienda, deben continuar bajo la dependencia de la Audiencia de Quito y del Virreinato de Nueva Granada, respectivamente (Laviana, 1999: 213), lo cierto es que los justificativos de esa decisión permiten evidenciar que, nuevamente, se precisa que la provincia de Guayaquil es políticamente independiente de la provincia de Quito; ese espíritu de autonomía política con respecto a Quito se va a poner de manifiesto cuando Guayaquil acuda a sofocar la revolución de Quito de 1810.

El escenario precedente es, también, la coyuntura para evidenciar los pasos de la clase terrateniente dominante regional que mueve sus hilos de poder a fin de afianzar sus intereses expresados en pretender que se conserven los lazos mercantiles con el Consulado Comercial de Lima y no con Cartagena, caso, por ejemplo, de Martín Icaza, una de las principales familias vinculadas a la producción y al comercio de cacao (Chiriboga, 1980: 11). Los nexos comerciales con Lima se persigue que prevalezcan, porque, haciendo uso de los puertos de Guayaquil y del Callao, sale el cacao hacia Nueva España (México) y España, principales centros de consumo de cacao en que se asienta la economía de la región.

La economía regional del cacao atraviesa por dos fases: una de despegue hasta 1765 y otra que encierra el primer auge del cacao y que se extiende de 1765 a 1820. En la primera época, la plaza de demanda del cacao es Nueva España, pero el cultivo y las ventas no eran mayores —no

pasan de 20 mil cargas anuales (cada carga es igual a 81 libras)— debido a la prohibición del comercio entre los Virreinos del Perú y Nueva España decretada en 1631 (Hamerly, 1993: 123 y 124). De todas maneras, la restricción del comercio propicia el intercambio clandestino de cacao con Nueva España desde comienzos del siglo xvii, lo cual posibilita a Guayaquil gozar de relativa prosperidad durante la mayor parte del siglo xvii y la primera parte del siglo xviii (Hamerly, 1993: 124). Dada la importancia del mercado intrarregional de Nueva España para el empuje de la economía regional del cacao, Hamerly saca a colación el hecho de que las familias terratenientes vinculadas con las plantaciones de este fruto (Martín Icaza, Domingo Santistevan, Manuel Antonio Luzárraga, Josefa Pareja, etc.), por intermedio del Cabildo de Guayaquil y en los años de 1763 a 1766, realizan acciones ante el virrey de Nueva Granada para enviar tres navíos al año con cacao a Acapulco, como medio para incrementar la fortuna de sus hacendados, comerciantes y ciudadanía en general (Hamerly, 1993: 109 y 124).

Así y todo, la prohibición de comerciar con Nueva España —puesto que España favorece el intercambio de cacao de Caracas con México— ocasiona que, antes de 1778, las cosechas anuales de cacao oscilen entre cuarenta y cincuenta mil cargas; las ventas promedio en el exterior no superen las treinta y cuatro mil cargas por año; y los sembríos se concentren en las planicies de la actual provincia del Guayas. Las líneas anteriores permiten destacar que la economía regional del cacao, tanto en su despegue inicial en el siglo xvii como en su posterior desarrollo, es dependiente de la captación y expansión de los mercados externos: Nueva España en el siglo xviii y España en el siglo xix.

La segunda fase del cacao arranca en 1765 y contiene el primer auge de la economía regional de la provincia de Guayaquil que se prolonga hasta 1820. Aunque son algunos factores los que explican esta bonanza del cacao es claro que, para dicho resultado, el artífice principal constituye el estado provincial que promueve el crecimiento de las provincias americanas, que están en condiciones de desarrollar productos complementarios a las necesidades de España. Desde esta perspectiva, y luego de que España había captado el 68% de las exportaciones de cacao de Caracas, se levanta, en la década de 1770, la prohibición de comerciar con Nueva España, lo que posibilita al cacao guayaquileño ocupar el lugar dejado por el de Venezuela en dicha plaza comercial (Brading, 1979: 309). La propia Nueva España pasa por un período de prosperidad económica, lo

cual coadyuva al aumento de la demanda de cacao de Guayaquil y de su precio (Laviana, 1999: 209; Hamerly, 1993: 107; Contreras, 1990: 32); y, como colofón, la política comercial proteccionista que aplica España para favorecer sus intereses se traduce, para el caso de la provincia de Guayaquil, en reducir, para 1776, a la mitad los impuestos y derechos aduaneros del cacao (almojarifazgo) tanto a su salida como a su ingreso a cualquier puerto americano (Laviana, 1999: 210).

A estos tres factores precedentes se agrega otro de igual importancia, como se verá más adelante: entre 1779 y 1825 se asiste a un fuerte crecimiento de la población de la costa central y sur —actuales provincias de Guayas, Los Ríos y El Oro— como consecuencia de la emigración de la sierra y del litoral de Manabí y Santa Elena, que permite a la economía regional del cacao soportar su auge en la sustitución de trabajo esclavo por fuerza de trabajo principalmente del interior andino (Hamerly, 1993: 67, 74 y 108). Lo reseñado permite transparentar que, para esta región como provincia ganadora de la política emprendida por los Borbones, se observa la conjugación de intereses comunes entre la administración de los funcionarios españoles del estado provincial y la clase terrateniente local, ya que ambas partes están empeñadas en el florecimiento de la economía regional del cacao, y, por ello, se torna casi innecesario capturar los cabildos como espacios de refugio y control del poder terrateniente local.

Los resultados de la aplicación de los objetivos de la política pública de la Corona para fomentar la economía regional del cacao son, por demás, satisfactorios: la producción asciende a 60 mil cargas anuales para 1779; en 1802, pasan a 100 mil cargas anuales; y, para 1820, se calculan entre 180 y 190 mil cargas anuales. En tanto, para 1779, las exportaciones son de 58 mil cargas; en 1801, aumentan a 87 500 cargas anuales; y, para 1820, son de 100 mil cargas anuales (Hamerly, 1993: 121 y 122). Los cultivos de cacao se amplían a los territorios de las actuales provincias de Los Ríos y de El Oro, y se consolidan las grandes plantaciones de cacao a costa de las tierras de medianos y pequeños propietarios campesinos que habían poblado esas zonas desde el siglo XVIII (Arias, 1989: 220 y 221). El giro fundamental es que con esta segunda fase la economía regional del cacao va incrementado sus nexos comerciales con Nueva España, gracias la liberación del comercio decretada en 1774; pero, sobre todo, a raíz del siglo XIX en que España y Europa se convierten en el principal mercado para el cacao, la provincia de Guayaquil queda

articulada de manera directa y estable al mercado mundial. Por esta última razón, el crecimiento del precio y la expansión de las exportaciones de cacao de Guayaquil se ven enormemente favorecidas por el aumento de la demanda internacional (Contreras, 1990: 41, 44 y 64).

Aunque la gran propiedad hace su aparición en estos años, los dueños de las plantaciones no cumplen el doble papel de productores y comerciantes, salvo el caso de dos destacadas familias terratenientes: Luzárraga e Icaza (Chiriboga, 1980: 20). Lo común es que los productores vendan el cacao en la propiedad a los comerciantes locales, los cuales abonan en ese momento el pago de la alcabala —buena medida para apreciar la producción de exportación—, y luego, los mismos comerciantes locales embarcan el cacao en el puerto de Guayaquil para los diferentes destinos, pagando por la cantidad exportada de cacao el impuesto de almojarifazgo.

No obstante, es preciso tener presente que los comerciantes locales tienen vínculos con comerciantes limeños, mexicanos y españoles, pues son estos últimos quienes poseen los navíos indispensables para el transporte y el capital comercial de operación, por lo mismo están en condiciones de subordinar a los productores de cacao y comerciantes de Guayaquil al dominio del capital mercantil. De manera que, aunque los comerciantes locales llegaban a realizar bajo sus nombres los embarques de cacao al exterior, luego deben compartir sus beneficios con la clase mercantil dominante de Lima, Acapulco y España (Contreras, 1990: 72-78). La sumisión de los comerciantes locales al capital mercantil del exterior muestra rasgos muy fuertes tratándose de los comerciantes de Lima y España, pero más laxos para el caso de Nueva España, posibilitando a las familias Luzárraga e Icaza hacerse de mayores utilidades (Contreras, 1990: 78-79).

El control del comercio de cacao por parte de Lima se va debilitando a partir de la liberación del comercio en 1774. En efecto, hasta los años de 1773, el Callao llega a monopolizar la comercialización del cacao de Guayaquil; para el tiempo de 1793, el dominio desciende al 50% y, para comienzos del siglo XIX, dicho control se ha reducido al 17% (Contreras, 1990: 80). Ya se dijo que el espacio dejado por los comerciantes de Lima es ganado por los comerciantes de Nueva España y España que pasan a ser los principales destinos de exportación del cacao desde fines de los siglos XVIII y XIX; de todas formas, las largamente maduradas y acentuadas conexiones de intereses entre comerciantes locales y los de Lima dan

lugar, como ya quedó indicado, a que se muevan los hilos de poder para propiciar que se refuercen los vínculos comerciales y aún políticos con el Virreinato del Perú, a raíz de 1803, y en la coyuntura de la independencia de la provincia de Guayaquil, se busque, por parte de familias pertenecientes a las élites locales, su incorporación definitiva al Perú, lo cual no se llega a plasmar por la intervención de Bolívar (Contreras, 1990: 73).

Hasta finales del siglo XVIII, la producción de cacao se asienta en esclavos negros (Hamerly, 1993: 74; Mills y Ortiz, 1980: 109). Sin embargo, Hamerly a la par que Mills y Ortiz, ponen de relieve el alto crecimiento demográfico de la provincia de Guayaquil durante el período de 1780 a 1860 (3,8 por ciento, mientras que el de la sierra —más densamente poblada— es de apenas 0,61 por ciento), que, precisamente, corresponden a los años de auge del cacao, lo cual evidencia la fuerte corriente migratoria del interior andino, especialmente de la sierra central; circunstancia que posibilita a la relación de sembraduría ir sustituyendo a la fuerza de trabajo esclava, como factor dominante en la economía regional del cacao (Mills y Ortiz, 1980: 75 y 110). En palabras de Hamerly, principalmente es esta migración de mano de obra serrana, junto a la de montubios desplazados de la actual provincia de Manabí, las que dan lugar a la conversión de las planicies de la cuenca central del Guayas —actual provincia de Los Ríos— y de la zona sur del litoral —actual provincia de El Oro— en la principal fuente de abastecimiento de cacao para el mundo antes de la finalización del siglo XIX, lo que constituyó una revolución agrícola (Hamerly, 1993: 79).

La relación de sembraduría consiste en la asignación de una parcela, con vegetación natural, al trabajador, a fin de que la desbroce y transforme en una huerta para la siembra del cacao. Para que el jornalero pueda adquirir los instrumentos de trabajo y complementar su subsistencia, el propietario le entrega adelantos en dinero que se descuentan del pago estipulado al momento que se devuelve la huerta lista para producir, lo que ocurre, generalmente, después de cinco años; los anticipos van alimentando la deuda del trabajador y sujetándolo extraeconómicamente con un patrón, por lo que, no obstante el elemento monetario (adelantos en dinero), no son relaciones salariales las que obligan a un peón a prestar servicios en un determinado latifundio (Ayala, 1982: 93). De tal suerte, que la deuda del jornalero y no el salario monetario es la que lo ata con el dueño de la plantación.

Las características de la relación de sembraduría da lugar a que el propietario del latifundio pueda permanecer fuera del proceso productivo,

toda vez que el verdadero agricultor es el sembrador, quien, con su rudimentaria tecnología, levanta la huerta de cacao hasta que está lista para entrar en producción, y solo en ese momento, aproximadamente después de cinco años, es que se agrega a la plantación. En consecuencia, el primer auge de la economía regional del cacao, aunque incorpora a la provincia de Guayaquil directamente al mercado mundial a inicio del siglo XIX, da lugar al surgimiento de una clase terrateniente en el litoral que extiende la presencia de relaciones sociales de producción precapitalistas en el agro. Por lo dicho, se observa que la institución de sembraduría, creada de manera concomitante a la plantación cacaotera por parte de la clase terrateniente regional para controlar y disponer de mano de obra barata, da origen a una estructura social desigual que explica, a su vez, la persistencia de un mercado interno regional débil, como efecto de una clase social que concentra la tierra y de una fuerza de trabajo prácticamente sin capacidad adquisitiva.

La organización y funcionamiento de la economía regional del cacao no estaría completa sin la imprescindible referencia a la conformación de la estructura de Gobierno regional. Es en el siglo XVIII cuando concurren dos fenómenos: la necesidad de la Corona de dotar a la provincia de competencias de gobierno y la creación del estado provincial para aplicar la política pública en el territorio. Con la finalidad de dar pasos destinados a edificar el estado provincial de Guayaquil, la Corona, de manera deliberada, vincula las competencias políticas y administrativas a las de hacienda pública que se otorgan a la provincia; la trama indicada tiene como finalidad dotar al estado provincial de Guayaquil de una renta provincial, orientada a financiar la conformación de una administración pública provincial compuesta por organismos públicos, que se crean para aplicar las políticas públicas; por instituciones o normas destinadas a reglamentar la organización y funcionamiento de la administración pública; y por una burocracia especializada en gestionar la cosa pública.

La disposición con la que se arranca es la de centralización de la recaudación de impuestos, en 1778, que deja atrás el sistema de arrendamiento de tributos (Laviana, 2010: 18), y posibilita crear organismos públicos, institucionalidad y contratar a un gran número de funcionarios públicos para asumir la recién constituida administración pública provincial (Borchart de Moreno, 1998:311, 314 y 317; Laviana, 2010: 15).

El uso de las finanzas públicas provinciales está condicionado a los objetivos de la política pública borbónica de maximizar los excedentes de la renta provincial, con miras a disponer de remesas tributarias a fin

de ser enviadas a los destinos establecidos por la Corona, razón por la cual el grueso del ingreso provincial se destina a gasto corriente para cubrir los pagos de sueldos de la recién constituida burocracia estatal y el excedente, en calidad de remesas, se remite a Quito (Laviana, 2010: 30; Velasco, 2013: 76). Velasco ofrece información del número y sueldos de los funcionarios públicos, repartidos en organismos públicos provinciales como son la gobernación, la hacienda pública y el juzgado de tierras; además, la autora aporta con datos de la burocracia civil y Laviana ofrece información sobre el gasto corriente público de la administración pública civil y militar, durante los años de 1757 a 1804. La tabla 3 ilustra el tamaño de la burocracia regional de la provincia de Guayaquil.

Tabla 3
Jurisdicciones, oficinas y funcionarios de la Gobernación de Guayaquil, 1790 (En pesos de ocho reales)

Jurisdicción	Estructura de Gobierno	Organismos o entidades públicas	Funcionarios	Con sueldo	Sin sueldo	Sueldo en pesos
Gobernación de Guayaquil	Gobierno provincial	Gobernación	4	2	2	4400
		Tenencias de Gobernación	14	2	12	200
		Hacienda Pública				
		Cajas Reales	7	4	3	4040
		Administración de alcabalas y aduana	6	6	0	3770
		Administración de tabaco y pólvora	11	11	0	4792
		Administración de aguardiente	14	14	0	4172
		Resguardo de todas las Rentas	22	22	0	4701
		Administración de tributos	1	1	0	1600
		Contaduría entre partes	1	0	1	0
	Juzgado de Tierras	1	0	1	0	
	Gobierno local	Cabildo	15	0	15	0
	Total	96	32	34	27 675	

Fuente: Viviana Velasco (2013: 96). Elaboración propia (2016).

Como se indicó antes, la capacidad de gobernabilidad de la provincia depende de la estructura y determinación de la renta fiscal provincial, pues es la que permite construir y sostener el estado provincial. Por ello, se diferencia la renta fiscal provincial de los ingresos de la Caja Real de Guayaquil; esta última, además de la renta fiscal provincial, incluye las entradas pertenecientes al rey (real hacienda pública), a la Iglesia y a particulares. Los ingresos de la Corona están principalmente dados por los estancos o ingresos no tributarios que obtiene por el control monopólico de productos como el aguardiente, tabaco, papel sellado y otros.

La renta fiscal son los ingresos que efectivamente dispone la hacienda pública para cubrir los gastos del estado provincial. Está compuesta por los impuestos a la producción (en el caso del diezmo, solo los novenos) y al comercio; más derechos sobre operaciones monetarias; y más tasas cobradas por la concesión de empleos. Según Laviana, el perfil de la renta fiscal provincial depende, esencialmente, de los impuestos indirectos al comercio que sostiene al Estado; es decir, la investigación realizada del período 1757 a 1804 permite colegir que es la sumatoria de los impuestos a las transacciones mercantiles externas e internas lo que determina el grueso de los ingresos fiscales provinciales, puesto que representan el 43,36% del total de ingresos de la Real Caja de Guayaquil y se descomponen de la siguiente manera: almojarifazgo (22,91%) + alcabalas (16,48%) + impuestos de aduana (2,97%) (Laviana, 2010: 19-21). De todas maneras, aunque el gravamen recaudado por concepto de almojarifazgo (impuesto al comercio exterior) no deja de ser el monto más importante de la renta fiscal provincial, los tributos al comercio interno (alcabalas) contribuyen de manera significativa a la conformación de dicha renta. La tabla 4 muestra lo señalado:

Tabla 4
Ingreso promedio anual por quinquenios de la Tesorería de la provincia de Guayaquil, 1774-1803
(en pesos de ocho reales)

Concepto	1774-1778	1779-1783	1784-1788	1789-1793	1794-1798	1799-1803	Total periodo 1774-1803	Porcen- taje
1. Total de impuestos	26 335,31	61 477,59	56 607,58	58 210,35	81 169,69	108 708,11	1 967 543,27	46,01
Novenos*	2479,07	3726,20	2479,07	4231,94	4050,07	5659,78	113 130,65	2,65
Alcabalas	7019,14	20 002,54	23 196,38	24 018,56	32 336,67	42 925,86	747 495,75	17,48
Almojarifazgo	13 184,89	32 825,68	27 586,30	25 973,06	40 068,04	56 373,38	979 956,75	22,91
Impuestos aduanas**	3672,21	4923,17	3345,83	3986,79	4714,91	3749,09	126 960,12	2,97
2. Tasas***	6990,90	44 496,90	22 117,90	16 702,30	22 831,00	52 211,60	816 798,00	19,10
3. Ingreso no tributario	19 942,47	41 850,35	32 878,78	28 095,22	41 416,11	60 068,17	1 121 255,75	26,22
Vacantes de Novenos	674,02	338,02	0,00	0,00	129,00	407,02	7740,30	0,18
Aguardiente	8051,33	17 946,80	14 191,50	12 053,37	17 102,63	28 295,67	488 250,50	11,42
Tabaco	7067,84	14 624,81	11 701,92	9779,03	15 398,00	20 635,92	396 037,60	9,26
Papel sellado	1829,37	3214,80	1569,12	2379,07	2733,44	3088,87	74 073,60	1,73
Otros no tributarios****	1680,38	2390,88	2092,44	1886,32	2428,00	2583,94	65 309,80	1,53
Oficios vendibles y renunciabiles	401,83	2988,04	3204,25	1948,26	3308,11	4700,20	82 753,45	1,93
Comisos	237,70	347,00	119,55	49,17	316,93	356,55	7134,50	0,17
4. Tributo indígena	7497,09	10 447,05	11 203,92	12 260,75	14 403,95	18 410,75	371 117,55	8,68
Ingresos netos	60 774,77	158 271,89	122 808,18	115 268,62	158 820,75	238 398,63	4 276 714,57	100,00

* Los Novenos son la novena parte del diezmo que corresponde al estado provincial.

** Los impuestos de aduanas incluyen averías y bodegas.

*** Las Tasas son gravámenes por concepto de servicios: correos, patentes, medias anatas, mesadas y pulperías

**** Incluye venta de tierras, arriendo de cajones (tiendas), minas, etc.

Fuente: María Laviana (2010). Elaboración propia.

La circunstancia de que la renta fiscal provincial gravite en función de los impuestos indirectos al comercio revela que en la arquitectura institucional del poder regional existe una tácita alianza entre los intereses del estado provincial y los de la clase terrateniente dominante de la provincia de Guayaquil; cierto es que del gobierno de la provincia las élites regionales han sido marginadas y no tienen otra opción que desplazarse al cabildo; igualmente, es un hecho innegable que dichas élites provinciales ya no pueden seguir acreciendo su riqueza vía el remate de impuestos, porque se procede a centralizar la administración de la hacienda pública; pero, en cambio, la estructura tributaria del estado provincial da testimonio de que la clase terrateniente queda exenta de gravámenes al patrimonio y a la renta de la tierra, razón por la cual dicha estructura de la renta fiscal provincial queda intocada hasta muy avanzado los años del Ecuador republicano. La circunstancia de que la renta fiscal provincial se soporte en la cobranza de impuestos indirectos al comercio y deje exenta de gravámenes a las élites provinciales, muestra una hacienda pública que consagra la desigualdad y, por eso mismo, es el origen de la permanente debilidad de las finanzas públicas durante buena parte del Ecuador republicano; situación precedente que deja al Estado en un estadio de impotencia estructural para generar e implementar políticas públicas que promuevan el desarrollo, pues los ingresos básicamente cubren el gasto corriente.

Es lo que ocurre con el gasto fiscal del estado provincial de Guayaquil en el período de referencia. De 1757 a 1804, el 64,18% (3 159 702 pesos) del total del gasto público (4 922 876 pesos) son egresos para pagar la burocracia recién generada para conferir poder de gobernanza a la provincia y disponer de funcionarios profesionales al servicio del Estado; vale resaltar que el grueso del gasto corriente representa el gasto militar con el 36,99% (1 821 057 pesos), pudiendo ser más si se agrega el sueldo del gobernador de la provincia que, por ley, debía ser un militar (Laviana, 2010: 27-29). Entonces, se destaca que el estado provincial de Guayaquil, básicamente, está conformado por una burocracia militar, le sigue a mucha distancia en ponderación la burocracia de la hacienda pública y luego la burocracia del sistema judicial; dicha lógica del peso del gasto corriente no escapa de la sentencia de que el gasto público militar cobra protagonismo y prioridad en el proceso de construcción del Estado y de la administración pública, debido a que la sobrevivencia, continuidad y estabilidad del propio Estado requieren de

fuerzas represivas fundamentales para sostener el poder central y mantener el orden público. La coerción es inherente a la conformación del Estado y, en consecuencia, un elemento sustancial de sus características (Tilly, 1992: 79-82).

De la revisión efectuada se concluye que son los intereses de la Corona de perseguir intencionalmente ensamblar el territorio de la provincia de Guayaquil al desarrollo económico de la metrópoli lo que la conduce a dotar a la provincia de competencias de Gobierno, con autonomía política y administrativa y solo dependiente del virrey. Con ese fin, los Borbones se convierten en los arquitectos del diseño y construcción del estado provincial, para aplicar sus objetivos de política pública en el territorio; la racionalidad seguida para armar el andamiaje del estado provincial comienza por centralizar y reconstruir las finanzas públicas; y, luego adscribir la renta fiscal a la provincia para proporcionarle recursos públicos propios con los cuales financiar la organización y funcionamiento del Estado y de la administración pública provincial, a fin de que esté en capacidad de aplicar políticas públicas. Es así que la Corona procede a establecer capacidades institucionales al estado provincial mediante la aplicación de tres mecanismos diferentes, aunque complementarios:

- a. La construcción de organismos de Gobierno: gobernación, hacienda pública (cajas reales y estancos), plaza militar y juzgados;
- b. De instituciones (normas que fijan competencias de gobernación, fiscales, militares y judiciales); y,
- c. De una burocracia profesional, con responsabilidades de gestión pública.

Al territorio de la provincia se adscribe la institucionalidad política, administrativa, fiscal, militar y judicial y, con ello, se sientan las bases para el origen de una cosmovisión acerca de que la provincia, esto es, la región, es el “todo”. La economía regional del cacao es, entonces, la economía regional de la provincia, pues se infiere que la provincia es la piel histórica de la región, ya que el estado provincial es el factor clave para generar políticas públicas que impulsen el desarrollo regional. Sin duda, en la lógica de la provincia como el “todo”, resta por añadir el consulado de comercio situado en Lima, para evacuar las causas de derecho mercantil (que se desprende del derecho civil), pues dado que la economía

de la provincia gravita en función del comercio, Guayaquil concretará ese objetivo al momento de formar parte de la República de Colombia.

Para terminar, se debe señalar que el estado provincial tiene carácter patrimonialista, ya que es un estado y administración pública provincial diseñado para cuajar los intereses de la Corona y de la clase dominante regional; muestra de ello es que las élites regionales quedan exentas de pagar tributos sobre su patrimonio y renta del suelo.

4.2. El estado provincial de Quito y el empobrecimiento y crisis de la economía regional textil (segunda mitad del siglo XVIII)

La construcción de la institucionalidad de la provincia de Quito sigue la misma lógica expuesta. Sin embargo, en dos aspectos claves hay un derrotero radicalmente diferente: por un lado, en el marco de la política pública española se trata de una provincia *perdedora*, es decir, la economía regional textil no cuenta con el respaldo de la Corona para conseguir afianzarse y para fomentar su desarrollo, porque su empuje depende de un producto competitivo con los de la metrópoli, razón por la cual la clase terrateniente de la sierra norcentral debe encontrar sus propios espacios, a fin de mantener una producción en franco declive y abrir nuevos mercados por su propia cuenta para alcanzar a comercializar los tejidos quiteños; de otro lado, la provincia de Quito es sede de la Audiencia (tribunal de justicia para las provincias de Guayaquil, Quito y Cuenca) y, en consecuencia, es liderada por el presidente de la Audiencia, que desempeña, a su vez, la función de gobernador (Rodríguez, 2011).

La región de la sierra norcentral abarca los territorios desde Pasto, al norte, esto es el actual departamento colombiano de Nariño, hasta la actual provincia ecuatoriana de Chimborazo, al sur; incluyendo la actual provincia ecuatoriana de Esmeraldas, al occidente. Tal como quedó reseñado, la economía regional textil tiene su bonanza económica en el siglo xvii, gracias al comercio de larga distancia de los tejidos quiteños en el extenso mercado del Virreinato del Perú. Para el siglo xviii, no existe acuerdo entre la historiografía sobre el período de la crisis textil y de sus causas, si bien la versión más difundida es que el descalabro de la economía regional textil ocurre durante la segunda mitad del siglo xviii y obedece, esencialmente, a la crisis minera de Potosí y a la liberación del comercio promulgada en 1774 (Hamerly, 1973: 108 y 133; Mills y Ortiz, 1980: 92). Por el contrario, hay otra posición que siguiendo a Espejo (citado por Paladines, 1978: 164 a 165) y a González Suárez (1959: 49 a 50)

sostiene que la recesión de la economía regional textil se remonta a la primera mitad del XVIII, como efecto de la apertura del Cabo de Hornos en 1737 que da lugar a la irrupción de tejidos europeos beneficiados con los menores costos de transporte (Morelli, 2005: 66 a 68; Terán, 1983: 269 y 298; Borchart de Moreno y Moreno, 1995: 56; Contreras, 1987; Miño, 1984).

En un trabajo previo, se hizo hincapié en que la crisis de la minería andina de Potosí se da en la primera mitad del siglo XVIII y, más bien, a partir de 1760, se asiste a un repunte de la producción de plata peruana (Fisher, 1977), lo cual no impide que continúe la tendencia contractiva de la economía regional textil. En ese mismo estudio, también se puso de relieve que el telar mecánico y el aprovechamiento comercial de la máquina de vapor para el transporte marítimo, que traen como resultado la baja sustancial de los precios de los tejidos europeos, son fenómenos que acontecen en el siglo XIX y no en el XVIII; en tal razón, parecen desmedidas las afirmaciones de que con la puesta en vigencia de la ruta de Cabo de Hornos (1737) y con la posterior liberación del comercio (1774) se sella la ruina de la producción textil quiteña, fruto del creciente ingreso de tejidos europeos, ya sea por concesión o por contrabando (Marchán, 1983: 251-252); tanto más si se tiene presente la política comercial proteccionista que aplica la Corona con el objetivo intencional de proteger el mercado de sus colonias americanas para los tejidos de Cataluña, las indianas españolas, cuyo desarrollo industrial —como quedó explicado— depende del control que se tenga sobre el mercado de la América española.

Entonces queda otra explicación cifrada en que, por encima de los efectos perniciosos para la economía regional textil de la puesta en marcha de la nueva ruta de Cabo de Hornos, de la crisis de la minería andina peruana y de la liberación del comercio, el factor decisivo que calculadamente busca desplazar del mercado colonial a la producción textil quiteña es la política pública de la Corona, para la cual está fuera de cualquier duda de que, para propiciar la industrialización de Cataluña, es crucial capturar y refuncionalizar la América española como plaza comercial para las indianas españolas; en esta línea, ya se señaló que mientras para la primera mitad de 1700 los tejidos que se envían de España para América provienen de otras partes de Europa (Inglaterra, Alemania, Francia), para 1792, el 93,34% de los textiles exportados a las

Indias son españoles, coincidiendo con la recuperación de la minería andina de Potosí en la segunda mitad del siglo XVIII.

Sobre la obstrucción de la Corona al crecimiento y modernización de la producción textil americana existen algunas referencias. Para Nueva España, desde finales del siglo XVII (1680), las autoridades españolas amenazan con demoler la estructura obrajera local y solo retroceden ante la resistencia cohesionada de las élites novohispanas (Miño, 1988: 37); en el Virreinato del Perú se hace hincapié en que la política borbónica recrudece las disposiciones reservadas de controlar y propiciar la extinción de los obrajes (Santisteban, 1964; Ortiz, 1988: 65). En lo que respecta al Virreinato de Nueva Granada, del que forma parte la provincia de Quito, las disposiciones van en el mismo sentido y la recomendación, de carácter reservado, es contundente: “Poner una cierta relación de necesidad de este Reino con los de España para mantener su dependencia, es sumamente preciso, y por tanto no conviene permitir fábricas de tejidos finos de lana, algodón o seda, como se pretende en Quito y pudiera hacerse aquí, a excepción de aquellas de algodón, que solo tienen consumo en el país, como ruanas, etc.” (Silvestre, 1789). A lo anterior se agrega el siguiente comentario que se inserta a propósito de observaciones sobre el comercio de Nueva Granada:

Los españoles no protegieron en el sentido estricto las manufacturas del Socorro y Quito [...]. La imposibilidad de proveer ellos mismos a estos países de géneros groseros para el pueblo y otros usos ordinarios fue lo que les hizo tolerar aquellas manufacturas en lugar de favorecerlas, dispensándoles algún favor. En Quito, donde se perfeccionaron algo más, y desde donde era menos costoso trasportarlas al Perú, Chocó, Panamá, y parte de Guatemala, encontraron una oposición manifiesta de su parte, principalmente desde que abandonado el sistema de flotas y galeones, y sustituido en su lugar el de las empresas particulares por medio de buques de registro, se acostumbraron a pasar con frecuencia al Cabo de Hornos (Cualla, 1831: 65).

Ciertamente, como señala la cita, en la provincia de Quito, desde mediados del siglo XVII, se asiste a un proceso de *mejora de la producción* y de la *calidad* de los tejidos, que se traduce en pasar de generar paños ordinarios o de segunda a elaborar paños finos o de primera, imitando la confección de los tejidos europeos. Según Salas, este ascenso en la cantidad y calidad de los paños de lana quiteños ocurre entre la segunda mitad del siglo XVII y primera mitad del siglo XVIII, encajando con la depresión de la minería andina de plata de Potosí, en tanto esta circunstancia deja al

Virreinato del Perú sin capacidad de importar tejidos europeos y, “consecuentemente, la presión del comercio trasatlántico se atenúa. La disminución permite la revalorización de los productos nativos y la reactivación de las alicaídas manufacturas” (Salas, 2009: 500).

La explicación de Salas acerca de que la crisis minera andina, debido a la sensible baja de plata amonedada o de circulante del espacio colonial peruano que comparte, se constituya en una barrera natural de protección frente a la posibilidad de continuar importando tejidos europeos y da paso a que se fortalezca la demanda de manufacturas locales de la provincia de Quito, definitivamente, deja sin piso planteamientos que atribuyen el colapso de la producción textil quiteña a la crisis de la minería andina de Potosí, cuando, en realidad, se observa que ocurre todo lo contrario. Y es exactamente lo que se hacía notar en una publicación anterior en la que se ponía de manifiesto que, para la segunda mitad del siglo XVIII, el repliegue de los paños quiteños del mercado peruano se da de manera progresiva y no abrupta, como podría esperarse de ser cierta la crisis textil quiteña en la primera mitad de 1700; en efecto, se decía que en 26 años, de 1762 a 1788, el tráfico mercantil disminuye en 51,2%, esto es, a un ritmo de 1,9% anual (Marchán, 1983: 249), lo cual no debe extrañar porque, en cambio, a partir de la segunda mitad del siglo XVIII —y como ya se advirtió— ocurre el repunte de la producción de plata de Potosí.

Pues bien, la reducción de la competencia de los tejidos europeos no solo reactiva la producción textil quiteña, sino que contribuye a perfeccionar la *calidad* de los paños ordinarios, ya que, de un lado, la baja de la oferta de los textiles indicados, y de otro lado, la necesidad de cubrir la demanda urbana de la población mestiza y blanca de mayores recursos que venía siendo abastecida por los tejidos europeos, concurren para impulsar la subida y estabilización de los precios entre 3 a 4 pesos por vara de paños de lana fina desde mediados del siglo XVII hasta comienzos del siguiente siglo; y es en respuesta a esta coyuntura favorable de precios que se da el salto a producir paños finos quiteños (Salas, 2009: 490).

Entonces, puede constatarse que el espíritu de innovación y progreso no está ausente de la clase terrateniente propietaria de los obrajes para enfrentar el reto de migrar de la producción de paños ordinarios a la elaboración de paños finos, a fin de cubrir la demanda de las ciudades por parte de los sectores mestizos y blancos. Con la finalidad de

consolidar este tipo de producción es que algunas familias de la clase terrateniente dominante (Conde Miguel Jijón y Ascásubi y Matheu, Marqueses Maenza) buscan, en el siglo XVIII, importar telares europeos para continuar renovando la calidad de los paños finos (Lynch, *Las revoluciones hispanoamericanas, 1808-1826*, citado por Mills y Ortiz, 1980: 94); no obstante, esta iniciativa se topa con la férrea oposición de la Corona, expresada en órdenes secretas, de impedir que prospere cualquier intento de fortalecer el desarrollo de tejidos finos para satisfacer las necesidades de una población urbana mestiza y blanca, que, precisamente, representa el mercado que se desea capturar para las Indianas españolas.

Lo expresado permite afinar el objetivo estratégico de la política pública de la Corona de hacerse del control del mercado colonial español. Lo dicho hasta aquí pone en evidencia que las autoridades españolas no patrocinan, aunque “toleran” la producción de paños ordinarios de los obrajes quiteños, mientras de adrede persiguen impedir la generación de paños finos destinados a abastecer la demanda urbana de la población mestiza y blanca de mayores recursos económicos. Por lo señalado, la clase terrateniente dominante de la economía regional textil ya demostró su competencia y condiciones para producir paños finos para cubrir la demanda de este mercado socialmente más apetecible, y que para defender y sostener dicho mercado están dispuestos a continuar con el proceso de modernización de sus unidades productivas mediante la importación de telares europeos. Entonces, el interrogante que se vuelve imprescindible responder es: ¿por qué la política pública española “tolera” la producción de paños ordinarios, que si bien no compiten con las “indianas españolas” de mejor calidad orientadas al mercado urbano ya indicado, de todas maneras posibilita a la clase terrateniente local acumular riqueza, con la cual persistir en sus intentos frustrados por la Corona de poder renovar sus obrajes, a fin de continuar produciendo paños finos?

La respuesta descubre otra faceta de la mentalidad emprendedora de la clase terrateniente dominante de la economía regional textil, y se cifra en su perfil comercial que, paradójicamente, vincula los intereses contrapuestos de la Corona y de dicha clase social local. Las élites provinciales conjugan el doble papel de ser productoras de textiles y comerciantes de ropas de Castilla. En efecto:

Los miembros de las familias de la nobleza titulada quiteña no solamente estaban activos en la comercialización de los géneros producidos por ellos, sino también en el comercio de ropas y efectos de Castilla. Una parte de los negocios de importación seguía vinculada a la comercialización de las telas producidas en los obras de propiedad familiar. Por ejemplo, el segundo marqués de Miraflores, Mariano Flores, adquiría a cambio de la venta de sus propios textiles efectos de Castilla en Lima, e implementos para sus obras de Latacunga en Guayaquil. Por otra parte, uno de los hombres de negocios más importantes de las familias nobles quiteñas, Miguel Jijón, el posterior conde de la Casa Jijón, en la primera mitad del siglo XVIII había organizado un gran viaje de negocios al Nuevo Reino de Granada, donde inicialmente había vendido textiles de sus obras ubicados en la Sierra norte de la Audiencia, para luego [...] invertir sus ganancias en ropas de Castilla que transportó a Quito y vendió [...]; también el primer marqués de Villa Orellana, Clemente Sánchez de Orellana y Riofrío, estuvo activo con especial frecuencia en el comercio con ropas de Castilla y ropas de la tierra de producción familiar, que se expendían sobre todo en los mercados del Nuevo Reino de Granada, desde fines de los años sesenta hasta su muerte en el año de 1782. También el comercio textil no vinculado con una producción propia se concentraba en su mayor parte en la ruta comercial entre Quito, Popayán y Cartagena. *La escasa circulación de metálico del período colonial tardío en Quito se refleja claramente en la organización de los negocios comerciales.* Rara vez los textiles se expendían contra pagos en efectivo inmediatos. La cancelación de las facturas de las ropas de Castilla adquiridas en Cartagena o con menor frecuencia en Lima se contrataba casi siempre en forma de entregas de ropa de la tierra convenidas para varios meses o hasta años. Solo en Popayán y Barbacoas las entregas de textiles se pagaban con frecuencia con metales preciosos de los lavaderos de oro de la región, por lo cual para los mercaderes quiteños el comercio con estas ciudades representaba un atractivo especial. Pedro Montúfar y Larrea, hermano del segundo marqués de Selva Alegre, probablemente fue el más importante mercader entre las familias nobles quiteñas. Montúfar [...] no tenía bienes raíces propios, cubría sus ingresos en forma casi exclusiva con sus múltiples negocios comerciales que se limitaban a la ruta entre Quito y Cartagena. Compraba y vendía tanto textiles de la tierra como europeos, con lo cual varias veces adquirió oro de las minas de Barbacoas a cambio de la ropa de la tierra. Montúfar estaba activo en el comercio textil desde el año 1791. Entre 1795 y 1800 invirtió un total de 70 960 pesos en la compra de ropa de la tierra, que transportaba de Quito, Popayán y Barbacoas para su venta [...]. Otro mercader quiteño del período colonial tardío, de importancia similar, fue el abogado doctor Mariano Maldonado y Borja, de la casa de los marqueses de Lises, quien en los años ochenta y noventa igualmente realizaba negocios comerciales en la ruta entre Quito y Popayán. Visto en conjunto, entre todas las familias de los títulos de Castilla quiteños estaban representadas varias personas activas en el comercio. Una

parte especial tuvieron en ello los mercaderes peninsulares, que desde mediados del siglo XVIII se emparentaron mediante matrimonio con la nobleza quiteña. A modo de ejemplo, están José Antonio de Ascásubi (marquesado de Maenza), Manuel Diez de la Peña (marquesado de Lises), Francisco Javier Ustáriz (marquesado de Solanda) y Pedro Buendía y Dávila (marquesado de Villa Rocha) [...]. Finalmente, *la presencia de las familias de la nobleza titulada quiteña en el sector comercial se refleja también en el hecho de que algunos miembros de estas familias ostentaron en el período colonial tardío el cargo de juez de comercio encargado de las controversias del sector comercial, a saber, el doctor Mariano Maldonado, el segundo marqués de Selva Alegre, el hermano de este, Pedro, y el segundo marqués de Villa Orellana, Jacinto Sánchez de Orellana* (Buschges, 2007: 225 a 227; énfasis añadido).

La larga cita es reveladora y no deja lugar a dudas sobre la estrategia seguida por la clase terrateniente-comercial dominante de la economía regional textil para lograr conseguir la “tolerancia” de la política pública de la Corona a la permanencia de obrajes, siempre y cuando se circunscriban a producir paños ordinarios o rústicos: emprender en el negocio de la compra y comercialización de tejidos de Castilla, pagados mediante la producción y venta de tejidos de la tierra. Con ello la Corona obtiene un doble beneficio: por un lado, garantizar y ampliar el mercado para la compra-venta de tejidos de España; y, por otro lado, en la circulación y comercialización de tejidos de la tierra en la ruta Quito-Popayán-Barbacoas, recaudar los impuestos de alcabalas al comercio interno y, con ello, engrosar los ingresos fiscales. Pero se trata, sin duda, de una estrategia perseguida e implementada por parte de las élites provinciales a fin de lograr la tolerancia a los obrajes, toda vez que no se debe perder de vista que la pretensión de la Corona es acabar con las manufacturas de la tierra para tener pleno control del mercado del espacio colonial español. De ahí que todo avance en la trayectoria de asegurar la prolongación de la permanencia de la estructura de la producción textil local debe ser visto como un triunfo de los afanes de resistencia de las élites regionales a la pretensión del objetivo de la política pública española de buscar su desmantelamiento.

Y es que, en efecto, en el marco de la búsqueda de estrategias tendientes a lograr la sobrevivencia de los obrajes, a defender sus mercados y a salvaguardar su patrimonio en medio de un contexto político y social adverso a sus intereses, la clase terrateniente-comercial dominante de la economía regional textil consigue, igualmente, de las autoridades

españolas la aplicación de otra medida que, para su aceptación, debe ser vista como beneficiosa para ambas partes:

Se proceda a rematar, con bastante anticipación a la fecha de su entrega en Cartagena, del *Situado* o excedente fiscal de las Cajas de la provincia de Quito, con el propósito de que el mejor postor, bajo las fianzas más seguras, pueda, previamente, adquirir ropas de la tierra para su posterior negociación en Popayán por doblones de oro, y así, con dinero efectivo, continúe su viaje a Cartagena a fin de cumplir con la obligación del *Situado* sin el menor perjuicio de la Real Hacienda, pero luego de haber posibilitado la permanencia del numerario en estas provincias.

Mientras hubo consentimiento de la Corona a la situación indicada, su política fiscal de remitir el *Situado* o remanente fiscal de la hacienda pública de Quito no se la siente como gravosa a las élites provinciales porque, como se ha visto, posibilita el dinamismo y monetización de la economía regional textil. Sin embargo, a raíz de que las autoridades españolas cambian su posición y disponen, en la segunda mitad del siglo XVIII, enviar anualmente el *Situado* directamente en plata en efectivo a Cartagena, se empieza a ver dicha medida como de drenaje de metálico y cuyo efecto es agravar la desmonetización y la pobreza de la provincia de Quito. Así lo hace notar Luis Francisco Héctor, quinto Barón de Carondelet y presidente de la Audiencia de Quito desde 1797 hasta su muerte en 1807, cuyo pensamiento, en gran parte, refleja el de su gran amigo, consejero y confidente Juan Pío Montúfar y Larrea (Larrea, 2007: 131), segundo marqués de Selva Alegre y prominente figura de la clase terrateniente local:

La industria, la actividad y el genio perspicaz de los Principales Quiteños les dejaban algunas esperanzas todavía de levantar a su Patria de la inercia en que se hallaba sumergida; cuando un Virrey, desentendiéndose totalmente de su triste situación y de las razones políticas que prescriben a los que gobiernan el compensar la extracción del dinero con los medios que facilitan su reemplazo, e introducción, acabó de agotar el que quedaba a estas pobres provincias, mandando que la remisión del Situado que se remite anualmente de estas Cajas Reales a Santa Fe y Cartagena, se hiciese en adelante en plata efectiva y selladas las cajas de ella en esta Capital. Con este motivo han salido anualmente de estas provincias de doscientos cincuenta a trescientos mil pesos en plata cuando apenas han entrado en ellas por el comercio exterior ochenta mil, debiendo aún estos únicamente a la escasez que la suspensión del comercio de Europa durante esta guerra ha ocasionado de los efectos de primera necesidad en el Perú: antes que saliese esta Providencia destructiva,

la conducción del Situado de esta Capital para Santa Fe y Cartagena se adjudicaba en remate público y se remitían los caudales, bajo las fianzas más seguras, al mejor postor, con bastante anticipación a la época de su entrega a aquellas ciudades, para que pudiese comprar efectos de la tierra, o negociar letras de cambio sobre Popayán, a donde tomaba doblones de oro con bastante ganancia que llevaba a Cartagena. De ese modo resultaba la permanencia del numerario en estas Provincias, y la salida de los efectos de las mismas sin el menor perjuicio de la Real Hacienda (Barón de Carondelet, 1800: 137 a 138).

El remate del *Situado* para su traslado a Cartagena es un mecanismo crucial para reactivar la producción textil de la región de la sierra norcentral y para arraigar los vínculos comerciales con la provincia de Popayán, convirtiéndose, a raíz de la segunda mitad del siglo XVIII, la Gobernación de Popayán y Barbaocoas en los principales mercados de los tejidos quiteños, luego de la progresiva pérdida del mercado peruano a medida que la recuperación de la minería de Potosí restablece la capacidad de importar tejidos de España. El nexo comercial con el mercado sur de Colombia se debe a que las élites de la economía regional textil utilizan el remate del *Situado* de las Cajas Reales de la provincia de Quito como dispositivo para hacerse de un mercado que viabilice la producción de “ropa de la tierra”, permitiendo el ingreso de oro y su circulación y monetización de la región de la sierra norcentral. El virrey de Nueva Granada Espeleta es quien pone freno a esta expansión comercial al disponer que el *Situado* se traslade a Cartagena directamente en dinero en efectivo; la relación entre el remate del *Situado* y la profundización de los lazos comerciales con el mercado sur de Colombia se resalta a continuación:

Estas redes se construyeron a lo largo de la Colonia, pero se hicieron importantes durante la segunda mitad del siglo XVIII, cuando la élite quiteña había consolidado su economía obrajera que tuvo a la Gobernación de Popayán como su principal mercado. La coyuntura específica que permitió consolidar los circuitos económicos se presentó cuando Juan Pío Montúfar, marqués de Selva Alegre, remata el traslado a Cartagena de los impuestos que pagaban los súbditos de la Audiencia para la construcción de la fortaleza caribeña, lo que le permitió controlar los mercados de Nueva Granada mediante la venta de textiles, esculturas, pinturas y joyería, pues el Situado fiscal se realizaba mediante la venta de mercancías a lo largo de la ruta. Esta actividad se extendió a lo largo de la frontera del Pacífico, donde los quiteños —no solo la familia del marqués mencionado, sino también las de don Manuel Díez de la Peña, de la marquesa de Maenza y del marqués de Villaorellana— lograron

controlar el abastecimiento de las poblaciones y minas de Barbacoas, Tuma-co, Raposo, Buenaventura y los pueblos costeros situados arriba del estuario del río San Juan, en la parte alta del Chocó [...]. A tal punto se produjo esta dependencia, que las exportaciones continuaron después de que el virrey Espeleta ordenara el traslado del Situado en oro, motivo por el cual las tierras de la Gobernación de Popayán fueron incluidas en un proyecto autonómico que la élite quiteña creó desde finales del siglo XVIII y que integraba económicamente a Quito, Esmeraldas, la zona minera del Pacífico y el Chocó (Valencia, 2009: 161-162).

Pues bien, en este escenario de la segunda mitad del siglo XVIII, la Corona está dispuesta a tolerar una división de mercados en la producción y circulación de textiles en el espacio colonial español: los obrajes se repliegan a la producción y venta de paños de lana rústicos, o de segunda, para el mercado rural o urbano de bajos recursos, básicamente para población indígena (Contreras, 1987: 32), con la finalidad de que el mercado urbano de los sectores mestizos y blanco sea abastecido por los tejidos de España; situación a la que no están dispuestos a resignarse las élites provinciales de la economía regional textil, pues en la composición de la venta de ropa de la tierra mantendrán, siempre vigente, su aspiración y expectativas de negociar lanas finas y tejidos ordinarios en las rutas de Popayán-Barbacoas y de Lima hasta finales de la Colonia (Valencia, 2009: 167). Frente a esta actitud de desafío a los objetivos de la política pública española, cobra sentido y pertinencia la posición diáfana de la Corona de armar e implementar el estado provincial de Quito, con la finalidad precisa de sofocar y doblegar la resistencia de las élites regionales al alineamiento y reconversión de los territorios de la provincia a la política pública de España.

Ya se dijo de las órdenes secretas de las autoridades españolas para que la burocracia estatal impida la modernización de los obrajes. También se evidenció el uso de la política fiscal aplicada por el estado provincial de Quito con miras a disponer que el *Situado* de las Cajas de la provincia se remita directamente en dinero en efectivo a Cartagena, a fin de trabar la expansión de la producción y comercialización de ropas de la tierra. A esto se suma, igualmente, el diseño de medidas de la hacienda pública pensadas por el estado provincial de Quito para gravar el comercio interno de tintes destinado a proveer de insumos a los obrajes, y la implementación de doble imposición de alcabalas a la distribución de textiles de producción local, que, en conjunto, buscan encarecer

sus costos de producción para restarles competitividad frente a los tejidos europeos.

Como se verá a continuación, sin considerar los costos fijos —establecidos por la hacienda e infraestructura del obraje—, los costos variables estaban dados por el valor de los tintes, el precio de la lana y los salarios de la mano de obra; en razón de esa estructura de costos, la clase terrateniente-comercial local —como se observa más adelante— define, como estrategia para bajar y tener control sobre el precio de los insumos monetarios, armar el complejo hacienda-obraje, con lo cual los costos monetarios más importantes pasan a ser el valor de los tintes que adquieren en Lima o en Guayaquil. La respuesta de la Corona, apoyándose en el estado provincial de Quito que controla, es la de gravar con la alcabala el comercio interno o circulación del tinte índigo, tanto si se interna a la provincia vía Lima o Guayaquil, persiguiendo el efecto de encarecer los costos de producción como se pone de manifiesto en la siguiente cita:

El marqués de Miraflores fue una figura política y económica muy influyente en la sociedad quiteña. Participó activamente en el comercio. Con regularidad importaba diversos efectos de Castilla, algunos de estos para sus obrajes [...]. En 1791 el marqués compró seis zurrone de índigo de Guayaquil y los trasladó desde el puerto a su cuenta y riesgo. El administrador de alcabalas intentó cobrarle un impuesto a la venta del 3% sobre estos bienes, haciendo referencia a nuevas ordenanzas, que exigían a los obrajeros y hacendados pagasen alcabala sobre las tintas, fierro, cobre, y otros efectos que digan los dueños de los obrajes conducen y compran en Guayaquil o Lima para invertir en las manufacturas que en ellos se labran [...]. El marqués se negó a pagar el impuesto, perdió el caso en Quito y lo ganó en Santa Fe en razón de que estas nuevas leyes afectaban a los obrajeros y que perdían los beneficios que siempre habían tenido importando por su cuenta sus propios bienes e incrementando con ello su propiedad (Kennedy y Fauri, 1988: 185).

Sobre el mismo aspecto, aunque expresado de manera más directa y categórica, se trae a colación la denuncia del segundo marqués de Selva Alegre, quien, para 1754, resalta como causa de la “decadencia económica de la Audiencia la ruina de las manufacturas textiles, no solo atribuible a las grandes remesas de tejidos europeos llegados desde Lima, sino también al encarecimiento de los costes de producción, por la subida de los precios de los tintes principalmente” (Marqués de Selva Alegre, citado por Ortiz de la Tabla, 1988: 124). En lo que atañe a la doble

tributación al comercio interno de “ropas de la tierra” es Contreras, citando un informe que se presenta al Consejo de Indias en septiembre de 1781 por parte de Miguel Gonzales, procurador general y síndico del Cabildo de Quito, quien evidencia dicha práctica, expresada en que el:

[c]obro de alcabalas fijaba precios demasiado altos para los productos de la tierra y que el pago se exigía, a diferencia de antaño de inmediato, ocasionando la quiebra de muchos comerciantes, cuando fallaban en colocar luego la mercadería, o el cierre de sus actividades, cuando no tenían acceso al crédito. Además, que a los obrajeros se les cobraba, previamente, encabezo-namiento de alcabala, pero que luego volvían a cobrarse alcabalas en la circulación de la ropa, encareciendo el producto y debilitándolo para la competencia con las ropas de Castilla (Informe de Miguel Gonzales, citado por Contreras, 1987: 35).

Por otra parte, el examen de las relaciones sociales de producción pone de relieve otra temprana medida de carácter laboral adoptada por la Corona para entrabar la producción de los obrajes particulares, cifrada en eliminar, en 1704, la *mita* o trabajo forzoso de las comunidades indígenas para prestar servicio en los obraje (Miño, 1988: 50). Disposición que, a ese tiempo, ya carece del impacto buscado, porque, desde el siglo xvii, con la otorgación de licencias por parte de las autoridades españolas para la creación de obrajes particulares, y mediante un proceso sucesivo que arranca de manera incipiente con las familias obrajeras (antedecente de las élites quiteñas terratenientes como ya se indicó), continua desde mediados del siglo xvii con la conformación del complejo hacienda-obraje como ardid para responder a la coyuntura de mayor producción y demanda de paños de lana de calidad, y concluye en el siglo xviii con la consolidación de dicho complejo y de la clase terrateniente dominante de la economía regional textil, se va a utilizar, de manera progresiva, la estratagema de entregar anticipos o adelantos en dinero a los indígenas de las comunidades que van a cumplir con el trabajo mitayo para, pretextando su endeudamiento, forzarles a vincularse de manera permanente en el complejo hacienda-obraje; de esa manera, se arrebató a las autoridades españolas el control de la fuerza de trabajo y de la economía colonial. Ahora bien, la otra cara de esta acción prolongada en el tiempo es que las comunidades indígenas terminan desestructuradas e incapaces de pagar el tributo en dinero y de reproducir su propia subsistencia.

Este desarrollo muestra que la Corona se deja envolver en un astuto dilema armado por las élites provinciales quiteñas para privatizar el uso

de la mano de obra indígena y, mediante dicho recurso, pasar a tener dominio sobre la economía colonial. De un lado, las autoridades españolas podían inclinarse por respetar el marco jurídico vigente y sancionar el reconocimiento de las deudas de los trabajadores mitayos, lo cual implicaba asumir el costo de validar el proceso del constante debilitamiento de su control de la economía colonial vinculado a la supervisión de la fuerza de trabajo de las comunidades indígenas; o bien,

De otro lado, podían plegar por desconocer las deudas de la mano de obra indígena hilvanada con maña por parte de las élites quiteñas y conservar la potestad estatal sobre la economía y la mano de obra indígena, preservando, con esa decisión, la integridad de las comunidades indígenas.

La Corona opta por no enredarse en la trampa jurídica y su efecto fue perder la ascendencia sobre la economía colonial y la fuerza de trabajo indígena, por lo que, en 1812, se procede a suprimir la *mita* como mudo testimonio de que institución había dejado de cumplir su papel de control de la mano de obra de las comunidades indígenas por parte del Estado español, y que, por tanto, la clase terrateniente-comercial había conseguido imponer con éxito su estrategia de utilizar el “concertaje” como institución para debilitar y eliminar la *mita*, a fin de conseguir privatizar el uso de la fuerza de trabajo indígena, lograr estabilizar la producción del complejo hacienda-obraje librándolo de la dependencia estatal en la asignación de fuerza de trabajo indígena y terminar mejorando, ostensiblemente, su dominio de la economía colonial (Marchán, 1995: 88).

Salas es quien, también, llama la atención acerca de que la constitución del complejo hacienda-obraje es el camino seguido para estar en condiciones de responder a la exigencia de elevar y mejorar la calidad de la producción textil, con el propósito de responder a la coyuntura de mayor demanda de paños de lana finos a que da lugar la crisis de minería andina de Potosí durante mediados del siglo xvii hasta la segunda mitad del siglo xviii. La creación del complejo hacienda-obraje obedece a una doble necesidad tendiente a dar estabilidad a la producción textil y, al mismo tiempo, comprimir sus costos monetarios.

Por un lado, endeudar al trabajador mitayo para obligarlo a permanecer en la unidad productiva y conseguir dar seguridad al proceso productivo, independizándole del suministro de fuerza de trabajo por parte del Estado español.

Por otro lado, bajar los costos monetarios de los insumos, particularmente de la mano de obra a la que se le dota de un pedazo de terreno para reproducir su subsistencia básica, así como de la adquisición de lana mediante el uso de la cría de ovejas en la propiedad (Salas, 2009: 519 a 521).

A su vez, Cushner describe el mismo mecanismo del “anticipo” empleado por los dueños de los obrajes de la provincia de Quito, con miras a privatizar el uso de trabajadores mitayos, citando el informe de 1684 del inspector Matías Laguñez:

Puesto que no hay trabajadores fijos o designados para estos obrajes, los dueños tratan por todos los medios posibles de conseguir que lo sean. Esto lo logran con gran facilidad por medio de las anticipaciones. Cuando ellos ven que “el indio es un buen cardador o tejedor, le ofrecen dinero anticipado, que el indio acepta [...]. Como resultado, estos quedan atrapados [...] porque el indio nunca puede cancelar la deuda y de hecho se incrementa con la aceptación de más anticipaciones” (Informe de Matías Laguñez, citado por Cushner, 2011: 220-221).

Cushner se enfoca en analizar el complejo hacienda-obraje utilizando como caso de estudio los de propiedad de los jesuitas, dueños de Chillo, Yaruquí y San Ildefonso, que, según él, “eran probablemente los más grandes de la Audiencia de Quito” (Cushner, 2011: 195). Está de acuerdo con que dicho complejo funciona como un negocio “integrado verticalmente”, con miras a asegurar su competitividad minimizando sus costos monetarios:

Aseguraba una fuente de abastecimiento de lana a precios competitivos; tenía a fácil disposición las mulas de carga; podía alimentar a un gran número de trabajadores [...]. El complejo se caracterizaba por un alto grado de cooperación y apoyo mutuo [...]. Lana de alta calidad y fuerza laboral barata se convirtieron en los ingredientes básicos de la exitosa actividad textil (Cushner, 2011: 190 a 191).

El complejo hacienda-obraje, tratándose de los obrajes grandes, comporta la dotación de un piso de 100 a un promedio de 230 trabajadores (Ortiz de la Tabla, 1988: 75). Para 1753, 142 indios conciertos del complejo hacienda-obraje de Yaruquí deben 5572 pesos, es decir, un promedio de 40 pesos cada uno; diez años después, 236 trabajadores del mismo complejo están endeudados en 10 993 pesos, es decir,

alrededor de 46 pesos cada uno. Para 1763, en el complejo hacienda-obraje de San Ildefonso los 336 trabajadores han percibido sueldos por 7136 pesos y recibido bienes por 9213 pesos, acumulando una deuda de 3521 pesos. Los más de 350 trabajadores de Chillo para el año indicado deben 8000 pesos¹⁵ (Cushner, 2011: 219).

La mayoría de los trabajadores conciertos se dedican a las tres fases preliminares de la producción de tejidos que comprenden tareas reconocidas como no calificadas o semicalificadas y que consisten en:

- a. Clasificación, limpieza y secado de la lana merina;
- b. Cardado, a fin de alisar las fibras de lana para la posterior acción del hilado; y,
- c. Teñido, actividad clave del proceso, circunscrita principalmente al teñido del paño azul para el que se emplea el tinte índigo; para el paño de color negro se utiliza lana merina negra y por tanto no se requiere de tintura; para el de color rojo se usa el tinte de palo de brasil o más frecuentemente el insecto colorado Chinchilla o Cochinchilla; mientras que para el paño de color café y de otros tonos se conseguía sumergiendo la lana en varios tintes.

Posterior a las etapas reseñadas sigue la tarea principal, el tejido, que consiste en tejer, urdir, tramar, dar cuerpo y acabado (escarmenado, frisado e igualado) al tejido y finalmente el planchado y empaque en fardos para su transporte (Cushner, 2011: 199 a 204).

Está, pues, claro que el proceso descrito confirma que, en la calidad de la lana, del tinte y de la dotación estable de fuerza de trabajo indígena se decide la facultad competitiva de la producción textil. Son no solo tres insumos esenciales para garantizar que el proceso productivo sea de calidad, sino que, además, de los tres depende la variación de los costos monetarios de la “ropa de la tierra”; entonces, no hay duda de que la estrategia de la clase terrateniente-comercial de consolidar el complejo hacienda-obraje es el medio adecuado para privatizar el uso de la fuerza de trabajo indígena y abatir los costos monetarios de producción de los textiles locales, con la finalidad de enfrentar la competencia de los tejidos españoles centrada en la elaboración de paños finos para el mercado urbano de los sectores mestizos y blancos.

15 Se refieren a pesos de 8 reales.

Así que el implante y profundización del concertaje, aunque representa una forma de trabajo precapitalista, es, sin embargo, el mecanismo del que se vale la clase terrateniente-comercial de la economía regional textil para aumentar la producción y mejorar la calidad de la “ropa de la tierra”; es decir, el proceso descrito muestra que la generación e intensificación del trabajo concierto ocurre en respuesta a encontrar mecanismos para aprovechar de mejor manera los retos del mercado, pues la clase terrateniente-comercial implementa el complejo hacienda-obraje como medio para privatizar el uso de la mano de obra indígena e imprimir estabilidad a la organización de la producción textil, a fin de asumir el desafío de cubrir la demanda de paños de calidad desde mediados del siglo xvii hasta la segunda mitad del siglo xviii; e igualmente, luego de 1750, refuerza el uso de trabajo concierto como respuesta al mayor ingreso de telas de Castilla y a la política pública de la Corona de trabar la modernización de los obrajes y de inflar con impuestos los costos monetarios de los insumos del complejo hacienda-obraje, lo cual la induce a acrecentar los conciertos para minimizar los costos monetarios. De tal suerte, que puede colegirse de que la vía para sostener e impulsar la producción del complejo hacienda-obraje se convierte en reforzar las relaciones de trabajo precapitalistas, por lo que progreso y tradición se conjugan y van de la mano.

Antes de terminar el examen de la racionalidad económica y social de la economía regional textil, se debe resaltar que las élites de la provincia inútilmente intentaron acercarse a las autoridades españolas del estado provincial de Quito, a fin de encontrar oídos para viabilizar su proyecto de desarrollo. La excepción a esta regla es el Barón Carondelet, presidente de la Audiencia y gobernador de la provincia de Quito, quien se hizo eco de sus planteamientos de convertir a Esmeraldas en el puerto importador-exportador de la provincia de Quito, con el propósito de que sirva de puente para articular la región a la provincia de Popayán-Barbacoas y a Panamá, y con ello conseguir reactivar la producción y comercialización de ropas de la tierra y de productos agropecuarios (Barón de Carondelet, 1808: 140-148). La visión de este engranaje con los mercados de la provincia de Popayán y Panamá se volverá a retomar, como se verá posteriormente, en el acta de independencia y autonomía de la provincia de Quito, que motiva la Revolución quiteña de 1809, y es prueba contundente de la incidencia del sur de Colombia como plaza comercial para realizar, principalmente, la producción textil local, y obtener oro

amonedado con el cual monetizar la región y promover el crecimiento de la producción y venta de otros productos de la región.

Las élites provinciales mantienen hasta finales del siglo XVIII y luego de esos años su enfoque arraigado de proyecto de desarrollo en torno a la producción y comercialización de tejidos quiteños al mercado sur de Colombia, pero, al momento y como prueba de lo dicho, baste decir que en los *Estatutos para el Régimen Interior y Exterior de la Sociedad Económica de Amigos del País*, establecida en la ciudad de Quito en 1792 y presentada a Luis Muñoz de Guzmán, presidente de la Audiencia y gobernador de la provincia de Quito, se señala, con meridiana claridad, su ideario o programa de progreso y modernidad, consistente, por un lado, en enfocar la agricultura en la “dirección de la crianza de ovejas con el [...] encargo de (escribir) [...] el método científico y práctico de criar la oveja, pasto [...] que debe dársele para robustecerla, y para la finura y limpieza de su lana; y arbitrios que debe usarse para fecundarla y propagar su multiplicación”; y, por otro lado, la referida Sociedad debe propiciar “el establecimiento pronto de [...] escuelas de trabajos y tejidos menores de lana y algodón [...]”, con miras a que la industria y el comercio gire en función de ese tipo de tejidos:

La Sociedad pensará seriamente sobre los medios de rectificar y perfeccionar todos los ramos de manufacturas e industria [...] por medio de sus diputados [...]. Los ramos principales en que debe capacitarse la industria y con las que se obtiene el comercio de este reino, son los obrages de paño y bayetas: aquellos han venido a una decadencia lastimosa, de la que resulta la pobreza general de esta provincia; estos se conservan y adelantan trayendo algún dinero de oro y plata [...]. La diferencia consiste en que las bayetas tienen salida y venta en Popayán, por ejemplo; y los paños no la tienen en el Perú, donde era su comercio activo. La Sociedad conferirá con larga deliberación y acuerdo los medios que deban practicarse para restablecer el comercio de los paños en el Perú. No se piense ya en excluir del comercio de Europa y de los Navíos de Registro, los paños extranjeros, llamados de segunda. Esta pretensión se ha intentado inútilmente muchas veces y no pertenece a la Sociedad deliberar sobre los verdaderos intereses del comercio de España en Indias. Se tendrán muchas conferencias sobre la importancia o inconvenientes de una compañía patriótica de paños y otra de bayetas, en Quito. La primera podría tener sus comisarios en Guayaquil para el empaque de los fardos y una factoría en Lima para su recibo y venta en aquella capital, Cuzco, Charcas y Chile. En este caso diera la compañía reputación y ley a la venta de los paños, y su precio el que se rebaja, con desestimación del género, (porque) los mercaderes particulares (por) su codicia (reducen) el producto a ropas de castilla y efectos del Perú y Chile; para revenderlos en Quito con ganancia: lo que impide la circulación de las

monedas entre los dos reinos y pone a este, que tiene su comercio activo, en condición de servidumbre de aquel que sufre el pasivo. El hecho infalible es que todos los paños importados de Lima se venden, más o menos baratos. *Nuestra industria consiste en tres partículas: aumento del efecto, elevación del precio y reducción precisa de este a moneda de plata.* El aumento del efecto se conseguirá con el reparo y restablecimiento de los obrajes. Para verificarlo sería necesario auxiliar por todos los medios posibles a los obrajeros. El socorro en dinero es impracticable porque no lo hay; pero causándose el principal embarazo de los censos, pensiones reales y deudas de sus dueños, podría pedirse para todos los obrajeros una espera de cinco años a la Real Audiencia, de cuya solicitud se encargará el señor censor; las comunidades religiosas, el clero y los acreedores [...]. La elevación del precio será moderada para dar giro al efecto y conservar su comercio. La compañía solicitará sujetos acaudalados en Lima para (ponerlo) [...] en su mano absoluta, sin cargo de adelantar dinero [...]. No corriendo los particulares con carga de paño podrán los factores vender los de la compañía con reputación y buen precio. De aquí mismo resultará la proporción de reducir todo el producto de los paños a plata sellada; sin cambios de ropas ni otros efectos: lo que remitirá la factoría de consignación a los comisarios de Guayaquil. Para contribuir a la estimación y buena venta de los paños en Lima, su calidad y afinación distinta de la ordinaria y grosera que produce en el día esta fábrica. Para conseguirlo se encargará a un socio la composición de un arte breve sobre la práctica de separar las lanas, lavarlas, peinarlas y destinarlas a los tejidos [...]. Se formarán los otros ramos de industria en dichos obrajes de paños, como son los sayales, estameñas, alfombras, medias y demás ropas de la tierra estimadas en Lima y necesarias para el vestuario de toda la gente pobre en este reino: cuyo producto servirá mucho para entretener las urgencias de los obrajeros, como que estos efectos hacen el tráfico más considerable de nuestro comercio. Si la Sociedad no adoptare el proyecto de la compañía, podrá arbitrar otro que restablezca los obrajes: en inteligencia de que el comercio de los paños enriqueció y dio el mayor auge a esta provincia por más de un siglo consecutivo [...]. *Podría erigirse la otra compañía patriótica de bayetas con sus respectivas factorías en Popayán, Barbacoas, el Chocó y demás lugares donde se venden a precio de oro, en barras pintadas o en doblones acuñados. A este y a otro efecto acompañan regularmente los lienzos, macanas, forros y demás tejidos de algodón, jergas y sombreros para Popayán [...].* La Sociedad elegirá individuos sagaces, expertos y celosos del bien público, para curadores de cada uno de estos ramos [...]. Se encargará a los curadores de las escuelas de Hilaza que promuevan el hilo delgado propio para estas obras y el que se enseñe en las mismas escuelas el arte de tejer dichas medias y gorros, blanquearlos, bruñirlos y alzarles el pelo finísimo, porque sería un ramo estimable de industria. Si se escribiese un corto tratado de comercio comprensivo de estos ramos, podrían ilustrarse y adelantarse mucho los artesanos y mercaderes de esta provincia (Sociedad Económica de Amigos del País, 1792: 373 a 379; énfasis añadido).

De todas maneras, a pesar de las estrategias de las élites provinciales de oponerse a los objetivos de la política pública del estado provincial de Quito, este logra aplicar y aterrizar dicha política en el territorio, provocando una severa contracción de la elaboración de la ropa de la tierra, ya sea mediante el entorpecimiento de la modernización de los telares; el uso de la política fiscal a fin de frenar la producción y comercialización de tejidos locales; y encontrar alternativas de política comercial y de transporte para incidir en la contracción de los precios de los tejidos de España.

Por todo ello, la pérdida de dinamismo de la economía regional textil en la segunda mitad del siglo XVIII es un hecho incuestionable, pero no llega a convertirse en una debacle o crisis total de los tejidos quiteños, porque, de todas maneras, la resistencia de la clase terrateniente-comercial dominante consiguió atenuar el impacto social de la política pública de las autoridades españolas. El descalabro se da en la segunda mitad de 1700, no obstante que, como se ha insistido, conecta, a raíz de 1760, con la recuperación de la minería de plata de Potosí y con el auge de la minería de oro de la provincia de Popayán (Jaramillo, 2007: 62 y 86), lo cual denota que dicho resultado no está directamente asociado con la suerte de la minería del espacio colonial español. Los signos de la depresión de la economía regional textil pueden medirse y apreciarse por los síntomas que se anotan a continuación:

En primer lugar, debido a que es fruto del repliegue del mercado peruano que conduce a que el dinamismo de la economía regional textil pase a depender del mercado del sur de Colombia; circunstancia clave porque de la pérdida progresiva del mercado peruano se desprende la situación de crisis de la economía regional textil, y, para evidencia de ello, se hace acopio de la drástica reducción de 49% del número de obrajes localizados en Ambato, Riobamba y Quito, que constituyen los centros textiles de mayor empuje hasta la primera mitad del siglo XVIII.

Ahora bien, mientras se asiste a dicha disminución se da el desplazamiento geográfico del eje gravitacional de la producción textil hacia las ciudades de Latacunga y Otavalo, que incrementan, en 35%, el número de obrajes y pasan a ser los nuevos focos de fabricación de ropas de la tierra destinadas a cubrir la demanda de Popayán y Barbacoas. En consecuencia, el decremento total del número de obrajes entre 1700 a 1780 es de 23%, razón por la cual la baja de dinamismo de la economía regional textil no termina en crisis. La tabla 5 de obrajes de la provincia de Quito para 1780 ilustra lo señalado:

Tabla 5
Desplazamiento de los centros de producción textil
de la provincia de Quito

Centro de producción textil	Ciudades	Obrajes 1700	Obrajes 1780	% de incremento/decremento
Ciudades de producción textil: principalmente abastecen al mercado peruano.	Riobamba	41	24	-49%
	Ambato	8	3	
	Quito	74	36	
Subtotal		123	63	
Centros de producción textil: principalmente abastecen al mercado del sur de Colombia.	Ibarra	7	1	35%
	Otavalo	8	11	
	Latacunga	31	50	
Subtotal		46	62	
Total		169	125	-23%

Fuente: Robson Tyrer (1988: 315). Elaboración propia.

Acerca de la producción textil, para 1790, el virrey de Nueva Granada, Antonio Caballero y Góngora, señala que el valor generado por los obrajes de la provincia de Quito ha caído de un millón y medio de pesos anuales a 600 mil pesos (Lynch, citado por Mills y Ortiz, 1980: 92-93). A pesar de ello, y aunque la cifra puede resultar exagerada, se la proporcióna como señal de que el comercio interno con Popayán y Barbaocoas no es nada despreciable, como aporta el dato suministrado por el viajero inglés coronel Francis Hall, en sus observaciones de *Viaje* (1824), donde calcula el intercambio de textiles de Quito y la Nueva Granada en la suma de cinco millones de pesos (Hall, citado por Jaramillo, 2007: 91).

En segundo lugar, la política pública del estado provincial de Quito, de reprimir la renovación y competitividad de los obrajes regionales, lleva a un proceso de concentración de la estructura de producción textil quiteña en la clase terrateniente-comercial propietaria del complejo hacienda-obraje; es decir, antes de su impacto reflejado en un cuadro de desindustrialización (Contreras, 1987: 18-19), da lugar a un fenómeno de congregación de los obrajes en manos de las élites provinciales que están en condiciones de resistir y oponer medidas de contrapeso a la política borbónica de desmantelamiento de los obrajes. Ya se vio que la consolidación del complejo hacienda obraje, así como el remate del *Situado*, se constituyen en estrategias de reacción a los objetivos de política pública del estado provincial de Quito para conservar la fuerza de

los obrajes. En contraste, el siglo XVIII marca la quiebra de los obrajuelos (obrajos pequeños) y de los obrajes de comunidad, que no pueden hacer frente a la baja de precios de los tejidos europeos y a su mayor ingreso a la América española a medida que mejora la producción de la minería andina, así como a la elevación de los costos monetarios en la elaboración de ropa de la tierra (Miño, 1988: 49).

Por lo demás, la consolidación del complejo hacienda-obraje se afianza en la segunda mitad del siglo XVIII, debido a la estrategia exitosa de las élites provinciales de la economía regional textil en privatizar la fuerza de trabajo indígena y por la expulsión de los jesuitas en 1767 que les posibilita adquirir estas propiedades valiosas y bien administradas. En efecto, a comienzos del siglo XIX (1805), según Oberem, el 46% de los indígenas estaban sujetos al sistema hacendario, mientras que el 54% vivían en sus pueblos (Oberem, 1978: 299).

En razón de este alto grado de descomposición de la economía comunal, la Corona termina por suprimir la *mita*, en 1812, puesto que deja de ser la institución por medio de la cual el Estado puede controlar la mano de obra indígena y la economía colonial; es decir, a medida que el vigor de la *mita* va decayendo desde el siglo XVII hasta su eliminación a inicios del siglo XIX, la otra cara, que constituye el *trabajo concierto*, se va fortaleciendo como evidencia del logro alcanzado por la clase terrateniente-comercial en privatizar el trabajo mitayo (Marchán, 1983: 255 a 257). A su vez, la salida de los jesuitas coadyuva a arraigar el dominio de la clase terrateniente-comercial dominante local, que aprovecha la coyuntura a fin de mejorar ostensiblemente su patrimonio, pasando a ser dueños de sus haciendas-obrajos que, como quedó dicho, son vistos como las más grandes e importantes de la provincia de Quito, como es el caso del segundo marqués de Selva Alegre, quien se hace dueño del complejo hacienda-obraje de Chillo, o del marqués de Solanda, Gregorio Sánchez de Orellana, que adquiere el complejo hacienda-obraje de Yaruquí (Arias, 1983: 226-229).

En tercer lugar, la contracción de la producción textil quiteña ocasiona la desmonetización de la economía regional textil (Contreras, 1987: 19), como efecto de la conjugación de dos factores: de un lado, la mayor entrada de tejidos de España a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, que, de manera concomitante, provoca la pérdida de mercados para la ropa de la tierra; y, de otro lado, la aplicación de parte del estado provincial de Quito de una política fiscal contractiva a la provincia, lo cual

significa mayor drenaje de metálico vía aumento de la recaudación tributaria, sin que se posibilite la expansión de la producción textil por medio del remate del *Situado*. Sin duda, la desmonetización de la región es resultado y signo visible de ser Quito una provincia *perdedora* en los objetivos de la política pública de la Corona, toda vez que la expansión de los mercados de los tejidos de Castilla debe lograrse a costa de arrinconar la producción de ropa de la tierra y, para ese propósito, como quedó dicho, se utiliza la política fiscal con carácter contractivo para elevar con impuestos los costos monetarios de los obrajes e impedir el remate del *Situado* de las Cajas de Quito. Está claro que, mientras para Guayaquil, provincia *ganadora*, la política fiscal se emplea como estímulo para promover la producción y exportación de cacao, en cambio, para Quito, provincia *perdedora*, ocurre todo lo contrario. De ahí que la Corona debía desatender las recomendaciones del Barón de Carondelet de aprovechar la política fiscal para incentivar el crecimiento de la economía regional textil, y, mediante el fomento de su progreso, terminar el estado provincial de Quito por mejorar sus ingresos fiscales (Barón de Carondelet, 1808: 135 a 149); simplemente aceptar los consejos del presidente de la Audiencia y gobernador de la provincia de Quito habría dado pábulo a ir en sentido contrario a los objetivos de la política pública de la Corona.

En cuarto y último lugar, la caída del dinamismo de la economía regional textil se expresa en un estancamiento del proceso de urbanización o tendencia a ruralización de las principales ciudades (Ibarra, Otavalo, Quito, Latacunga, Ambato y Riobamba) de la provincia de Quito (Deler, 1987: 178-179); fenómeno de desurbanización regional que empieza a manifestarse a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, como también pone hincapié Contreras (Contreras, 1987: 19-20), y es efecto de la desmonetización que afecta a la economía regional textil, fruto del desarrollo desigual entre provincias ganadoras y perdedoras en el marco de los objetivos de la política pública de la Corona.

La revisión efectuada permite observar y desprender que el perfil económico y social de la provincia de Quito muestra una racionalidad regional particular, lo cual permite validar su caracterización como se ha venido haciendo, esto es, como economía regional textil; pero, igualmente, con miras a su descripción completa se debe terminar por determinar los rasgos del estado provincial de Quito, que también se configuran en el siglo XVIII, porque su diseño obedece a las reformas borbónicas. Y es que, asimismo, el reto de la Corona, en la región de Quito, se cifra

en potencializar la provincia y construir el estado provincial para implementar los objetivos de su política pública en el territorio, a fin de abatir cualquier resistencia por parte de las élites provinciales. Con ese fin, sigue las mismas pautas de diseño de la arquitectura institucional del estado provincial de Guayaquil, esto es, unir las competencias políticas y administrativas a las de hacienda pública, con la clara premeditación de dotar a la provincia de Quito de una renta fiscal que le posibilite construir una administración pública y burocracia estatal destinadas a aplicar la política pública de la Corona. En esa medida, se asiste, también en la provincia de Quito, a un proceso de centralización de las finanzas públicas, como paso previo a conformar el estado provincial para otorgar capacidad de gobernanza a la provincia.

Armar las atribuciones de gobierno de la provincia de Quito es caminar en la línea de ir conjugando las responsabilidades políticas, administrativas, fiscales, de justicia y de guerra provinciales. El que la provincia de Quito sea sede de la Real Audiencia o tribunal de justicia de segunda instancia en las causas civiles y de todo el proceso en las sentencias penales facilita la tarea de la provincia de disponer de la competencia de justicia; también Quito cuenta con juzgado de comercio y las élites provinciales persiguen, con la Revolución de Quito del 10 de agosto 1809, elevarlo a la categoría de Consulado de Comercio (Büsches, 2007: 253), signo adicional de su mentalidad mercantil, debido a que sus negocios no quedan en el ámbito de la producción textil sino que abarcan su comercialización. Las funciones políticas, administrativas y de hacienda pública de la provincia de Quito las junta la Corona en la segunda mitad del siglo XVIII para edificar el estado provincial de Quito. Toca las responsabilidades militares de la provincia que datan de la década de 1760, toda vez que la rebelión de los barrios de Quito de 1765 motiva el origen de tres compañías regulares que conforman el primer cuartel, cuya ubicación probable es en el Noviciado que tenían los jesuitas en el Panecillo (1770-1785); luego es trasladado al antiguo edificio del Seminario San Luis, frente a la iglesia de La Compañía, que pasa a ser sede del segundo cuartel de tropas (1786-1791). Por último, se da un tercero y definitivo desplazamiento del cuartel al Colegio Máximo San Ignacio a partir de 1792, donde había funcionado la Universidad de Santo Tomás de Aquino (Vásquez, 2011: 395 a 407). Sin embargo, las reformas emprendidas por el presidente de la Audiencia, José García de León y Pizarro, entre 1779 y 1784, dan inicio a un sistema organizado de milicias que

dota a la provincia de Quito de estructura militar y posibilita el acceso de la clase terrateniente local a altos cargos militares (Büsches, 2007: 194-195).

Con estos últimos cambios, se completa la estructura de Gobierno de la provincia de Quito en los ámbitos políticos, administrativos, fiscales, judiciales y militares. La armazón de las competencias de poder provincial impulsa la creación del estado y de la administración pública provincial, basándose en la dotación de tres capacidades estatales: instalación de organismos públicos; de instituciones o normas que regulen las competencias de gobierno; y de una burocracia estatal provincial. Nuevamente, Velasco es quien ofrece información de la estructura estatal de la provincia de Quito en la tabla 6.

Tabla 6

Jurisdicciones, oficinas y funcionarios de la provincia de Quito, 1790
(en pesos de ocho reales)

Jurisdicción	Estructura de Gobierno	Oficinas	Organismos o entidades públicas	Funcionarios	Con sueldo	Sin sueldo	Sueldo en pesos
Provincia de Quito	Gobierno provincial	1. Quito	Superintendencia	7	7	0	9100
			Real Audiencia	49	18	31	26 887
			Tribunal de Cuentas	6	5	1	5700
			Cajas Reales	9	7	2	3692
			Comisaría de Cruzada	4	4	0	3039
			Dirección general de Rentas Reales	8	8	0	4250
			Contaduría general de tributos	3	3	0	2350
			Administración de tributos	2	2	0	4600
			Administración general de alcabalas	4	4	0	2548
			Administración general de aguardiente	7	7	0	2293
			Administración general de tabacos	13	13	0	3330
			Resguardo general de Rentas Reales	15	15	0	3150
			Subtotal	127	93	34	70 939

Continúa en pág. siguiente

Jurisdicción	Estructura de Gobierno	Oficinas	Organismos o entidades públicas	Funcionarios	Con sueldo	Sin sueldo	Sueldo en pesos
Provincia de Quito	Gobierno provincial	2. Ibarra	Corregimiento/cabildo	12	1	11	279
			Administración de alcabalas	6	6	0	580
			Administración de tabacos	7	7	0	372
			Administración de aguardiente	2	2	0	650
			Administración de tribunos	2	2	0	1900
			Subtotal	29	18	11	3781
		3. Otavalo	Corregimiento/cabildo	4	1	3	522
			Administración de tributos	5	5	0	3500
			Administración de aguardiente	4	4	0	690
			Administración de tabacos	1	1	0	220
			Subtotal	16	13	3	5212
		4. Latacunga	Corregimiento/cabildo	8	1	7	1080
			Administración de alcabalas, tabaco y pólvora	2	2	0	602
			Administración de aguardiente	2	2	0	350
			administración Real	11	11	0	1832
			Fábrica de pólvora	0	0	0	0
			Resguardo Común a las Tres Rentas	5	5	0	620
			Administración de tributos	1	1	0	2200
			Subtotal	29	22	7	6684
		5. Ambato	Tenencia/cabildo	7	1	6	202
			Administración de Reales Tributos	6	6	0	2850
			Administración de rentas unidas	2	2	0	1096
			Resguardo común a las tres Rentas	4	4	0	330
			Subtotal	19	13	6	4478

Continúa en pág. siguiente

Jurisdicción	Estructura de Gobierno	Oficinas	Organismos o entidades públicas	Funcionarios	Con sueldo	Sin sueldo	Sueldo en pesos
Provincia de Quito	Gobierno provincial	6. Riobamba	Corregimiento/cabildo	16	1	15	541
			Administración de alcabalas	9	9	0	1000
			Administración de Tabacos	6	5	1	846
			Administración de aguardiente	3	3	0	1000
			Administración de tributos	4	4	0	2625
			Administración de encomiendas del propio	4	4	0	1900
			Subtotal	42	26	16	7912
		7. Guaranda	Corregimiento/cabildo	5	1	4	1077
			Administración de tributos	2	2	0	1380
			Administración de Rentas Reales	5	5	0	1000
	Subtotal		12	8	4	3457	
			Tenencia/cabildo	4	0	4	0
			Administración de tributos	2	2	0	1350
			Administración de Rentas Reales	4	4	0	620
			Subtotal	10	6	4	1970
			Total provincial	284	199	85	104 443
	Gobierno local		Cabildeo de Quito	42	19	23	1681
		Total Gobierno local	42	19	23	1681	
		Total general	326	218	108	106 114	

Fuente: Viviana Velasco (2013: 76). Elaboración propia.

El examen de la estructura fiscal del estado provincial de Quito marca diferencias con la provincia de Guayaquil. Para el caso de la gobernación de Quito, su renta fiscal provincial depende del *tributo indígena antes que del comercio* (caso de la provincia de Guayaquil), ya que el tributo de indios representa el 55,98% de los ingresos de la Caja Real de Quito durante el período 1774-1803.

La circunstancia descrita amerita una explicación mayor. Debe tenerse presente que, desde el siglo XVII, se suscita una creciente pugna entre los sectores privado y público por el control de la fuerza de trabajo indígena, pues las élites provinciales están claras de que no existen condiciones básicas e indispensables para impulsar un proyecto productivo sostenible si no se consigue liberar al trabajador mitayo de su control estatal; anclados en esa visión de desarrollo productivo persiguen, deliberadamente,

endeudar al trabajador mitayo para concertarlo en el complejo hacienda-obraje y, con ello, privatizar el uso de la mano de obra indígena. Que su estrategia resulta exitosa demuestra, como se indicó, que el Estado español termina suprimiendo la mita a comienzos del siglo XIX.

Sin embargo, esa es una de las dos caras de un problema más complejo: que la fuerza de trabajo indígena se haya conseguido trasladarla al complejo hacienda-obraje no libera a la clase terrateniente-comercial dominante de la economía regional textil de pagar el tributo de indios, y, ahora, se ve que este gravamen es el de mayor ponderación en la fijación de los ingresos fiscales de la provincia. Hecho que testimonia dos cosas.

La primera, las élites provinciales están dispuestas a cubrir el valor del tributo de indios, más gravoso a medida que declina la producción y comercialización de la ropa de la tierra, porque siguen existiendo posibilidades de colocar la producción textil en el mercado del sur de Colombia; sencillamente, si hubiera existido la “pretendida crisis regional de la Sierra norcentral en el siglo XVIII”, los dueños del complejo hacienda-obraje se habrían declarado en rebeldía de continuar pagando el tributo de indios en moneda, toda vez que aquello habría significado profundizar la pérdida de su patrimonio y su desestabilización como clase social dominante.

La segunda, que a la clase terrateniente-comercial le corresponda cubrir el tributo de indios y el sueldo de la mano de obra concertada, pone, nuevamente, en evidencia la pertinencia de plegar a la estrategia del complejo hacienda-obraje como mecanismo orientado a minimizar los costos monetarios del salario de los trabajadores indígenas, mediante las entregas de un pedazo de terreno y de “socorros en especie” destinados a cubrir su subsistencia básica.

Si se prescinde de los estancos o ingresos no tributarios por la comercialización de productos controlados por el estado provincial para beneficio de la Corona, el siguiente ingreso en importancia de la renta fiscal provincial, aunque no llega a la mitad del peso del tributo de indios, es el de los *impuestos indirectos al comercio interno*, que representa el 10,33% y principalmente proviene de gravámenes de alcabalas. Adicionalmente debe señalarse que el alto peso de las alcabalas (10,33%) no necesariamente responde al incremento de las transacciones mercantiles internas (es decir, al aumento del consumo o de la demanda), sobre todo, a partir de la eliminación del remate del *Situado* que constituye incentivo al incremento de la producción de los obrajes, sino a la política fiscal contractiva expresada en elevar las cargas impositivas y aplicar una doble tributación a la comercialización de la ropa de la tierra. La tabla 7 muestra la realidad descrita.

Tabla 7
Ingreso promedio anual por quinquenios de la tesorería
de la provincia de Quito, 1774-1803 (en pesos de ocho reales)

Concepto	1774-1778	1779-1783	1784-1788	1789-1793	1794-1798	1799-1803	Total período 1774-1803	Porcen- taje
1. Total de impuestos	14 074,25	63 286,90	34 312,50	27 781,60	37 494,90	69 893,10	1 234 216,25	13,00
Novenos*	4936,50	10 338,50	8561,10	7640,40	8175,70	10 976,30	253 142,50	-
Alcabalas	9137,75	52 948,40	25 751,40	20 141,20	29 319,20	58 916,80	981 073,75	-
2. Tasas**	4296,00	39 110,10	26 680,99	21 117,00	40 185,50	52 500,80	919 451,95	9,68
3. Ingreso no tributario	22 017,75	81 855,10	79 361,00	61 025,40	75 928,60	85 179,10	2 026 834,75	21,34
Aguardiente	5902,81	22 479,32	27 236,44	21 072,40	21 864,58	23 388,45	609 720,00	-
Tabaco	4920,98	9223,78	11 438,04	14 241,43	10 794,57	14 645,56	326 321,80	-
Papel sellado	2198,40	3784,60	1456,70	2208,70	2537,70	2867,70	75 269,00	-
Otros no tributarios***	952,21	2439,00	7383,52	4160,17	3020,65	2923,29	104 397,70	-
Oficios vendibles y renunciables	7866,05	42 968,80	31 656,90	19 204,60	37 074,00	41 087,10	899 287,25	-
Comisos	117,30	959,60	189,40	138,10	637,10	266,30	11 839,00	-
4. Tributo indígena	91 836,00	145 759,00	170 010,00	222 188,00	208 504,00	225 117,00	5 137 070,00	55,98
Ingresos netos	132 224,00	330 011,10	310 364,49	332 112,00	362 113,00	432 690,00	4 497 572,95	100,00

* Los Novenos son la novena parte del diezmo que corresponde al estado provincial.

** Las Tasas son gravámenes por concepto de servicios: correos, patentes, medias anatas, mesadas y pulperías

*** Incluye venta de tierras, arriendo de cajones (tiendas), minas, etc.

Fuente: Álvaro Jara y John TePaske (1990); Christiana Borchat de Moreno (1995). Elaboración propia.

Que en el caso del estado provincial de Quito se observe la dependencia de la renta fiscal provincial del tributo de indios y de los impuestos al comercio interno pone en evidencia el carácter patrimonialista de tal estado que permite a las élites provinciales de la economía regional textil quedar excluidas de todo gravamen a su patrimonio y riqueza, no obstante su reiterado conflicto con la Corona debido a los objetivos de su política pública; hecho que da lugar a que exista comunión de intereses entre las élites regionales de las provincias de Guayaquil y de Quito, lo cual les induce a unir fuerzas para participar en la idea de conservar el tinte patrimonialista del Estado republicano del Ecuador, prolongando la debilidad estructural de los ingresos fiscales, por cuanto la recaudación de las arcas públicas no incluyen los gravámenes a los ingresos generados por la clase terrateniente.

Sin embargo, a pesar de lo expuesto y como señal del desarrollo desigual provincial que acuñan los objetivos dispares de la política pública de la Corona, se inserta, a continuación, dos cuadros comparativos de los montos de cobro de los impuestos de las Reales Cajas de Guayaquil y Quito: el primero, muestra el aporte de la hacienda pública de Quito al erario fiscal durante el período 1774 a 1803, donde se ve que es más del doble que la contribución de la hacienda pública de Guayaquil, y, por consiguiente, si tan solo de incrementar la recaudación tributaria regional se hubiera tratado, la Corona ya disponía de criterios contundentes para evidenciar la mayor participación de la provincia de Quito en los ingresos fiscales de la Corona, como se ilustra en la tabla 8.

Tabla 8
Recaudación tributaria por quinquenios
de las Tesorerías de Quito y Guayaquil, 1774-1803

Provincias	1774-1778	1779-1783	1784-1788	1789-1793	1794-1798	1799-1803
Quito	100,00	249,59	234,46	251,17	273,86	327,24
Guayaquil	45,96	119,7	92,88	87,18	120,11	180,3

Fuente: Álvaro Jara y John TePaske (1990); Christiana Borchat de Moreno (1995). Elaboración propia.

No obstante, no es solo tema de maximizar la exacción tributaria regional en lo que está empeñada la Corona. Por encima de dicha preocupación, el objetivo clave de la política pública de España radica en reconvertir la América española en mercado para las indianas españolas a

fin de apuntalar el desarrollo industrial de Cataluña, y, dado ese propósito, se vuelve estratégico impedir el fortalecimiento y modernización de la producción textil quiteña que choca frontalmente con tal visión. Por eso, utiliza la política fiscal como instrumento para sofocar la consolidación y empuje del complejo hacienda-obraje, debido a lo cual, en el siguiente cuadro, se observa que si bien en Guayaquil (provincia ganadora) como en Quito (provincia perdedora) hay un aumento de la recaudación tributaria en términos absolutos durante el período de 1774 a 1803, en cambio en la provincia de Quito se puede constatar que el índice de recaudación fiscal es superior y positivo hasta el tercer quinquenio, como reflejo de la mayor presión fiscal a que se ve expuesta; en los dos últimos quinquenios, aunque la coerción fiscal es mayor en la provincia de Guayaquil, la mayor retención tributaria es fruto de que, en esta provincia ganadora, la aplicación de la política mercantilista de obtener mejores resultados en la cobranza de impuestos es efecto de implementar medidas tendientes a crear y expandir la producción y exportación de cacao no competitivas con las remesas de España.

En contraste, la provincia de Quito muestra que en los dos últimos quinquenios la exacción fiscal es menor a la provincia de Guayaquil; sin embargo, crece la presión fiscal a pesar de la producción y comercialización endémica de los tejidos quiteños, porque, precisamente, la Corona deja de lado las recomendaciones del Barón de Carondelet, quien, imbuido de mentalidad mercantilista, aconseja la conveniencia de cimentar y propiciar el proyecto productivo de las élites regionales para, vía el fomento de la manufactura y de la agricultura, la Corona pueda obtener un incremento del recaudo tributario. Pero claro está, el discurso de las provincias ganadoras en oposición a las provincias perdedoras lleva al Estado español a actuar sin consistencia, teniendo con unas provincias una visión mercantilista, y con otras no, porque, más allá de ello, privilegia los objetivos de la política pública. La tabla 9 muestra lo indicado.

Tabla 9
Índice de incremento/decremento porcentual en la renta fiscal provincial
de Quito y Guayaquil durante 1704 a 1803

Provincias	Concepto	1774-1778	1779-1783	1784-1788	1789-1793	1794-1798	1799-1803	Recaudación total
Quito	Ingreso fiscal	60 774,77	158 271,89	122 808,18	115 268,62	158 820,75	238 398,63	4 276 714,57
	Índice de incremento/decremento de recaudación fiscal	100%	160,42	-22,41	-6,14	37,78	50,11	
Guayaquil	Ingreso fiscal	132 224,00	330 011,00	310 364,49	332 112,00	362 113,00	432 690,00	9 497 572,95
	Índice de incremento/decremento de recaudación fiscal	100%	149,58	-5,95	7,01	9,03	19,49	

Fuente: Álvaro Jara y John TePaske (1990); Christiana Borchat de Moreno (1995). Elaboración propia.

Por último, resta por indicar que los ingresos fiscales provinciales se los destina a gasto corriente para cubrir los sueldos de la naciente burocracia del estado provincial de Quito y a egresos de recursos materiales administrativos para funcionamiento de las oficinas; el excedente, en calidad de *Situado*, se remite a Cartagena. Es decir, en el caso de la provincia de Quito, en contraste con la provincia de Guayaquil, el incremento de la retención tributaria no solo se agota en cubrir el gasto corriente, sino que, a propósito, se busca generar un excedente fiscal con el cual cubrir el *Situado*, que se convierte en instrumento de drenaje de circulante y de desmonetización, a partir de que se lo remite directamente en efectivo a Cartagena.

4.3. El estado provincial de Cuenca y el surgimiento de la economía regional de la quina o cascarilla

La provincia de Cuenca es elevada de Corregimiento a Gobernación en 1771; política y administrativamente la región abarca los actuales territorios de Alausí, las provincias de Cañar, Azuay y Loja. En tanto, como se va a explicar, la economía de la región gira en torno al producto de exportación de la cascarilla o quina al mercado mundial; se trata de una provincia *ganadora*, toda vez que su producto dominante es complementario y no competitivo con los que persigue introducir la Corona.

Desde luego, para arribar a la deducción precedente, se vuelve preciso aclarar si la economía de la región gravita en torno a la producción y exportación de tejidos de algodón, de la cascarilla, o bien de ambos productos, que explica, en diferentes momentos históricos, el dinamismo productivo de la provincia de Cuenca. Por supuesto, de ser el producto dominante los tejidos de algodón (tocuyos), ya sea durante una fase de expansión de la economía regional, o durante todo su período de auge, se debe cambiar la posición anterior a fin de llegar a señalar que tanto Cuenca como Quito pasan a ser provincias *perdedoras*, en razón de que su especialización productiva en función de los tejidos de algodón (Cuenca) y de los textiles de lana (Quito), las convierte en opositoras a los objetivos de la política pública de la Corona orientada a allanar la producción local competitiva a los territorios de la América española para transformarlos en mercado para la internación de tejidos de España.

Sobre lo expresado existen algunas discrepancias. Hay la posición que establece que la segunda mitad del siglo XVIII marca la fase textil de la

historia económica de la provincia de Cuenca, por cuanto la economía de la región se asienta en su producción y comercialización (Cordero, Achig y Carrasco, 1995: 18). A su vez, existe otra visión que señala que, desde mediados del siglo XVIII, la región de Cuenca tiene una triple articulación con mercados diferentes que explica la presencia de múltiples dependencias económicas: con el mercado mundial, la cascarilla; con el mercado interno colonial o peruano, los tejidos de algodón; y con el mercado de Guayaquil, la producción ganadera. Sin embargo, se enfatiza que el renglón productivo que permite el dinamismo y monetización de la región es la negociación de cascarilla (Palomeque, 1978: 145; y 1983: 120); postura compartida por Vega, quien hace hincapié acerca de que la extracción y venta de quina es la “principal fuente de ingresos monetarios” de la provincia de Cuenca (Vega, 1982: 16).

No obstante, hay una tercera perspectiva que de manera contundente fija la idea de que el producto dominante regional es la cascarilla, pues es de este y no de otro producto del cual dependen los ciclos de auge y de contracción de la economía regional y, por tanto, cuestiona la afirmación metodológica anterior respecto a que el dinamismo de la provincia de Cuenca “se asienta sobre uno o más productos dominantes que orientan el crecimiento” (Palomeque, 1978: 141). Con esta finalidad, aporta con las siguientes evidencias históricas. En primer lugar, la entrada de circulante o moneda a la provincia de Cuenca responde a las exportaciones de cascarilla, que no solo superan en valor a las ventas al exterior de los tejidos de algodón, sino que, incluso para 1787, llegan ligeramente a superar las exportaciones de cacao (232 000 pesos), como se ilustra en la tabla 10. Se debe precisar que los textiles corresponden a tejidos de algodón de Cuenca que se exportan por Guayaquil.

Tabla 10

Exportaciones de cascarilla por Guayaquil, 1784-1790

Años	Textiles	Cascarilla/ quina	Otros	Total
1784	30 720	55 350	5228	91 298
1785	37 206	85 575	2758	125 539
1786	39 061	137 831	3367	180 259
1787	45 498	232 031	6682	284 661
1788	26 403	13 088	5986	45 477
1790	93 000*			

* De los cuales 70 mil corresponden a ventas de tejidos de algodón.

Fuente: Carlos Contreras (1990: 142). Elaboración propia.

En segundo lugar, la balanza comercial de las exportaciones de tejidos de algodón es deficitaria, debido a que el valor de las importaciones de algodón es mayor a los ingresos monetarios por las exportaciones de textiles. En efecto, según Crespo y Rada, diputados del sector comercial, en su informe acerca de la depresión de Cuenca, sostienen que el “comercio de tocuyos ofrece pérdidas a sus fabricantes en ves (sic) de utilidad, puesto que los tocuyos se venden a un real y medio la vara, en tanto que el algodón se compra a dos pesos la arroba” (Crespo y Rada, 1791, citados por Moya, 1994: 176). Son los comerciantes de Piura los que se apropian de las ganancias como fruto de que, por un lado, a las hilanderas y artesanos se les paga los tejidos de algodón mediante la práctica de *adelantos en algodón peruano*; y, por otro lado, a los comerciantes locales de cascarilla también se les paga en ropa local o europea. Como resultado de dicho intercambio desigual las exportaciones de tejidos de algodón más bien se convierten en un medio de desmonetización de la región de Cuenca.

En tercer lugar, Moya, a la par que las autoras ya citadas, coincide en afirmar que las exportaciones de quina cumplen con la función de dotar de circulante a la provincia de Cuenca, en razón de que genera un efecto de eslabonamiento y fomento hacia atrás y adelante de la estructura de producción y de comercio regional, beneficiando a sectores rurales y urbanos.

De un lado, el encadenamiento hacia atrás opera al estimular la producción regional por el incremento en la demanda de insumos para la extracción y comercialización de la cascarilla; tal como recuerda de manera insistente Moya, la explotación de quina es un negocio que exige de la disponibilidad de mucho dinero para fondear las actividades de extracción y mercadeo del producto, razón por la cual —como se verá más adelante— se da un proceso de concentración en los grandes hacendados-comerciantes de la región del aprovechamiento de la cascarilla. Pero, al mismo tiempo, dichas altas cantidades de dinero que comporta la operación de la quina posibilita distribuir de manera amplia los beneficios de su explotación y costear, entre otros insumos, los siguientes: la contratación de trabajadores libres para la exploración de los bosques y extracción de la cascarilla, a los cuales, de forma marginal, se les paga en dinero y, regularmente, se lo hace con ropa de la tierra propiciando la expansión de los tejidos de Cuenca; provisiones para la fuerza de trabajo; la adquisición de herramientas de trabajo, rudimentarias aunque

diversas, destinadas a abrir senderos en los bosques naturales, cortar los troncos y ramas gruesas de los árboles de quina, destrozarse las ramas inútiles y sacar las cortezas en tiras largas; mantas para conducir la cascarilla al terreno de acopio; tendales para secar cortezas; y costales para conducir la quina a las bodegas o lugar para proceder a la siguiente fase de encajonamiento del producto para su posterior transporte.

La elaboración de los cajones, a su vez, daba lugar a una amplia demanda de materias primas propiciando la asignación de liquidez a otros sectores de la economía regional: madera; marcas; hierro; lienzo o tocuyos para ser forrados por dentro; y cueros de vaca desecados para ser cubiertos por fuera. La preparación de los cajones implica la contratación de carpinteros y costureras que son trasladados al lugar de ubicación de la bodega, pero, asimismo, se requiere de arrieros y de mulas para llevar las tablas y demás materiales al sitio de confección de los cajones. La provisión de cueros de res y de mulas es un aspecto crítico para que el negocio de la cascarilla tenga éxito, pues si bien Loja, debido a su producción ganadera, no tiene mayores dificultades de abastecimiento, en cambio Cuenca, que compite con Piura por la provisión de ambos insumos por parte de Loja, se ve en aprietos para obtenerlos, llegando a provocar, en algunos casos, la quiebra de “grandes fortunas”.

Finalmente, la etapa de transporte de la quina es una “actividad difícil, larga y costosa”, debido a la falta de vías de comunicación y a la escasez de mulas. Dado el imperativo constante de penetrar en nuevas zonas por la depredación de los bosques naturales de cascarilla, de ordinario no se cuenta con la proximidad de caminos transitables, razón por la cual la dotación de mulas se vuelve indispensable para la explotación del producto; no obstante, ya se dijo que disponer de mulas se convierte en un nudo sensible del negocio debido a su escasez que las encarece, ya que no solo se tiene la competencia regional de Piura y Lima sino, también, al interior de la región, la demanda de mulas por parte de otras actividades como la producción y comercialización de tejidos de algodón (Moya, 1994: 131, 140, 141, 144 y 146).

Por otra parte, el encadenamiento hacia adelante de la extracción de quina permite, por un lado, la conformación y consolidación de una clase de pequeños y grandes hacendados-comerciantes, puesto que disponer de una hacienda, en calidad de propietario o arrendatario, pasa a ser la estrategia necesaria para controlar y apropiarse de la cascarilla de bosques de tierras realengas o baldías, o bien de bosques ubicados en

tierras de las comunidades indígenas; y, por otro lado, posibilita el surgimiento de pequeños comerciantes urbanos dedicados al negocio de la quina, aprovechando, igualmente, la extracción del producto en tierras baldías y de comunidades indígenas (Moya, 1994: 120-122).

Como lo refiere Moya, dada la naturaleza extractiva de la cascarilla, lo que importa es hacerse del *producto y no la propiedad o tenencia de la tierra*, porque la quina no es fruto de una actividad agrícola; sin embargo, evidenciar ser dueño o arrendatario de una hacienda es el mecanismo para apropiarse de bosques de cascarilla de propietarios particulares, de tierras baldías y de terrenos pertenecientes a las comunidades indígenas. En consecuencia, concluye la autora, la explotación de la quina es la que explica la configuración y fortalecimiento de una clase de pequeños y grandes hacendados-comerciantes, así como la expansión del sistema hacendario en la provincia de Cuenca, discrepando con Vega, quien sostiene que el hecho de que la cascarilla sea una actividad extractiva y no de carácter productivo, desestimula la “consolidación de los terratenientes como clase hegemónica” y la expansión de la hacienda (Vega, 1986: 15, citada por Moya, 1994: 120).

Pues bien, el eslabonamiento productivo y comercial a que da lugar las exportaciones de quina es lo que permite mostrar que estos ingresos monetarios son los responsables de la monetización de la región, no por ser mayores a las entradas de metálico de las exportaciones de textiles de Cuenca, sino porque, a diferencia de estas últimas, tienen un efecto de arrastre o de encadenamiento productivo en la región; es por ello que el desplome de las exportaciones de cascarilla impacta en la región como crisis, a pesar de que, como pone de relieve Moya, empata con el período errático, aunque más alto de las exportaciones de tejidos de algodón. En efecto, en la tabla insertada en párrafos anteriores se observa la franca caída de las ventas de quina a fines de la década de 1780, que conduce a la Gobernación de Cuenca a emitir su informe sobre la “asfixia económica” de la región, cuando, para 1790, se llegan a remitir por el puerto de Guayaquil 90 mil pesos de tejidos de algodón (tocuyos) (Moya, 1994: 177-178).

Las explicaciones precedentes llevan al resultado de que el producto dominante regional del cual dependen los ciclos de auge y de contracción de la provincia de Cuenca es la quina, y, por tanto, es válida su caracterización como economía regional de la cascarilla.

Queda, no obstante, otro aspecto central por dilucidar. Moya arriba, al término de su estudio, a proponer la tesis de que Cuenca y Loja son dos regiones económicas, debido a sus diferentes características geográficas, ecológicas y circuitos comerciales (Moya, 1994: 233), cuando se viene afirmando que la creación por parte de los Borbones de la provincia como Gobierno da origen a que en su espacio territorial se conforme una región económica porque se asienta en las mismas relaciones sociales de producción. En este caso ocurre lo mismo, y la información suministrada por Moya permite colegir que la provincia de Cuenca funciona como una sola región económica, aunque es innegable que hay matices diferentes entre Cuenca y Loja; no obstante, más allá de sus perfiles geográficos y económicos propios de Cuenca y Loja, la racionalidad de la producción y comercialización de la cascarilla las identifica como una sola región económica, lo cual se verá a continuación.

Se empieza por señalar que, hasta mediados del siglo XIX, existe oscuridad y dudas sobre qué partes del árbol de la cascarilla son beneficiosas para combatir las fiebres del paludismo, razón por la cual se agrava la depredación de los bosques de quina y las ventas al exterior del producto muestran fuertes oscilaciones. Se ignora si son las cortezas del tronco o las ramas del árbol las que tienen las propiedades deseadas, o bien si es la cascarilla roja, anaranjada, amarilla, blanca, crespada o negra la de la calidad buscada para aplacar dichas fiebres; desconocimiento que origina que Loja mantenga el monopolio de la comercialización de quina, pues hay el convencimiento que la cascarilla anaranjada y luego roja son las más finas por sus cualidades curativas (Moya, 1994: 41-50). Con el agotamiento de los bosques de cascarilla de Loja en 1770, por su explotación devastadora, la Corona acepta la incorporación de nuevas zonas territoriales a la extracción y comercialización de quina, sumándose los bosques de cascarilla de Cuenca, Cañar y Chimborazo (Moya, 1994: 35, 39).

La intervención de la Corona, desde la segunda mitad del siglo XVIII en la regulación de la extracción y comercialización de la quina, es clave en la mejora de la calidad y exportación del producto, dando lugar al empuje y auge de la cascarilla en la región de la sierra sur, primero de Loja a raíz de 1750 y luego de Cuenca en el último cuarto del siglo XVIII. En dicha dirección y supervisión se transparenta la intervención e incentivo del estado provincial de Cuenca al desarrollo de una provincia *ganadora*, porque su especialización productiva gira en función de un producto no competitivo con los que busca introducir España en América. Para entender a

cabalidad la incidencia de tal participación, se debe tener presente que antes del control por parte de la Corona, o sea, hasta la primera mitad del siglo XVIII, el aprovechamiento de la cascarilla de Loja corre a cargo de los ingleses y holandeses que se valen de Panamá para su comercialización; la medida de política pública comienza por centralizar las exportaciones de quina por Guayaquil y prohibir las ventas por Panamá.

A continuación, con la finalidad de mejorar la calidad del producto, se procede a acotar o demarcar los mejores árboles de cascarilla del sistema hacendario para que se destine su producto a ser vendido a la Corona (Real Cédula de 20 de enero de 1776); circunstancia que, por intervención en los derechos económicos de la propiedad privada, torna conflictiva la relación entre el conjunto de la clase terrateniente y el estado provincial de Cuenca; aunque, como se verá enseguida, se restablece la consonancia de intereses en el ámbito de los grandes hacendados-comerciantes de la región. Además, genera manuales o instructivos para el manejo y acopio de la quina. Con el mismo fin de propiciar la calidad, como ya se indicó, se restringe la explotación y comercio de quina a los bosques de Loja, y luego se extienden las licencias para extracción de quina a otros espacios de la región; asimismo, se prohíbe la explotación libre de cascarilla de las tierras realengas o baldías (1776), a fin de cederlas a quienes se hacen con el remate de la quina para ser entregada a la Real Botica, lo cual comporta el derecho de extraer cascarilla de los bosques acotados, de tierras baldías y de terrenos de las comunidades indígenas.

La Corona prefiere adjudicar tal remate a los grandes hacendados-comerciantes, puesto que tiene claridad que el negocio exige de grandes fortunas, generándose una alianza de intereses entre las élites regionales y el estado provincial de Cuenca. Por último, la Corona alienta a la clase terrateniente dominante regional a dar el salto de un renglón extractivo a un proyecto productivo de la cascarilla —tal como sí lo hicieron, en el siglo XIX, los ingleses, holandeses y franceses, sembrando la semilla de quina y fomentando su cultivo en Asia, África y Australia, posterior a varios intentos de selección y aclimatación de la planta medicinal—, aunque aquello no se llega a cristalizar porque, a la postre, el estado provincial de Cuenca y las élites regionales, por un lado, se dejan tentar ante el horizonte de un ganancia fácil, en tanto el período de madurez de la planta se calcula entre 20, 30 y aún 40 años; y, por otro lado, ambos lados se abandonan a la presión del mercado que quiere ver satisfecha su demanda de forma inmediata (Moya, 1994: 34-35, 39, 41, 60-61, 77, 187).

La economía regional de la cascarilla atraviesa por dos fases: la primera, de 1750 a 1775, que corresponde al auge de la quina de Loja; y cuando esta se agota adviene la segunda fase, de 1775 a 1787, que atañe al apogeo de Cuenca basado en la cascarilla amarilla (Moya, 1994: 10). De todas maneras, Moya advierte lo difícil que resulta establecer el monto de las exportaciones de quina debido a los múltiples puertos de salida; manifiesta que Guayaquil-Lima-Cádiz es la ruta de envío de la cascarilla de la Real Botica, es decir, la controlada por la Corona. Sin embargo, por Cuenca-Loja y Piura sale el grueso de la quina, que cobra carácter clandestino y es negociada por grandes hacendados-comerciantes de la región; de ahí se la conduce a Lima, o bien por Paita a Panamá, donde se la comercializa a Inglaterra y otros países de Europa diferentes de España.

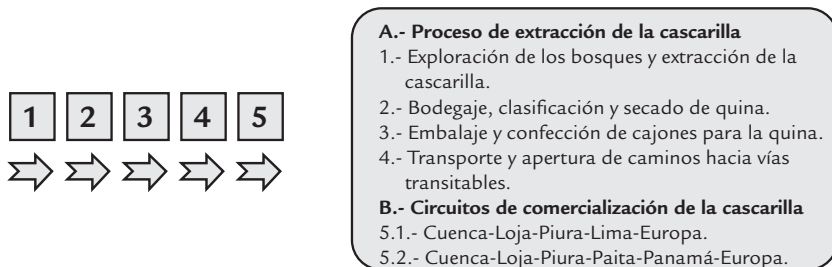
La Corona no puede combatir el contrabando de cascarilla, pues, por un lado, la política pública de acotamiento torna en furtiva la explotación de quina por parte de sus propios dueños y da pábulo a que la clandestinidad se incremente a medida que se iba extendiendo dicha disposición a otras zonas territoriales de la región; y, por otro lado, la propia estructura de remate y extracción de la quina de la que se vale la Corona crea las condiciones para que sean los grandes hacendados-comerciantes de la región los mayores traficantes de la cascarilla ilícita (Moya, 1994: 14, 18, 187). El Estado español, con el propósito de impedir el contrabando, prohíbe las exportaciones de cascarilla por Guayaquil en 1773 y por Panamá en 1776, a fin de convertir a Lima, por intermedio del Callao, en el puerto exportador; no obstante, la medida resulta infructuosa y ya, para el siglo XIX, el tráfico fraudulento de la quina es incontrolable (Moya, 1994: 16, 33, 121, 149-150).

A pesar de estar en Loja la mejor cascarilla y prácticamente no tener competencia hasta su agotamiento, Moya establece que el auge de este producto trae secuelas diferenciadas a la región: a Loja no le saca de pobreza mientras que a Cuenca le significa su desarrollo en los últimos años del siglo XVIII. La razón de aquello se encuentra en esencia en las disímiles estructuras de comercialización de la quina de Loja y Cuenca, que dan lugar a que la primera no pueda apropiarse de las mayores ganancias, menores costos y riesgos que involucra la negociación del producto más allá de los límites de la región, esto es, en los circuitos de Piura, Lima o Panamá y Europa (Moya, 1994: 27, 71-72).

Para explicar la circunstancia anterior, conviene partir ilustrando el proceso de producción y los circuitos de la comercialización de la cascarilla clandestina, como se explica en el siguiente gráfico:

Gráfico 1

Proceso de extracción y circuitos de comercialización de la cascarilla



Fuente: Elaboración propia (2016).

Según Moya, la quina encubierta sale por tierra vía Cuenca-Loja-Piura. Quedarse atrapado en el proceso de extracción y mercadeo de la cascarilla al interior de la región es resignar a los hacendados-comerciantes a percibir los menores beneficios fruto de la apropiación de la renta extractiva y del poco margen de la ganancia de su venta en el mercado local. Y eso es, precisamente, lo que ocurre con Loja, ya que Moya llama la atención acerca de la importancia del tamaño para enfrentar la competencia de la economía mercantil, pues a diferencia de Cuenca, el andamiaje de la tenencia de propiedad se caracteriza por el predominio de pequeños y medianos hacendados comerciantes, quienes no disponen de la fortuna necesaria para transportar la quina a Piura, donde se la consigue vender a mayores precios; y peor aún a Lima o a Panamá, lugares en los que las ganancias son superiores; por este hecho, fácilmente son doblegados por comerciantes de Piura —quienes, a su vez, actúan sometidos al capital comercial de Lima (Aldana, 1989: 164)— y por un pequeño grupo de grandes hacendados-comerciantes de la región (no más de cinco), que se apropian de las más altas utilidades por estar en capacidad de comercializar a mayores distancias.

De tal suerte, son muy reducidas las familias de Loja —caso de Valdivieso,¹⁶ Burneo, Riofrío— que cuentan con las riquezas necesarias para acceder, mediante remate, a cargos públicos como el clave de corregidor, a fin de estar en capacidad de utilizar la influencia política para controlar el negocio de la quina, toda vez que la Corona se asienta en las relaciones sociales de producción y comercialización vigentes hasta antes de su intervención en la supervisión del producto, con el propósito de mantener y aprovechar a los corregidores de Loja como responsables de extraer la cascarilla de los bosques acotados de las haciendas de particulares, de las tierras baldías y de las comunidades indígenas para el abastecimiento de la Real Botica, y esta situación les sirve de aval y plataforma para ejercer presión a fin de hacerse de quinas ilícitas, negociarlas fuera de la región y obtener ganancias mayores con las que acrecen su patrimonio (Moya, 1994: 83, 88, 90-91, 123).

Entonces, para Moya, la concentración del comercio de cascarilla intraregional en muy pocas grandes familias de la clase terrateniente dominante local explica que la bonanza de este producto no haya servido para el despegue económico y social de Loja; sin embargo, sí se observa algunas de aquellas reducidas familias de grandes hacendados-comerciantes que aparecen domiciliados en Loja, como es el caso de Miguel Jijón y León (conde Jijón), Sánchez de Orellana (marqués de Villaorellana) e Ignacio Chacón y Carrascosa; en realidad, son integrantes de las principales familias de la provincia de Quito y, por tanto, la riqueza conseguida en Loja, mediante la negociación de quina en Europa, se la destina para dinamizar la economía de esa provincia y no de Loja, por lo que se concluye no es solo la concentración del comercio de quina lo que permite comprender su pobreza, sino, principalmente, que los ingresos monetarios obtenidos con su cascarilla sirven para drenar su riqueza en beneficio de Piura-Lima, Piura-Paita-Panamá, de Cuenca y de la provincia de Quito (Moya, 1994: 236).

16 La familia Valdivieso y de la Carrera vienen a Ecuador desde Piura (Perú) a mediados del siglo XVII. Pedro Valdivieso y Torres “fue el más grande cascarillero de su época, Gobernador de Loja”. Su hija, Francisca, se casa con su primo Fernando Valdivieso y de la Carrera, y tienen como hijo a José Felix Valdivieso y Valdivieso, cuya fortuna no solo estuvo asentada en Loja, sino que luego la traslada a la sierra norcentral. En la política, José Felix ocupa el cargo de intendente cuando el Ecuador aún es parte de la República de Colombia, y en la primera presidencia del general Juan José Flores es su ministro del Interior y Relaciones Exteriores (Valdivieso, 2012: 49-50, 108).

En contraste, en Cuenca no solo se trata de un grupo más amplio de grandes hacendados-comerciantes que tienen dominio del comercio de quina más allá de la región, sino que su fortuna coadyuva a diversificar y fortalecer sus sectores económicos de exportación, importación y de producción interna. Son treinta y ocho hacendados-comerciantes, vinculados a la burocracia estatal, que controlan el 80,6% de las exportaciones de cascarilla encaminadas a los mercados de Piura-Lima, Piura-Paita-Panamá, y si bien hay aglutinación de la exportación en pocas familias (Manuel Perfecto de San Andrés, Sánchez Guillén y Manuel Isidoro Crespo), lo relevante es que tales patrimonios se quedan en Cuenca y están comprometidos en impulsar el crecimiento de la provincia (Moya, 1994: 79, 90, 156, 236).

Asimismo, como se puso de manifiesto, la Corona se apalanca en los grandes hacendados-comerciantes, fundamentalmente en el trío de las familias mencionadas, para la administración y acopio de la cascarilla para la Real Botica. El que el estado provincial de Cuenca descansa en las relaciones sociales de producción existentes permite a las élites provinciales construir, paralelamente, el tejido de extracción y comercialización de quina ilícita en los mismos espacios de las haciendas acotadas, en las tierras realengas o baldías y en los terrenos de las comunidades indígenas.

En la economía regional de la cascarilla la renta extractiva que obtienen la clase terrateniente dominante se soporta en la contratación de trabajadores libres y, marginalmente, mediante mecanismos extraeconómicos como el concertaje y trabajo mitayo; también por medio del uso de concertos, cuando se extrae cascarilla de los bosques acotados, y ocurre cuando hay escasez de mano de obra, práctica que causa el rechazo de los dueños de las haciendas; empleo de trabajadores mitayos, cuando se tiene que explotar la quina de las tierras baldías y, también, se da cuando resulta difícil contratar trabajadores libres. Aunque la contratación de la fuerza de trabajo se hace para el período de verano (de agosto a septiembre), su enrolamiento se realiza en el mes de octubre o noviembre y, con ese fin, se efectúan “repartos” o “adelantos” en ropa de la tierra o de Castilla y ocasionalmente en dinero, a fin de comprometerla con los hacendados-comerciantes de la región. El salario que perciben es el pago por la cantidad de cascarilla entregada, de manera que el apremio por cumplir con el monto pactado contribuye a la depredación de los bosques naturales de cascarilla; se trata de “peones diestros”, de ordinario un equipo de ocho jornaleros, que se internan en los bosques por el tiempo de ocho a diez días (Moya, 1994: 62, 94-95).

Pues bien, a medida que se agotan los bosques naturales de quina, se torna más complicado cumplir con la entrega establecida de cascarilla por el salario o reparto adelantado, lo cual acarrea serias dificultades para reproducir la subsistencia de los trabajadores libres, no quedándoles otra opción para resarcir el maltrecho equilibrio entre sueldo y medios de subsistencia que contratarse, simultáneamente, con varios patrones, sean hacendados-comerciantes, comerciantes y aún el propio estado provincial de Cuenca, sin que, obviamente, a la postre, estén en condiciones de poder cumplir con ninguno. Dada la coacción de hacerles responder con la cárcel, el redoblamiento de la presión social concomitante a la extenuación de los bosques de quina conduce a los mestizos a huir de sus pueblos y a los indios a escapar de sus comunidades de origen, siendo este otro factor que se suma a la extensión de la frontera agraria del sistema hacendario para acelerar el proceso de descomposición de las comunidades indígenas (*ibid.*: 96, 98).

La descripción de la captación de trabajadores libres evidencia que la clase terrateniente, los comerciantes y el mismo estado provincial de Cuenca utilizan mecanismos de coacción extraeconómicos para asegurar la dotación de fuerza de trabajo para la extracción de cascarilla (*ibid.*: 106). El que en definitiva todos los actores sociales estén inmersos en dichas prácticas provoca “grandes desplazamientos poblacionales” (*ibid.*: 109), y lleva a que la región, de ser al inicio del auge de la quina una provincia que ejerce atracción de población de la sierra norcentral (*ibid.*: 72 y 235), se convierta en expulsora de moradores y escenario de corrientes inmigratorias conforme se agudiza el colapso de los bosques naturales de cascarilla (Petitjean e Saint-Geours, 1983: 190; Saint-Geours, 1983: 219).

El examen efectuado posibilita desprender que, en el siglo XVIII, de manera conexas al ascenso de Cuenca como provincia dotada de poder político, se asiste al surgimiento y consolidación de la economía regional de la cascarilla. La racionalidad económica de la región es creación de la arquitectura institucional de un estado provincial que se diseña para aplicar la política pública de la Corona tendiente a favorecer el desarrollo de la provincia. A la par que con Guayaquil y Quito, la construcción del estado provincial de Cuenca es resultante de fusionar a las competencias políticas y administrativas las de hacienda pública, con miras a estructurar una renta fiscal provincial que posibilite financiar una administración pública que aterrice los objetivos de la política pública de la Corona en el territorio.

El tejido de gobernabilidad de la provincia de Cuenca se expresa también en sus atribuciones para regular los campos político, administrativo, fiscal, judicial y militar; en 1779, José García de León y Pizarro dispone la conformación de unidades de milicia en Cuenca y Loja (Borchart de Moreno, 1998: 304), bases en las que el gobernador de Cuenca, Melchor Aymerich, se sustenta para conformar batallones de infantería y de caballería, a fin de avanzar hacia la provincia de Quito para acabar con la insurrección de 1809 (Quishpe, 2009: 133). No existe juzgado de comercio. De todas maneras, las élites provinciales reivindican que el territorio de la provincia es el “todo”, debido al conjunto de atribuciones asignadas, y las funciones, organismos, instituciones y burocracias estatales que piensan que aún no las tengan no cesarán en su empeño de obtenerlas para concretar su idea de que el espacio de gobierno provincial es el que debe ser fortalecido. Velasco, en la tabla 11, ofrece información de la burocracia del estado provincial de Cuenca.

Tabla 11

Jurisdicciones, oficinas, organismos y funcionarios en la Gobernación de Cuenca 1790 (en pesos de ocho reales)

Jurisdicción	Estructura de Gobierno	Oficina	Organismos o entidades públicas	Funcionarios	Con sueldo	Sin sueldo	Sueldo en pesos
Provincia de Cuenca	Gobierno provincial	Cuenca	Gobernación/Intendencia	17	3	14	4080
			Cajas Reales	5	5	0	3500
			Administración de alcabalas	3	3	0	1400
			Administración de tabaco y pólvora	4	4	0	1700
			Administración de aguardiente	5	5	0	1800
			Administración de tributos	2	2	0	4300
			Resguardo común a las tres administraciones	11	11	0	1800
			Comisaría de Cruzada	2	0	2	0
			Subtotal	49	33	16	18 580
		Loja	Corregimiento	14	8	6	3688
			Administración de alcabalas	3	3	0	750
			Administración de tabaco y pólvora	6	6	0	1100
			Administración de aguardiente	3	3	0	450
			Resguardo común a las tres administraciones	4	4	0	1300
			Subtotal	30	24	6	7288
Total	79	57	22	25 868			

Fuente: Viviana Velasco (2013: 76). Elaboración propia.

Las finanzas públicas del estado provincial de Cuenca posibilitan observar el uso de la política fiscal de la Corona para patrocinar el desarrollo de una provincia *ganadora* y, al mismo tiempo, contrastar las diferencias con las provincias de Guayaquil y Quito. No se debe perder de vista que los resultados de la recaudación tributaria de Cuenca únicamente reflejan el desenvolvimiento de la economía formal que paga impuestos, ya que se indicó que en esta provincia el grueso del comercio de la quina sale de manera ilícita por el circuito mercantil Cuenca-Loja-Piura; realidad que avala la Corona porque hizo descansar la explotación de cascarilla de la Real Botica en las relaciones sociales de producción y comercialización preexistentes a su control de este ramo en la segunda mitad del siglo XVIII, lo cual conduce a que sean los corregidores de Loja y los grandes hacendados-comerciantes de Cuenca los responsables de abastecer de quina al estado provincial de Cuenca, circunstancia que les sirve de plataforma para el negocio furtivo de este producto.

Con dicha observación, de la tabla 12 que se inserta a continuación se evidencia que, sin considerar los estancos o ingresos no tributarios que pertenecen a la Corona, la renta fiscal provincial depende del tributo indígena que constituye el 16,45% de los ingresos de la Caja Real de Cuenca; en tanto que los gravámenes a las transacciones internas, que son las alcabalas, representan el 6,17%. Ahora bien, así y todo, la escasa contribución del tributo indígena a la renta fiscal provincial, en principio, debe ser causa de sorpresa, pues ese bajo peso, aparentemente, no armoniza con una región en auge ya que, por un lado, la convierte en receptora de población indígena migrante de la sierra norcentral (Palomeque, 1999: 189-190); y, por otro lado, la renta extractiva de la cascarilla, en tanto no constituye una actividad productiva, se la obtiene sin que haya sido necesario privatizar la fuerza de trabajo indígena y, por tanto, podría decirse, sin mayor afectación de las comunidades indígenas, soporte del tributo indígena. Situación que contrasta con la economía regional textil que se halla en crisis y con sus comunidades indígenas que enfrentan un alto grado de descomposición y, no obstante, la participación del tributo indígena en la renta fiscal es de 55,98%, dando lugar a que los ingresos del estado provincial de Quito dependan de ese gravamen.

Tabla 12
Ingreso promedio anual por quinquenios de la Tesorería Departamental de Azuay (1774-1803)

Concepto	1774-1778	1779-1783	1784-1788	1789-1790	1794-1798	1799-1803	Total período	Porcentaje
Total de impuestos	7977,20	4147,30	8804,40	9712,10			153 205,00	12,90
Quintos	358,40	0,00	532,20	905,10			8978,50	
Novenos*	4427,20	2148,30	3176,40	3939,00			68 454,50	
Alcabalas	3191,60	1999,00	5095,80	4868,00			75 772,00	
Tasas**	18 348,80	17 400,00	30 299,92	51 270,00			586 593,60	49,40
Ingresos no tributarios	14 104,64	9022,00	11 823,20	15 527,30			252 385,70	21,25
Vacantes de Novenos	766,60	0,00	0,00	0,00			3830,00	
Aguardiente	5825,20	4183,00	5111,00	6096,50			106 178,50	
Azogue/pólvara	365,20	182,00	188,60	901,50			8186,50	
Papel sellado	1378,60	1612,00	1983,20	2302,50			36 381,50	
Otros no tributarios***	4113,84	1434,00	3066,40	4980,30			67 972,50	
Oficios vendibles y renuncia	1655,20	1611,00	998,00	981,50			26 228,50	
Comisos	0,00	0,00	476,00	265,00			3705,00	
Tributo indígena	13 387,36	5496,30	8764,68	11 410,60			195 294,70	16,45
Ingresos fetos	53 818,00	36 065,60	59 622,20	87 920,00			1 187 479,00	100,00

*Los Novenos son la novena parte del diezmo que corresponde al estado provincial.

**Las Tasas son gravámenes por concepto de servicios: correos, patentes, medias anatas, mesadas y pulperías

*** Incluye venta de tierras, arriendo de cajones (tiendas), minas, etc.

Fuente: Alvaro Jara y John TePaske (1990); Christiana Borchat de Moreno (1995). Elaboración propia.

No obstante, el aporte tan reducido del tributo indígena en la determinación de la renta fiscal de la región sierra sur sí resulta comprensible si se toman en consideración las siguientes razones: de una parte, la clase terrateniente dominante local no tuvo necesidad de concertar la mano de obra indígena y, por consiguiente, no termina pagando por esta el tributo; y, de otra parte, el negocio extractivo de la quina sí provoca la descomposición de las comunidades de indígenas, lo cual afecta la recaudación tributaria.

En efecto, los hacendados-comerciantes no asumen, como es el caso de la clase terrateniente de Quito, el pago del tributo indígena debido a que la cascarilla es un proyecto extractivo y no agrícola que solo implica la contratación de jornaleros libres; asimismo, la expansión del sistema hacendario para sustentar el derecho a acceder a la extracción de la cascarilla en tierras baldías y de comunidades indígenas sí da origen al asedio y desestructuración de la economía de dicho sector poblacional. A lo cual se suma la presión social ejercida sobre los pueblos indígenas para asegurar que se cumpla con los montos comprometidos de quina, cuando los boques se iban agotando por su beneficio irracional, provocando que el indígena prefiera huir antes que regresar a las comunidades y tener que enfrentar los reclamos por la cascarilla convenida y por el pago del tributo; circunstancia que daba lugar a que a la Corona le resultase cada vez más difícil recabar los tributos indígenas. La tabla 13 ilustra lo señalado.

Tabla 13
 Índice de incremento porcentual en la renta fiscal de las provincias
 de Guayaquil, Quito y Cuenca entre 1774 y 1803

Provincias	Conceptos	1774-1778	1779-1783	1784-1788	1789-1793	1794-1798	1799-1803	Recaudación total (1774-1803)	Porcentaje
Provincia de Guayaquil	Ingreso fiscal	60 774,77	158 271,89	122 808,18	115 268,62	158 820,75	238 398,63		
	Índice de incremento/decremento recaudación fiscal	100%	160,42	-22,41	-6,14	37,78	50,11	4 276 714,57	28,58
Provincia de Quito	Ingreso fiscal	132 224,00	330 011,00	310 364,49	332 112,00	362 113,00	432 690,00		
	Índice de incremento/decremento recaudación fiscal	100%	149,58	-5,95	7,01	9,03	19,49	9 497 572,95	63,48
Provincia de Cuenca	Ingreso fiscal	53 818,00	36 065,60	59 692,20	87 920,00				
	Índice de incremento/decremento recaudación fiscal	100%	-32,99	66,51	47,29			1 187 479,00	7,94
Total de recaudación								14 961 766,52	100,00%

Fuente: Álvaro Jara y John TePaske (1990); Christiana Borchat de Moreno (1995). Elaboración propia.

Sin embargo, llama la atención que otros ingresos no tributarios por conceptos no vinculados a la conformación de la renta fiscal representen el 21,25% de lo recaudado por las Cajas Reales de Cuenca, pues se trata de ingresos que no contribuyen a la gobernanza del estado provincial de Cuenca sino a la desmonetización de la provincia, porque se destinan a la Corona, a la Iglesia, o a particulares.

De manera semejante al resto de las dos provincias estudiadas, la de Cuenca muestra la misma realidad acerca de que la renta fiscal provincial no cuenta con tributos aplicados a las riquezas de las élites provinciales, y esta exclusión evidencia la comunión de intereses con la Corona de conformar un estado provincial de carácter patrimonialista, lo que explica la fragilidad estructural de la hacienda pública para apuntalar al gobierno provincial.

Por otra parte, la comparación de la estructura de las finanzas públicas de las provincias de Guayaquil, Quito y Cuenca posibilita mostrar que la política pública de la Corona da lugar a consagrar un desarrollo inequitativo entre provincias *ganadoras* y *perdedoras*. De la tabla que se incorpora se desprende el carácter francamente contractivo de la política fiscal que aplica el Estado español sobre la provincia *perdedora* de Quito, pues, no obstante la crisis que aprisiona a la economía regional textil en la segunda mitad de 1700, la recaudación tributaria de Quito representa dos veces los ingresos fiscales de la provincia *ganadora* de Guayaquil y casi ocho veces la retención tributaria de la provincia *ganadora* de Cuenca; lo cual llama más la atención si se considera que estas dos últimas provincias están viviendo un apogeo en la segunda mitad del siglo XVIII, fruto, precisamente, del apoyo de la política pública de la Corona que, en estos dos casos, sí actúa enmarcada en una visión mercantilista de primero expandir el desarrollo regional y, segundo, luego y solo como resultado de ello, pretende ver mejorada la renta fiscal de los estados provinciales. No acontece así con la provincia de Quito, donde la política fiscal es utilizada como instrumento para coartar su desarrollo, desmonetizar su economía y desestimular el crecimiento de su producto dominante regional. La tabla 13 da cuenta de lo indicado.

Por último, resta por indicar que los ingresos fiscales se destinan a gasto corriente para cubrir los sueldos de la naciente burocracia del estado provincial de Cuenca y a egresos de recursos materiales administrativos para funcionamiento de las oficinas, y el excedente, en calidad de *Situado*, se remite a Cartagena por intermedio de Quito. De todas

maneras, según Espinosa, en Cuenca, como es el caso de Quito, la Corona intencionalmente persigue minimizar el gasto fiscal para acrecer el excedente fiscal y remitirlo en calidad de *Situado* a Quito, razón por la cual este último representa el 56,6% de los egresos de la hacienda pública de las Reales Cajas de Cuenca (Espinosa, 1978: 68; Achig, 2009: 15).

4. Balance comparativo de los estados provinciales de Guayaquil, Quito y Cuenca

El largo examen realizado atribuye a las reformas borbónicas la consolidación, en el siglo XVIII, de la provincia americana como gobierno, y, paralelamente, el surgimiento de las economías regionales posibilita arribar a varias conclusiones.

En primer lugar, dotarle a la provincia de competencias de gobierno da origen a la conformación de los estados provinciales de Guayaquil, Quito y Cuenca, partiendo de la reconstrucción de la hacienda pública como soporte para armar las capacidades estatales de gobernabilidad: creación de organismos públicos; instituciones o normas de organización y funcionamiento del aparato estatal provincial; y la conformación de una burocracia estatal para aplicar los objetivos de la política pública de la Corona en el territorio. El estado provincial va tejiendo la armazón política, administrativa, fiscal, judicial y militar, que termina por configurar la visión institucional de que la provincia es el “todo” y la que debe perdurar.

Este rol de la provincia es, deliberadamente, perseguido por la Corona, puesto que ve en ella la pieza clave de su estrategia para aplicar y aterrizar su política pública. El territorio provincial es, entonces, el espacio buscado conscientemente por el Estado español para hacer descender la política pública y, por ende, persigue construir y fortalecer la provincia como Gobierno a costa de ir propiciando la debilidad de los virreinos, con la finalidad de que los estados provinciales, a cargo de funcionarios españoles, concreten sus objetivos de política pública sustentada en tres ejes: primero, ampliar los mercados americanos para internación de productos de España, especialmente de “indianas” o tejidos de algodón, y con ello contribuir al desarrollo industrial de Cataluña; segundo, impulsar la implantación y crecimiento de productos americanos no competitivos con los de la metrópoli, favoreciendo el desarrollo de las provincias cuya economía gire en función de dicha especialidad productiva; y tercero, optimizar la administración de las finanzas públicas para proveer a la Corona de recursos financieros que

sirvan para financiar la hacienda pública de España y la gobernabilidad de la América española.

En la línea descrita, se torna claro que el cabildo americano, o sea, el municipio, no está en los planes del Estado español el que sea fortalecido. Todo lo contrario, el gobierno de la provincia debía enfocarse en socavar las bases del cabildo, dejándolos exclusivamente para el gobierno de las ciudades, y absorbiendo todas las facultades político, administrativas, fiscales, judiciales y militares (Velasco, 2013b: 103);¹⁷ mientras aquello se va logrando en el tiempo, los municipios no podían quedar sueltos, sino que estaban obligados a rendir cuentas al gobierno de la provincia, en tanto que es el gobierno provincial el responsable de aprobar su presupuesto.

De tal suerte que, si bien el cabildo es el campo captado por las élites provinciales, lo es como reducto ante el horizonte de que el gobierno de la provincia es reservado a funcionarios españoles de la Corona, de los que se espera que, sin dobleces, sean consecuentes con la aplicación de la política pública de España. Por ello, como pone de manifiesto Velasco, con la formación de la provincia americana como gobierno, el progreso institucional del cabildo se estanca (Velasco, 2013b: 102-103), todo lo opuesto a lo que sostiene Morelli, para quien los siglos XVIII y XIX representan nuevos aires tendientes al fortalecimiento del municipio (Morelli, 2004 y 2005). En la siguiente sección, como prueba del papel de provincia para redondear el dominio de las élites provinciales de las economías regionales, se va a analizar y poner en evidencia el recorrido estratégico seguido por la clase terrateniente dominante local para captar el gobierno de la provincia, en el contexto político económico de las tres primeras décadas de 1800.

En segundo lugar, la provincia es la raíz o la piel de la economía regional. El tejido económico, social y político que marca las características de la región se hilvana y cobra vida en el territorio de la provincia; es el poder político, que conquista y afianza la clase dominante a nivel provincial, la base para construir de manera premeditada la estructura

17 Viviana Velasco realiza dos precisiones: primera, en términos de política general hacia las colonias españolas americanas, la implantación de las intendencias provinciales tiene como objetivo “encargarse de las tareas administrativas que había tenido el cabildo”; y la segunda, como la intendencia no se consigue aplicar en el Virreinato de Nueva Granada de la que forma parte la Audiencia de Quito, los municipios conservan las funciones gubernativas y judiciales de primera instancia (Velasco, 2013: 103).

económica y social regional, así como el soporte a fin de ampliar su base de acumulación de riqueza y promover sus propios fines. Dicha clase local asienta su base de acumulación material de riqueza en una forma de producción que predomina localmente y que se halla marcada por el tipo de producto del que dependen los ciclos de auge y de contracción de la región; la tecnología utilizada para generarlo, la naturaleza de la tenencia de la tierra, el tipo de relaciones laborales existentes, los mecanismos para distribuir los productos y la estructura de poder local y su relación con la producción regional. En definitiva, la región adquiere un perfil o personalidad social propia, que gira basándose en una forma de producción que predomina localmente.

El estudio del espacio que va a configurar el Ecuador republicano muestra que el siglo XVIII es el escenario de la conformación de las provincias de Guayaquil, Quito y Cuenca, que guardan independencia política administrativa entre sí y solo dependen del virreinato. Quito es sede del gobierno de la provincia del mismo nombre y asiento, también, de la audiencia o tribunal de justicia, por lo que quien funge de presidente de la audiencia es igualmente el gobernador de la provincia. Guayaquil y Cuenca son provincias *ganadoras* en el sentido de que su dinamismo depende de un producto dominante regional compatible con los objetivos de la política pública de la Corona, mientras que Quito es una provincia *perdedora* porque su desarrollo es deudor de un renglón productivo no afín a la política pública de España.

La clase terrateniente es la dominante en el ámbito de cada una de las tres regiones. Y las clases terratenientes dominantes regionales son las gestoras de las economías regionales del cacao, textil y de la cascarilla en las provincias de Guayaquil, Quito y Cuenca, respectivamente. Cada una de las tres regiones depende fundamentalmente, para su desarrollo, de mercados que no incluyen a ninguna de las otras regiones, por esta razón son provincias que prácticamente no se miran entre sí debido a que no solo son autónomas en lo político sino también en lo económico. El desarrollo de la economía regional del cacao gravita en función de los mercados de Nueva España (México) y de España; el dinamismo de la economía regional textil está atado a los mercados del sur de Colombia (Popayán y Barbacoas); y el empuje de la economía regional de la cascarilla mira hacia los mercados del sur del Perú (Piura, Paita).

En esa medida, las tres provincias que conforman el Ecuador republicano no requieren de su potencial mercado interno para su progreso

y modernización regional. Por tal razón, el mercado interno nacional no va a ser materia de disputa y de rivalidades, sino que el centro del conflicto entre las élites regionales se va a desplazar a buscar captar el poder del Estado nacional, a fin implementar políticas públicas enfocadas a beneficiar a la región, incluso a costa de profundizar desigualdades y desequilibrios en el desarrollo de las otras provincias. Las políticas públicas adquieren matiz regional porque el Estado nacional cobra carácter regional, pues se gobierna mirando los intereses territoriales de la región de la clase dominante, que coyunturalmente controla el poder del Gobierno central; por lo anterior, las élites provinciales están de acuerdo en propiciar una función ejecutiva estatal débil, con la finalidad de que las élites regionales gobiernen desde el Poder Legislativo, como muestra de que el Estado nacional termina regionalizado.

En tercer lugar, la política pública de la Corona ocasiona desarrollos dispares en las provincias de Guayaquil, Quito y Cuenca. La política pública ejerce poder dinamizador para los planes de desarrollo de la clase dominante regional que encajan con los objetivos de dicha política, y, cuando aquello ocurre, el estado provincial se convierte en el artífice e impulsor de los proyectos de desarrollo de las provincias *ganadoras*; contrariamente la política pública desestimula y desarma iniciativas emprendedoras regionales de desarrollo de la clase dominante local opuestas a los fines de la política pública. De manera que el estado provincial se convierte en la institucionalidad clave para definir y gestionar medidas de política pública orientadas a dinamizar o bien a reprimir proyectos regionales de desarrollo, dependiendo de si calzan o no en los objetivos de la política pública; así se explica que los planes de desarrollo de las economías regionales del cacao y de la cascarilla cuentan con los auspicios de la Corona, mientras que la visión de progreso de la economía regional textil se busca trabar y solo se tolera la existencia de obrajes de paños de mala calidad para sectores urbanos populares y mercados rurales, en tanto estos recursos financieros permiten a las élites provinciales de la región norcentral de la sierra posesionarse como comerciantes de telas europeas, favoreciendo el desarrollo industrial de España. En razón de que la clase terrateniente dominante de la provincia de Quito no dispone del respaldo del estado provincial para consolidar su proyecto de desarrollo, le toca encontrar estrategias y caminos para resistir la presión estatal y ubicar sus propios mercados y relaciones sociales de producción, con el propósito de paliar los efectos de una crisis textil, efecto, sobre todo, de una política pública contraria a sus intereses.

De las regiones, la de la sierra centro-norte es la más exigida para optimizar sus costos de producción de su plan de desarrollo manufacturero que no empata con el objetivo de la política pública. La consolidación del complejo hacienda-obraje es el camino seguido para generar relaciones sociales de producción destinadas a minimizar costos de producción monetarios mediante el concertaje; estrategia destinada a arrebatarle a la Corona el control de la fuerza de trabajo indígena y conseguir su privatización, con el propósito de dar estabilidad al proceso de producción de los obrajes y poder enfrentar la competencia en el mercado de los tejidos europeos de mejor calidad y menores precios.

En cuarto y último lugar, el estado provincial y la política pública son espacios de encuentros y desencuentros entre la Corona y las élites provinciales. Ciertamente, el estado provincial cumple su cometido de gestionar los objetivos de la política pública de la Corona encaminados a transformar e impulsar el desarrollo regional de aquellas provincias *ganadoras*, dando lugar a una alianza entre las élites regionales y la Corona; en contrario, también, el estado provincial sirve para impedir la consolidación de los proyectos de desarrollo no afines a los objetivos de la política pública, generando una situación de permanente conflicto entre la clase dominante regional y la Corona. Sin embargo, por encima de los desacuerdos en los objetivos de la política pública, el estado provincial es espacio de acuerdos explícitos y tácitos entre la Corona y la clase terrateniente dominante regional al concordar en el diseño patrimonialista de los estados provinciales de Guayaquil, Quito y Cuenca. El tinte absolutista del Estado español y, a la final, el carácter feudal de la estructura económica y social de la España de los Borbones, les conduce, en la Península, a liberar a la nobleza de toda carga fiscal y responsabilidad en el financiamiento de la hacienda pública, ocasionando que sean las clases sociales subalternas las que corran con la carga de cubrir necesidades del erario público; y esta misma visión está presente en la América española, al convenir con las élites regionales en construir un estado provincial patrimonialista, que excluye y exime a la clase terrateniente dominante local de toda responsabilidad en fondear al fisco para hacer posible la gobernabilidad de la provincia, dejando que sean las clases sociales subordinadas las que asuman dicha tarea, con lo cual se sella la debilidad estructural de las finanzas públicas.

CAPÍTULO III

El Estado soberano de Quito: la forma de Estado confederado como reacción radical orientada a la defensa del proyecto de desarrollo productivo provincial de la clase terrateniente-comercial quiteña (1800 a 1812)

1. Las opciones de formas de Estado que propicia implementar la clase terrateniente-comercial quiteña para abogar por su proyecto de desarrollo regional

LOS ACONTECIMIENTOS EXÓGENOS o endógenos a las regiones que ocurren en las tres primeras décadas del siglo XIX son el laboratorio socio-político apropiado para apreciar la intencionalidad de las reacciones de las provincias de Guayaquil, Quito y Cuenca. La dimensión de sus respuestas a dichos sucesos se encuentra directamente influenciadas por la cercanía o lejanía de la clase terrateniente dominante regional a los estados provinciales y a las medidas de políticas públicas que estos terminan por aplicar durante la segunda mitad del siglo XVIII, lo cual tiene que ver con el apoyo o represión a sus respectivos proyectos de desarrollo regional.

Las visiones de desarrollo de las tres regiones son dispares. Las provincias *ganadoras* de Guayaquil y Cuenca hacen gravitar su dinamismo y progreso en función de *proyectos de desarrollo de índole comercial*, pero con diferencias de fondo entre ambas regiones. Las dos provincias deben su desarrollo al respaldo del estado provincial, que es el gestor del origen e impulso de la economía regional del cacao y de la cascarilla, y aunque Guayaquil y Cuenca apuestan por el desarrollo comercial de sus provincias, la primera asume conscientemente que, como parte de su estrategia de crecimiento, está llamada a impulsar la expansión de las plantaciones de cacao a fin de poder enfocarse luego en su desarrollo exportador. Esta realidad no es la de Cuenca.

En efecto, las élites de Guayaquil convienen en hacer descansar el progreso de su región en un proyecto de desarrollo comercial, en tanto que su mentalidad no es la de los agricultores, puesto que dependen de los sembradores de las huertas de cacao para, en calidad de agricultores y con su propia tecnología, cultivar el cacao hasta por un período de cinco años en que los árboles están listos para producir, y, solo entonces, las huertas se incorporan a las plantaciones de cacao, donde intervienen sus dueños, pequeños y medianos terratenientes de la región para comercializar sus frutos, mientras las grandes familias de hacendados del cacao se enfocan en la exportación del fruto (Marchán, 1986: 15-17).

El proyecto de desarrollo exportador de la provincia de Guayaquil es sostenible en el tiempo porque se soporta en la ampliación de las plantaciones de cacao, en contraste con el proyecto de desarrollo comercial de la provincia de Cuenca, que encierra una inherente fragilidad debido a que la explotación de la quina se queda en una propuesta extractiva y no da el salto a un programa productivo que viabilice y posibilite la reproducción ampliada del capital.

En cambio, la *provincia perdedora* de Quito basa su desarrollo en un proyecto productivo manufacturero, lo cual la coloca en el centro de la polémica con el estado provincial y la política pública española que tienen como objetivo ajustar los territorios de las provincias americanas a servir de mercados de los tejidos de España para fomentar y apuntalar el progreso industrial de Cataluña.

De manera que las clases dominantes de las tres regiones tienen, desde la segunda mitad del siglo XVIII, una visión forjada y largamente madurada de las implicaciones y reacciones que sus respectivos planes de desarrollo regional suscitan en relación con los objetivos de la política pública de la Corona aplicados por los estados provinciales. Entonces, se debe enfatizar que son las ideas adquiridas en los últimos cincuenta años de 1700, fruto de las reiteradas experiencias acumuladas en la interacción con la burocracia estatal, antes que reflexiones sobre lecturas del pensamiento ilustrado, las que van a moldear las acciones que despliegan las élites provinciales frente a los eventos de carácter político y económico que acontecen en los decisivos primeros treinta años del siglo XIX. Sin duda, estar al corriente del pensamiento ilustrado va a dar cobertura conceptual a las ideas esgrimidas por la clase terrateniente dominante regional, pero las motivaciones que impulsan y dan direccionalidad a sus reacciones se encarnan y se explican por la visión adquirida

frente a las políticas públicas y ejecuciones de los respectivos estados provinciales.

Pues bien, dado el carácter disímil de los proyectos de desarrollo regional de las provincias de Guayaquil, Quito y Cuenca, las posturas de las élites provinciales van a moldearse al patrocinio o bloqueo de parte de los tres estados provinciales a sus particulares visiones de progreso provincial: mientras las clases terratenientes de Guayaquil y Cuenca van a estrechar vínculos con el estado español, puesto que este —en tanto provincias *ganadoras*— ampara su desarrollo comercial por ser funcional a los objetivos de su política pública, en cambio las élites quiteñas persiguen las siguientes dos opciones:

- a. En un primer momento, encontrar una salida en el marco institucional español para lograr el respaldo de las autoridades españolas a su proyecto de desarrollo productivo, para lo cual se aboga por el fortalecimiento del proyecto político de estados provinciales autonómicos, con competencias para autorregularse; y,
- b. En un segundo momento, en razón de que la alternativa anterior no alcanza receptividad por parte del Estado español, la clase terrateniente-comercial quiteña recrudence su posición y avanza hacia la constitución del Estado soberano de Quito, que se aparta del sistema institucional establecido por España.

Se verá a continuación que las dos formas de Estado son una iniciativa de la clase terrateniente-comercial quiteña, precisamente, por cuanto Quito es una provincia *perdedora*, debido a que su proyecto de desarrollo productivo provincial no encaja en los objetivos de la política pública de España para la América española.

2. El discurso constitucional de Bayona como fundamento del planteamiento de la clase terrateniente-comercial quiteña destinado a constituir provincias con capacidad estatal de autorregulación

En primer lugar, el acaecimiento que va a gravitar sobre la suerte de las provincias de Guayaquil, Quito y Cuenca es la promulgación de la *Constitución de Bayona* entre el 20 de junio y el 18 de julio de 1808, que recibe dicho nombre por la ciudad francesa donde se la suscribe. El *Estatuto Constitucional*, presentado por Napoleón Bonaparte a la Diputación de Bayona, es transformado por los diputados españoles y americanos que

concurren a la Junta de Diputación en la *Constitución de Bayona* (Martínez y Montero, 2007).

Napoleón Bonaparte convoca a las *provincias españolas* y a los *virreinos y capitanías generales americanas* para integrar la Diputación de Bayona, con lo cual las convierte en las *divisiones políticas-administrativas gestoras y responsables de suscribir la Constitución de Bayona*.

En consecuencia, Bayona es —como va a observarse— el discurso constitucional que otorga a las *provincias papel protagónico como gobiernos autónomos* y, adicionalmente, en lo que atañe a la provincia de Quito, le concede esas mismas capacidades de autorregularse cuando, de acuerdo con el marco institucional español, es parte del Virreinato de Nueva Granada y, por tanto, no tiene el carácter de división política. Dado este antecedente, se vuelve esencial observar los artículos cardinales del título décimo de dicha Constitución, que representan el aporte de los diputados americanos a su elaboración:

1. Artículo 87: Los Reinos y Provincias españolas de América y Asia gozarán de los mismos derechos que la Metrópoli.
2. Artículo 88: Será libre en dichos Reinos y Provincias toda especie de cultivo y de industria.
3. Artículo 89: Se permitirá el comercio reciproco de los Reinos y Provincias entre sí y con la Metrópoli.
4. Artículo 90: No podrá concederse privilegio alguno particular de exportación e importación en dichos Reinos y Provincias.
5. Artículo 91: Cada Reino y Provincia tendrá constantemente cerca al Gobierno diputados encargados de promover sus intereses [...] en las Cortes.
6. Artículo 92: “Los diputados serán en número de veinte y dos, a saber: dos de Nueva España; dos del Perú; dos del nuevo Reino de Granada; dos de BuenosAires; [...] *uno de Quito*” (énfasis añadido).
7. Artículo 93: “Los diputados serán nombrados de los ayuntamientos de los pueblos que designen los Virreyes o Capitanes Generales en sus respectivos territorios. Para ser nombrados deberán ser propietarios de bienes raíces, y naturales de las respectivas Provincias. Cada ayuntamiento definirá a pluralidad de votos un individuo, y el acta de los nombramientos se remitirá al Virrey o

Capitán general. Será diputado el que reúna mayor número de votos entre los individuos elegidos en los ayuntamientos [...]” (La cita es del texto original y se conserva el español antiguo. Constitución de Bayona, 1808; énfasis añadido).

La comprensión de los artículos previos permite captar el sentido de las acciones contrapuestas de las provincias de Guayaquil, Quito y Cuenca:

- Primero, se empieza por destacar que el artículo 87, por un lado, no reconoce en España otra división política administrativa, o gobierno para mayor comprensión, que el de la *provincia*; y, por otro lado, iguala a las provincias españolas, que son el referente, a los reinos y provincias americanas. En consecuencia, la aplicación de la *Constitución de Bayona* tiene como efecto equiparar los niveles de gobierno de reinos y provincias americanas a los de las provincias españolas. De tal suerte que, con el discurso constitucional de Bayona, las provincias pasan a ser el “todo” y el eje de la división político-administrativa tanto de España como de América.

La lógica del razonamiento desarrollado se reafirma en el artículo 93 cuando, de una parte, se dispone que son las provincias americanas las instancias político-administrativas con competencias para elegir diputados de los reinos americanos; y, de otra parte, restringe a los virreinos a designar en su representación a dos diputados de los más votados entre las provincias de su demarcación territorial.

- Segundo, la *Constitución de Bayona* consagra otra reivindicación americana. Hasta su promulgación en 1808, los estados provinciales de la América española son espacios exclusivos de la Corona, controlados, por eso mismo, por una burocracia estatal española alineada a los intereses de la metrópoli. En cambio, lo que dispone el artículo 93 es que para ser diputados de los reinos y provincias americanas deben ser elegidos y no designados; ser propietarios de bienes raíces; y ser naturales de las respectivas provincias.
- Tercero, igualmente, la *Constitución de Bayona* establece la autonomía o capacidad de autoregulación de las provincias americanas, en razón de que en los artículos 88 al 91 se dispone la libertad de producción, de comercialización, de distribución y de representación para defensa de los intereses de la provincia, sin que se pueda crear ningún tipo de privilegios.

- Cuarto, la *Constitución de Bayona* otorga a la provincia de Quito el derecho a elegir diputados para integrar las Cortes (Asamblea de Diputados), y, en consecuencia, se le reconoce como división política administrativa, como se pone de manifiesto en el artículo 92.

Pues bien, los sucesos de Bayona sirven de preámbulo y antecedente para medir las reacciones de las tres provincias en cuestión, teniendo como sustento el siguiente acontecimiento en la trayectoria de reafirmar la provincia como división política administrativa y teniendo presente que a la provincia de Quito —la Constitución en referencia— se le ha dado el tratamiento de Gobierno autónomo y la competencia de elegir un diputado.

3. La reacción de las élites quiteñas a la Constitución de Bayona

En segundo lugar, Rodríguez destaca que los sucesos de Bayona son conocidos en la provincia de Quito por intermedio del cabildo de la ciudad (instancia que estaba en condiciones de captar la clase dominante regional) el 6 de octubre de 1808, es decir, prácticamente a los 3 meses de emitida la *Constitución de Bayona*.

El texto que el Cabildo de Quito recoge es que “Napoleón Bonaparte, Emperador de los franceses, tiene prisioneros a Nuestro Rey y Señor Natural el Señor Don Fernando Séptimo [...] que esta fidelísima Ciudad no reconoce, ni reconocerá otro Soberano, que al Señor Don Fernando Séptimo, aunque sea a costa de la última gota de la sangre de sus venas, que derramaría con la mayor Gloria [...]” (Actas del Consejo, 1808, citada por Rodríguez, 2011: 113); hechos que dan asidero para que, el 25 de diciembre de 1808, se reúnan, en su hacienda de Chillo, el marqués Juan Pío Montúfar y Larrea con un grupo de quiteños que van a tener participación activa en la Revolución quiteña de 1809, y, entre ellos, el abogado Manuel Rodríguez de Quiroga, visto como el “ideólogo” de dicha insurrección (De la Torre Reyes, 1990: 184), con miras a deliberar sobre la posibilidad de constituir una “Junta Provincial en Quito” para gobernar a nombre del rey Fernando VII, cautivo de los franceses, a la par que las juntas provinciales conformadas en España.

Además, otros de los temas, “sin duda” abordados, debió ser la “inminencia de las elecciones a alcaldes de Quito” (Ponce, 2009: 232-234). El 1 de enero de 1809, como todos los años, se celebran las elecciones

de autoridades del cabildo, pero, esta vez, no se respeta la alternancia entre criollos y peninsulares, sino que el primero y segundo alcaldes ordinarios elegidos fueron criollos; los peninsulares acusan a los criollos de conspiración, por lo que el 9 de marzo de 1809 son apresados el marqués Juan Pío Montúfar y Larrea y 5 de los asistentes a la reunión de Navidad celebrada en su hacienda de Chillo (*ibid.*: 234).

Las acciones asumidas por la clase dominante regional quiteña tienen la influencia de los principios de la *Constitución de Bayona* de mirar a la provincia como eje de la división política territorial; de persistir en la igualdad de las provincias españolas y americanas (si en España se arman juntas provinciales, acá en Quito también se tiene el derecho de constituir una junta provincial); y las autoridades deben ser elegidas y ser naturales de la provincia. Sin embargo, no debe perderse de vista que la *Constitución de Bayona* representa la institucionalidad que los invasores franceses persiguen imponer a España y a la América española, y, por eso, las actuaciones descritas son miradas como insubordinaciones, razón por la cual se vuelve necesario pasar al siguiente suceso.

4. La Junta Suprema Central de Gobierno de España y de las Indias y el doble discurso respecto a las provincias españolas y americanas

En tercer lugar, el 25 de septiembre de 1808, las juntas provinciales de España dan paso al gobierno coordinado de la Junta Suprema Central de Gobierno de España y de las Indias, que ejerce el poder a nombre del rey cautivo hasta el 31 de enero de 1810, fecha en la cual es reemplazada por el Consejo de Regencia. La referida Junta convoca el 22 de enero de 1809 a elecciones de representantes de España y de América, y con esa finalidad retoma parte de las disposiciones de la *Constitución de Bayona*.

En efecto, en tal convocatoria reconoce el derecho de las provincias españolas a ser las únicas convocadas para integrar la Junta Suprema Central; en contraste, en cuanto a la América española, da un paso atrás y llama a los virreinos y capitanías generales para elegir sus representantes, con lo que el mensaje es que en dichas instancias radica la división política administrativa y la atribución para conformar la Junta Suprema Central.

Aunque se acepta que a las provincias del virreinato y de las capitanías generales les compete ser las electoras de los representantes de los

virreinos y capitanías generales, los que a la final sean elegidos —luego de un proceso de sorteo— deben actuar en defensa de los intereses de los dos gobiernos indicados y no de alguna de las provincias americanas específicas que las integran. Los Borbones, como se ha visto, caminan en la línea de fortalecer a la provincia como Gobierno, pero, se insiste siempre, en su dependencia política con respecto a los virreinos y capitanías generales. Por eso, se concluye que la Junta Suprema Central y el Consejo de Regencia aceptan solo parcialmente los principios de la *Constitución de Bayona* al dar paso a que las provincias son la única división política que se acepta en España, pero, en lo que atañe a la América española, siguen anclados en el pensamiento de que las divisiones políticas administrativas existentes son las definidas por las reformas borbónicas en el siglo XVIII.

Pues bien, en el marco de la institucionalidad española a la que se ha hecho mención, la provincia de Quito forma parte del Virreinato de Nueva Granada y no tiene competencias de Gobierno para elegir representantes a la Junta Suprema Central, ni tampoco para conformar una junta provincial a fin de gobernar a nombre de Fernando VII. Aunque esta Junta se disuelve antes de que los representantes americanos lleguen a España, es importante observar el comportamiento de Quito en las elecciones de representantes. El 9 de junio de 1809 se lleva a cabo las elecciones señaladas y el procedimiento general establecido para que se elijan a los representantes americanos encierra las siguientes fases:

- a. Los cabildos elijen una terna entre los más votados y, por sorteo, queda un representante por provincia;
- b. Las provincias establecen una terna de la misma manera y, también, por sorteo se elige un representante por cada virreinato y capitanía general; y,
- c. Además, se solicitan “instrucciones” para guiar las acciones de los diputados elegidos (Martínez y Montero, 2007).

La terna del Cabildo de Quito se conforma de Juan Matheu y Herrera (conde de Puñonrostro), Carlos Montúfar y Larrea y José Larrea y Jijón; el sorteo favorece a este último. El procedimiento termina en el Virreinato de Nueva Granada donde, el 6 de septiembre de 1809, por sorteo, queda elegido el mariscal de campo Antonio de Narváez y Latorre.

En el proceso de esa elección, la provincia de Quito observa que el diputado que a la postre podía ser el elegido iba a actuar en defensa de

las demandas del virreinato, y, por tanto, ve frustrarse sus expectativas de disponer de un representante directo en quien depositar su confianza para la defensa de sus intereses, razón por la cual termina por enviar sus “instrucciones” con el diputado del Virreinato del Perú, José de Silva Olave, natural de la provincia de Guayaquil, mientras que la provincia de Cuenca las remite por el canal regular.

Las “instrucciones” del Cabildo de Quito entregadas en Guayaquil reclaman el derecho de la provincia de Quito de constituir una junta, debido a que se tiene “los mismos que los pueblos de la Península, porque no somos ni menos hombres ni menos vasallos de Fernando VII que los españoles europeos” (Martínez y Montero, 2007).

5. La Junta Soberana de Quito y la reivindicación de la provincia como Gobierno autónomo

En cuarto lugar, dado que la provincia de Quito no encuentra respuestas en la institucionalidad española vigente, se apegaba más a las directrices establecidas en la *Constitución de Bayona*. En ese discurso constitucional son las provincias españolas el Gobierno referente para reinos y provincias americanas, y a ese tenor, de conformidad con lo actuado en España, se tiene el derecho de crear una junta provincial en Quito, integrada igualmente por naturales de las provincias, como se fija en la *Constitución de Bayona*.

De manera que las élites provinciales de Quito, casi un mes antes de que sea elegido el representante del Virreinato de Nueva Granada a la Junta Suprema Central de Gobierno de España y de las Indias y sabiendo que ese camino se había cerrado, procede, la mañana del 10 de agosto de 1809, a comunicar al conde Ruiz de Castilla que había cesado en sus funciones como presidente de la Audiencia y gobernador de la provincia de Quito, en los términos siguientes:

La Junta Soberana de Quito al conde Ruiz de Castilla, expresidente de Quito.- El actual estado de incertidumbre en que está sumida España [...] y los peligros a que están expuestas las personas y posesiones de nuestro muy amado Fernando VII de caer bajo el tirano de Europa, han determinado a nuestros hermanos de la península a formar Gobiernos provisionales [...] los leales habitantes de Quito, imitando su ejemplo y resueltos a conservar para su Rey legítimo y soberano señor esta parte de su reino, han establecido también una *Junta Soberana* en esta ciudad de San Francisco de Quito, a cuyo nombre y por orden de S. E. el Presidente, tengo a honra el comunicar

a VS. que han cesado las funciones de los miembros del antiguo Gobierno. Dios guarde a VS. muchos años.- Sala de la Junta en Quito, a 10 de agosto de 1809. f) Juan de Dios Morales, secretario del Interior (Oficio de la Junta Suprema de Quito al conde Ruiz de Castilla, 9 de agosto de 1809, citado por Salvador Lara, 1982: 73-74).

El pronunciamiento de hacer descansar el gobierno en las provincias trasunta la *Constitución de Bayona* con la cual la provincia de Quito había ganado el derecho de tener representación. Son las provincias españolas las que integran una Junta Suprema para gobernar a nombre del rey Fernando VII, e imitando su ejemplo, la provincia de Quito conforma una Junta Suprema, ya que su manifiesto lo hace también a nombre de las provincias de Guayaquil, Popayán, Pasto, Barbacoas y Panamá. Del citado *Manifiesto del pueblo de Quito*, que representa el *Acta de Independencia de Quito de 1809*, se resalta la lógica del discurso político administrativo:

- a. Primero, se establece una Junta Suprema de Quito.- En efecto, se compondrá una Junta Suprema;
- b. Segundo, se dispone que la Junta Suprema gobierna a nombre del rey Fernando VII.- Así, una Junta Suprema que gobernará internamente a nombre y como representante de nuestro legítimo soberano, el señor don Fernando VII, y mientras su Majestad recupere la Península o viniere a imperar en América [...];
- c. Tercero, se establece que la Junta Suprema la compondrán, esto es, la constituyen, la Unión de Provincias.- Declaramos (que esta) gobernación y las que se *unan* (énfasis añadido) voluntariamente a ella en lo sucesivo, como son Guayaquil, Popayán, Pasto, Barbacoas y Panamá que ahora dependen de los Virreinos de Lima y Santa Fe, las cuales se procurará atraer, compondrán una Junta Suprema; y,
- d. Cuarto, se determina la estructura de Gobierno del Estado, integrada por un poder que cumple funciones de ejecutivo y de legislativo, integrado por el presidente de la Junta Suprema, los vocales de la Junta Suprema y los secretarios de Estado de Negocios Extranjeros y de Guerra; de Gracia y Justicia; y de Hacienda. La Fuerza Militar depende del poder indicado y estará a cargo de un coronel. Por otra parte, se establece un Senado para administrar justicia, compuesto por dos Salas, donde la Criminal se subordina a la Civil, por lo que esta última tiene como máxima autoridad un

gobernador y la primera Sala un regente. Además componen el Senado el fiscal y el protector general de Indios (Acta de la Independencia de Quito, 1809, Ayala [ed.], 1983: 69).

Los gestores del Manifiesto son los abogados Juan de Dios Morales y Manuel Rodríguez de Quiroga, especialmente este último, quien es ideólogo de la Revolución del 10 de agosto de 1809 (De la Torre, 1990: 184, 208). Las ideas fundamentales descritas anteriormente no son fruto de la improvisación, sino que reflejan los principios constituyentes del Gobierno de Quito y de la estructura de su Estado, que compendia sus aspiraciones de demarcación territorial para garantizar el desarrollo de la economía regional textil, en virtud de reivindicar como provincias integrantes del pronunciamiento en cuestión, aquellas que habían permitido su dinamismo mercantil a partir de la segunda mitad del siglo XVIII.

En efecto, siguiendo la institucionalidad fijada en la *Constitución de Bayona* son la *Unión de Provincias* las que constituyen la Junta Suprema de Quito y de la estructura del Estado. Ciertamente, con ello, se está desconociendo al Virreinato de Nueva Granada como instancia de gobierno superior, como vienen exigiendo la Junta Suprema Central de España y las Indias y el Consejo de Regencia, con miras a respetar la división política administrativa definida por España en el siglo XVIII.

A su vez, la Junta Suprema de Quito se arroga competencias para impulsar un *Gobierno autónomo*, es decir, siguiendo lo promulgado en la *Constitución de Bayona*, asume tener *competencias para autorregularse, a fin de disponer de libertad de producción, de intercambio y de distribución de la riqueza regional en el espacio interior como exterior*. Con esta finalidad, reivindica, deliberadamente, que formen parte de su demarcación territorial las provincias de Popayán, Pasto, Barbacoas y Panamá, que venían siendo los mercados naturales de la provincia de Quito desde la segunda mitad de 1700.

Sin embargo, a pesar de lo dicho, se argumenta que el *Manifiesto de Quito de 1809* no es un *Acta de Independencia*, ya que su propósito no es ir más allá de propugnar la *autonomía de Gobierno*, sin rebasar el límite de *desconocer la soberanía* que se la hace descansar en España y en su rey legítimo Fernando VII (Rodríguez, 2011: 122). Pero, no obstante, parece innegable que se trata de un discurso revolucionario porque rompe con la institucionalidad española y marca que son la *Unión de Provincias* las constituyentes de la Junta Suprema, toda vez que en la división política administrativa (virreinos y capitanías generales) establecida por

la Monarquía en el siglo XVIII no encuentra salida para defender y fomentar su proyecto de desarrollo productivo manufacturero. Para definir la estructura de gobierno del Estado sigue la misma lógica de las reformas borbónicas de atar a las competencias políticas administrativas territoriales, las de hacienda pública, justicia, negocios externos y militares, reivindicando una vez más la visión de que la región, constituida por la *Unión de Provincias*, es el “todo”.

La reacción en cadena contra la ruptura del orden colonial no tarda en darse. Es una respuesta que tiene que suscitar una acción inmediata de fuerza contundente de los virreinos de Santa Fe y de Lima, porque el movimiento rebelde de Quito significa el repudio a su derecho de ser reconocidos como gobiernos superiores, a los cuales las provincias americanas están sometidas en lo político-administrativo, de conformidad con la división política de la Corona construida en la segunda mitad del siglo XVIII.

Conlleva también el rechazo de las provincias *ganadoras* de Guayaquil (Hidalgo, 2009) y de Cuenca (Quishpe, 2009), que ven en la ruptura de la institucionalidad española una amenaza al tejido económico y social construido al amparo de las medidas de política pública implementadas por los respectivos estados provinciales, dominio de la burocracia estatal española. Pero, también, suscita la recusa de las provincias de Popayán y Pasto, que ven vulnerados sus intereses alcanzados con el patrocinio de la Corona, pues, no obstante la importancia mercantil de estos territorios para Quito, esta última provincia no encarna aspiraciones económicas decisivas para el desarrollo de las primeras, por lo que Popayán y Pasto muestran fidelidad al Consejo de Regencia y son, hasta el último, territorio de reducto realista (Valencia, 2009).

Dado lo anterior, se crean condiciones para que se sumen y conjuen todas las fuerzas precedentes a fin de proveer de recursos y tropas para armar ejércitos con los que sofocar la Revolución de Quito de 1809 (De la Torre, 1990: 243-244; Martínez y Montero, 2007; Ponce, 2009; Rodríguez, 2011: 121-122). El levantamiento de Quito de 1809 termina con la masacre del 2 de agosto de 1810, por lo que se debe observar el siguiente acontecimiento para medir la repercusión de Quito a los hechos dados.

6. El Estado soberano de Quito, forma de Estado confederado de provincias y segunda opción de Estado escogida por la clase terrateniente-comercial quiteña para radicalizar su postura en defensa de su proyecto de desarrollo productivo regional

En quinto lugar, las circunstancias anotadas, lejos de aplacar la insurrección de la provincia de Quito, la radicaliza. El 12 de septiembre de 1810 llega a Quito Carlos Montúfar y Larrea (hijo de Juan Pío Montúfar y Larrea, segundo marqués de Selva Alegre y presidente de Junta Suprema de Gobierno de Quito) en calidad de Comisionado del Consejo de Regencia de España que reemplaza a la Junta Suprema Central de Gobierno, quien decide convocar una segunda junta denominada Junta Superior de Gobierno de Quito.

El 22 de septiembre de 1810 se reúne esta Junta presidida por el conde Ruiz de Castilla, Juan Pío Montúfar y Larrea como vicepresidente, el obispo de Quito José Cuero y Caicedo (vicepresidente de la Junta Suprema de Quito) y el comisionado Carlos Larrea y Montúfar, como miembros natos; adicionalmente, integrada por once vocales (de los cuales siete habían sido miembros de la primera junta): del clero (2), de la nobleza (2) y uno de cada barrio de la ciudad de Quito, todos ellos elegidos, composición que recuerda y sigue el espíritu de lo establecido en la *Constitución de Bayona* (Martínez y Montero, 2007). El 9 de octubre de 1810 la Junta Superior de Gobierno declara su autonomía respecto al gobierno del Virreinato de Nueva Granada y asume la competencia de “Capitanía General”, dependiente directamente del Consejo de Regencia de España (Martínez y Montero, 2007).

En junio de 1811, el Consejo de Regencia de España aprueba, hasta que resuelvan las Cortes de Cádiz, lo decidido por la Junta Superior de Quito convocada por su Comisionado Regio Carlos Montúfar y Larrea, que, entre otros puntos adicionales a lo marcado en el párrafo precedente, organiza y elige los diputados para las Cortes de Cádiz el 23 de octubre de 1810, cumpliendo lo dispuesto por el Consejo de Regencia de España el 1 de enero de 1810. Lo ratificado por el Consejo de Regencia de España, así como la existencia de la segunda junta y lo por esta decidido, es rechazado por el Virrey del Perú y por las provincias de Guayaquil y Cuenca (Ponce, 2009: 238; Martínez y Montero, 2007).

¿Cómo entender las reacciones adversas del virreinato y de las provincias mencionadas, cuando, en apariencia, la provincia de Quito logra

encontrar un camino para, en el marco de la institucionalidad española —dado que el Consejo de Regencia de España envía a su Comisionado Regio para crear una junta de gobierno, y luego este Consejo es el que da su conformidad a lo decidido por la Junta Superior de Gobierno de Quito hasta que las Cortes de Cádiz resuelvan—, para reivindicar su aspiración de autonomía, a fin de defender su proyecto de desarrollo contrapuesto a la política pública española? Ahora aparece que el Virrey, Gobernadores y Cabildos de las provincias de Guayaquil y de Cuenca son los que se oponen a la autoridad que gobierna a España a nombre del rey Fernando VII.

Sin embargo, la vía seguida por la provincia de Quito para que se le reconozca su autotomía de gobierno, aunque halla el respaldo del Consejo de Regencia de España, de todas maneras violenta la institucionalidad española consagrada a mediados del siglo XVIII de instituir a los virreinos y capitanías generales como la división político administrativa de España en la América española; y, en ese contexto, Quito es una provincia del Virreinato de Nueva Granada que pretende que se le otorgue el estatus jurídico de capitanía general para desvincularse de su dependencia con el Virrey de Santa Fe y empezar actuar como Gobierno directo (situación que le había concedido la *Constitución de Bayona*), solo subordinada al Consejo de Regencia de España.

Dado lo anterior, se entiende la reacción del virreinato y de las provincias señaladas, pero, esa misma reacción, induce a las élites provinciales de Quito y a sus ideólogos a convencerse que encontrar una *solución de autonomía* dentro de la institucionalidad española siempre resultará incierta y frágil, precisamente, porque su proyecto de desarrollo no calza con los objetivos de la política pública española.

Las circunstancias anotadas dan lugar a que la provincia de Quito dé un nuevo paso adelante en la línea de intensificar su estrategia para resolver su problema de cómo dar viabilidad a su proyecto de desarrollo. En efecto, de la *autonomía*, que ven ya como insuficiente e infructuosa, se piensa ahora en propugnar la *soberanía* como recurso definitivo para impedir seguridad política y jurídica a su proyecto de desarrollo provincial. Los acontecimientos que se reseñan a continuación se enlazan entre sí para llegar al resultado deseado.

El 11 de octubre de 1811, el conde Ruiz de Castilla es obligado a abandonar la Presidencia de la Junta Superior de Gobierno, debido a las presiones de un sector de las élites quiteñas, los “sanchistas” y por movimientos populares (Ponce, 2009: 238). Este hecho conduce a que, el

4 de diciembre de 1811, se convoque al *Soberano Congreso de Quito*, compuesto por 18 representantes de las ciudades de la sierra, dominado por los “montufaristas”, cuyos partidarios ganaron muchas de las elecciones (Ponce, 2009: 238). El Congreso nombra al obispo de Quito José Cuero y Caicedo (vicepresidente de la Junta Suprema de Quito y miembro nato de la Junta Superior de Gobierno de Quito) como presidente y a Juan Pío Montúfar y Larrea (presidente de la Junta Suprema de Quito y vicepresidente de la Junta Superior de Gobierno de Quito) como vicepresidente.

Según Ponce, la amenaza creciente de las provincias realistas que rodeaban a Quito convence a numerosos representantes, entre ellos varios “montufaristas”, de que había llegado el momento de cortar relaciones con el Consejo de Regencia (Ponce, 2009: 238-239). Sin embargo, como va a verse en lo inmediato, el *proyecto político-constitucional de reivindicar soberanía de la provincia de Quito* va más allá de propugnar la ruptura de vínculos con el Consejo de Regencia de España. Es que, el 15 de febrero de 1812, el Congreso promulga el *Pacto Solemne de Sociedad y Unión entre las Provincias que forman el Estado de Quito*, conocido como la *Constitución del Estado de Quito de 1812*, y dicha norma suprema contempla una nueva forma de Estado y de relación con España y el Rey, que rebasa el marco normativo institucional español:

1. En sus artículos 1 y 9, comienza por marcar, siguiendo de manera explícita la *Constitución de Bayona*, que son las “provincias (las) constituyentes” del Estado de Quito. En tal sentido, el Estado de Quito establece una nueva división política administrativa, por la cual los antiguos corregimientos que integran la provincia de Quito son constituidos como las “ocho provincias libres representadas en este Congreso y unidas indisolublemente (que) [...] formarán para siempre el Estado de Quito”.
2. En los *considerandos* o *exposición de motivos* de la *Constitución del Estado de Quito* se precisa que las provincias son las constituyentes del Estado de Quito, porque en ellas reside la “soberanía”, en razón de que el “pueblo soberano del Estado de Quito (se halla) legítimamente representado por los diputados de las provincias que lo forman”.
3. En el artículo 2 se da a conocer la nueva forma de Estado que conforman las provincias. Se señala que la “unión indisoluble” de las “provincias constituyentes” configuran la forma de “Estado confederado”, que se caracteriza, precisamente, porque en las provincias o estados que lo integran radica la soberanía, y que fue la

modalidad de estado previo y antecedente a la forma de Estado federado de Norteamérica donde los Estados confederados (1781) delegan a favor del Estado federal (1787) su soberanía para crear un gobierno común o general (políticas y leyes nacionales), a cambio de conservar su autonomía para el gobierno interno (autarquía político-administrativa) y competencias legislativas para generar y modificar sus propias normas institucionales de organización y funcionamiento de cada uno de los Estados federados (Gómez-Reino, 2005: 3-4; Gamas, 1996: 119-122; Ruiz, 2010).

4. En el mismo artículo 2, se dispone el carácter “soberano” e “independiente” del Gobierno del Estado de Quito “en cuanto a su administración y economía interior” con respecto “de otro Estado o Gobierno”, pero, sin llegar a plantearse la constitución de un Estado federado para establecer un gobierno común, sí manifiesta “la disposición y acuerdo del Congreso General [a] todo lo que tiene trascendencia al interés público de toda América, o de los Estados de ella que quieran confederarse”.
5. En el artículo 5 se norma que este Estado de Quito “reconoce y reconocerá por su Monarca al señor don Fernando VII [...] *sin perjuicio de esta Constitución* (énfasis añadido)”. El artículo es el sustento para hilar el argumento que ningún Estado que propugna ser soberano e independiente termina por reconocer como suyo al rey de otro Estado, y que, por tanto, con ello se evidencia que la *Constitución del Estado de Quito* es otro intento más para reivindicar autonomía (no soberanía), en el contexto del marco normativo institucional de España (Morelli, 2002; Rodríguez, 2006, 2011).

Para Morelli, dentro de los “límites de la legalidad” (Morelli, 2002: 338), la propuesta quiteña es constituir una “republica confederal al interior de la monarquía”. Según expresa, en lo que atañe a la

Monarquía española, muchos han visto en el artículo 2 del *Pacto* la voluntad de construir un Estado independiente. Pero esta interpretación contradice el artículo 5, el cual reconoce como monarca del nuevo Estado al rey español. En realidad, el término “independencia” del segundo artículo no hace referencia al imperio, sino a los otros territorios americanos, y de manera particular al Perú y la Nueva Granada, los virreinos a los que la Audiencia había estado sujeta. En efecto, otro de los motivos que había llevado a los quiteños a formar las juntas era la voluntad de separarse definitivamente de la influencia de Lima y Santa Fe y crear un gobierno autónomo (Morelli, 2002: 350).

Dado lo anterior, Morelli concluye que, en realidad, “los quiteños intentan construir [...] una república en su sentido clásico, o sea, un gobierno formado por las tres componentes del uno, los pocos y los muchos”. La “república o gobierno mixto” es el “equilibrio de tres poderes soberanos”: el uno, el Rey; los pocos, el Congreso Supremo (representantes o diputados de los pueblos); y los muchos, las ciudades o cabildos (municipios) (Federica Morelli, 2002: 344, 345, 348, 351).

Este enfoque es contrapuesto al que se viene desarrollado. Aunque se concuerda con Morelli que la forma de Estado confederado, contenida en la *Constitución del Estado de Quito*, tiene “gran influencia (del) modelo holandés”, se discrepa con la afirmación de que la “ semejanza (sea) [...] con la forma confederada (y) [...] en el hecho de que los depositarios de las soberanías de las provincias eran las ciudades. Contrariamente al caso estadounidense, donde los sujetos políticos fundamentales [...] fueron las colonias y sucesivamente los estados” (Morelli, 2002: 353). Como se ha visto, todo el dilatado proceso emprendido por los quiteños desde inicios del siglo XIX se cifra en reivindicar, en un primer momento, la *autonomía* y, posteriormente, la *soberanía* de las provincias constituyentes del nuevo Estado de Quito, es decir, en propugnar que son las *provincias* y no los *cabildos* los gobiernos o la división político-administrativa.

La *Constitución del Estado de Quito* postula, desde sus *considerandos* o *exposición de motivos*, que el “pueblo soberano del Estado de Quito (está) legítimamente representado por los diputados de las provincias libres”, toda vez que, en el artículo 3 de la norma suprema, se dispone que el “Gobierno del Estado de Quito será siempre popular y representativo”; por eso, en cuanto soberanas, las provincias son las “constituyentes” del Estado de Quito.

En el modelo de Estado confederado de los Países Bajos —el modelo holandés al que alude Morelli— ocurre algo similar: son las provincias o los estados los que mantienen la soberanía como depositarios de sus respectivos pueblos (no las ciudades o cabildos), y el Rey es una figura funcional, cuya autoridad se está en predisposición de acatar, condicionado, por un lado, al respeto de su gobierno interno; y, por otro lado, a que cumpla funciones

de gobierno común, especialmente en el financiamiento de la estructura y gasto militar para su defensa. Se trata, por tanto, de un Rey sujeto a las limitaciones impuestas por las provincias o estados soberanos, y, precisamente, cuando al Rey le resulta cada vez más difícil seguir cumpliendo tal papel, porque va agudizándose la crisis financiera de la Corona, es cuando entra en crisis esta forma de Estado confederado (Estríngana y Ruiz: 1998).

El artículo 5 de la *Constitución del Estado de Quito* deja claro que el reconocimiento al Rey del Estado de España es, y no puede soslayarse, “*sin perjuicio de esta Constitución (énfasis añadido)*”, esto es, un Rey sujeto a las limitaciones impuestas por los Estados soberanos “de toda la América, o de los Estados de ella que quieran confederarse”, como se precisa en el artículo 2.

Entonces, para concluir, no hay la pretendida contradicción de la *Constitución del Estado de Quito* entre los contenidos, de una parte, de los considerandos y de los artículos 1, 2 y 3; y, de otra parte, del artículo 5, con la finalidad de inferir, de dicha supuesta discordancia, que aquello evidencia que los quiteños a lo máximo que aspiraron es a defender su autonomía, pero siempre dentro de los límites de la legalidad, es decir, formando parte integrante de la monarquía española, razón por la que estaba lejos de sus empeños reclamar una nueva forma de Estado confederado, esto es, descentralizado, integrado por provincias o estados soberanos, lo cual rompe con la institucionalidad del Estado absolutista, unitario y centralista, creado por la España de los Borbones en el siglo XVIII.

6. Como ya se expresó, el artículo 3 de la *Constitución del Estado de Quito* norma que el “Gobierno del Estado de Quito será siempre popular y representativo”, y, en virtud de lo anterior, se está en la atribución de sostener en la *exposición de motivos* que el “pueblo soberano del Estado de Quito (está) legítimamente representado por los diputados de las provincias libres”.
7. En el artículo 6 se marca, con toda claridad, que el Estado de Quito avanza a crear su propio marco normativo o institucionalidad, pero, mientras aquello se da, las “leyes patrias que hasta el presente han gobernado y que no se opongan a la libertad y derechos de este pueblo y su Constitución quedarán en toda su fuerza y vigor por ahora y mientras se reforman por la Legislatura”.

8. El artículo 7, siguiendo esta lógica constitucional contundente, resalta que la expresión de la “soberanía popular” se cristaliza en la Constitución, producto de un Congreso Constituyente, en razón de que la “representación nacional de este Estado se conservará en el Supremo Congreso de los diputados representantes de sus provincias libres”. Y es que, en las “provincias constituyentes” —como se pone de manifiesto en el artículo 9—, descansa, como se ha dicho, la soberanía del pueblo del Estado de Quito.
9. En los artículos 8 y 9 se dispone que la forma de Estado confederado se complementa con un Gobierno republicano con tres poderes equilibrados que se autocontrolan: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. “El primero se ejercitará por un presidente del Estado [...]. El Legislativo se ejercitará por un Consejo o Senado compuesto de tantos miembros cuantas son las provincias constituyentes [...]. El Poder Judicial se ejercitará en la Corte de Justicia, por cinco individuos, de los cuales cuatro serán jueces que turnarán en la Presidencia de la Sala, y un Fiscal, nombrados todos por el Congreso”.
10. En los artículos 10, 34, 35 y 36 se establece con precisión, como reflejo del gran progreso de la técnica constitucional alcanzada, las competencias del Poder Legislativo: a) “Tribunal de censura y vigilancia para la guarda de esta Constitución, protección y defensa de los derechos del pueblo, (y censura de) los miembros del Poder Ejecutivo y Judicial” (art. 10); b) legislar sobre las normas o “reformular la práctica de los juicios civiles y criminales en todos los tribunales del Estado: la formación de reglamentos [...] tanto en lo político y económico, como en lo militar; la corrección y enmienda de las leyes perjudiciales a nuestra libertad y derechos, y la formación de otras análogas [...], siendo reservada a solo él la interpretación de las dudosas” (art. 35); c) legislar sobre la creación o supresión de tributos, ya que es “peculiar y privativo de este Poder el arreglar toda especie de tasas, contribuciones y derechos que deban exigirse, tanto en la cantidad como en el monto de su recaudación y ramos [...]” (art. 35); y d) “al Poder Legislativo le toca también señalar las pensiones y sueldos que deban gozar los empleados y funcionarios públicos” (art. 36).
11. En los artículos 23 y 24 señala la estructura institucional para el desempeño del Poder Ejecutivo, así como el establecimiento

de una burocracia estatal profesional para el servicio público. En efecto, se determina que el Poder Ejecutivo dispondrá de “ramos de la Administración Pública y de Hacienda y de Guerra [...] igualmente los ramos de industria, educación y prosperidad pública, y de todos los establecimientos dirigidos a ese fin” (art. 23); e igualmente se fija que el “Poder Ejecutivo proveerá [...] todos los empleos civiles, militares, económicos y de Hacienda en todo el Estado siendo en propiedad, pues las vacantes en ínterin solo se proveerán por el presidente” (art. 24); y, por último,

12. Los artículos 45 y 46 se demarcan y estipulan las competencias del Poder Judicial, pues la “alta Corte de Justicia (asume) todos los casos, o cosas que las leyes han dispuesto con respecto a las extinguidas audiencias sobre las materias civiles y criminales contenciosas [...]” (art. 45); mientras que se especifica que los “tribunales inferiores de primera instancia, los de los corregidores, alcaldes ordinarios, jueces de policía y los pedáneos no son parte de la Representación Nacional, ni tampoco las municipalidades que al presente existen, o en adelante se establezcan” (art. 46).
13. De lo expuesto se puede observar que la *Constitución del Estado de Quito* tiene su base en la *Constitución de Bayona*, pues es deudora de esta en que ambas propugnan que la *soberanía descansa en el pueblo, delegada a las provincias soberanas*, y que, por lo mismo, son las constituyentes de la asamblea de diputados. En cambio, va más allá de la *Constitución de Bayona* en tanto establece una nueva forma de Estado, la confederada, y un gobierno republicano.

El Virreinato del Perú y las provincias *ganadoras* de Guayaquil y de Cuenca no cesan en su asedio a la provincia de Quito. El virrey de Lima Juan Fernando de Abascal envía a Guayaquil a Joaquín Molina, nombrado por el Consejo de Regencia de España presidente de la Audiencia y gobernador de la provincia de Quito, en sustitución del conde Ruiz de Castilla, y asume la autoridad sobre esta provincia, que es parte del Virreinato de Nueva Granada (Landázuri, 1983: 115-116). Joaquín Molina gobierna desde noviembre de 1810 hasta junio de 1812, fecha en la que es relevado por el militar profesional mariscal de campo Toribio Montes, también nombrado por el Consejo de Regencia de España. El arribo de Toribio de Montes, que trae consigo al coronel Juan Sámano y nuevos refuerzos desde el Perú, da lugar a redoblar los combates con

las fuerzas insurgentes quiteñas, que terminan siendo desmanteladas; no obstante, la resistencia contra Toribio Montes es “tenaz y estuvo llena de episodios que favorecieron a uno y otro bando. Quito agotó todos sus esfuerzos y el Obispo-Presidente no vaciló en usar aún sus esfuerzos espirituales para unificar a la población en torno a la causa patriota [...]. (Así y todo) el avance de Montes resultó incontenible y el 8 de noviembre de 1812 el ejército realista entró en Quito” (Landázuri, 1983: 116).

La batalla final se realiza en Yaguarcocha (Ibarra) y el coronel Juan Sámano acaba con lo que resta de las fuerzas rebeldes quiteñas y fusila a varios de sus líderes. Con lo cual se restablece el poder español en Quito, por lo que la Presidencia de la Audiencia y Gobernación de la provincia de Quito, trasladada a Cuenca desde la Junta de Gobierno de Quito, es restituida a la capital en julio de 1817. El presidente de la Audiencia y gobernador de la provincia de Quito Toribio Montes es sustituido en 1817 por el teniente general Juan Ramírez, quien, a su vez, es relevado en 1819 por el general Melchor Aymerich, gobernador de la provincia de Cuenca, que ocupa de manera interina dichos cargos hasta diciembre de 1821, cuando es reemplazado por el general Juan de la Cruz Mourgeón; este último, en realidad, es nombrado Virrey de Nueva Granada, cargo que debía asumir cuando consiga reconquistar por lo menos las dos terceras partes del territorio del Virreinato, mientras tanto es capitán general de la provincia y presidente de la Audiencia de Quito. No obstante, como llega enfermo a Quito, muere en esta ciudad en abril de 1822, debido a lo cual Melchor Aymerich vuelve a desempeñarse de forma interina como presidente de la Audiencia y gobernador de la provincia de Quito para, un mes más tarde, capitular ante el general Antonio José de Sucre, luego de la batalla de Pichincha del 24 de mayo de 1822 (Landázuri, 1983: 117).

Antes de este último episodio, que pone término al poder español en la provincia de Quito, vale resaltar un suceso que ocurre en 1818 y que permite transparentar los nexos que, desde los preámbulos de la creación de la Junta Suprema de Gobierno de Quito hasta la última resistencia de las fuerzas insurgentes quiteñas, se tejen entre las élites provinciales de Quito, los abogados docentes de la universidad quiteña y del Colegio San Fernando, y los abogados de la burocracia estatal de la Audiencia y del Tribunal de Cuentas de Quito. En efecto, en el año indicado se aborta un “complot organizado por el doctor Antonio Ante, viejo patriota de 1809, para asesinar a los españoles el jueves santo de 1818. El plan fue descubierto, Ante fue gravemente herido y enviado a

Ceuta, presidio español en el norte de África, en donde permaneció varios años” (Landázuri, 1983: 118).

Pues bien, el doctor Antonio Ante es discípulo de Eugenio Espejo y su cercanía a él se refleja en que participa como testigo del matrimonio de José Mejía Lequerica con Manuela de Santa Cruz y Espejo, hermana de su maestro; es responsable de dar a conocer al conde Ruiz de Castilla que ha cesado en su cargo de presidente de la Audiencia y gobernador de la provincia de Quito, una vez que se crea la Junta Suprema de Gobierno. Ejerce, hasta 1806, el cargo de abogado defensor de pobres, cuando es reemplazado por el doctor Manuel Rodríguez de Quiroga, la cabeza más importante y representativa del pensamiento político administrativo de la rebelión quiteña.

El doctor Quiroga se desempeña como secretario y catedrático de derecho de la Universidad de Quito y del Colegio San Fernando, y, junto a su compañero de estudios Juan de Dios Morales (otro de los ideólogos relevantes que imprime dirección política al proyecto de desarrollo de la provincia de Quito), a la par que con Antonio Ante, acuden a la invitación a la hacienda de Chillo de Juan Pío Montúfar, Marqués de Selva Alegre, en la navidad de 1808, donde, se presume, se planifica la trayectoria que debe seguir el movimiento de resistencia quiteña a los objetivos de la política pública que aplica España.

Establecida la Junta Suprema de Gobierno, Quiroga debía ocupar el Ministerio de Gracia y Justicia, y Morales el Despacho de Negocios Extranjeros y de Guerra. Por su participación en la Revolución del 10 de agosto de 1809, Manuel Rodríguez de Quiroga, Juan de Dios Morales, Juan Pío Montúfar y el capitán Juan Salinas comparten el mismo destino de permanecer encerrados en el convento de la Merced, mientras esperan ser juzgados por su participación en la Junta Suprema de Gobierno de Quito.

Por su parte, Juan de Dios Morales es defensor de Eugenio Espejo, cuando es procesado basándose en una declaración tomada en Riobamba el 17 de septiembre de 1787, y uno de los padrinos del matrimonio entre Mejía y Manuela de Santa Cruz y Espejo; ocupa el cargo de Oficial Mayor de la Secretaría de la Superintendencia (1790) y posteriormente es Secretario de la Real Hacienda y Comandancia General en tiempos del conde Ruiz de Castilla. Es también catedrático de la Universidad de Quito y le inicia en los estudios de jurisprudencia en la Universidad a Manuel Rodríguez de Quiroga. La proactividad de Juan

de Dios Morales Leonín, de Manuel Rodríguez de Quiroga, de Francisco Javier Ascázubi, abogados y gestores del discurso y de la arquitectura político institucional del movimiento rebelde quiteño, al igual que el capitán Juan Salinas y Zenitagoya, entre otros, termina con la matanza de los próceres del 2 de agosto de 1810 (De la Torre Reyes, 1990: 172-174; Paladines, 1983: 196; y 2009: 88, 89, 100). La tabla 14 muestra el involucramiento y toma de posición de la burocracia del estado provincial de Quito en los sucesos consecutivos tendientes a reivindicar su proyecto político administrativo autonómico y soberanista para resistir la política pública de la Corona.

Tabla 14

Posicionamiento de la burocracia civil de la provincia de Quito en su proyecto autonómico y soberanista (1809-1812)

Organismos	Funcionarios públicos	Criollos realistas	Criollos insurgentes	Español realista	Españoles insurgentes	Indiferente Criollo-español	Otros	Total
Real Audiencia	Presidencia	2		2		1		5
	Secretaría Superintendencia	1	6					7
	Escribano de Cámara y Gobierno	2	1					3
	Relatores	2						2
	Oficial Mayor de Cámara	1	2					3
	Abogados (habilitados y suspensos)	5	31			3	1	40
	Escribanos	4	7			2		13
	Procuradores	1	5			2		8
	Subtotal:	18	52	2		8	1	81

Continúa en pág. siguiente

Organismos	Funcionarios públicos	Criollos realistas	Criollos insurgentes	Español realista	Españoles insur- gentes	Indiferente Criollo-español	Otros	Total
Real Hacienda	Administración central	1	6		1	1		9
	Tribunal de cuentas		2	3				5
	Juez de tierras provincial	1						1
	Contaduría general de rentas		1		1	1	1	4
	Administración de alcabalas	2	1	1		1		5
	Administración de correos	2	3					5
	Rentas de estanco (Abolido por la Junta)	2	3	1				6
	Aguardiente	2	2			1		5
	Resguardo de Rentas Reales*	1	1	1	1	1		5
	Contaduría general de tributos	1	1	1			1	4
	Administración general de temporalidades	1	2	1				4
	Juez de comercio		1					1
	Subtotal:	13	23	8	3	5	2	54
Ayuntamiento	Ayuntamiento: alcaldes	2						2
	Regidores	1	8	2		1		12
	Hospicio de pobres		1					1
	Alcaldes de hermandad	5	2					7
	Juez de Policía		1	1				2
Subtotal:	8	12	3	0	1	0	24	
Totales:		39	87	13	3	14	3	159
Porcentajes:		0,25	0,55	0,08	0,02	0,09	0,02	1,00

(*) No incluye soldados.

Fuente: Alonso Valencia Llano (1992: 96). Elaboración propia.

CAPÍTULO IV

La Constitución de Cádiz y el Estado nacional, unitario y centralista como proyecto militar de Bolívar, a fin de dar viabilidad a las guerras por la independencia de la naciente República de Colombia (1812 a 1821)

1. La Constitución de Cádiz y la forma de Estado nacional, unitario y centralizado (1812)

MIENTRAS SE PRECIPITAN los acontecimientos descritos en el punto anterior, en España, el Consejo de Regencia consigue convocar a un congreso constituyente de diputados españoles y americanos para expedir una norma suprema, conocida como la *Constitución de Cádiz*, el 19 de marzo de 1812, es decir, prácticamente al mes de promulgada la *Constitución del Estado de Quito*. El enfoque prevaleciente es que el texto gaditano tuvo y sigue teniendo:

Una importante presencia en Hispanoamérica [...] (En efecto, esa marcada influencia se evidencia desde) los primeros intentos del constitucionalismo republicano, entre 1810 y 1830, los nacientes Estados hispanoamericanos [...] En la mayoría de ellos se impuso el modelo constitucional del liberalismo decimonónico y en unos pocos se implementaron cartas magnas conservadoras. Las llamadas “repúblicas de orden y progreso”, de fines de aquella centuria, incorporaron elementos positivistas a la concepción del derecho constitucional en Hispanoamérica y dieron un impulso final a la codificación jurídica del orden liberal. Fue esta la plataforma legal y política que impugnarón, desde las primeras décadas del siglo XX, los movimientos y organizaciones nacionalistas [...] Desde México hasta Brasil, desde Venezuela hasta Argentina, pasando por los países centroamericanos, caribeños y andinos, varias generaciones [...] defendieron la recodificación constitucional del liberalismo decimonónico, heredada de Cádiz, por medio de mecanismos redistributivos de los derechos sociales como las reformas agrarias, el control de los recursos naturales por parte del Estado, la alfabetización y la urbanización. Contrariamente a lo que generalmente se piensa, los populismos

y las revoluciones latinoamericanas del siglo XX no fueron procesos sociales y políticos ajenos a la tradición constitucionalista, pues no buscaron ni lograron deshacerse totalmente de las bases del gobierno representativo y de los derechos civiles y políticos, consagrados en Cádiz (Luna, Mijangos y Rojas, 2012: 11-12).

No se duda de la trascendente y prolongada ascendencia de la *Constitución de Cádiz* en el ordenamiento jurídico político de Hispanoamérica, pues, tal como se asienta en la larga cita precedente, dicha norma constitucional encierra rupturas de corte liberal que resquebrajan la estructura político-administrativa del Estado absolutista de la dinastía borbónica española implantada en el siglo XVIII. Sin embargo, para poder contrastar los principios constitucionales que adopta la *Constitución de Cádiz* con las ideas y cimientos de la organización política administrativa que se vienen discutiendo, se vuelve preciso identificar los fundamentos constitucionales que contiene dicha Carta Magna, según lo puesto de relieve en el último balance crítico, efectuado a propósito de someter a revisión los doscientos años de constitucionalismo en Hispanoamérica (1812-2012). La lógica del discurso de la Constitución de Cádiz es la que sigue:

1. En el artículo 3 se destaca que la *soberanía* reside esencialmente en la *Nación*, y por lo mismo pertenece a esta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales (Constitución de Cádiz, 1812. Según versión del texto original; énfasis añadido).

De manera que la *Nación* constituye el “*todo*”, pues, según el debate realizado, no cabe fraccionar la soberanía. Esta concepción de la soberanía da lugar a que las *provincias o estados*, que venían siendo miradas como el “*todo*”, pasarán a ser la “*parte*”.

Entonces, puede observarse que los liberales españoles del Nuevo Régimen, así como los absolutistas o monárquicos del Antiguo Régimen, defienden por igual el principio constitucional centralista inserto en la *Constitución de Cádiz* y que la caracteriza. De suerte que la “*nación*”, esto es, España, “convertida en sujeto político colectivo superpuesto”, es la que habilita políticamente a otros sujetos, los estados o las provincias y los municipios (Portillo, 2012: 41).

Ahora bien, el paradigma constitucional centralista presente en la *Constitución de Cádiz* denota una España que sigue siendo

monárquica, responde a un Estado absolutista desde el siglo XVIII, unitario y centralista, dominada por el rey, la nobleza y el clero, donde la estructura económica prevaleciente es la agraria, los intentos de desamortizar la tierra resultan todavía fallidos por la influencia de una clase aristocrática dominante y donde Cataluña —que fuerza por industrializarse— no tiene mayor peso económico y político (Fusi, 2012: 154-164).

En ese escenario, los comienzos del siglo XIX muestran ligeros y débiles destellos del pensamiento liberal español que, por lo mismo, en el proceso de construcción de la carta Magna termina por adscribirse y ser partidario de un régimen político centralista, a pesar de que la propia dinastía borbónica da pasos en firmes para, en España, consagrar a las provincias como división política administrativa, tal como ya se señaló.

En contrario a lo que se podría esperar, Cádiz representa el momento histórico donde las *provincias españolas* no solo son soslayadas, sino que, además, deliberadamente se persigue que su presencia como sujeto político se desvanezca y, en su reemplazo, se erige un nuevo sujeto político colectivo superpuesto, la *nación*, que pasa a ser la depositaria de la soberanía.

2. A su vez, los artículos 18 y 27 establecen la forma de elección de los representantes de la nación. En efecto, el artículo 18 fija que “son ciudadanos aquellos españoles que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios, y están vecinados en cualquier *pueblo* de los mismos dominios (énfasis añadido)”, en tanto que el artículo 27 determina que las “Cortes son la reunión de todos los diputados que representan a la Nación, nombrados por los ciudadanos [...]” (Constitución de Cádiz, 1812. Según versión del texto original). Siguiendo la racionalidad puesta en evidencia en el punto anterior, el *pueblo de la nación* (art. 18), es decir, los españoles de ambos hemisferios (art. 18), constituyen los ciudadanos soberanos (art. 18) que eligen a todos los diputados que representan a la Nación (art. 27).

Sin duda, lo expresado dista mucho del derrotero seguido, al menos, por las provincias americanas. En lo que toca a Hispanoamérica, ciertamente no venía siendo el “*pueblo soberano*” (art. 18), nuevamente “un sujeto político colectivo superpuesto”, sino

los “*pueblos de cada provincia o estado*” los soberanos y competentes para elegir los representantes provinciales al congreso de diputados (Calderón y Thibaud, 2010).

El primer paso consistía en que los pueblos soberanos procedían a elegir a sus diputados provinciales; y, en un segundo paso, los representantes provinciales o de los estados pasaban a ser los constituyentes del congreso formado por los diputados provinciales, responsables de elaborar las leyes fundamentales, posterior a un debate de intereses territoriales. Parecía claro, hasta la *Constitución de Cádiz*, que en los diferentes pueblos descansaba la soberanía y, por tanto, en las provincias o estados radicaba la soberanía. Este es el camino seguido por Estados Unidos, donde, en la *Confederación de Estados*, cada uno de estos reivindica con toda su fortaleza, de manera consciente e intencional, la soberanía radicada en los estados confederados; por ello, más bien, es el exceso de soberanía lo que conduce a generar una nueva forma de *Estado federado*, a partir del cual se crea un nuevo sujeto político colectivo superpuesto, la Federación, para el gobierno común y las leyes nacionales, a cambio de que los Estados federados preserven su autonomía.

Por ello, a la luz de lo que se viene señalando, la *Constitución de Cádiz* significa un claro retroceso, si se tiene presente que las provincias o estados ven como normal y natural ser los sujetos políticos constituyentes de la forma de estado y gobierno republicano; el quiebre, por tanto, reside en que, desde la perspectiva del paradigma del Estado absolutista implantado por la monarquía española, se ancle el discurso de la *Constitución de Cádiz* en cimientos centralistas y se concluya razonando de que el pueblo es el soberano y la nación donde radica la soberanía, pues esto convenía a los intereses de la monarquía española.

3. Las provincias dejan de ser el “todo” y el territorio referente en el cual deben enfocarse sus pueblos al momento de elegir a sus representantes políticos para las Cortes. En sentido contrario, se avanza con el espíritu de diluir el papel de la provincia como soberana y división política territorial, pues, en la propia España, la elección de diputados provinciales se realiza en función de un proceso electoral ascendente que otorga el derecho a las

demarcaciones territoriales parroquiales y ayuntamientos (municipios) la competencia para elegir a quienes les gobierne y a los diputados provinciales.

En efecto, la *Constitución de Cádiz* concede a las juntas electorales parroquiales y de ayuntamientos la atribución de elegir a sus representantes políticos y a los diputados provinciales, negando la facultad de las provincias para votar directamente a sus diputados provinciales, sin que se fragmente la voluntad soberana de sus pueblos en los territorios de las parroquias y municipios que las componen. Por lo demás, en lo que atañe a la América española, dicha carta Magna dispone que son los virreinos y capitanías generales las divisiones políticas administrativas, con lo que recoge la definición dada por las reformas borbónicas en el siglo XVIII, y, en consecuencia, no incorpora la pretensión de las provincias americanas de tener el mismo rango de gobierno que las provincias españolas.

Se añade, a lo expuesto, la norma de la *Constitución de Cádiz* que se inserta a continuación por la cual las provincias, de forma calculada, se busca que continúen bajo directo dominio del Rey, y, en consecuencia, se las aparta de un gobierno elegido democráticamente; así, de manera definitiva, se clausura el carácter soberano de las provincias, tanto en España (donde sí son división política territorial) como en la América española (donde no son división política administrativa).

En el capítulo referente al gobierno político de las provincias, se señala, en el artículo 324, que el “gobierno político de las provincias residirá en el Jefe Superior nombrado por el Rey en cada una de ellas” (*Constitución de Cádiz*, 1812. Según versión del texto original). De suerte que, con ello, se deja entrever una vez más la tensión y ambivalencia entre el pensamiento liberal del nuevo régimen y los intereses monárquicos o absolutistas del antiguo régimen.

La disposición constitucional anterior, al menos en cuanto atañe a las provincias americanas, es un golpe drástico al punto central de lo que han venido siendo sus expectativas de demanda. Debe recordarse que para la política pública española, reservarse el gobierno político de las provincias americanas es su estrategia para satisfacer el triple objetivo de tal política pública:

- a. Acoplar el territorio de las provincias americanas para servir como mercado para la producción española;
- b. Desarrollar los renglones productivos americanos no competitivos con las exportaciones de España; y,
- c. Maximizar la renta fiscal de las provincias americanas para elevar los excedentes tributarios destinados a satisfacer los intereses de la política pública española.

En reacción a lo anterior, sobre todo las provincias americanas *perdedoras*, como es el caso de Quito, no ven otro camino para oponerse a la política pública española que, inicialmente, reivindicar su *autonomía* para autogobernarse y, ante lo estéril de su protesta y el asedio por parte de los Virreinos de Nueva Granada, del Perú y de las provincias *ganadoras* de Guayaquil y de Cuenca, dar el salto a demandar la *soberanía* mediante la *Constitución del Estado de Quito*.

La *Constitución de Cádiz* no recoge ni transparenta la aspiración de los pueblos de hacer de las provincias un gobierno democrático americano, y lo que representa es la consagración de principios constitucionales centralistas y monárquicos, que cierran las puertas a la pretensión de la América española de hacer de las provincias americanas división política territorial, como las provincias españolas, y respetar el tinte soberano de sus pueblos y territorios.

4. En beneficio de la *Constitución de Cádiz* es preciso terminar destacando que, como producto de la conjugación y al mismo tiempo fricción entre las fuerzas liberales y absolutistas presentes en el Congreso de Diputados Gaditanos, de todas maneras se sanciona una monarquía constitucional, es decir, un Rey sujeto a los preceptos constitucionales, circunstancia que va a dar origen a la reiterada oposición del Rey Fernando VII para que *Constitución de Cádiz* se ponga en vigencia, puesto que ve en ella una vulneración a sus derechos soberanos. Por esta circunstancia, la *Constitución de Cádiz* tiene dos períodos de implantación: 1812-1814; 1820-1823.

Está visto que la *Constitución de Cádiz*, aunque reconoce la igualdad de derechos políticos entre peninsulares y americanos, proclama la soberanía nacional, y transforma a España en una monarquía parlamentaria

con división de poderes; así y todo no es la respuesta a las pretensiones americanas, especialmente de parte de las provincias americanas *perdedoras* en los objetivos de la política pública española.

2. El proyecto militar bolivariano de Estado nacional, unitario y centralista

Los sucesos de Cádiz no detienen los progresos del independentismo de la América española. El curso de los acontecimientos va a tener dos fases de inflexión, cada una de ellas marcadas por las influencias de los dos discursos políticos administrativos que se han visto hasta ahora.

De una parte, hasta el año de 1819, las provincias americanas que declaran su independencia, así como las independizadas y anexadas a la Gran Colombia, avanzan con el pensamiento confederado de que los pueblos y las provincias son las soberanas; y, de otra parte, a raíz de ese año, el pensamiento libertario bolivariano constitucionalista trasunta las ideas centralistas de la *Constitución de Cádiz*.

Esas dos ideas constitucionalistas, descentralizadora una y centralizadora otra, van a incidir en el diseño de la arquitectura institucional del Estado y de la república de la Gran Colombia (1821), así como del estado y república del Ecuador (1830), toda vez que en el proceso del surgimiento de ambos Estados latinoamericanos se desvanece la apología de los pueblos y provincias soberanas por el discurso centralista del pueblo y la nación soberana.

No obstante, si bien en la forma constitucional este último es el camino adoptado, en la práctica es el comienzo del permanente conflicto de intereses entre las provincias o regiones que conforman Colombia (y que terminan con su desintegración), así como también con las que integran Ecuador (en 1859, igualmente, por poco concluye con su descomposición); tensión y pugna de las provincias, piel de la región, que, fundamentalmente, se centra en el debate de los objetivos de las políticas públicas y en el reparto de la renta fiscal nacional. Se verá ambos sucesos por separado, enfocándose primero en la trayectoria seguida para conformar el Estado y República de Colombia, pues este derrotero va a marcar el pensamiento constitucionalista de la formación del Ecuador.

Hasta la Primera República de Venezuela —período que va desde el 19 de abril de 1810 hasta la capitulación de Francisco Miranda, el 25 de julio de 1812—, Simón Bolívar se muestra partidario de la forma de

Estado confederado para la nueva república sudamericana integrada por la unión de provincias o estados soberanos que alcancen su independencia de España. Aunque luego de la independencia de Perú y Bolivia volverá a retomar la idea de una confederación conformada por Colombia, Perú y Bolivia contenida en la Constitución de este último país pensada por Bolívar (Morón, 2000), la derrota del bando patriota y la caída de la Primera República de Venezuela le induce a convencerse de que la independencia de las provincias que formarían parte de la República de Colombia sería imposible de lograr si se mantiene la visión de un *Estado confederado*, toda vez que estima que esa forma de estado existente en Venezuela es la causa esencial de dicho fracaso.

Su análisis consta en la *Memoria dirigida a los ciudadanos de Nueva Granada por un caraqueño* (15 de diciembre de 1812), más conocida como *Manifiesto de Cartagena*, donde establece que la forma de *Estado confederado* resulta el:

Más consecuente error que cometió Venezuela [...] (por ser un) sistema débil e ineficaz [...] (que conduce) a la anarquía. Tal era el verdadero estado de la Confederación. Cada provincia se gobernaba independientemente [...] y todos los pueblos gozan de la prerrogativa de instituir a su antojo el gobierno que les acomode [...] Caracas tuvo mucho que padecer como defecto de la confederación, que lejos de socorrerla [...] le aumentó sus embarazos [...] habiéndose [...] empeñado una competencia entre el poder federal y el provincial, que dio lugar a que los enemigos llegasen al corazón del Estado, antes que se resolviese la cuestión de si deberían salir las tropas federales o provinciales a rechazarlos cuando ya tenían ocupada un gran porción de la provincia. Esta fatal contestación produjo una demora que fue terrible para nuestras armas. Pues las derrotaron en San Carlos sin que les llegasen los refuerzos que esperaban para vencer. *Yo soy del sentir que mientras no centralicemos nuestros gobiernos americanos los enemigos tendrán las más completas victorias* [...] El espíritu de partido decidía en todo, y por consiguiente nos desorganizó más de lo que las circunstancias hicieron. Nuestra división, y no las armas españolas, nos tornó a la esclavitud [...] De lo referido se deduce que entre las causas que han producido la caída de Venezuela debe colocarse en primer lugar la naturaleza de su constitución; que, repito, era tan contraria a sus intereses, como favorable a la de sus contrarios [...] La Nueva Granada ha visto sucumbir a Venezuela; por consiguiente debe evitar los escollos que han destrozado a aquella. A este efecto presento como una medida indispensable para la seguridad de Nueva Granada, la reconquista de Caracas. A primera vista parecerá este proyecto inconducente, costoso y quizás impracticable; pero examinado atentamente [...] es imposible desconocer

su necesidad [...] porque poseyendo España el territorio de Venezuela, podrá con facilidad sacarle hombres y municiones de boca y guerra, para que bajo la dirección de jefes experimentados [...] penetren desde las provincias de Barinas y Maracaibo hasta los últimos rincones de la América Meridional [...] (Simón Bolívar, *Memoria dirigida a los ciudadanos de Nueva Granada por un caqueño*, en *Doctrina del Libertador*, 2009: 10-19; énfasis añadido).

Los sucesos del fracaso de la Primera República de Venezuela cambian radicalmente el pensamiento de Bolívar, acerca de que el *Estado confederado* sea el camino práctico para llegar a cuajar el proyecto independentista. La reivindicación de la soberanía de cada provincia solo siembra división y anarquía, y la estrategia para vencer demanda de una república unitaria y centralista que esté en condiciones de disponer de un ejército profesional, centralizado y bajo un mando único. Al tiempo que previene a Nueva Granada de no transitar por la misma errada dirección de un *Estado de unión de provincias*, busca su apoyo para la reconquista de Caracas persuadiendo de que, además, mientras España conserve territorios en América, siempre resultará frágil e inestable la independencia de Nueva Granada.

No obstante, mientras para 1812 Venezuela se estrella con la pérdida de la Primera República, Nueva Granada, en contraste, viene avanzando de manera diáfana y contundente por el derrotero de un *Estado confederado*, impuesto por las élites provinciales, que ven en la soberanía de la provincia la condición irrenunciable para construir cualquier proyecto político constitucionalista; el movimiento arranca en 1810 y, mediante un progresivo proceso constitucionalista, se postula, reiteradamente, la asociación o unión de provincias soberanas, como la alternativa idónea para el reconocimiento de la visión de desarrollo regional que encarnan las élites provinciales que lo patrocinan. En 1810, las provincias de Nueva Granada se pronuncian “juntas” para adoptar gobiernos provisionales y defender su autonomía, en el marco institucional de España; en tanto que, a partir de 1811, las provincias se erigen en estados y declaran la independencia de España.

Desde 1810, el espíritu que alienta a las Juntas Provinciales de Nueva Granada es la conformación de un *Estado confederado*. En efecto, el Congreso de Diputados Provinciales de 20 de julio de 1810 es un primer intento, aunque malogrado, de constituir una *Unión de Provincias* para consagrar la autonomía de cada una de ellas (Restrepo, 2005: 116). Sin embargo, a raíz de 1811, se organizan dos formas de estados rivales,

dispuestos a ser extensivo su modelo de organización política a las provincias que integran Nueva Granada:

- El Estado de Cundinamarca (4 de abril de 1811), partidario de una forma unitaria y centralista de estado y de un gobierno monárquico constitucionalista; y,
- La *Confederación de Provincias Unidas de Nueva Granada* (27 de noviembre de 1811) defiende una forma de estado federalista, soportado en la soberanía de las provincias y en un gobierno republicano.

De todas maneras, aparte de los anteriores, se constituyen otros estados soberanos e, incluso, hay que agregar que las provincias de Pasto, Popayán y Santa Marta se conservan fieles a España.

Luego de que se crea el Estado de Cundinamarca, el 27 de noviembre de 1811, se adhieren las provincias de Antioquia, Cartagena, Neiva, Pamplona y Tunja; no obstante, dada la posición centralista de la provincia de Santa Fe, que conforma el Estado de Cundinamarca, se produce la escisión, y las provincias indicadas conforman el *Estado confederado* en la fecha señalada.

Los Estados de Cundinamarca y la *Confederación de Provincias Unidas* despliegan, cada uno por separado, esfuerzos para atraer y aplicar su forma de estado al resto de las 15 provincias de Nueva Granada (Santa Fe, Tunja, Socorro, Pamplona, Santa Marta, Cartagena, Riohacha, Panamá, Varaguas, Chocó, Antioquia, Popayán, Mariquita, Neiva y Casanare). En esa línea, la *Confederación de Provincias Unidas* no cesa en su empeño de conseguir que el Estado de Cundinamarca forme parte de la Confederación, lo cual consigue luego de una guerra civil entre provincias que luchan por independizarse de España, gracias a que el entonces coronel Simón Bolívar —a quien la Confederación le confía el mando de su ejército— consigue su adhesión, posterior al asedio de la ciudad de Santa Fe de Bogotá, el 12 de diciembre de 1813.

Así se consigue imponer la *Confederación de Provincias Unidas* como tipo de estado para armar la República de Nueva Granada. Pero si bien esta forma de Estado cuenta con el patrocinio de las élites provinciales, que apuestan por el modelo federalista como la manera de arraigar sus particulares intereses regionales, en cambio, nuevamente, en el escenario de las luchas por la independencia de Nueva Granada, se muestra débil e incapaz política y militarmente para enfrentar la campaña española de recuperación, control y pacificación del territorio que se emprende

en 1815. Las bases para atacar a la Confederación son las provincias de Santa Marta, Popayán y Pasto, que, como se hizo mención, constituyen reductos realistas.

En 1815, la Confederación nombra a Bolívar Capitán General con el encargo de expulsar de Santa Marta al ejército español, y sus reconocidas competencias como hábil militar resultan insuficientes e infructuosas ante una forma de Estado empeñada más en defender la soberanía de cada provincia que en fortalecer la centralización política y militar de las decisiones a fin de enfrentar a las fuerzas españolas; de tal suerte que, entre 1815 y 1816, diez mil efectivos traídos de España por el general Pablo Morillo sirven para retomar el poder del virreinato de Nueva Granada sin mayor resistencia (McFarlane, 2009: 42, 45).

Si ya el *Estado confederado*, alentado por las élites provinciales, conduce a la derrota en Venezuela (1812) y resulta traumático para Bolívar, la circunstancia de que la misma forma de estado en Nueva Granada ocasiona igual desastroso final (1816), lleva a Bolívar a reafirmarse acerca de que la cristalización del proyecto independentista exige de un tipo de Estado nacional, unitario y centralista que haga de la *nación* el *todo* y de la *provincia* la *parte*. Por si los sucesos anteriores no bastasen, en 1816, Venezuela, en el Congreso de Cariaco, con el respaldo de las élites provinciales, vuelve a pronunciarse por reactivar la *Confederación de Estados Venezolanos* de 1811, y Bolívar, que conserva el mando efectivo de las tropas, es tajante en desconocer dicho mandato, al manifestar: “Aquí no manda el que quiere sino el que puede” (Simón Bolívar, *Escritos del Libertador*, volumen 10: 343, citado por Leal y Falcón, 2009: 81).

Aquello pone en claro que la implantación del tipo de *Estado nacional, unitario y centralista* es un proyecto impuesto por los militares. Es cierto que, en el horizonte de las guerras por la independencia, tal forma de Estado se la piensa como la estrategia militar idónea a fin de combatir con éxito al ejército español y, por tanto, está ideada para el corto plazo, hasta lograr la independencia de España; no obstante, es la visión que termina por estructurar a las repúblicas de ciertos países integrantes de la Gran Colombia, cuando esta se disuelve.

Entre tanto, está claro que la clase de *Estado nacional, unitario y centralista* comporta que el *estado provincial* se convierta en *Estado nacional* y la *renta fiscal provincial* en *renta fiscal nacional*, y, en consecuencia, se trata de un camino opuesto a los intereses de las élites provinciales. Bolívar es consciente de que el tipo de Estado nacional tiene todo el peso de la coerción

militar, por lo que le resulta imprescindible doblegar cualquier intento de las élites provinciales, atrincheradas en los cabildos y en sus provincias, para volver a reconstruir el proyecto de *Estado confederado* y retornar al espíritu de división política y militar que conduce a la derrota.

Con este fin, el Decreto firmado el 6 de octubre de 1817 (publicado el 30 de octubre de ese año), donde constituye el Consejo de Estado con la función legislativa de promulgar las normas de la República, es el momento de crear, también, los cargos de Gobernador Militar y de Gobernador Político (Simón Bolívar, Decreto de 30 de octubre de 1817, *Doctrina del Libertador*, 2009: 104 a 106); posteriormente, precisa las responsabilidades de ambos sometiéndolos a las competencias del Gobernador Político (electo) y a las del Gobernador Militar (designado).

En efecto, mediante *Decreto de 3 de julio de 1818* establece que el Gobernador Militar es el Gobernador de la provincia; Presidente del cabildo; y Jefe de la Alta Policía de la provincia y de la policía municipal (Simón Bolívar, Decreto de 3 de julio de 1818, *El Correo del Orinoco*, 11 de julio de 1818). Además, mediante *Decreto de 4 de diciembre de 1819*, relativo a la elección de las dignidades del cabildo, dispone que los cargos de elección deben ser ratificados por el Presidente del Cabildo, esto es, por el Gobernador Militar, quien “tiene el derecho de no conservar en sus cargos a las autoridades elegidas si las estima ineficaces, sobre todo en cuanto al apoyo de las fuerzas armadas. Esto evidentemente coloca todo el aparato administrativo local bajo el control inmediato de las autoridades militares” (Decreto de 4 de diciembre de 1819, citado por Thibaud, 2003: 436).

De esa manera, Bolívar blindó militarmente su modelo de *Estado nacional, unitario y centralista*, del cual no abrigo dudas acerca de ser la opción segura para dar sentido y viabilidad al proyecto independentista. Es la línea por donde va a transitar y es la que transparenta en su discurso de Angostura de 10 de noviembre de 1817, a propósito de crear el referido Consejo de Estado, donde recuerda lo decidido por la Asamblea de la Isla Margarita el 6 de mayo de 1816, lugar por donde empieza la invasión de Venezuela en procura de su segunda independencia, y donde al Libertador se le reconoce como Jefe Supremo de la República:

Por la *asamblea de Margarita* [...] *la República de Venezuela fue declarada una e indivisible* [...] *reunió los estados de Venezuela en uno solo*, creó y nombró un poder ejecutivo bajo el título de Jefe Supremo de la República. Así solo faltaba la

institución del cuerpo legislativo y del poder judicial. La creación del Consejo de Estado va a llenar las augustas funciones de poder legislativo [...] La Alta Corte de Justicia, que forma parte del tercer poder del cuerpo soberano, se ha establecido ya, y su instalación no ha tenido efecto, porque antes me ha parecido consultar al Consejo [...] (Simón Bolívar, *Discurso de instalación del Consejo de Estado*, en *Doctrina del Libertador*, 2009: 108-109; énfasis añadido).

La oportunidad de reiterar sus ideas contrarias al *Estado confederado*, expresadas en el *Manifiesto de Cartagena* (1812) y en su Discurso de creación del Consejo de Estado (1817), va a darse en el Discurso presentado en el segundo Congreso Constituyente de Venezuela, instalado en la ciudad de Angostura, provincia de Guayana, el 15 de febrero de 1819, donde expone las ideas centrales contenidas en su proyecto de Constitución para la República de Venezuela:

He tenido el honor de reunir a los representantes del pueblo de Venezuela en este augusto congreso [...] permitidme [...] que exponga con la franqueza de un verdadero republicano mi respetuoso dictamen en este *Proyecto de Constitución* [...] siendo vuestras funciones la de creación de un cuerpo político [...] quizás el grito de un ciudadano pueda advertir la presencia de un peligro encubierto o desconocido [...] Meditad bien vuestra elección, legisladores. No olvidéis qué vais a echar los fundamentos a un pueblo naciente [...] *al separarse Venezuela de la nación española, ha recobrado su independencia, [...] su soberanía nacional. Constituyéndose en una República Democrática, proscribió la monarquía* [...] *Cuanto más admiro la excelencia de la Constitución Federal de Venezuela, tanto más me persuado de la imposibilidad de su aplicación a nuestro Estado.* Y según mi modo de ver, es un prodigio que su modelo en el Norte de América subsista prósperamente [...] Pero [...] debo decir que ni remotamente ha entrado en mi idea de asimilar la situación y naturaleza de dos Estados tan distintos como el inglés americano y el americano español [...] *El primer Congreso en su Constitución Federal más consultó el espíritu de las provincias, que la idea sólida de formar una República indivisible y central. Aquí cedieron nuestros legisladores al empeño inconsiderado de aquellos provinciales seducidos por el [...] Pueblo Americano, pensando que las bendiciones de que goza son debidas exclusivamente a la forma de gobierno* [...] Un gobierno republicano ha sido, es y debe ser el de Venezuela; sus bases deben ser la soberanía del pueblo: la división de los poderes, la libertad civil, la proscripción de la esclavitud, la abolición de la monarquía y de los privilegios [...] Abandonemos las formas federales que no nos convienen; abandonemos el triunvirato del Poder Ejecutivo; y concentrándolo en un Presidente [...] Que el Poder Legislativo se desprenda de las atribuciones que le corresponden al Ejecutivo; y adquiera no obstante nueva consistencia, nueva influencia en el equilibrio de las autoridades. Que los tribunales sean reforzados por la estabilidad y la independencia de los jueces; por el establecimiento de jurados;

de códigos civiles y militares que no sean dictados por la antigüedad ni por reyes conquistadores, sino por [...] el genio de la sabiduría [...] *Para sacar de nuestro caos nuestra naciente República, todas nuestras facultades morales no serán bastantes sino fundimos la masa del pueblo en un todo; la composición del Gobierno en un todo; la legislación en un todo; y el espíritu nacional en un todo. Unidad, unidad, unidad, debe ser nuestra divisa [...] ¡Legisladores!* Por el proyecto de Constitución que reverentemente someto a vuestra sabiduría, observaréis el espíritu que lo ha dictado [...] *Horrorizado de la divergencia que ha reinado y debe reinar entre nosotros por el espíritu sutil que caracteriza al Gobierno Federativo, he sido arrastrado a rogaros para que adoptéis el centralismo y la reunión de todos los Estados de Venezuela en una República sola e indivisible. Esta medida, en mi opinión, urgente, vital, redentora, es de tal naturaleza que sin ella el fruto de nuestra regeneración será la muerte [...] La reunión de la Nueva Granada y Venezuela en un gran Estado ha sido el voto uniforme de los pueblos y gobiernos de estas Repúblicas. La suerte de la guerra ha verificado este enlace tan anhelado por todos los colombianos, de hecho estamos incorporados [...]* (Simón Bolívar, *Discurso de Angostura (1819), Doctrina del Libertador*, 2009: 120-121, 124, 126-128, 131, 139-140, 142-143, 146; énfasis añadido).

Entonces, resulta innegable que, para Bolívar, en el escenario de las guerras por la independencia, solo el *Estado nacional, unitario y centralista* puede conjugar y armonizar las decisiones políticas y militares que conduzcan a la victoria. De ahí, su “horror” por el Estado federal. Para él, es preciso aclarar, el *Estado confederado venezolano* es el mismo tipo que el *Estado federal de Estados Unidos*, y, por ello, no se explica que “subsista prósperamente”; no obstante, son dos modelos de Estado diferentes:

- a. En el primero, la soberanía radica en los pueblos y provincias que lo integran; y,
- b. En el segundo, la soberanía reside en el pueblo y en la federación, en tanto que en los estados federados se asienta únicamente la autonomía para gobernarse (Bohórquez, 2006).

Dejando a los diputados convocados para que debatan sobre la forma de Estado que debe consagrar la Constitución de Venezuela, Bolívar se desplaza de Angostura hacia los llanos de Apure, con el fin de enfrentar al ejército del general Morillo. Para ese momento, las tropas de Bolívar han adquirido un tinte profesional con la incorporación de un lado, de los llaneros liderados por José Antonio Páez (agrupados al ejército independentista, luego de que el general Morillo los licencia cuando venían peleando bajo el mando de José Tomás Boves, a favor de la causa de la monarquía); y, de otro lado, con la llegada, en 1818, de contingentes europeos reclutados en Londres. No obstante, si bien no llega

a ser derrotado, no consigue destruir al ejército español; circunstancia que le conduce a cambiar de frente estratégico y a decidir emprender una nueva campaña enfocada en Nueva Granada. Con ese fin, atraviesa Casanare y el páramo de Pisba, logrando, con ello, sorprender a las tropas realistas a las que vence, definitivamente, en cuatro acciones sucesivas entre las que está el triunfo de Boyacá de 7 de agosto de 1819, que libera la República de Nueva Granada del dominio español; suceso que concede a Bolívar acceso a una importante fuente de recursos militares y financieros (Leal y Falcón, 2009: 84).

En diciembre de 1819, Bolívar está de regreso en la ciudad de Angostura, convertida en capital provisional de la República de Venezuela. En tal ciudad, da su informe al Congreso de los resultados de su campaña y argumenta sobre la necesidad de unir Venezuela y Nueva Granada en una sola República.

El 17 de diciembre de 1819, el Congreso expide la *Ley Fundamental de la República de Colombia*, por la cual Venezuela y Nueva Granada pasan a conformar una única República, como *Estado nacional, unitario y centralista*, gracias a que la coyuntura de las guerras de la independencia se convierte en el fundamento para imponer el proyecto militar a las élites provinciales.

En 1821, se convoca a un nuevo congreso con el objetivo de perfeccionar la mencionada *Ley Fundamental* y promulgar una nueva Constitución, con la participación de las provincias liberadas; este congreso se reúne en Villa del Rosario de Cúcuta y concluye con la expedición de la Constitución del mismo nombre, el 30 de agosto de 1821, la cual tiene un fuerte carácter centralista.

CAPITULO V

La Constitución de Cúcuta (1821) como responsable del diseño de la arquitectura institucional del proyecto militar del Estado nacional, unitario y centralista y de su gestión descentralizada: la contradicción intrínseca de la forma de Estado constitucional aprobada

1. La primera lectura de la Constitución de Cúcuta (1821): cimentar el proyecto militar bolivariano de Estado nacional, unitario y centralizado

La *Constitución de Cúcuta* de la naciente República de Colombia parte por ratificar la *Ley Fundamental de la República de Colombia*; Ley que, en el artículo 1, dispone lo siguiente: unir en una “República las *provincias* de Venezuela y Nueva Granada [...]” (énfasis añadido). Dicha mención a las *provincias* será la última vez en que se resalta su condición de vertebradoras de la flamante República de Colombia, pues, en lo posterior, se abandona el discurso de la provincia y se avanza en la línea de consagrar, en el artículo 2, que la República constituye una “nueva *nación*”. Con lo cual, el estado provincial cede paso al Estado nacional, que troca el territorio y la renta fiscal provincial en territorio y renta fiscal nacional.

Después del preámbulo anterior, cuyo objetivo es confirmar la *Ley Fundamental*, la *Constitución de Cúcuta* se enfoca en desarrollar su propia normativa (Constitución de Cúcuta, 1821). En el artículo 2, corrobora que la “soberanía reside esencialmente en la nación” colombiana; en los artículos sucesivos, partiendo por establecer en el artículo 6 que el territorio de la República de Colombia es el mismo que comprende el antiguo Virreinato de Nueva Granada y Capitanía General de Venezuela, se comienza a tejer y configurar un modelo de *Estado nacional unitario, recientemente centralista*.

Con esa visión, el artículo 8 procede a dividir políticamente al territorio de la República “en departamentos; los departamentos en provincias; las provincias en cantones; y los cantones en parroquias”, y es que detrás de tal reparto político del territorio nacional late la intención de ejercer por parte del Gobierno central, mediante la figura de los intendentes a cargo de los departamentos, un potente control de la gestión pública, de las finanzas y de la justicia de los gobiernos locales.

Los artículos 151 y 152 disponen que el intendente sea nombrado por el Presidente de la República (art. 152) y se convierta en su “agente natural e inmediato. La ley determinará sus facultades” (art. 151). A su vez, los artículos 153, 154 y 155 redondean la filosofía constitucional de control policial de la política y de la gestión pública de las provincias y cantones por parte del Gobierno central al señalarse que, en cada provincia, habrá un gobernador subordinado al intendente del departamento (art. 153); el intendente será el gobernador de la provincia en cuya capital reside (art. 154); y, por último, si bien la *Constitución de Cúcuta* deja que sea el Congreso, mediante la promulgación de una ley, la que establezca la forma de administración de los cabildos (art. 155), se verá más adelante que el mecanismo pensado sujeta políticamente al Presidente del Municipio al gobernador de la provincia.

Con la figura de intendente de departamento, la República de Colombia (de la que forma parte Nueva Granada, donde no se logra poner en vigencia la institución borbónica de las intendencias) hace acopio de la institución de *intendencia* y la vuelve pieza clave —a la par que el Estado borbónico— para arraigar y expandir el poder centralista del Estado.

La intendencia aterriza en la América española en Cuba, en 1764, con competencias iniciales de hacienda pública y de guerra; en Nueva Granada, como se ha dicho, no se logra imponer por la reacción que despierta. En cambio, en 1782, logra su plena vigencia en el Virreinato del Río de la Plata; para 1784, logra algo prosperar en el Virreinato del Perú, para, finalmente en 1787, conseguir su total aplicación en el Virreinato de Nueva España. En ese recorrido, la intendencia aumenta sus atribuciones y queda con las siguientes facultades: gobierno, justicia, guerra y hacienda pública (Malagón, 2008: 129 y 130). Dado que, por lo común, los intendentes no eran abogados, se genera la institución de tenientes letrados, que constituyen sus asesores; los tenientes letrados resuelven juicios civiles y criminales en las provincias, mientras que la audiencia conoce los reclamos de las sentencias o fallos de los tenientes letrados.

Pues bien, la *Constitución de Cúcuta* recupera y activa la institución de la intendencia inherente al régimen jurídico español e implantada en América en el siglo XVIII por los Borbones. Su aprovechamiento persigue el mismo fin de que sirva de eslabón para ahondar la centralización del Estado, resultando ser funcional al proyecto militar para construir en la República de Colombia un *Estado Nación unitario y centralista*, en razón que la intendencia debe doblegar cualquier resistencia de las élites regionales en su empeño de reivindicar la soberanía de las provincias.

Siguiendo lo expresado en la *Constitución de Cúcuta*, la *Ley de 8 de octubre de 1821* establece, en el artículo 4, que el gobierno político de los departamentos corre a cargo de un intendente militar subordinado directamente del Presidente de la República, con las mismas competencias definidas en el régimen jurídico español. En el artículo 9, la citada Ley manifiesta que las apelaciones a la justicia ordinaria de juicios civiles y criminales resueltos por los intendentes serán conocidas por la Corte Superior del Distrito Judicial en que está comprendido el departamento; para su cumplimiento, se expide la *Ley de 14 de octubre de 1821*, la cual divide la República en tres Distritos Judiciales:

- a. Del Norte (integra Venezuela, Orinoco y Zulía);
- b. Del Centro (comprende Magdalena, Cundinamarca y Boyacá); y,
- c. Del Sur (agrupa Cauca y las provincias de Quito).

La misma ley establece la institución del teniente letrado como asesor del intendente y señala que, en caso de discordancia entre ambos, este último debe consultar con la Corte Superior de Justicia (Malagón, 2008: 132-133).

De otra parte, la misma *Ley de 8 de octubre de 1821* dispone, en el artículo 21, que el gobierno político de las provincias está a cargo de un gobernador, con las mismas facultades que el intendente (políticas, guerra, justicia y hacienda pública) y sometido a esa instancia política. A su vez, el artículo 33 de la ley en mención señala que la gestión política de los cabildos recae en un juez político, sujeto a la autoridad del gobernador de la provincia. Como recuerda Thibaud, “el reclutamiento y control de los cabildos por los militares permitió el triunfo de las necesidades bélicas por cualquier otra consideración política” (Thibaud, 2003: 451).

La reseñada visión de poder omnímodo centralista del Estado nacional configurada por el proyecto militar parecería estar, en efecto, por encima de “cualquier otra consideración política”, esto es, de la *Ley*

Fundamental de la República de Colombia y de la *Constitución de Cúcuta*, que, en sus artículos 4 y 11, respectivamente, consagran la división de poderes entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y, no obstante, con la institución de la intendencia se torna transparente el objetivo del control político de la justicia.

En resumen, el proceso independentista lleva a Bolívar a pulir su ideario de modelo de *Estado nacional, unitario y centralista, como estrategia para poder unificar las decisiones políticas y militares*, condición que la mira como imposible de soslayar si se quiere tener el triunfo en las guerras libertarias. Por eso, se inclina por este tipo de Estado y recupera la figura de los intendentes militares para garantizar el control político de las provincias y cantones, y obstruir cualquier intento de las élites provinciales por volver a replantear su forma de *Estado confederado* a fin de cristalizar sus visiones y planes de desarrollo regional. Lo visto permite, también, manifestar que, puesto que el Estado-nación representa un proyecto militar, los militares pasen a ser parte esencial y constitutiva del Estado republicano y los actores fundamentales con los que tienen que interactuar las élites provinciales para ser parte de dicho Estado. Sin embargo, las élites regionales, como se verá a continuación, logran desvirtuar el proyecto militar de Estado nacional, unitario y centralizado y darle un giro, en la práctica, para que se acomode a defender sus intereses regionales.

El proyecto militar de *Estado nacional, unitario y centralista* reduce a las provincias a apéndice del Gobierno central en la región, en virtud de la supeditación de los gobernadores a los intendentes militares que representan al Presidente de la República. Por lo anterior, las élites dejan de mirar a la provincia como objetivo estratégico a captar, con la finalidad de que el control político de la provincia les permita perfeccionar su dominio económico sobre la región; se debe recordar que capturar la provincia es, para las élites provinciales, su propósito máspreciado para alcanzar a cristalizar la autonomía de la región.

Sin embargo, puesto que con la independencia, y en franca oposición a sus ideales políticos, la república da cabida al proyecto militar de crear un *Estado nacional, unitario y centralista*, que convierte a las provincias en mera prolongación del poder del Gobierno central en la región, a las élites provinciales no les queda otra opción que regresar a mirar a los *cabildos*, sobre todo a los municipios de las capitales de provincia, como la institución a defender y a apropiarse para consolidar sus reivindicaciones regionales.

La estrategia de la que se valen para gobernar la región por medio de los cabildos es aprovechar la necesidad que tiene el Gobierno central de utilizar la red de municipios extendida en el territorio de la nueva República de Colombia, con miras a terminar de construir la arquitectura institucional del modelo de *Estado nacional unitario y centralista*. En efecto, más adelante se explicará la razón por la cual para el proyecto militar se vuelve funcional soportarse en los cabildos a fin de consolidar las finanzas públicas y la renta fiscal nacional destinadas a conferir capacidad de gobernanza a la República de Colombia, y cómo las élites provinciales se valen de ello para dar un giro a la pretensión del Estado nacional de someter a los municipios, y, más bien, ser los cabildos los que terminan por atrapar al Gobierno central.

Antes de dar cuenta de este hecho, resta por señalar los sucesos finales que concluyeron por cristalizar el proceso independentista y por afianzar la República de Colombia. A mediados de 1820, Bolívar y el general español Pablo Morillo suscriben, en Santa Ana de Trujillo, un tratado de armisticio; a principios de 1821, el general Morillo es relevado por el mariscal Miguel de La Torre. Bolívar rompe el armisticio y reanuda la guerra que termina con la Batalla de Carabobo el 24 de junio de 1824, con la que prácticamente Venezuela queda liberada.

Bolívar, entonces, puede encargar el gobierno de la República de Colombia al general Francisco de Paula Santander y emprender la campaña del Sur para la liberación de las provincias de Quito. En este escenario, y desde el mismo año en que se expide la *Constitución de Cúcuta* (1821), se renueva el descontento y se retoma el debate entre el “centralismo despótico” del Gobierno de Bogotá (encarnado en la figura de Santander, vicepresidente de Colombia, a cargo del Ejecutivo en ausencia de Bolívar) y el federalismo defendido por las provincias venezolanas, que se apoyan en la prensa para divulgar y preconizar que la “forma central, válida durante la guerra, carecía de sentido después del fin de las hostilidades. A ello se suman las molestias que ocasiona la división político territorial sancionada por el Congreso de Cúcuta, que con los recién creados departamentos no solo quedaban disueltas las provincias de 1811, sino que estos departamentos, además, quedaban en una posición de subordinación y relegados frente a Bogotá” (Leal y Falcón, 2009: 87).

Ahora bien, Santander es el arquitecto del modelo de gestión pública de Colombia porque le toca ser el encargado del Poder Ejecutivo en ausencia de Bolívar; Santander es visto como “hombre de las leyes”, el

constructor, con enfoque civilista, de la arquitectura institucional del Estado y de la administración pública. No obstante, dista de ello pues, con Bolívar, tienen la misma visión compartida del proyecto militar de *Estado nacional unitario y centralista*, ya que según Santander los “regímenes representativos” llevan encarnado el espíritu de la “discordia civil” (Thibaud, 2003: 436). Si el enfrentamiento de Bolívar y Santander no responde al hecho que el primero sea partidario del centralismo y el segundo del federalismo, entonces, cabe preguntar ¿qué provoca la discordia entre ambos?

Según Bushnell, el desencuentro surge y se torna irreconciliable con la llegada de Bolívar al Perú en 1826, a fin de emprender la campaña de su liberación. No son desavenencias de concepción política sobre el modelo de Estado las que los separan, sino el financiamiento del gasto militar para cubrir las exigencias de la guerra de independencia del Perú. Para Bolívar, sentir la presión de la negativa para obtener los fondos con los cuales enfrentar la inevitable guerra del Perú por su emancipación de España, da lugar a que piense que “Santander y el Gobierno colombiano no estaban a la altura de su misión. Pronto predijo la ruina total y ofreció renunciar, y al fin suspendió su correspondencia con el general Santander” (Bushnell, 1985: 95). La sensación de frustración de Bolívar obedece a no entenderse que mientras el Perú permanezca en poder español, y, además, en tanto el ejército realista cuente en América con territorios donde reconstruir sus fuerzas militares, la propia independencia de Colombia resulta frágil e inestable. Por eso, no abriga dudas acerca de que el “deseo de terminar la guerra en América me impele hacia el Perú [...]” (Carta de Bolívar a O’Higgins, 8 de marzo de 1822, citada por Lynch, 2009: 246).

Por su parte, Santander está a cargo de la administración del Estado de Colombia y de sus finanzas públicas, y observa preocupado el crecimiento ascendente e incontenible del gasto militar que amenaza en poner en serio peligro la capacidad de gobernabilidad de la nueva República de Colombia, ya que para los años 1825-1826 las tres cuartas partes del presupuesto del Estado se destina a costear la partida del ejército colombiano (Bushnell, 1985: 122). Es más, Thibaud evidencia que para 1824-1825 el gasto militar representa el 116% de la renta del estado (Thibaud, 2003: 450). En consecuencia, la tensión que quiebra los lazos de amistad de Santander y Bolívar tiene asidero en sus visiones encontradas sobre cuál debe ser su papel para dar viabilidad y sostenibilidad a la

nueva República de Colombia: la del primero se focaliza en fortalecer las finanzas públicas para apuntalar la gobernabilidad del Estado, mientras que la del segundo se centra en la estrategia militar de una guerra continental con España (y, por tanto, la necesidad de continuar la guerra con Perú), como camino inevitable, aunque seguro, para garantizar la independencia lograda de Colombia.

No obstante, más allá de la fricción reseñada que provoca su rompimiento, une a Bolívar y Santander su punto de vista compartido sobre el proyecto militar del Estado nacional; igualmente les acerca estar ambos de acuerdo con el sistema de recaudación de tributos del Estado que monta el Congreso que expide la *Constitución de Cúcuta* de 1821, y que, por contradictorio que resulta, termina por desarmar el referido proyecto militar de *Estado nacional, unitario y centralista* al crear condiciones para que los cabildos se apropien de la renta fiscal nacional y la transformen en renta municipal, bajo un régimen descentralizado de cobro de impuestos, de determinación del gasto municipal financiado con la recaudación de tributos nacionales, y aún de regulación por parte de los cabildos de ciertos impuestos y tasas del estado.

2. La segunda lectura de la Constitución de Cúcuta (1821): el intersticio de los cabildos para implementar por parte de las élites provinciales un Estado nacional, unitario y descentralizado

El hecho de que la Constitución de Cúcuta (1821) convierte a los cabildos en pieza fundamental para la construcción del proyecto militar bolivariano del Estado nacional, unitario y centralizado, en razón de que se mira a la red de cabildos de la República de Colombia en la institucionalidad clave en donde apoyarse el Estado central para recaudar los impuestos y reducir los costos de administración, va a ser el espacio que aprovechan las élites provinciales para transformar la renta nacional en renta municipal y, con ello, dar paso, en la operatividad del Estado nacional, unitario y centralizado, a un Estado nacional, unitario y descentralizado.

La explicación parte por recordar que los Borbones diseñan un eficiente sistema fiscal colonial, basándose en el establecimiento de una estructura diversificada de impuestos al comercio exterior, a la producción y al comercio interno. Aunque se reconoce aquello, en cambio la

forma centralizada de administrar los diferentes ramos de tributos, comporta que la recaudación fiscal resulte ineficiente y costosa. Según estimaciones realizadas, para “ciertos tributos podían gastar en la labor de cobranza prácticamente un sesenta o setenta por ciento de lo que recibían” (Meisel, 2010: 11).

Así que se impone reformar el sistema tributario heredado de la Colonia, y la nascente República de Colombia, en el Congreso de Cúcuta, acomete la tarea de simplificar la estructura fiscal y de generar un sistema descentralizado de cobro de los impuestos nacionales, soportado en la red de cabildos extendida en el territorio de la República de Colombia. Incluso, se puede afirmar, la perspectiva de simplificar y volver menos onerosa la cobranza de los tributos es la que, a la postre, incide al momento de modificar la estructura de los impuestos del sistema fiscal republicano.

En efecto, la renta fiscal nacional se la vuelve dependiente de la recaudación de impuestos al comercio exterior, especialmente de los derechos de importación, en razón de su facilidad para su recaudo y de su bajo costo de administración. Con ese propósito, mediante *Leyes de 28 y 29 de septiembre de 1821* (Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde 1821, t. I, 1821-1824) se procede a uniformar y consolidar los impuestos sobre las importaciones¹⁸ y los gravámenes que pesan sobre las exportaciones¹⁹ en un solo tributo, que se llaman derechos de importación y derechos de exportación, respectivamente.

Los dos impuestos tienen costos muy bajos de recolección, por lo que la República de Colombia busca que la renta fiscal nacional gravite en función de la cobranza de los derechos al comercio exterior, particularmente de los derechos de importación; en efecto, “a mediados del siglo XIX el grueso del sistema fiscal recaía en estos impuestos sobre las importaciones, con una eficiencia muy alta: se gastaban alrededor de

18 La Ley de 28 de septiembre de 1821, en el artículo 1, manifiesta: “Todos los derechos de entrada, conocidos antes con varias denominaciones, se consolidarán en adelante en uno solo con el nombre de derecho de importación” (Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde 1821, t. I, 1821-1824).

19 La Ley de 29 de septiembre de 1821, en el artículo 1, dispone: “Los derechos que anteriormente se pagaban a la salida de los frutos, producciones territoriales y efectos comerciables del país bajo de varias denominaciones, se reducirán todos en adelante a uno solo con el nombre de derecho de exportación” (Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde 1821, t. I, 1821-1824).

cinco centavos para recaudar un peso, muy por debajo de los ineficientes estándares de la época colonial” (Meisel, 2010: 11). Para el caso de los derechos al comercio exterior, el Congreso de Cúcuta fija el monto del impuesto, deja que sea el Poder Ejecutivo el que establezca la política fiscal o uso de los impuestos al comercio exterior, e instituye a los cabildos de las provincias marinas para que recaiga bajo su responsabilidad la recaudación de los derechos a las exportaciones e importaciones.

En la misma línea de optimizar la recolección de impuestos que gravan el desenvolvimiento interno de la economía, el Congreso de Cúcuta —arquitecto de las finanzas públicas de la República de Colombia— procede a reformar el sistema tributario colonial, eliminando impuestos y sustituyéndolos por otros; fijando en algunos tributos su monto de cobro; legislando para que en el caso de algunos impuestos internos sea el propio municipio el que tenga la competencia para regular la cantidad de lo recaudado y para elaborar el catastro; que ceda y se soporte en la red de cabildos para la percepción de todos los tributos del interior del aparato productivo y comercial del país; y autorice deducir de los impuestos nacionales los gastos municipales.

Sin duda, obrar en tal sentido obedece a que se guía en la idea de que el municipio debe ser nexo clave para construir el proyecto militar de *Estado nacional-centralizado*, puesto que lo concibe como funcional para coadyuvar a armar las finanzas públicas nacionales de la nueva República de Colombia, sin las cuales la administración central carecería de capacidad de gobernanza; razonamiento hilvanado en sentido opuesto a lo que sucedía con la España de los Borbones, donde los cabildos no forman parte de su proyecto de diseñar la arquitectura del *Estado nacional-centralizado*, puesto que su política pública convierte a las provincias españolas en América en la institución cardinal para allanar las resistencias a incorporar sus territorios a ser mercados para los productos españoles y para estimular la producción americana no competitiva con las importaciones provenientes de la Península.

De la situación precedente de ser los municipios parte medular para edificar el *Estado nacional-centralizado* de la República de Colombia, las élites regionales van a buscar ventajas orientadas a desvirtuar el espíritu del referido proyecto militar. Será el propio Congreso de Cúcuta, con la promulgación del marco normativo político y tributario nacional, el que otorgue libertades a las municipalidades para gestionar la renta nacional que están llamadas a recaudar, lo cual da pábulo a las élites

provinciales para inducir las a volver a mirar al cabildo como plataforma política de gobierno que dé viabilidad a sus intereses regionales, ya que nuevamente fracasan en su intento de hacerse del control de la provincia, atrapada, como está, por el Estado nacional, que la convierte en su prolongación y representante en la región.

El Congreso de Cúcuta, para simplificar la estructura fiscal de los impuestos internos, decide eliminar, mediante *Decreto Legislativo de 28 de septiembre de 1821*, dos impuestos engorrosos coloniales: los derechos aduaneros internos y la sisa, que es tributo a las ventas de víveres.²⁰ Luego, por intermedio de la *Ley de 5 de octubre de 1821*, suprime el impuesto de las alcabalas, focalizado a las ventas internas en general, que había sido fijado en 5%, y limita el pago de dicho tributo solo a las ventas de bienes raíces y de mercancías importadas con un tasa reducida de 2,5%.²¹ En 1824, unifica la alcabala con ciertos impuestos menores en un derecho al consumo de 3% (Bushnell, 1985: 103 y 105). Precisamente, según Bushnell, la reforma “más notable” de finanzas públicas de la República de Colombia realizada por el Congreso de Cúcuta estriba en crear un impuesto directo sobre los ingresos (Bushnell, 1985: 107), para compensar la pérdida por la disminución de la alcabala y la eliminación de impuestos, como el tributo de indios (que se efectúa mediante Ley de 11 de octubre de 1821).²²

20 El Decreto Legislativo de 28 de septiembre de 1821 señala: “Queda abolido en toda Colombia el derecho de sisa y el impuesto del 5 por 100 llamado de exportación interior, que se cobran de todos los frutos que se conducen de provincia a provincia, de territorio a territorio, y de pueblo a pueblo, aún siendo de la misma provincia; y por consiguiente, todos los frutos, producciones y efectos podrán conducirse y traficarse, sin que por ello se cobren los referidos impuestos o contribuciones” (Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde 1821, t. I, 1821-1824).

21 La Ley de 5 de octubre de 1821 dispone: “Artículo 1.- Se suprime el impuesto de un 5 por 100 de alcabala que había establecido; y se sustituye el de 2,1/2 por 100, que se pagará solamente en todas y cada una de las ventas de géneros y mercancías extranjeras y en la de bienes raíces”. (Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde 1821, t. I, 1821-1824).

22 La Ley de 11 de octubre de 1821 expresa: “Artículo 1: Los indígenas de Colombia, llamados *indios* en el código español, no pagarán en lo venidero el impuesto conocido con el degradante nombre de tributo; ni podrán ser destinados a servicio alguno por ninguna clase de personas, sin pagárseles el correspondiente salario, que antes estipulen. Ellos quedan en todo en todo iguales a los demás ciudadanos y se regirán por las mismas leyes” (Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde 1821, t. I, 1821-1824).

En efecto, mediante *Ley de 30 de septiembre de 1821* se crea la contribución directa.²³ La constitución de este novedoso tributo interno permite dilucidar el giro que se produce en el diseño del sistema fiscal republicano: tal como se dijo, es una tasa de 10% anual sobre el ingreso producido por la tierra y el capital (de 12,5% anual, si la propiedad no está en el mercado por estar vinculada o ser de manos muertas) y de un 3% sobre los ingresos personales de profesionales en función de sus sueldos.

Ahora bien, *el artículo 15 de la indicada Ley encomienda a los cabildos de cada provincia la cobranza del impuesto directo al ingreso*, y dispone que sean los jueces políticos, “bajo su responsabilidad”, los que “ nombren [...] para cada una de las parroquias o partidos, el colector o colectores que juzguen convenientes”; a su vez, sus artículos 16, 17 y 31 delegan al municipio para que sea el juez político quien establezca un “*junta de peritos*” con propietarios del cantón para que, conjuntamente y con sustento en la información suministrada por los curas de la parroquia, elaboren el “*catastro general del cantón*” (art. 31). Con ello, los cabildos pasan a regular el monto real del cobro del impuesto nacional con que debe contribuir cada ciudadano.

Asimismo, los *artículos 32, 33 y 34 de la ley facultan que el impuesto nacional ingrese a la tesorería municipal (art. 32) y que el cabildo pueda deducir del impuesto nacional los gastos incurridos (art. 33), lo cual convierte al tributo nacional en impuesto municipal*. Por último, entre los gastos que el municipio puede imputar están los pagos del juez político y de los colectores (art. 34) que no tienen sueldo fijado por el Estado, caso del intendente y del gobernador. Es decir, el sistema de recaudación fiscal republicano creado por el Congreso de Cúcuta da lugar a que la renta fiscal nacional se distorsione y quede transformada en renta municipal, pasando a ser el Estado nacional el que pague el gasto municipal, toda vez que los municipios son los que levantan el catastro para el pago de los tributos nacionales, designan los colectores de impuestos nacionales, ingresan lo recolectado en las tesorerías de los cabildos y deducen sus gastos de lo cobrado de los impuestos nacionales.

23 La Ley de 30 de septiembre de 1821 establece: “Considerando: 1.- Que es un deber del cuerpo representativo de la Nación el proveer de fondos bastantes para la subsistencia de los ejércitos que tan gloriosamente combaten por la independencia de la República, lo mismo que para sostener los demás ramos de la administración [...] Decreta: Artículo 1.- Se exigirá en todo el territorio de Colombia un impuesto sobre las rentas o ganancias de los ciudadanos, bajo el título de contribución directa” (Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde 1821, t. I, 1821-1824).

La misma lógica de fijación y recaudo de un impuesto nacional que termina mutado en tributo municipal está presente en la patente de destilación de aguardiente y en las licencias para las ventas de licor al por menor. La percepción de estos impuestos permite reconstruir la articulación de las remesas de los excedentes (impuestos nacionales menos gastos municipales) de las tesorerías municipales, con las tesorerías provinciales que consolidan los envíos de sus cabildos, y luego los remiten a la tesorería de la intendencia, responsable de integrar las rentas provinciales y de enviar la renta fiscal de la intendencia a la Contraloría General en Bogotá.

Efectivamente, mediante *Ley de 6 de octubre de 1821* se desestanca el aguardiente y se determinan los impuestos a su destilación y ventas menores. Se establece que la destilación del aguardiente y su comercialización son libres, pero sujetas a tributos (art. 1).²⁴ Si bien la ley fija la tasa que se debe pagar por alambique o vasija que se destila (art. 5), se deja en manos del cabildo, por intermedio del juez político, determinar “la cantidad con que debe contribuir por la licencia (o patente) para destilar” (art. 6), y, por consiguiente, es el municipio la institución competente para preparar el catastro mediante el cual se define el valor que efectivamente paga cada productor. En el artículo 10 se configura el mecanismo que vincula la recaudación y remesa de este impuesto con la Contaduría General de la República: de la tesorería municipal a la tesorería provincial, y de ahí a la tesorería de la intendencia y luego a la Contaduría General de la República de Colombia. En los artículos 12 y 14 de la ley se señala que el cabildo, mediante el juez político y los colectores que este designe, son los que tienen la atribución de efectuar el cobro (art. 12), y que, posteriormente al ingreso del impuesto nacional a la tesorería municipal, el cabildo está facultado para restar los gastos realizados, entre ellos los pagos al juez político y colectores (art. 14). La situación es la misma para la cobranza del impuesto a la patente de expendio de licor al por menor (art. 19).

En razón de que el juez político del cabildo cumple un papel decisivo para el funcionamiento del sistema fiscal republicano, se debe prestar atención a cuáles son las características que el Congreso de Cúcuta

24 La Ley de 6 de octubre de 1821 prescribe: “Artículo 1.- La destilación de los aguardientes y su tráfico son libres, y pueden hacerse por los particulares sin más trabas que las que impone esta ley” (Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde 1821, t. I, 1821-1824).

fija para este cargo. El poder legislativo se encarga de definir a la figura de juez político mediante *Ley de 8 de octubre de 1821*, en la cual establece la división política del territorio de la República de Colombia. En el artículo 36 de la ley se manifiesta que el juez político del cantón es subalterno del gobernador de la provincia, y, por tanto, está obligado a “cumplir y ejecutar las leyes, reglamentos y órdenes que se le comunicaren, circulándolos a quienes corresponda para su observancia”; el artículo 38 precisa que el juez político es presidente del Cabildo, y el artículo 39 agrega que será nombrado por el Intendente del Departamento a propuesta del gobernador de la provincia para un período de 3 años; para finalizar, el artículo 40 dispone que el gobernador “procurará” que su nombramiento “recaiga [...] en vecinos del mismo cantón o provincia”. Y en el artículo 41, se precisa que para:

No recargar al tesoro nacional, ni dejar indotados estos empleados, podrá encargárseles la recaudación de algunos impuestos, asignándoles un tanto por ciento por la cobranza y remisión a las tesorerías; y se tendrá muy presente esta circunstancia para los nombramientos haciéndoles recaer en personas probadas que puedan asegurar su responsabilidad con finanzas suficientes (art. 41, Ley de 8 de octubre de 1821).

De tal suerte, que el sistema de recaudación de la renta nacional pensado por el Congreso de Cúcuta está diseñado para “recaer en personas probadas que puedan asegurar su responsabilidad con finanzas suficientes”, esto es, en las élites provinciales que buscan influir, como habitantes del cantón y de la provincia, para ser nombrados jueces políticos y, con ello, conseguir presidir el cabildo. Instaladas las élites provinciales en el municipio, sobre todo, en los cabildos de las capitales de provincia, se sirven del municipio como canal para gobernar la región, toda vez que miran a la provincia —por la que vanamente pugnan en procura de su autonomía— como instrumento y brazo extendido del proyecto militar del Estado nacional en la región.

El cabildo, gracias a ser institución consustancial para el fortalecimiento del *Estado nacional centralista* republicano, logra desdibujar el proyecto militar de centralidad de la administración del Estado y plegar hacia una organización descentralizada de la gestión pública, por la que, incluso, la renta nacional se transforma en renta municipal, debido a que los impuestos nacionales cobrados y que pertenecen al Estado ingresan a las tesorerías municipales, las cuales los utilizan para cubrir los

gastos del cabildo, y luego el excedente, podría decirse en calidad de “vuelto”, se remite al Gobierno central y constituyen los ingresos del tesoro nacional; circunstancia que tiene como secuela debilitar estructuralmente las finanzas públicas de la República de Colombia, y la impele a recurrir a la deuda pública, como medio para fortalecer su capacidad de gobernabilidad. La situación es tan sentida y apremiante que Bolívar, al ver que su proyecto militar de *Estado nacional-centralizado* se ha desfigurado al pasar a operar como *Estado nacional descentralizado*, por quedar enredado en los lazos de gobierno de los cabildos, el 17 de noviembre de 1828 suprime las municipalidades (Leal y Falcón, 2009: 89). Sin embargo, como se ha visto, el problema no está en los cabildos sino en el sistema de recaudación de la renta nacional.

Para tener claridad sobre la afirmación anterior es pertinente contrastar el sistema republicano de recaudación de la renta nacional con el sistema colonial de cobranza de la renta nacional diseñado en la Constitución de Cádiz de 1812. Este último sistema diferencia las contribuciones o impuestos de carácter nacional (general), provincial y municipal (art. 338). Si bien dicha Constitución fomenta la multiplicación de ayuntamientos, puesto que prescribe que se debe constituir municipios en pueblos que “lleguen a mil almas” (art. 310), establece que la renta municipal se constituya con “caudales propios” y que, sobre los impuestos que conforman las rentas general y provincial, el ayuntamiento se limite a “recaudar las contribuciones y remitirlas a las tesorerías respectivas” (numeral 4 del artículo 321).

Y para que no quepan dudas, la Constitución de Cádiz marca que solo hay las siguientes tesorerías: la Tesorería General para toda la nación [que le corresponde “disponer de todos los productos de cualquier renta destinada al servicio del Estado” (art. 345)] y la Tesorería Provincial, “en la que entrarán todos los caudales que en ella se recauden para el Erario público” (art. 346). Por tal razón, se señala que “ningún pago se admitirá en cuenta al tesorero general, si no se hiciera en virtud de decreto del Rey, refrendado por el Secretario del Despacho de Hacienda, en el que se expresen el gasto a que se destina, su importe, y el decreto de las Cortes con que este se autoriza” (art. 347); de ahí se comprende el sentido del artículo 322, que faculta al ayuntamiento a hacer uso de renta nacional cuando fuese “urgente la obra”, con autorización temporal de la Diputación Provincial, que la preside el Jefe Superior de la provincia, mientras se recabe la autorización de las Cortes (art. 322). De

manera que la causa de distorsión de la renta nacional republicana y su reducción a renta municipal es la autorización del Congreso de Cúcuta para que la renta nacional ingrese a la tesorería municipal y se convierta en gasto del cabildo, y no el hecho de apalancarse en la red de municipios extendidos en el territorio de la república para el recaudo de los impuestos nacionales.

De todas maneras, la simplificación de la estructura fiscal de la República de Colombia y el rediseño de un sistema de recaudación descentralizado del recaudo de los impuestos no da el resultado esperado de optimizar la renta fiscal nacional. En el período de 1819 a 1830 las finanzas públicas de Colombia son deficitarias. Que la renta fiscal nacional quede mutada en renta municipal, debido a que el gobierno nacional termina por pagar el gasto municipal, contribuye a la penuria del erario de Colombia. El panorama del resultado de ese déficit fiscal de la República de Colombia se obtiene cuando se examinan las cuentas de las tesorerías de las provincias que la integran: Venezuela, Orinoco, Zulia, Apure, Magdalena, Panamá, Bogotá, Cauca, Boyacá, Ecuador (Quito), Azuay y Guayaquil. Algunas tesorerías provinciales logran tener superavit pero terminan siendo deficitarias porque deben cubrir los faltantes de tesorerías provinciales satélites; situación que acarrea la siguiente regionalización:

Región Norte: con su principal tesorería perteneciente al departamento del Magdalena con el 12% del total del ingreso nacional, supliendo los déficit de la tesorería de Panamá; *Región oriental:* con la tesorería de Venezuela como cabeza con el 27% del ingreso subsidiando a las tesorerías de Zulia, Orinoco y Apure; *Región centro:* comandada por la tesorería de Cundinamarca con el 14% del total ingresado, supliendo las falencias de Cauca y Boyacá; y *Región Sur:* a la cabeza de Guayaquil con el 17% del total del ingreso nacional, teniendo como satélites Ecuador y Azuay (Pinto, 2014: 7).

Según Pinto, las tesorerías provinciales de las regiones norte, oriental y centro se ven afectadas por las reformas a la estructura fiscal que elimina el impuesto de alcabalas al comercio interior de productos nacionales; debido a la aplicación de la contribución directa; por la anulación del estanco del aguardiente; debido a la unificación de los impuestos al comercio exterior; y por la supresión del tributo indígena (Pinto, 2014: 7). Ciertamente, no es el caso de las tesorerías provinciales de la región sur, donde las facultades extraordinarias concedidas a Bolívar por el Congreso

de Cúcuta le permiten gobernar e implantar un régimen de administración y finanzas públicas particular para el Distrito Sur de Colombia, puesto que no se halla obligado a sujetarse a las leyes de la República de Colombia. Así y todo, aunque en términos individuales algunas tesorerías provinciales muestren excedentes fiscales (por ejemplo, Venezuela y Guayaquil debido al crecimiento de sus exportaciones de cacao), dado que están obligadas a suplir las pérdidas de sus tesorerías adscritas, se suman y coadyuvan a la tendencia general de que todas las regiones y cada una de las tesorerías departamentales y provinciales presentan déficit entre 1819 y 1830. Para tal resultado, Pinto, vuelve a reiterar, se conjugan las circunstancias de los efectos negativos de la reforma impositiva, los problemas de descentralización de la cobranza de los impuestos y el crecimiento exponencial del gasto, sobre todo militar (*ibid.*: 16).

Sin lugar a dudas, por lo que se lleva dicho, el sistema tributario republicano se diseña para dar sentido al proyecto militar de *Estado nacional-centralista* que garantice tomar decisiones políticas y militares unificadas y cubrir el creciente gasto militar del ejército independentista. En esa medida, el gasto civil debe ser contenido, a fin de favorecer el alma o calidad del gasto público, que representa el gasto militar. Sin embargo, está visto que los ingresos fiscales resultan insuficientes para dar soporte a la expansión ilimitada del gasto público militar, por lo que el déficit de las finanzas públicas de Colombia lleva al surgimiento y dilatación de la deuda pública entre 1819 y 1830. La deuda pública de Colombia asciende a 56 736 228 millones de pesos, que se desglosa de la siguiente manera: 41 599 488 millones de pesos que corresponden a deuda externa; 12 299 342 millones de pesos que son deuda interna; y 2 837 038 millones de pesos que constituyen deuda flotante. El arreglo del reparto de la deuda pública queda fijado en 1834, asumiendo Nueva Granada el 50%, Venezuela el 28,5% y Ecuador el 21% (*ibid.*: 26-27).

3. El Distrito del Sur de la República de Colombia y la manera de organización y funcionamiento del Estado nacional

De la reseña realizada resulta innegable el hecho de que el modelo de *Estado nacional*, centralizado en lo formal y descentralizado en términos operativos, se aplica en Nueva Granada y Venezuela, pero se tendría dudas si logra ser implementado en el Distrito del Sur, conformado por los territorios que integran el actual Ecuador. Y es que, como ya se adelantó, la *Ley de 9 de octubre de 1821*, promulgada por el Congreso de Cúcuta,

concede a Bolívar facultades extraordinarias para definir la estructura política, administrativa y de las finanzas públicas de las provincias que logre independizar e incorporar a la República de Colombia; las cuales vienen a ser, precisamente, las provincias de Guayaquil, Cuenca y del Ecuador, que conforman dicho Distrito.

Las facultades extraordinarias terminan en 1825, ya que para 1826 Bolívar se encuentra en Perú para emprender su liberación. No se desconoce que Bolívar va a hacer uso de sus competencias especiales para imprimir su sello personal a las finanzas públicas del Distrito del Sur; no obstante, la *Constitución de Cúcuta* que da forma al *Estado nacional-centralista*, trasunta el proyecto militar de Bolívar.

Asimismo, tampoco Bolívar es contrario a la *Ley de 8 de octubre de 1821* que, de una parte, establece la forma de división política del territorio de la República de Colombia; y, de otra parte, consagra el control político y militar que deben ejercer los intendentes de departamento sobre las provincias y cantones. De dicha visión participa Bolívar y, por ello, no tiene reparo en hacerla extensiva al Distrito del Sur.

Ahora bien, en la referida ley ya se define el papel y atribuciones del juez político como Presidente del Cabildo, donde se fijan los fundamentos básicos del sistema de recaudación descentralizada de impuestos nacionales, toda vez que las leyes específicas con las que se crean o reforman los tributos que aplica Colombia solo amplían el procedimiento de recaudación. Por eso Bolívar acuerda implantar el sistema de cobranza de impuestos nacionales de Colombia para recaudar los que corresponden al Distrito del Sur, y la ejecución de este sistema genera el mismo efecto que en Colombia: transformar el *Estado nacional centralizado* en *Estado nacional-descentralizado*; tanto es así que, en 1828, la reacción airada de Bolívar de suprimir las municipalidades la realiza, para esa época, pensando en todo el territorio de la República de Colombia, puesto que el Distrito del Sur ya está plenamente integrado al gobierno de Bogotá.

De tal suerte, a Bolívar el uso de sus atribuciones extraordinarias le permite acoger parte de las reformas de la estructura fiscal dispuestas para Colombia: acepta unificar los derechos de importación y de exportación, pero fija un gravamen más alto para los impuestos al comercio exterior; no elimina la alcabala ni la sustituye por la contribución directa; mantiene el tributo indígena; tampoco restablece el monopolio del tabaco en Guayaquil; y aplica su propia versión del estanco de la sal, más dura que la vigente para Colombia (Bushnell, 1985: 367-368). Pero más

allá de ello, Bolívar no abriga inquietudes acerca de extender al Distrito Sur la forma de *Estado nacional-centralista* y la aplicación del sistema de recaudo de los impuestos nacionales, lo cual crea las condiciones para que el Gobierno y el Estado nacional queden atrapados en los tentáculos de los cabildos y del poder de las élites provinciales. Por eso, no sorprende que Velasco resalte este hecho cuando manifiesta que, luego de producida la separación con Colombia, en Ecuador:

[...] las formas de recaudación continuarán estando a cargo de los poderes locales, ya sea porque les han delegado su administración o por su influencia en la elección de colectores. El establecimiento de un personal ajeno a los poderes provinciales o cantonales fue una tarea dificultosa por la falta de conocimiento de la población y del territorio. La imposición de una haciendas, fiscales o monetarias homogéneas a todas las regiones del territorio enfrentó los proyectos del Estado con los intereses locales (Velasco, 2010: 8).

Ciertamente debe ocurrir lo que describe Velasco en el sentido de que el Ecuador republicano hereda de la República de Colombia la forma de *Estado nacional-centralizado* en su apariencia constitucional, pero que en el terreno se organiza y funciona como un *Estado nacional-descentralizado*, porque el general Juan José Flores, primer Presidente del país, va a influir en el texto de la tercera *Constitución del Ecuador de 1843* que lo perpetúa en el poder, para replicar el mismo gesto airado de Bolívar de eliminar los cabildos y, en efecto, mediante los artículos constitucionales 79 a 82 lograr que se disponga, por un lado, la supresión de los municipios (art. 79); y, por otro lado, obtener que se trasladen a las provincias las competencias para regular el régimen municipal y sus rentas (Constitución, 1843: numeral 2 del art. 81 y art. 82; véase también Salvador Lara, 1977: 61-62).

Pero volviendo al Distrito Sur de la República de Colombia, se debe indicar que su proceso de configuración empieza con la independencia y anexión de la provincia de Cuenca a Colombia, debido a Sucre, quien ingresa a la ciudad el 21 de febrero de 1822. Sigue la provincia de Quito, vinculada a Colombia el 24 de mayo de 1822, fecha del triunfo de Sucre en la batalla de Pichincha. Por su parte, Guayaquil venía funcionando de manera autónoma desde el 9 de octubre de 1820, en que su cabildo, con José Joaquín Olmedo al frente, se pronuncia a favor de la “libertad y la independencia” de la provincia, contenidas en las disposiciones generales del *Reglamento constitucional provisional de la Provincia de Guayaquil*, y

determina su derecho a “unirse a la gran asociación de su elección entre las que se formaran en América meridional”.

Perú y Colombia pugnan por incorporar a Guayaquil debido a que hay consciencia acerca de que se trata de una provincia rica, por lo que sumar su contingente a cualquiera de las dos partes fortalece sus objetivos de afianzar las respectivas estrategias de consolidación y liberación nacional.

La presencia de San Martín en Guayaquil exacerba las preocupaciones de Bolívar por adelantarse y doblegar a su favor las fuerzas por anexionar Guayaquil a Colombia, puesto que, desde su perspectiva, resulta incuestionable su papel estratégico, dada su riqueza, para contribuir a liberar el resto de América del poder español. Así se lo hace ver en carta a Sucre, donde marca, según sus palabras, “la utilidad estratégica de la provincia”: “Renunciar a Guayaquil es imposible, porque sería más útil renunciar al Departamento de Quito [...]” (Carta de Bolívar a Sucre de 20 de junio de 1822, citada por Lara, 1988: 160); de manera más enfática, más adelante agrega: “La libertad del Sur nos ha dado [...] hermosas provincias: la de Quito, es grande, bella y poblada, y Guayaquil es incomparable y preferible a todas, aunque menos poblada, en lo sucesivo dará un millón de pesos anuales [...]” (Carta de Bolívar a Fernando Peñalver de 26 de septiembre de 1822, citada por Estrada, t. I: 179). Bolívar ingresa a Guayaquil el 11 de julio de 1822 con un ejército de 1300 hombres e inclina a su causa la adhesión de la provincia de Guayaquil a Colombia (Camilo Destruge, 1920: 346). Las presunciones y cálculos del Libertador no están errados porque el Ecuador contribuye “costeando aproximadamente las tres cuartas partes del costo de contribución colombiana a la liberación final del Perú” (Busnell, 1985: 367).

En la intención de Bolívar las provincias de Quito y Guayaquil deben formar un solo departamento; así se lo hace conocer a Santander al manifestarle lo siguiente: “Hablando de política, digo que no me parece dividir a Quito en departamentos porque Guayaquil debe estar sujeto a Quito por política y por razón [...]” (Carta de Bolívar a Santander de 8 de marzo de 1822, citada por Estrada, t. II: 554). No sucede así por las fuertes rivalidades de las élites regionales de ambas provincias, y, por eso, Bolívar acepta que funcionen como dos departamentos hasta 1824 (Decreto de 31 de julio de 1824) en que, asimismo, los intereses encontrados con la clase terrateniente dominante de Cuenca da lugar a que se escinda de Quito y constituya, también, otro departamento (Velasco, 2013a: 64 y 65). Los tres departamentos conforman el Distrito del Sur, y los hechos de confrontación política reseñados entre

las indicadas provincias recuerda la necesidad de tener presente que se trata de tres economías regionales con su propia dinámica de desarrollo dependiente de mercados, que no incluye a ninguna de ellas, razón por la cual cada provincia persigue someter a las otras, pero sin que lo consigan porque ninguna de las clases dominantes provinciales es más fuerte que las demás. Bolívar repara en ello al señalar que los departamentos del Distrito del Sur parecen ser “potencias enemigas unas de otras, todas queriéndose dominar sin tener fuerza ninguna” (Carta de Bolívar a Santander de 6 de diciembre de 1822, citada por Chiriboga, 1983: 267).

El permanente desencuentro entre las provincias de Quito, Guayaquil y Cuenca, que hunde sus raíces históricas en la conformación de sus particulares economías regionales en el siglo XVIII, va a verse retroalimentado y fortalecido con la aplicación, en la práctica, del modelo de *Estado nacional-descentralizado* vigente en la República de Colombia durante el tiempo en que los tres indicados departamentos conforman su Distrito del Sur. Sin embargo, como está visto, el Ecuador republicano hereda ese tipo de Estado de Colombia, y con ello se da pábulo a reiteradas confrontaciones entre las tres provincias por captar el poder político nacional, a fin de hacer uso de la renta fiscal nacional para implementar políticas públicas que favorezcan a sus economías regionales.

La razón del agitado conflicto político estriba en que la República de Colombia deja como legado al Ecuador un modelo de Estado nacional, si bien en lo constitucional centralizado y en lo operativo descentralizado, pero que, de todas maneras, deja sin resolver el reparto de la renta fiscal entre las fuentes tributarias que corresponden a la nación y las que tocan a las provincias o regiones; problema medular para la vertebración y estabilidad política del Estado y del Gobierno central, que las provincias y sus élites regionales que conforman la República de Colombia resuelven de mala manera, pues, al observar que las provincias se convierten en apéndice del Estado, se apropian de los cantones o cabildos y proceden a mutar la renta fiscal nacional en renta municipal. La cual, sin duda, es la peor de las soluciones, ya que el Estado y el Gobierno central, al constatar que los cabildos, por el hecho de capturar la renta fiscal nacional le han dejado sin capacidad de gobernanza, buscan, como en efecto lo hacen, suprimir a los municipios; derrotero que deja sin tratar, de manera seria y a fondo, el problema crucial de la distribución de los recursos financieros públicos para acometer de manera articulada el desarrollo nacional y regional.

Desde la mirada del Estado y del Gobierno central, la supresión de los cabildos es la respuesta que se podía esperar al observar que la

administración de los municipios de la cobranza de la renta fiscal nacional ocasiona una crisis de gobernabilidad, puesto que le deja sin recursos públicos para generar el andamiaje del Estado para aplicar políticas públicas, toda vez que remiten al Gobierno central prácticamente el “vuelto” luego de deducir del ingreso del impuesto nacional el gasto municipal. El monto de los tributos y de los ingresos no tributarios de las tesorerías departamentales (provinciales) de Guayaquil, Quito y Cuenca no representan lo recaudado directamente por los cabildos, sino lo que estos entregan a dichas oficinas una vez descontado su gasto municipal; por esta razón, la tabla 15 de los ingresos fiscales de las indicadas provincias permiten observar lo siguiente:

- a. De una parte, no es posible marcar la tendencia de los ramos de ingresos del erario fiscal, pues estos aumentan o disminuyen anualmente de manera brusca y errática en función de la decisión de los cabildos sobre el monto que resuelven descontar por concepto de los diferentes gastos municipales; y,
- b. De otra parte, de todas maneras resulta evidente que los municipios entregan cada año menos renta fiscal nacional al Estado y Gobierno central.

Dado lo anterior, se comprende la reacción contundente de la administración central de eliminar las municipalidades.

Los ingresos fiscales se destinan de forma esencial a cubrir el gasto militar. Ya se ha dicho que el Estado nacional centralizado responde a un proyecto militar, que tiene como objetivo cristalizar el proceso independentista y dar viabilidad y sostenibilidad a la nueva República de Colombia, para lo cual la calidad del gasto público se mide con base a si se orienta a cubrir las necesidades de la campaña militar; circunstancia que es muy patente en el Distrito del Sur para las tres provincias de Guayaquil, Quito y Cuenca hasta 1826, donde es clara la tendencia de refrenar el gasto civil en beneficio de los egresos militares. A partir de ese año, la tesorería del Departamento de Quito se perfila a sufragar el gasto militar, pues este representa casi el doble del civil e incluso, por algunos años, el triple; mientras que en la tesorería del Departamento de Guayaquil el gasto civil o administrativo es mayor que el militar, porque, como se precisó anteriormente, los ingresos de Guayaquil se destinan a cubrir los déficit fiscales de las tesorerías de Quito y Cuenca. La tabla 16 muestra lo señalado.

Tabla 15
Ingreso promedio anual de la Tesorería Departamental de Guayaquil (1822-1830)

Concepto	1822-23	1823-24	1824-25	1825-26	1826-27	1827-28	1828-29	1829-1830	Totales
1 Total de impuestos	1 088 440,10	556 131,60	556 323,20	541 787,00	592 828,50	586 245,80	593 850,20	595 875,00	5 111 483,00
Novenos (*)	8657,50	29 175,60	23 215,00	25 989,30	26 548,00	18 060,00	20 600,50	17 456,20	169 702,50
Alcabalas	0,00	0,00	0,00	1932,20	27 048,00	6345,50	5642,00	4568,20	45 536,10
Contribución directa	2692,00	786,30	1152,20	2258,50	1425,00	498,00	0,00	0,00	8722,20
Almojarifazgo	1 077 090,60	526 169,70	531 956,00	511 607,00	537 807,50	561 432,30	567 607,70	573 850,60	4 887 522,20
2 Tasas (**)	15 911,10	15 623,20	15 620,00	18 000,20	14 658,00	14 563,20	14 532,00	13 200,10	122 108,00
3 Ingresos no tributarios	75 905,70	67 394,60	90 564,30	120 974,60	74 033,40	63 309,30	89 502,20	91 864,50	673 550,00
Aguardiente	363,00	3863,20	845,00	536,20	1023,20	603,6	563,2	754,1	8551,70
Tabaco	8714,10	1965,70	1542,20	1104,70	856,20	1200,00	1256,00	1200,00	17 839,30
Papel sellado	4954,50	2650,00	2756,00	2972,00	3090,00	6840,00	3562,00	4851,20	31 675,70
Otros-Estrancos	2425,40	5563,50	6821,00	7844,30	6754,00	8803,70	5468,00	5052,00	48 732,30
Otros-Tesorería	59 448,70	53 352,20	78 600,10	108 517,40	62 310,00	45 862,00	78 653,00	80 007,20	566 751,00
4 Tributo indígena	129,60	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	129,60
Ingresos netos	1 180 386,50	639 149,40	662 507,50	680 761,80	681 519,90	664 118,30	697 884,40	700 939,60	5 907 270,60
5 Empréstito	1 767 905,50	556 718,40	356 231,40	179 677,30	221 323,00	448 190,20	120 250,00	84 510,00	3 734 806,20
Ingresos Totales	2 948 292,00	1 195 867,80	1 018 738,90	860 439,10	902 842,90	1 112 308,50	818 134,40	785 449,60	9 642 076,80

Continúa en pag. siguiente

Ingreso promedio anual de la Tesorería Departamental de Quito (1822-1830)

Concepto	1822-23	1823-24	1824-25	1825-26	1826-27	1827-28	1828-29	1829-1830	Totales
1 Total de impuestos:	135 301,90	34 970,80	25 870,30	28 697,00	41 489,90	95 837,70	42 136,00	59 820,20	464 124,80
Novenos (*)	52 235,50	10 750,70	9460,00	16 050,00	22 664,30	19 285,10	11 615,40	17 855,00	159 916,40
Alcabalas	76 566,40	20 150,10	11 852,30	7542,00	6940,40	18 760,20	16 277,00	13 992,20	172 081,00
Contribución directa	6500,00	4070,00	4558,00	5105,00	11 885,20	57 792,40	14 243,60	27 973,00	132 127,40
2 Tasas (**)	77 230,00	36 732,60	20 015,00	14 562,30	19 414,40	16 014,60	24 943,70	19 845,00	228 758,20
3 Ingresos no tributarios	42 680,70	39 282,10	24 650,50	20 720,70	57 487,10	11 923,90	22 344,40	28 892,60	247 983,60
Aguardiente	14 012,10	11 493,40	10 256,30	8523,10	4793,00	6165,60	11 282,60	7413,60	73 940,30
Tabaco	231,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	231,00
Papel sellado	5637,70	5645,20	5832,10	4785,20	4167,40	5450,00	4363,30	4660,00	40 541,30
Otros-Estancos	11 009,50	21 138,50	0,00	-	4850,10	225,30	-	0,00	37 223,60
Otros-Tesorería	11 790,40	1005,00	8562,10	7412,40	43 676,60	83,00	6698,50	16 819,00	96 047,40
4 Tributo indígena	357 678,00	131 390,70	154 583,20	75 642,10	48 153,70	4 124,00	5669,60	5794,70	783 036,60
Ingresos netos	612 890,60	242 376,20	225 119,00	139 622,10	166 545,10	127 900,20	95 093,70	114 352,50	1 723 903,20
5 Empréstito	257 433,60	122 442,00	345 215,00	254 856,00	66 138,00	53 382,00	83 146,10	66 150,00	1 248 762,70
Ingresos Totales	870 324,20	364 818,20	570 334,00	394 478,10	232 683,10	181 282,20	178 239,80	180 502,50	2 972 665,90

Continúa en pag. siguiente

Ingreso promedio anual de la Tesorería Departamental de Cuenca (1822-1830)

Concepto	1822-23	1823-24	1824-25	1825-26	1826-27	1827-28	1828-29	1829-1830	Totales
1 Total de impuestos:	29 413,30	30 084,00	33 595,10	9141,80	6426,00	13 588,50	14 219,90	11 409,00	147279,40
Novenos (*)	22 166,60	4423,50	4101,30	5170,70	4296,00	10 571,10	7574,60	7480,00	65 184,40
Alcabalas	7149,50	8171,00	9095,50	2606,50	838,00	2661,40	5703,30	3066,00	39 292,00
Contribución directa	97,2	17 489,50	20 398,30	1364,60	1292,00	356,00	942,00	863,00	42 803,00
2 Tasas (**)	32 328,00	10 354,40	10 099,00	6320,00	6858,30	9310,70	1082,60	12 905,00	89 258,00
3 Ingresos no tributarios	31 616,30	7722,70	5637,20	33 460,30	21 348,00	49 244,80	30 201,70	9000,90	188 233,50
Aguardiente	3151,00	4802,60	1016,30	1122,60	969	2105,50	10 259,40	4444,30	27 871,40
Tabaco	1052,20	421,5	1162,20	2366,50	1108,00	1694,00	754,30	1185,00	9744,10
Papel sellado	3141,10	2488,60	3202,70	1652,70	4044,00	3793,30	1474,50	3103,60	22 901,00
Otros no tributarios	24 263,00	0,00	0,00	1549,50	15 227,00	41 652,00	6371,50	264,00	89 327,00
Otros-Tesorería	9,00	10,00	256	26 769,00	0,00	0,00	11 342,00	4,00	38 390,00
4 Tributo indígena	128 945,00	34 084,50	37 149,00	27 052,30	9584,00	0,00	150,00	15 364,00	252 329,00
Ingresos netos	222 302,60	82 245,60	86 480,30	75 974,40	44 216,30	72 144,00	45 654,20	48 678,90	677 099,90
5 Empréstito	107 762,70	34 514,70	33 663,60	15 799,00	22 861,20	31 036,00	37 808,70	46 868,00	330 320,50
Ingresos Totales	330 065,30	116 760,30	120 143,90	91 773,40	67 077,50	103 180,00	83 462,90	95 546,90	1 007 420,40

* El impuesto de Novenos, incluye, a partir de 1814, la recaudación de "Nuevos Novenos reales", equivalente a un noveno adicional.

** Incluye: correos, patentes, impuestos a eclesiásticos y otros.

Fuente: José Pinto Bernal (2011: 128). Elaboración propia.

Tabla 16
Egresos de la Tesorería Departamental de Guayaquil, Quito y Cuenca (1822-1830) (Valor en pesos)

Provincias	Concepto	1822-23	1823-24	1824-25	1825-26	1826-27	1827-28	1828-29	1829-30	Totales
Guayaquil	Gasto civil	1 446 852,70	229 940,70	294 323,30	495 057,20	784 561,20	1 055 952,00	1 152 235,20	997 855,20	6 456 868,10
	Gasto militar	1 478 393,70	422 616,30	498 562,30	258 361,30	245 620,10	202 692,30	225 450,00	274 256,30	3 605 952,70
	Servicio de deuda	80 884,50	219 779,70	112 350,20	131 951,10	78 457,10	0,00	0,00	0,00	623 423,00
	Totales:	3 006 140,30	872 337,10	905 236,00	885 369,60	1 108 638,40	1 258 644,30	1 377 775,20	1 111,50	1 068 624,40
Quito	Gasto civil	159 357,10	58 325,40	69 174,20	63 524,20	53 269,20	63 681,60	68 884,30	61 931,00	598 147,40
	Gasto militar	555 457,00	325 623,10	334 989,60	248 562,00	152 068,30	89 202,70	183 479,00	141 583,00	2 030 965,10
	Servicio de deuda	0,00	0,00	0,00	0,00	13 500,20	29 228,70	27 514,50	23 414,00	93 657,60
Totales:	714 814,10	383 948,50	404 164,00	312 086,20	218 837,70	176 113,40	279 838,00	226 928,00	2 722 770,30	
Cuenca	Gasto civil	214 967,50	75 665,20	74 597,50	25 310,00	36 994,00	47 346,30	79 634,50	54 658,00	609 173,40
	Gasto militar	98 567,00	21 459,30	26 569,00	17 952,40	24 810,40	38 935,40	34 935,60	32 893,00	296 122,50
	Servicio de deuda	29 014,50	2107,70	9561,10	102,40	8819,50	6444,30	8930,70	8064,00	73 045,00
Totales:	342 549,30	99 232,40	110 727,60	43 364,70	70 624,10	92 726,20	123 501,70	95 615,00	978 341,10	

Fuente: José Pinto Bernal (2011: 126, 130, 136). Elaboración propia.

Con todo, las tesorerías de los Departamentos de Guayaquil, Quito y Cuenca son deficitarias y la explicación de esta situación, entre otras razones, obedece y está más estrechamente ligada al sistema de recaudación de la renta fiscal nacional por parte de los cabildos, que da lugar a su conversión en renta municipal, y esto es así debido a que no puede imputarse a las reformas fiscales adoptadas por el Congreso de Cúcuta el desequilibrio de las tres tesorerías precedentes, ya que Bolívar, en el Distrito Sur, no aplica dichas reformas, más bien conserva casi sin cambios la estructura fiscal de la Colonia, e incluso incrementa los impuestos y tasas que se cobran. La tabla 17 establece lo indicado.

Está visto que el fenómeno precedente de apropiarse los municipios de la renta fiscal nacional es una mala respuesta de las provincias y sus respectivas élites a su insistente reclamo, desde el siglo XVIII, inicialmente de autonomía y luego de soberanía, con miras a definir un tipo de Estado que cree condiciones políticas y económicas encaminadas a conjugar y armonizar las posibilidades de desarrollo regional y nacional; motivación que impulsa a las provincias de la América española a buscar una forma de *Estado federal*, la confederada, con el propósito de dar viabilidad y rumbo a sus reivindicaciones de desarrollo regional, y son las mismas aspiraciones las que conducen a los estados que integran Estados Unidos para transitar de un embrionario *Estado confederado* al *Estado federal de Estados Unidos*, que consigue conciliar y diferenciar entre los impuestos que estructuran y determinan la renta federal orientada al desarrollo balanceado del país y los impuestos de los estados federados que definen su renta estatal para su desarrollo autónomo regional.

Ya se ve que tal tarea queda inconclusa con el *Estado nacional-descentralizado* de Colombia que hereda el Ecuador, y, por ello, tal circunstancia trae aparejada la transferencia de continuos y porfiados conflictos regionales que imprimen el carácter de permanente inestabilidad política al Estado ecuatoriano desde los inicios de la república; su explicación, se debe decir una vez más de manera tajante, en gran parte obedece a que no se consigue madurar el tipo de Estado que permita equilibrar y dar sostenibilidad financiera a la gobernanza del Estado central, enfocado en el desarrollo nacional, y a la de los Gobiernos locales, centrada en el desarrollo regional.

Tabla 17
Ingresos y egresos, descontado lo ingresado por empréstito, en las Tesorerías
de Guayaquil, Quito y Cuenca (1822-1830)

Provincia	Concepto	1822-23	1823-24	1824-25	1825-26	1826-27	1827-28	1828-29	1829-30	Totales
Guayaquil	Ingreso	1 180 387,30	639 150,20	662 507,50	680 762,40	681 520,10	664 118,70	697 884,60	700 940,00	5 907 271,40
	Egreso	3 006 140,30	872 337,10	905 236,00	885 369,60	1 108 638,40	1 258 644,30	1 377 775,20	1 272 111,50	10 686 244,00
	Déficit	1 825 753,00	2 331 826,70	242 728,30	204 607,20	427 118,30	594 526,40	679 890,40	571 171,50	4 778 972,40
	Superávit									
Quito	Ingreso	612 891,20	242 376,00	225 119,20	139 622,30	166 545,70	127 900,60	95 094,50	114 352,70	1 723 903,00
	Egreso	714 814,10	383 948,50	404 164,00	312 086,20	218 837,70	176 113,40	279 838,00	226 928,00	2 722 770,30
	Déficit	101 922,70	141 572,50	179 044,60	172 463,70	52 292,00	48 212,60	184 743,30	112 575,10	992 827,30
	Superávit									
Cuenca	Ingreso	222 303,00	82 246,40	86 480,70	75 975,40	44 216,30	72 144,10	45 655,00	48 679,10	677 695,40
	Egreso	342 549,30	99 232,40	110 727,60	43 364,70	70 624,10	92 726,20	123 501,70	95 615,00	978 341,10
	Déficit	120 246,30	16 986,00	24 246,70		26 407,60	20 582,10	77 846,70	46 935,70	300 645,50
	Superávit				32 610,50					

Fuente: José Pinto Bernal (2011: 126). Elaboración propia.

Desarrollo nacional y desarrollo regional no son antagónicos ni subordinados, sino que el desarrollo nacional y regional son interdependientes, pero, para que la provincia pueda contribuir con su desarrollo regional al fortalecimiento del desarrollo nacional, no es suficiente que se le reconozca competencias de gobierno autónomo (y no de gobierno como apéndice del Estado central), sino que, además, se vuelve imprescindible que se le dote de una renta fiscal provincial diferente de la renta fiscal nacional, a fin de disponer de recursos públicos que direccionen y estimulen el desarrollo provincial, en conjugación y de manera articulada con sus cantones y parroquias.

Pues bien, desde el momento mismo de su independencia e incorporación a la República de Colombia, las tres provincias de Guayaquil, Quito y Cuenca, que desde la época colonial de los Borbones son independientes entre sí, se muestran partidarias de ser parte de un único y mismo departamento integrante del territorio de Colombia. Pero, igualmente, cuando arrecian los vientos separatistas de la República de Colombia, las tres provincias empiezan a mover sus fuerzas para influenciar sobre el tipo de Estado que adopte el Ecuador republicano, con miras a que sea inherente a su naturaleza la promoción de sus intereses regionales; esta vez las iniciativas por plegar a una clase de *Estado federal* que engarce la autonomía de las provincias para fomentar su desarrollo regional con los intereses del Gobierno nacional radican en Guayaquil y Cuenca, toda vez que la provincia de Quito, donde se da por descontado que va a asentarse la capital del nuevo país, sus élites regionales pactan con el proyecto militar de Juan José Flores, a fin de que se logre imponer el mismo modelo de *Estado nacional-centralista* de inspiración bolivariana que adopta Colombia (Nuñez, 1983: 252 a 261). Para Quito el proyecto de *Estado Nación-centralista* encaja en sus pretensiones de utilizarlo como arma política para dominar los anhelos regionales de las provincias de Guayaquil y Cuenca; pero si bien ese es el modelo de Estado que termina por cuajar, debido a que cuenta con el respaldo militar, y aunque su grado de centralidad se flexibiliza porque termina siendo un tipo de *Estado nacional-descentralizado*, no obstante, como quedó dicho, no es la solución estable y sostenida en el tiempo para equilibrar el desarrollo nacional con el regional de las provincias.

Conclusiones de la primera parte

LA CONSTRUCCIÓN DEL Estado ecuatoriano empieza en la Colonia. Afirmación extraña y se diría no histórica, porque el Ecuador aún no existe. Sin embargo, el tipo de Estado que se pone en vigencia con el nacimiento de la República del Ecuador tiene su explicación en los sucesos de la Colonia y va a ser una respuesta a las economías regionales que se construyen en el siglo XVIII.

La segunda mitad de los años 1700, es de especial significación para el proceso de construcción del Estado. Son estos años cuando los Borbones asumen la tarea de diseñar la arquitectura institucional del Estado; su aspecto embrionario comienza con la creación de los estados provinciales, pues son el instrumento estratégico de España para implantar y aterrizar su política pública, con el objetivo de tornar funcional los territorios de la América española a sus propósitos de desarrollo. Antes que los Borbones, el Estado de España estaba privatizado y son ellos los que generan un Estado absolutista de tinte nacional-centralizado.

Las provincias *perdedoras* frente a los objetivos de la política pública, caso de la provincia de Quito, no se allanan al modelo de *Estado nacional centralista*, y proclaman la autonomía y posteriormente la soberanía en la búsqueda de un tipo de *Estado federal* que les confiera capacidad de gobernabilidad para impulsar su proyecto de desarrollo. La visión de *Estado confederado* de Quito es la misma con la que se avanza en el movimiento de la independencia de las provincias que van a integrar la flamante República de Colombia; en sus inicios, las provincias de Venezuela y de Nueva Granada que conforman Colombia no ceden en sus aspiraciones de constituir un *Estado confederado* de provincias, que consagre su autonomía para promover sus políticas de desarrollo regional.

No obstante, el exceso de soberanía a que da lugar el tipo incipiente de Estado federal, que representa el confederado, convence a Bolívar de que la independencia solo se puede alcanzar y consolidar con una clase de Estado que permita centralizar las decisiones políticas y militares; filosofía bolivariana que conduce al Congreso de Cúcuta a promulgar la Constitución de la República de Colombia (1821), que trasunta el proyecto militar de construir un *Estado-nación centralizado*.

Las necesidades de simplificar la estructura fiscal y optimizar el costo del cobro de impuestos de la naciente república lleva al Estado nacional a legislar para que la red extendida de los municipios en el territorio de la república sean parte medular de la constitución del *Estado nacional*. En contraste con el proyecto borbónico de diseño del *Estado nacional español*, donde las provincias y no los cabildos son las que forman parte de su proceso de construcción, los municipios de la República de Colombia, por lo expuesto, son piedra angular de la edificación de su *Estado nacional* para consolidar su sistema de finanzas públicas, que confiera capacidad de gobernanza al Estado central.

El que los cabildos republicanos formen parte esencial del proyecto militar de constitución del *Estado nacional-centralizado*, crea condiciones para transformar, en la práctica, dicha forma de Estado en un modelo de *Estado nacional-descentralizado*, ya que en la recaudación de la renta nacional queda desfigurada y convertida en renta municipal, siendo los gastos municipales pagados por el Gobierno nacional.

El Ecuador republicano, luego de su separación de Colombia, hereda el proyecto militar de *Estado nación-centralizado*, pues, también, en la formalidad constitucional, esa es la forma de Estado que adopta la República del Ecuador, pero, igualmente, recibe como legado el *Estado nacional-descentralizado*, toda vez que así opera en la realidad y, con ello, en el país ocurre que en la cobranza de la renta nacional queda desdibujada y mutada en renta municipal, dando lugar a que sea el Gobierno nacional el que pague los gastos municipales.

Este proceso descrito solo cobra sentido y explicación si se articulan las fases previas que arrancan con la etapa de privatización de las funciones del Estado español con la dinastía de los Habsburgo; se pasa luego a la fase de la necesidad de la Casa de los Borbones de conformar el estado provincial en la América española, a fin de fortalecer su proyecto de Estado absolutista (o Estado nacional-centralista) y lograr implementar sus objetivos de política pública; se transita a la siguiente etapa, ya en el proceso de independencia, donde las provincias americanas persiguen crear un tipo de Estado confederado de provincias; posteriormente, como reacción a dicho sentir de las élites regionales, se cristaliza la cuarta fase del proyecto militar de Estado nacional-centralizado en la República de Colombia; y, por último, la fase final en la cual se observa que el Ecuador republicano hereda ese tipo de Estado nacional-centralizado que, en la práctica, opera como Estado nacional-descentralizado.

La reseña efectuada hasta culminar en el Estado nacional descentralizado, descubre a la provincia como el espacio territorial donde se asienta el desarrollo regional, y a las élites provinciales, como artífices de imprimirle direccionalidad. Desde la creación del estado provincial por parte de los Borbones, a la provincia se asocia la existencia de una renta fiscal provincial para construir una administración pública y burocracia profesional, con el objetivo de aterrizar e implementar políticas públicas provinciales que estimulen (provincias *ganadoras*) o frenen (provincias *perdedoras*) el desarrollo regional.

Las élites provinciales, al observar históricamente el papel crucial del estado provincial en propiciar (o torpedear) el fortalecimiento de las economías regionales, persiguen deliberadamente hacerse del control político de la provincia. El fervor del movimiento independentista tiene, por parte de las élites, como objetivo estratégico generar una forma de Estado que reconozca la autonomía de las provincias para definir políticas públicas que fomenten sus particulares proyectos de desarrollo regional. Sin embargo, el resultado de la independencia y de la república se cifra en constituir un Estado nacional que bloquea y debilita estructuralmente las potencialidades de desarrollo regional, al desmantelar las capacidades de gobierno de la provincia: por un lado, le quita a la provincia competencias de autonomía o gobierno propio, al convertirla en brazo operativo del Estado central en el territorio; y, por otro lado, deja a la provincia sin renta fiscal provincial, al convertirla en renta fiscal nacional, con lo cual no dispone de recursos públicos propios para armar una gestión pública y una burocracia especializada en formular y aplicar políticas públicas que fomenten el desarrollo regional; este último pasa a ser dependiente de la visión de progreso que desee imprimirle el Estado central y, por tanto, de los recursos financieros que decida darle el Gobierno nacional, y que va a estar sometido a las propias posibilidades del erario público nacional.

El hecho precedente es sumamente sensible y de trágicas consecuencias para los lineamientos de políticas públicas que se diseñen desde el Estado central. El enfoque desde el Estado nacional centralista de despojar a la provincia de competencias de gobierno autónomo (al convertirlas en apéndice del Estado central) y de una renta fiscal provincial (por cuanto se la transforma en renta fiscal nacional), crea las condiciones históricas y estructurales para impulsar a las élites provinciales a continuar apalancadas en los municipios a fin de mirar y promover desde el

cantón, esto es con fragmentación de la unidad territorial provincial, el desarrollo y políticas públicas regionales.

Se inaugura así una tensión de funestos extremos perniciosos: de un lado, el Estado y Gobierno central, mirando el desarrollo nacional desde arriba e imponiendo su cosmovisión y objetivos de política pública a las élites regionales, replegadas a los municipios porque las provincias pasan a ser prolongación del Estado central en la región; y, de otro lado, las élites provinciales y los cabildos, que forcejean, para desde el cantón, sobre todo de las cabeceras provinciales, fomentar el desarrollo con los objetivos de política pública que encarnen los intereses de la región.

La negación de la provincia como plataforma y unidad de desarrollo regional lleva a las élites provinciales a anclarse en el cantón para, desde ahí, transformar la región; generándose barreras de gobierno que van a incidir en la consistencia de los objetivos de la política pública regional, al fragmentarse la unidad provincial. Más aún, cuando las élites provinciales llegan a captar el poder del Gobierno central, se van a empeñar en implementar desde el Estado central políticas públicas con sesgo regional, porque se crearon estilos de desarrollo que son vistos desde los dos extremos precedentes reseñados, puesto que progreso y modernización nacional y regional no son vistos de manera articulada, orgánica y complementaria, fruto de una arquitectura institucional del Estado que no termina de cuajar y que solo pone en evidencia proyectos contrapuestos: el Estado vonfederado de provincias alentado por las élites regionales y el proyecto militar de Estado nacional centralizado.

Los Estados nacionales de las nacientes Repúblicas de Colombia y de Ecuador, distantes de la problemática de fondo generada, que no alcanzan ni a asimilarla y tampoco a comprenderla, sencilla y llanamente no se enfocan en encontrar condiciones estructurales de viabilidad y de equilibrio entre desarrollo nacional y desarrollo regional, así como de demarcación y balance entre renta fiscal nacional y renta fiscal provincial, por lo que optan por suprimir las municipalidades, convencidas de que las élites provinciales se han apoderado de los cabildos, a fin de capturar al Estado y Gobierno central mediante la acción de desfigurar la renta nacional y, con ello, provocar una crisis de gobernanza a fin de paralizar el desarrollo nacional. Conflicto que queda sin resolver y que va a marcar el desenvolvimiento político, económico y social de la República del Ecuador en su devenir histórico posterior.

SEGUNDA PARTE

**La sustentación del Estado nacional, unitario
y centralista del Ecuador republicano
y las deformaciones estructurales
institucionales de su implantación
y gestión pública (1830-1875)**

LA TRAYECTORIA HISTÓRICA para la sustentación del Estado-nación pasa por tres momentos cargados de las visiones encontradas de las élites regionales. Una primera etapa se origina luego de la constatación de parte de la clase terrateniente-comercial quiteña —en el control político del Estado central— de que el primer pacto social realizado entre las élites de Guayaquil, Quito y Cuenca para integrar el Estado del Ecuador torna imposible la gobernabilidad de la nación, lo cual les impele a redoblar esfuerzos para desembarazarse de dicho pacto social con el propósito de hilvanar los iniciales lineamientos de la arquitectura institucional del Estado-nación en la etapa floreana (1830-1845). El trazo más acabado en esta línea de echar las raíces de la forma de Estado-nación se plasma en la Constitución de 1843 y, por ello mismo, es tildada por Vicente Rocafuerte de *Carta de la Esclavitud*. La reacción a la promulgación de la referida Constitución de parte de las élites federalistas descentralizadas de Guayaquil y Cuenca —principalmente de parte de las primeras— pone término al período floreano.

Una segunda fase se da inicio con la Revolución Marcista, que lleva al control político del Gobierno central a la clase terrateniente del litoral y del austro. Los Gobiernos liberales, fundamentalmente de Urzúa y Robles, conjugan acciones políticas tendientes a demoler los avances floreanos orientados a posicionar la clase de Estado-nación, unitario y centralista, y, en contraste, diseñar la armazón de un tipo de Estado confederado, que persigue imponer la supremacía de la provincia sobre la nación. Como se trata de un enfoque de postura extrema, en tanto no atina a conciliar la institucionalidad de la provincia y la autonomía local para propiciar el desarrollo regional con la institucionalidad del Estado central para fomentar el desarrollo nacional, el período Marcista da pábulos para que, en 1859, se erosione el clima político a tal punto que, por poco, se termina por desarmar el país.

El tercer momento compendía el Gobierno garciano que encierra dos mandatos presidenciales de signo contrario: de una parte, acontece la primera administración de García Moreno (1860-1869), en la cual, si bien se consigue desmontar el primer pacto social de las élites regionales, se lo hace reemplazándolo con un segundo pacto social que contribuye a fortalecer el Estado oligárquico terrateniente, que posibilita

acceder a una mayor centralidad del Estado-nación que concretiza el objetivo esperado de las élites quiteñas, al costo de aceptar la autonomía-soberanía de las provincias que constituye la aspiración de las élites de Guayaquil y Cuenca; y, de otra parte, sobreviene la segunda presidencia de García Moreno (1869-1875), donde la clase terrateniente-comercial quiteña da un paso decisivo y definitorio (en tanto después de esta etapa ya no se produce un retorno al pasado) en la dirección de consolidar los cimientos del Estado-nación y, con esta finalidad, se desconoce el segundo pacto social con miras a convertir la estructura institucional provincial y municipal en apéndice de la armazón del Estado central.

En esta segunda parte del estudio no solo resulta relevante dar cuenta de que el proceso de construcción y deconstrucción del Estado-nación es tenso y desafiante, porque se arma desde posiciones radicales que enfrentan la *provincia* con la *nación*, sino, además, por cuanto persigue explicar la razón de la obstinación de la clase terrateniente-comercial quiteña por recuperar una y otra vez las líneas históricas de edificación del Estado-nación, unitario y centralizador, en oposición a las ideas federalistas descentralizadoras del litoral y del austro.

Pero hay otro acápite, que es de gran interés dilucidar en esta segunda parte del trabajo, y tiene que ver con las deformaciones estructurales que impregnan el aparato del Estado nacional, como efecto de visiones y discursos constitucionales que, sin serlo, se desarrollan como irreconocibles entre las élites regionales. La inflexibilidad en acordar la arquitectura del Estado-nación da lugar a que se generen instituciones políticas y económicas no inclusivas que, a causa de apalancarse en estructuras del Gobierno central para implementar políticas públicas que favorezcan intereses regionales, terminan por desproteger la institucionalidad de la nación.

CAPITULO 6

La sustentación del Estado nacional, unitario y centralista del Ecuador republicano (1830-1875)

MIRADO EN EL largo plazo (1830-1875), el proyecto militar de Estado nacional, unitario y centralista de la República de Colombia, se logra trasplantarlo al Ecuador republicano. No obstante, durante el breve período de 1830 a 1835, en que se expide la segunda Constitución del país, las élites provinciales de Guayaquil, Quito y Cuenca consiguen imponer sus expectativas a favor de que se implante en Ecuador la forma de Estado confederado, que propugna la soberanía de las provincias para autorregularse y consolidar sus respectivos proyectos de desarrollo.

La encrucijada que salta a la vista es: ¿por qué las élites provinciales de Guayaquil, Quito y Cuenca se obstinan en defender la forma de Estado confederado?, lo cual tendría pleno sentido si sus particulares proyectos de desarrollo se inscribieran en lógicas económicas dispares, pero —tal como se puso de relieve en la primera parte de este estudio— se trata de regiones cuya expansión y dinamismo depende de su articulación a mercados externos.

Sin duda, la afirmación cobraría consistencia si se tratara de tres regiones con visiones de desarrollo encontradas, tal como se ha venido sosteniendo desde los trabajos pioneros sobre la historia de la región en Ecuador, que han hecho hincapié en que el litoral cifró su progreso en estrechar sus vínculos con los mercados internacionales de los que dependía el crecimiento de la producción y exportación de sus cultivos y, por consiguiente, las élites de Guayaquil se adscribieron a un pensamiento liberal de modernización y de respaldo a políticas públicas de liberación del comercio exterior, mientras que el callejón interandino ancló su desarrollo en la extensión del mercado interno, al que estaba atado la producción y comercialización del sistema hacendario, razón por la que las élites de Quito y Cuenca mostraron inclinación a un pensamiento conservador y tradicional evidenciado en un afán de trabar los cambios en

el proceso productivo y en la organización del trabajo, así como en mostrarse partidarias de políticas públicas proteccionistas (Maignushca, 1978: 33-38; 1994: 373-389; Deler, 1994: 316-324, 340-349; Quintero y Sylva, 1991, t. I: 85-98; Ayala, 2008b: 26-28).

Sin embargo, ya se vio que prácticamente las tres regiones no se miran entre sí, por lo que no tienen enfocado su interés en fortalecer el mercado interregional, y en cuanto a sus particulares mercados regionales, las élites provinciales son tempranamente conscientes de que su florecimiento está en estrecha relación con su grado de ensamble con sus mercados externos. De manera que si entre las élites regionales existe una visión compartida acerca de las líneas de desarrollo de sus respectivas provincias vinculadas al fomento de sus economías de exportación (Guayaquil, el cacao; Quito o la sierra centro-norte, los textiles; y Cuenca o la sierra-sur, la cascarilla y posteriormente los sombreros de paja toquilla), resulta un aparente contrasentido insistir, con el surgimiento de la República del Ecuador, en organizar constitucionalmente el país en función de la forma de Estado confederado, que persigue que sea cada provincia la soberana para decidir sobre su propio destino.

Maignushca da una posible respuesta a esta mirada persistente de las élites provinciales puesta en la región. Según dicho autor, durante gran parte del siglo XIX es indispensable caer en cuenta que, en el proceso de gestación del Estado ecuatoriano, este actuó como “institución burocrática” enfocada en crear y fortalecer el aparato estatal republicano (organismos, normatividad y burocracia), y no como una “institución política de dominación social” (Maignushca, 1994: 356-357). El que las élites regionales centren sus esfuerzos colectivos en constituir la *institucionalidad burocrática republicana* que les une y ubica en el mismo espacio territorial les sirvió de amalgama para conservarse juntos en el proceso de construcción del Ecuador republicano.

No obstante, el propio autor señala que el empeño de las élites regionales de mantener un discurso constitucional proclive a provincias que se autoregulen obedece a un “marcado policentrismo”, caracterizado por que “en los últimos años de la Colonia y durante el período de las guerras de la independencia, Guayaquil, Quito y Cuenca, las capitales departamentales, ejercieron en forma creciente funciones económicas, sociales, políticas, culturales y militares de corte metropolitanas” (Maignushca, 1994: 362).

Es decir, desde la segunda mitad del siglo XVIII, fecha de la constitución de los estados provinciales, Guayaquil, Quito y Cuenca conformaron una institucional burocrática política, administrativa, fiscal, judicial y militar, que genera en las élites regionales el convencimiento de que la provincia es “un todo territorial orgánico y unitario”, llamado a ser preservado para estar en condiciones de satisfacer los objetivos de sus específicos proyectos de desarrollo provincial. De tal suerte, que las élites provinciales, en vez de estar interesadas en disociar la definición de la “institucionalidad burocrática” de la “institucionalidad política de dominación de clase”, por el contrario, en los escenarios de fines de la Colonia y de la constitución de la República de Colombia aprendieron lo indispensable que es juntar y entrelazar la “estructura y forma de la administración pública provincial” con el “tipo de políticas públicas que deben diseñarse para impulsar sus planes de desarrollo regional”, y, en consecuencia, llegan a determinar que del modo de progreso deseado depende la organización de la institucionalidad burocrática del Estado.

Pues bien, aunque la direccionalidad del desarrollo de las regiones de Guayaquil, Quito y Cuenca es la misma y gira en torno al fomento de sus economías de exportación, en cambio hay una ruptura con respecto a la naturaleza del modelo de progreso perseguido por las élites provinciales, como se marcó anteriormente: mientras que para Guayaquil y Cuenca se trata de un desarrollo comercial, Quito se enfoca en la transformación manufacturera de la producción textil. Y es esto último, por tanto, la razón para conservar y avivar las visiones regionales contrapuestas de las élites provinciales.

Por lo dicho, solo pactan unirse en el espacio de la República del Ecuador, en tanto se acepta como condición que el país se organice y funcione teniendo como sustento una forma de Estado confederado que respete la soberanía de cada provincia, para armar su arquitectura institucional burocrática ajustada a sus propios proyectos de desarrollo regional. Pero, tal como se anticipó, si cada provincia reclama para sí *soberanía* para decidir sobre su propia institucionalidad, esto es, si cada región se asimila como el “todo” y no solo como una “parte” del país, no se crean condiciones para diseñar la institucionalidad del poder central y del Gobierno nacional.

Debido a que el Estado confederado defiende la *soberanía* de cada uno de las provincias o estados que lo integran, se cae en un conflicto estructural permanente porque no existe una *institución superior* (*federación*

o nación) a la que las provincias o estados estén dispuestos a ceder su soberanía a cambio de conservar su autonomía para autorregularse.

El Estado confederado es, precisamente, una forma embrionaria de Estado federal porque se limita a reivindicar la soberanía por parte de las provincias o estados que lo conforman, lo cual conduce al permanente bloqueo para llegar a acuerdos que garanticen y den viabilidad a la construcción de la institucionalidad nacional; solo cuando se da paso a un Estado federal, donde la federación está por encima de las provincias o estados, debido a que es el depositario de la soberanía que reside en el pueblo del territorio de la federación, se sientan bases firmes constitucionales para armonizar el poder central con los poderes regionales, concebidos estos últimos solo como autónomos en el marco constitucional federal, a fin de tener competencias para dotarse de su propia institucionalidad de gobernabilidad (sin intervención y a manera de concesión del Gobierno central) para cristalizar sus planes de desarrollo regional.

En contraste con Estados Unidos, donde se llegó a constituir un Estado federal para desbloquear los afanes soberanos de las élites de los estados y conseguir, al mismo tiempo, encajar y conjugar desarrollo federal y desarrollo regional (Hamilton y otros, 2006), en el Ecuador republicano del siglo XIX no se alcanza a dar el salto del Estado confederado de fines de la colonia y comienzos del siglo XIX al Estado federal, por lo que el conflicto regional hechó raíces y fue creciendo desde los cimientos de la conformación del Estado ecuatoriano. Vale precisar que las bases de esta confrontación regional responden a dos circunstancias históricas complementarias:

- Por un lado, con las guerras de la independencia y la posterior implantación en la República de Colombia del proyecto militar de Estado nacional, unitario y centralista, se dan pasos constitucionales para revertir la “institucionalidad del estado provincial” diseñado en la segunda mitad del siglo XVIII y sustituirla por la “institucionalidad burocrática del Estado nacional”, por lo que con esa finalidad la provincia (entiéndase la gobernación) pasa a ser apéndice del poder central en la provincia y la renta fiscal provincial pasa a convertirse en renta fiscal nacional, dando lugar a que las provincias pierdan autonomía para autorregularse y sean despojadas de sus recursos públicos propios no dependientes de la asignación del Gobierno central para sustentar su desarrollo regional; y,

- Por otro lado, dado que el Estado confederado no delimita las competencias entre el poder central y los poderes provinciales, las élites de Guayaquil, Quito y Cuenca no cesarán en su intento de restaurar ambas condiciones, tanto la de gobierno autónomo como la de recursos públicos propios, por cuanto las consideran indeclinables para poder ir tejiendo la arquitectura institucional provincial adecuada a su estilo de desarrollo regional.

En un comienzo, piensan que la estrategia para alcanzar ese objetivo es generar un pacto social con miras a que la recién creada República del Ecuador se estructure en función de un Estado confederado, y, como ese camino lleva a la parálisis en la toma de decisiones políticas-institucionales, las élites provinciales pronto aprenderán a usar el poder central del Estado nacional para diseñar y direccionar políticas públicas de aparente carácter nacional pero, en realidad, orientadas a favorecer a una determinada región, financiadas con recursos públicos nacionales, toda vez que Estado nacional, como ya se dijo, les arrebató la renta fiscal provincial. Adicionalmente, también las élites provinciales se posicionarán y captarán los Gobiernos municipales para beneficiarse de la renta nacional, en razón de que el Estado central recurre a los poderes locales para recaudar los impuestos nacionales, pero, igualmente y en forma paralela, no cesarán de utilizar todos sus ardides para presionar al Gobierno nacional con la finalidad de lograr maximizar la asignación de recursos en beneficio de la provincia.

La situación descrita lleva a colegir que es la falta de claridad al momento de diseñar la forma constitucional de Estado para deslindar, sin que intervenga discrecionalmente la autoridad central, las competencias y recursos públicos que pertenecen al Gobierno nacional y a los poderes autónomos provinciales, la raíz histórica del perfil regional del Estado nacional ecuatoriano. Ahora bien, como tal rasgo estructural va a marcar la trayectoria de la formación del Estado del Ecuador aún, incluso, cuando posterior a la Revolución Liberal haya la presencia de una clase social dominante en el espacio nacional, el tinte regionalista del Estado ecuatoriano va a dar lugar a deformaciones estructurales resultantes de un proceso permanente de desinstitucionalidad de las políticas, organismos, normas y burocracia del país.

Para resaltar las estrategias y lineamientos seguidos por las élites regionales con miras a reivindicar espacios institucionales para cristalizar sus planes de desarrollo provincial y de disponer de recursos públicos

propios con ese objetivo, se escinde el discurso de la sustentación del Estado nacional, unitario y centralista del Ecuador republicano en tres partes:

- La primera, del minado camino del Estado confederado para defensa de los intereses regionales al Estado nacional, unitario y centralista (1830-1845);
- La segunda, el reforzamiento de la lucha por el poder central del Estado para reivindicar la autonomía provincial, o por ahondar la centralidad del Gobierno nacional (1845-1860); y,
- La tercera, la reafirmación del Estado nacional, unitario y centralista por parte de las élites regionales como derrotero a seguir para defender sus visiones de desarrollo provincial (1860-1875).

1. Del minado camino del Estado confederado para defender los intereses regionales al Estado nacional, unitario y centralizado (1830-1845)

Se empieza por recordar lo visto en la primera parte de este estudio, acerca de que el poder económico regional descansa en la clase terrateniente. La afirmación precedente es compartida por Ayala y Quintero con Sylva, quienes sostienen que el tipo de Estado del nacimiento del Ecuador republicano es del perfil terrateniente-oligárquico, y la última característica obedece a una forma de organización política que convoca a las élites regionales, con exclusión de los sectores populares (Ayala, 2008a: 26-30 y 2008b: 105; Quintero y Sylva, 1986) Entonces, se debe señalar que, para estos autores, el Estado del Ecuador desde inicios de la vida republicana ejerce la función de institución política de dominación de clase, aunque la supremacía la tiene la clase terrateniente, que se empeñará en imprimir a la institucionalidad burocrática rasgos que respondan a sus intereses de clase.

En esa línea de ir configurando una forma de Estado y de administración pública que exprese las expectativas de las élites terratenientes dominantes en los espacios regionales, acuerdan, en la Constitución de 1830, forjar la forma de Estado Cconfederado que, por lo dicho, claramente traduce las ideas y sentir de la clase terrateniente. No obstante, a raíz de la Constitución de 1835 se instaura en el país el Estado nacional, unitario y centralista, otro tipo diferente de Estado que, se dijo, se

acopla al pensamiento de las fuerzas militares y desde su origen fue visto por las élites provinciales como contrario a sus aspiraciones de organización política, y a pesar de aquello los autores antes mencionados no dudan en caracterizar a este Estado nacional, unitario y centralista de tener el tinte de terrateniente-oligárquico. Lo cual despierta un gran interrogante que se vuelve preciso responder:

- a. De una parte, si la clase de Estado en mención responde al proyecto militar que se consigue aplicarlo en el nacimiento de la República de Colombia, y los militares siguen teniendo gran protagonismo luego de la ruptura de Colombia y de la constitución del Ecuador republicano, ¿cómo es que consiguen las élites de Guayaquil, Quito y Cuenca imponer su forma de Estado Confederado sin oposición y resistencia militar?; y,
- b. De otra parte, si posteriormente a la Constitución de 1835 se establece en el país el Estado nacional, unitario y centralista, ¿cómo entender que esas mismas élites terratenientes regionales terminen por aceptar dicha forma de Estado largamente repudiada por tener el convencimiento de que no calza en sus expectativas de desarrollo descentralizado y no dependiente del Gobierno central?

En la búsqueda de respuestas, se inicia por precisar que la forma de Estado confederado, que se consagra en los artículos 1 y 2 de la Constitución de 1830, es fruto de un “pacto de unión” entre los departamentos de Guayas, Azuay y Quito que conforman el Estado del Ecuador, tal como se evidencia en el Acta de la Asamblea de Guayaquil para su incorporación al Estado del Ecuador y en los debates parlamentarios del Congreso del Ecuador de ese año. En efecto, en cuanto atañe al primer documento en el pronunciamiento de las élites de Guayaquil se hace hincapié en lo siguiente:

En la ciudad de Guayaquil, capital del departamento de este nombre, a los 19 días del mes de mayo de 1830, reunidos por disposición de la Prefectura en la Sala de Gobierno, las corporaciones civiles, militares, eclesiásticas de esta capital, los padres de familia y vecinos principales, con el objeto de anunciarles los últimos acontecimientos de la República y de excitarlos a pensar en la suerte de los pueblos del Sur y especialmente de nuestro departamento, después de disuelto el Congreso de Bogotá, de haber cesado la suprema autoridad de la nación y de haberse pronunciado la mayoría de la República por la *división de tres grandes secciones independientes pero unidas por un lazo estrecho de amistad y confederación*; discutidos todos los puntos que se

propusieron por varios señores de la Junta, se convino de común acuerdo en los artículos siguientes:

Artículo Uno.- El pueblo de Guayaquil se adhiere a los demás pueblos en el voto que han expresado por la *división de la República en tres grandes secciones*.

Artículo Dos.- El pueblo de Guayaquil quiere expresamente permanecer unido a los otros departamentos del Sur formando una *unión* firme y sincera, fundada en principios de amistad, *igualdad* y reciprocidad de auxilio.

Artículo Tres.- El pueblo de Guayaquil quiere que en las presentes circunstancias sea Jefe del Sur con las atribuciones de un poder independiente, el Gral. Juan José Flores, por sus talentos militares, por su carácter republicano, por sus servicios a la Patria y en especial al Sur.

Artículo Cuatro.- El pueblo de Guayaquil quiere que se reúna una convención de *los departamentos del Ecuador (Quito), del Azuay y de Guayaquil, que tendrán una representación igual sea cual fuere su población*.

Artículo Cinco.- El pueblo de Guayaquil quiere que mientras se reúna la Convención del Sur, las cosas permanezcan en el estado en que se hayan al presente, sin perjuicio de que la autoridad superior haga provisoriamente aquellas modificaciones y reformas que exigen la nueva administración.

Artículo Seis.- El pueblo de Guayaquil quiere que —sea cualquiera la forma administrativa que se adopte— se reconozca siempre la necesidad de que las *tres grandes secciones enlazadas entre sí*, con relaciones estrechas y nacionales formando un solo cuerpo político con el glorioso nombre de Colombia y *se reconozca también un Gobierno general, que deberá presidir la nación, ejecutar las leyes generales, templar el poder de las secciones independientes* e intervenir en las relaciones diplomáticas con las naciones extranjeras.

Artículo Siete.- El pueblo de Guayaquil hace una solemne manifestación de su amor y eterna gratitud al Libertador Simón Bolívar por sus incomparables servicios a la causa de la libertad, al nombre y gloria de Colombia y por sus señaladas consideraciones a este pueblo.

Bajo estos principios y condiciones, el pueblo de Guayaquil se aparta y se separa de la unión que hasta ahora ha conservado con el resto de la República bajo un sistema central y protesta sujetarse a las resoluciones de la Convención del Sur, que deberá instalarse precisamente a los tres meses de esta fecha, bajo los principios asentados en esta acta que se aprueba, se ratifica y se firma (Acta de la Asamblea de Guayaquil de 19 de mayo de 1830; énfasis añadido).

Los representantes de los Departamentos de Guayaquil y Azuay van a trasladar a las discusiones del seno del Congreso de 1830 que su alianza o “unión” con el departamento de Quito para conformar el Estado del Ecuador es fruto de un “pacto social” entre las élites terratenientes dominantes en las tres regiones, y así insisten en ponerlo en evidencia los diputados de Guayaquil Francisco Marcos y de Cuenca José María Landa y Ramírez; y es más, este último diputado se empeña en que en el artículo 1 de la Constitución se haga constar que la referida “confederación” es resultante de dicho pacto social, aunque su moción no prospera en la discusión (Actas de Debates del Parlamento Ecuatoriano correspondiente a las sesiones 1, 2 y 9, Convención Nacional Constituyente, 1830: 1, 4, 1-3, respectivamente).

De manera que en este proceso de debate parlamentario —que termina por concordar la Constitución de 1830 y la definición de la “forma de Estado Confederado” — no se observan vestigios de que los militares actúen como un poder independiente con capacidad de incidir en la clase de Estado constitucional que pactan socialmente las clases terratenientes dominantes regionales, y, sin embargo, el general Juan José Flores y los militares gobiernan el Estado ecuatoriano desde sus orígenes en 1830 hasta su salida del país en 1845. El desenlace que se puede desprender de esta situación superficialmente enrevesada es que los militares en el Ecuador de inicios de la república no tienen injerencia en la determinación de la forma de Estado, pues todo apunta a que resulta ser producto del “pacto social” entre las élites regionales, de tal suerte que, si bien los militares gobiernan el Estado, es debido a que resultan funcionales a los intereses de las clases terratenientes dominantes regionales. Vamos a ver más en detalle la proposición realizada.

La separación de la República de Colombia convoca, por un lado, a las élites provinciales del departamento de Quito; y, por otro lado, al jefe del departamento de Quito, general Juan José Flores. En el Acta por la que el Distrito del Sur se separa de Colombia (1830), el departamento de Quito, que toma la iniciativa, declara que:

1. En ejercicio de su *soberanía*, se pronuncia por constituir un Estado libre e independiente, con los pueblos comprendidos en el Distrito del Sur y los más que quieran incorporarse [...]
2. Que mientras se reúna la Convención del Sur y se nombren los altos funcionarios, queda encargado del Mando Supremo, Civil y Militar, el Sr. General de División Juan José Flores, en quien

depositan toda su confianza [...] (Acta por la que el Distrito del Sur se separa de Colombia de 13 de mayo de 1830; énfasis añadido).

El nexo de las élites provinciales de Quito con el general Juan José Flores lo lleva a ser presidente del Ecuador y decidir los destinos del país entre 1830 a 1845, etapa que se reconoce como período floreal, puesto que en dos ocasiones (de 1830 a 1834; y de 1839 a 1843) ocupa el Poder Ejecutivo, y si bien desde 1835 a 1839 Vicente Rocafuerte será quien se desempeña como presidente, el general Juan José Flores “permaneció entre bastidores” (Salvador, 1977: 66). El papel visible de Juan José Flores y del militarismo en la administración del Estado ecuatoriano parecería ser el argumento que lleva a sostener que los militares han sido poder constitutivo en la gestación del Estado del Ecuador republicano, cumpliendo el papel esencial de “árbitros” que han permitido mantener la “unión” y la “integridad” del país”, razón por la cual se desempeñaron como la fuerza vertebradora del Estado nacional (Ayala, 2008a: 28;²⁵ García, 2005: 96).²⁶

No obstante, ejercer temporalmente la administración del Poder Ejecutivo del Estado, es, ciertamente, distinto que señalar que los militares del Ecuador a inicios del siglo XIX —como sí fue el caso de las fuerzas armadas bolivarianas de las guerras de la independencia y de la República de Colombia— hayan estado en condiciones de ser un poder independiente con la fuerza necesaria para decidir sobre la forma de Estado y los objetivos de la política pública y desempeñar funciones de tutelaje del Estado. Más bien lo que se ve es que el vínculo de Flores y los militares con las élites provinciales de Quito posibilita a estas últimas intentar marcar la forma de Estado adecuada a su visión de desarrollo y a

25 “Desde el primer momento de la vida del Ecuador, se patentizó una tensión y enfrentamiento entre las oligarquías regionales dominantes, especialmente de la costa y de la sierra. Desde luego, ambas tenían intereses comunes pero también existían muchos motivos de tensión, como el control de la mano de obra, siempre escasa en el litoral; y la mantención de medidas proteccionistas que defendía la producción textil serrana, pero limitaban el comercio. El conflicto irresoluto convirtió al ejército (controlado por veteranos de la Independencia) en el árbitro de la disputa por el poder. Alrededor de sus jefes se generaron las alianzas caudillistas de la época” (Ayala, 2008a: 28).

26 “Desde su independencia, Latinoamérica fue tierra de caudillos y militares. Los Estados latinoamericanos carecían de cohesión interna y de articulaciones externas al momento de su irrupción como unidades políticas. La dispersión y atomización social fue subsanada con estructuras militares desproporcionadas que fungían de ases vertebradores de la sociedad y el estado” (García, 2005: 96).

los objetivos de política pública que encarnan sus intereses de clase dominante, y donde las fuerzas armadas son simple y llanamente el martillo de coacción para apuntalar dichas políticas públicas.

Las élites provinciales de Quito, formando parte de la República de Colombia, nuevamente se ven expuestas a la implementación de dos medidas de política pública que les afecta de manera rotunda por no tener incidencia en el control político del Estado.

Primera medida, el Gobierno de Santander aplica una política económica de liberación del comercio exterior que compromete la estabilidad de la producción textil quiteña, toda vez que esperaba verse beneficiada con la protección de su mercado natural del sur de Colombia.²⁷

27 “La política librecambista del Gobierno de Santander estímulo la exportación de productos de la agricultura tropical (cacao, quina, algodón, tabaco, añil, café, cueros y maderas) pero paralelamente facilitó el ingreso masivo de mercancías y otros productos extranjeros al país (textiles, herramientas, quincallería, lozas, licores, cristalería, muebles, jabón, harinas, sal, etc.), con grave perjuicio para la producción manufacturera, artesanal y agrícola de las regiones interiores [...] En la Nueva Granada, la industria artesanal fue arruinada por la falta de mano de obra y la irrupción masiva de textiles ingleses baratos en los mercados de Antioquia y el Cauca. Ello produjo una grave depresión económica en la región del Socorro y otras áreas vecinas, donde se concentraban las manufacturas de algodón, y en las regiones de Boyacá y Cundinamarca, donde se asentaban las manufacturas de lana. Y puesto que se trataba de una industria doméstica, ejercida preferentemente por las esposas e hijos de los agricultores, su crisis trajo como consecuencia una generalizada pobreza en la zona oriental [...] (actuales departamentos de Boyacá, Cundinamarca y los Santanderes). Sin embargo, los efectos más perjudiciales del libre comercio se hicieron sentir en la antigua Audiencia de Quito, otrora el más desarrollado del centro manufacturero hispanoamericano [...] La balanza comercial del país de Quito fue gravemente deficitaria en el período 1821-1825, pues el valor de sus importaciones, valoradas en un promedio anual de 230 mil libras de esterlinas, no alcanzaba a ser cubierto por sus exportaciones, que producían un promedio anual de aproximadamente 190 mil libras esterlinas. Este proceso de desmonetización trajo como consecuencia [...] (que el departamento de) Ecuador proteste [...] La Junta Provincial de Pichincha dirigió al Gobierno de Bogotá, a comienzos de 1826, una representación en que manifestaba “el mal estado de las manufacturas del Ecuador” a causa del libre comercio [...] Preocupado con la rápida expansión de la protesta popular, Santander [...] en su extensa respuesta [...] decía: “La ruina de las fábricas del Ecuador nace de la libertad de comercio por el cabo de Hornos (establecida por España), y de la abundancia y baratura de las mercaderías extranjeras. Que los fabricantes del Ecuador adquieran las máquinas y destreza de los europeos y sus fábricas no se arruinarán, porque sus productos serán más baratos que las mercaderías que vengan de Europa y Asia” [...] Bolívar a su llegada a Quito, en septiembre de 1826, [...] crea Juntas de Beneficencia [...] y a ellas se les encargó la tarea de “meditar y proponer al Gobierno Supremo los arbitrios más adecuados para [...] remediar los males” [...] La Junta de Beneficencia del Ecuador estaba presidida por el

Segunda medida, el poder central de Colombia promulga, el 25 de junio de 1824, la Ley de División Territorial de Colombia, por la que Barbacoas, Popayán y Pasto pasan a ser territorios del departamento del Cauca, por lo cual las élites de Quito, por medio de su Cabildo y del Intendente del departamento del Ecuador, el general Juan José Flores, insistirán, desde 1826, en que las provincias de Popayán, de Pasto y las ricas minas de oro de Barbacoas formen parte del departamento del Ecuador (Nuñez, 1983: 236).

Las circunstancias precedentes son las que las élites provinciales de Quito, ahora que luego de la larga trayectoria histórica seguida son poder gravitante del Estado del Ecuador, se van a centrar en corregir para incorporar dichos territorios al país por su importancia como mercados de la producción textil, para lo cual trazan la hoja de ruta a seguir a su presidente y brazo militar, el general Juan José Flores. Y así, este último, desde el inicio de su mandato, utiliza su propia espada y un ejército funcional para alcanzar los objetivos de las élites regionales de Quito, a fin de extender las fronteras del país vía la anexión de Barbacoas, Popayán y Pasto, espacios esenciales para expandir la producción textil quiteña y reglón productivo del que depende el dinamismo y progreso del departamento de Quito.

jefe Superior del Sur, general Juan José Flores, e integrada por tres influyentes propietarios quiteños: el doctor José Fernández Salvador, el coronel Vicente Aguirre y don José Modesto Larrea [...] Tras tres meses de trabajo, la Junta concluyó su detallado informe [...] remitido a Bogotá [...] el 5 de enero de 1827. El amplio memorial quiteño comenzaba por hacer un recuento histórico del desarrollo de las manufacturas quiteñas, de su florecimiento mercantil y finalmente de los problemas que se habían ido acumulando en las últimas décadas en contra de estas, provocando su decadencia y la ruina general de la región; a continuación pasaba a formular [...] precisas recomendaciones para solucionar los problemas de la economía quiteña [...] que se prohibiese introducir por los puertos de la República, desde Guayaquil hasta el Istmo, y en las provincias de Antioquia y del departamento del Cauca, las manufacturas extranjeras que pudieran ser reemplazadas por los artefactos de Quito [...] El vicepresidente Santander (que había vuelto a encargarse del poder ejecutivo) [...] encontró que el nuevo petitorio quiteño atacaba frontalmente su política de libre comercio, por lo que se valió de la prensa oficial para exponer, una vez más, sus puntos de vista: [...] “En cuanto a la prohibición de que se importen paños de 2^a, bayetas y lienzos de países extranjeros hay mayor dificultad, porque sería obligar a los pueblos de Guayaquil, de Antioquia y del Cauca a comprar más caros y de peor calidad los artefactos del Ecuador y poner dique a la perfección de los telares, una vez que tengan los fabricantes del Ecuador la seguridad de vender sus paños sin concurrencia alguna” (Núñez, 2009: 170-176).

Si en un comienzo se logra la incorporación del departamento del Cauca, que incluye los territorios antes indicados al Ecuador de comienzos de la república, se terminará, con el Tratado de Pasto de 15 de septiembre de 1835, aceptando los límites fijados entre Colombia y Ecuador en la mencionada ley de 1824, que establece el río Carchi como lindero entre ambos países. En adelante, como en efecto lo hacen, seguir conservando el mercado del sur de Colombia para impulsar la producción textil quiteña va a comportar renovar y modernizar el sistema de producción del taller textil, pues dado que se trata de una industria textil de exportación, resulta estéril enfocarse en medidas proteccionistas del comercio exterior.

No obstante, el escenario descrito evidencia el apremio de lidiar con una realidad constante del Ecuador de comienzos de la vida republicana: la viabilidad de tener condiciones básicas para lograr objetivos de políticas de Estado central depende de la presencia de un ejército que carece de institucionalidad y de poder de coacción, por cuanto se arma y desarma con fuerzas regulares o milicias, dependiendo de una hacienda pública prácticamente quebrada (Alexander Rodríguez, 1992).²⁸ La

28 “Tras la muerte de Sucre, Juan José Flores disfrutó del mayor prestigio entre los oficiales de la región, especialmente entre los difíciles y poco fiables venezolanos, que conformaban la mayor parte de la oficialidad. La tarea de controlar las fuerzas armadas era inmensa, pero Flores era la persona más adecuada para ejecutarla. Como presidente, haría esfuerzos heroicos por poner coto al desorden y dominar los levantamientos militares [...] pero el descontento regional y la imposibilidad del gobierno de pagar a las tropas en forma regular producían dificultades a menudo insalvables incluso para el hombre más decidido [...] La disciplina obviamente era deficiente; el pago a los soldados estaba atrasado y, para agravar las cosas, cuando el Gobierno les pagó lo hizo con monedas devaluadas y billetes depreciados. Las tropas con suerte recibieron una cuarta parte de su paga [...] Si los ingresos del Gobierno hubiesen sido suficientes para alimentar, vestir y pagar a las tropas, el ejército no habría tenido necesidad de extorsionar a la población y robar su ganado. Tampoco habrían tenido las autoridades necesidad de otorgar en forma liberal ascensos para mantener la lealtad de los oficiales poco fiables [...] Así, las fuerzas armadas representan en el Ecuador un dilema. Por una parte se necesitaban tropas que preservaran el orden y defendieran a la nación contra sus enemigos extranjeros, pero, por otra, la lealtad de los comandantes militares era precaria y las unidades indisciplinadas del ejército ocasionaban desórdenes importantes, especialmente cuando no se pagaban sus sueldos. Las revueltas militares destruían la agricultura y el comercio, con lo cual disminuían los ingresos del Estado, y esto impedía al gobierno pagar a las tropas, estableciéndose así un círculo vicioso. En 1830 el Ecuador necesitaba la protección de los militares pero no disponía de medios para pagarla. El resultado era una tendencia continua a la anarquía” (Van Aken, 1995: 113-116).

suerte del país entero, instituciones políticas y burocráticas, tienen atado su destino a la suerte de las finanzas públicas, que son, como impelen a afirmar al presidente Juan José Flores, el verdadero “nervio del Estado”; máxima de la cual, también, está “muy convencido” el presidente Vicente Rocafuerte (Carta de Rocafuerte a Flores de 2 de septiembre de 1835, citado por Landázuri, 1988: t. I: 199).

De manera que, a pesar del protagonismo de los militares en el horizonte político de comienzos del Ecuador republicano, no son poder independiente con la institucionalidad y fuerza suficiente para incidir en la forma del Estado ecuatoriano y tampoco para ejercer de mediadores y sostenedores de la sociedad y del Estado, y, por ello, contrario a lo que se podría esperar de que el tipo de Estado de inicio de la república sea del perfil nacional, unitario y centralista por conectar con el proyecto militar de la República de Colombia, se impone una clase de Estado confederado que calza con las pretensiones de las élites terratenientes regionales. Y si bien los militares gobiernan, cumplen ese papel porque resultan funcionales a la visión de desarrollo de las élites provinciales de Quito,²⁹ aunque, de todas maneras, esa misma función resulta endeble y queda maltrecha porque la propia institucionalidad militar es incipiente e inestable, como efecto de unas arcas fiscales siempre en ruina. Es, nuevamente, el presidente Rocafuerte, en carta al general Flores, quien mejor dibuja el cuadro económico de aquellos años: “La penuria es horrorosa, no hay dinero en el tesoro para comprar plumas y papel y para el uso de las oficinas del Gobierno. Hace más de tres meses que la tropa que está en Ibarra no percibe sueldo alguno” (Carta de Rocafuerte a Flores de 1835, citada por Vásconez, 1984: 144). De tal suerte, son las finanzas públicas la verdadera argamasa de la unidad e integridad del Estado ecuatoriano y las que posibilitan otorgar institucionalidad a los organismos públicos y a la burocracia del servicio público.

29 “A menudo se comprende el aparato represivo del siglo XIX como un ‘arbitro’ en la disputa por el poder entre las fracciones terratenientes regionales, otorgándole un estatus que en la actualidad puede cumplir en determinadas situaciones. Sin embargo, a la luz de lo anotado antes, el aparato represivo ‘nacional’ constituyó más bien un débil aparato de poder de la clase dominante, a tal punto que podría ser considerado más adecuadamente como una *mediación funcional* en la pugna entre las fracciones terratenientes regionales, precariamente integradas en el Estado, mediación que no representaba intereses institucionales, sino intereses directos de las distintas fracciones terratenientes viabilizados mediante formas de dominación típicas a ese Estado, como el caudillismo” (Quintero y Sylva, 1991, t. I: 83).

Decantado el papel funcional de los militares para la clase terrateniente, entonces queda claro que van a ser las élites regionales las gestoras de la arquitectura institucional del Estado ecuatoriano de los albores de la república, y, tal como ya se dijo, el modelo de gestión pública que se acaba por construir va a ser producto del “pacto social de unión” entre las élites de Guayaquil, Quito y Cuenca; pero, como cada uno de estos tres departamentos se arroga para sí el derecho de ser “soberanos” para crear su propia institucionalidad, dicho pacto social lleva inmerso en sus raíces las semillas de la constante confrontación e inestabilidad política.

Como se verá, el aparato de Estado que se diseña va a configurar departamentos pensados cada uno como países o “secciones independientes”, con gobiernos y representaciones en el Congreso del mismo nivel, fuerza y competencias que se empeñan en torpedear y bloquear cualquier iniciativa de las élites provinciales de otros departamentos que no armonicen con las suyas propias. Por eso, no son los aires federalistas que incuban el virus de la permanente desestructuración del país, sino una forma de Estado confederado que reivindica la soberanía de las partes que lo integran y que torna imposible la edificación del gobierno de la nación. Ahí no existe un Estado nacional unitario y centralista que, en virtud de su soberanía, descentraliza competencias en los Gobiernos departamentales, sino departamentos soberanos que no están dispuestos a reconocer una instancia de poder político superior responsable de ejercer el Gobierno nacional.

Pues bien, el derrotero que arranca en 1830 para diseñar el Estado ecuatoriano, aunque se trata de un proyecto que involucra a las élites terratenientes regionales, con exclusión de los militares, es un trayecto no exento de serios tropiezos, puesto que el propio “pacto social de unión” de los departamentos de Guayaquil, Quito y Cuenca, resulta ser la estrategia implementada por las élites provinciales de Quito para configurar el Ecuador republicano y ser el poder central que lo gobierne. Ancladas en dicho objetivo, consiguen que el prefecto general del Distrito del Sur (integrado por los tres antes indicados Departamentos) de la República de Colombia, general Juan José Flores, sea su presidente y brazo militar de la naciente República del Ecuador, y esperan, en el Congreso de 1830 —responsable de *constituir* la forma de Estado ecuatoriano y su institucionalidad política y burocrática—, lograr completar e imponer su ardid por medio del control y direccionamiento de las políticas públicas (las normas que se adopten) que se discutan a favor de sus intereses y

visión de desarrollo regional. Desde la perspectiva de las élites quiteñas, la Convención Constituyente de 1830 empieza bien porque logran posicionar a dos representantes de la clase terrateniente de la región sierra norcentral como presidente y vicepresidente, cargos que recaen en José Fernández Salvador y López y Nicolás Joaquín de Arteta (Marchán y Andrade, 1986b: 50 y 195-196), respectivamente.

No obstante, el panorama comienza a enrarecerse desde la primera sesión del Congreso, al momento en que los representantes de las élites de los departamentos de Guayaquil y Cuenca argumentan que, antes de iniciar el debate de la Constitución de 1830, se discuta la “ley que fuese el punto de unión entre los pueblos del sur” (Actas de Debates del Parlamento Ecuatoriano correspondiente a la sesión 1, Convención Nacional Constituyente, 1830: 2), y más tarde precisan que en la mentada Constitución no solo debe hacerse constar el término “unión”, sino resaltarse que dicha unión es resultado de un “pacto social” entre las élites regionales (Actas de Debates del Parlamento Ecuatoriano correspondiente a la sesión 9, Convención Nacional Constituyente, 1830: 1 a 3). La reacción del presidente de la Convención de 1830 para obstruir la pretensión de los legisladores de Guayaquil y Cuenca es la de marcar que el debate sobre la ley en cuestión ha sido “diferido indefinidamente”; mas no tiene otra opción que renunciar a su postura cuando el diputado por Guayaquil, José Joaquín Olmedo, aclara que de acuerdo al reglamento “toda moción diferida debe ser votada al día siguiente” (Actas de Debates del Parlamento Ecuatoriano correspondiente a la sesión 2, Convención Nacional Constituyente, 1830: 4).

Dado que las fuerzas de Guayaquil y Cuenca actúan de manera mancomunada, se ven los representantes de las élites del Departamento de Quito prácticamente conminados a tratar en el Congreso la esencia del espinoso pacto social reclamado por las referidas élites del litoral y del Azuay, que consiste en: aceptar que los departamentos de Guayaquil, Quito y Cuenca tengan igual número de representantes en el Congreso, pues, con ello, persiguen reiterar y reafirmar sus estatutos de pueblos y provincias soberanas con poderes equilibrados para promover y hacer respetar las leyes que respondan a objetivos de política pública que encajen en sus particulares visiones de desarrollo regional.

La clase terrateniente de Quito trata, inútilmente, de bloquear se lleve a cristalizar la filosofía constitucional de pueblos y departamentos soberanos, pues todo apunta a que existía consciencia de que dar paso

a tal aspiración significaría sentar los cimientos para constantes desencuentros políticos que llevarían, a la postre, a desarmar el país; en razón de aquello busca convencer, sin llegar a ningún resultado, que, en “democracia”, el número de diputados al Congreso está en función de la “población” de los departamentos. Con ello piensan asegurar la cristalización de su dominio en la Convención de 1830 y canalizar las leyes para sustentar el poder central y sus intereses regionales.

El cálculo de las élites de Quito se sustenta en que, si bien entre 1780 a 1840, se asiste en la costa a un repunte demográfico, en la sierra norcentral —donde se asienta el departamento de Quito—, y a pesar de su contracción poblacional, se concentra más del 62% de la población del Estado ecuatoriano, lo cual haría esperar que el número de sus representantes al Congreso tendría que ser mayor a la suma de los representantes de los departamentos de Guayaquil y Cuenca, tal como se puede apreciar en la tabla 18.

Tabla 18

Peso de población de los Departamentos del Estado del Ecuador (1780-1840)

Departamentos	1780	1840
Departamento de Guayaquil	7,57	15,02
Manabí y Esmeraldas	2,35	5,86
Guayas y litoral sur	5,22	9,16
Departamento de Quito	67,50	62,35
Sierra norte	26,02	23,79
Sierra central	41,48	38,56
Departamento del Azuay	24,93	22,69
Sierra sur	24,93	22,69
Total del Estado del Ecuador	100	100

Fuente: Jean Paul Deler (2007: 238). Elaboración propia.

Sin embargo, la clase terrateniente de la sierra norcentral no consigue imponer su estrategia frente a la acerada oposición monolítica de los departamentos de Guayaquil y Cuenca, cuyas líneas de argumentación muestran claramente que la madurez de su discurso constitucional no llega a rebasar la racionalidad de la forma de Estado confederado, que fundamenta la “soberanía” en los “pueblos” de cada uno de los

departamentos que lo integran y, por consiguiente, no se logra avanzar en delinear el pensamiento constitucional de un Estado federal que reconoce un único pueblo, el “pueblo de la nación”, donde reside la “soberanía” cedida a la federación (o sea la nación), a cambio de que los departamentos conserven la “autonomía” para autorregularse. El debate sobre este punto esencial empieza a cobrar cuerpo desde la sesión 7 del Congreso, aunque es en la sesión 10 donde se centra el grueso de las tesis esgrimidas:

En la sesión 7 se señala lo siguiente por parte del diputado de Guayaquil José Joaquín Olmedo, acerca de cómo deben determinarse las contribuciones fiscales de los departamentos: las contribuciones debían ser proporcionadas de acuerdo con la población y sus rentas naturales, pero que esta justa proporción en nada se oponía a la igualdad de la representación que había sido la condición expresa del pacto de los tres departamentos. En la sesión 10 se establece lo que sigue: el diputado de Pichincha Manuel Matheu expuso que el presente Congreso se convocó señalándose en número igual de diputados a los departamentos, sin considerarse a la población que debió ser la base de la representación, que, aunque en las actas de Guayaquil y Cuenca se ha fijado este principio, el Ecuador no ha convenido, ni sus diputados pueden transigir en un punto tan radical, y por tanto se oponía al artículo que fijaba para lo sucesivo la misma representación igual. Contesta el diputado de Guayaquil José Joaquín Olmedo, manifestando la diferencia que había entre provincias que están sujetas a una autoridad y que unidas forman un cuerpo político, y entre secciones que por circunstancias imprevistas quedan en una independencia accidental; que en el primer caso era desde luego indispensable arreglar la representación nacional a la población bajo una ley establecida, pero no así en el segundo, pues las secciones independientes podían reunirse muy bien con representación igual, bajo los pactos convencionales que se estipulasen para la unión. El diputado por Pichincha Manuel Espinoza responde que adoptar el principio de la igualdad de derechos en la representación es como disolver el Estado, y de lo que se trata es de arreglarlo... por lo que lo propuesto por Guayaquil y Cuenca, no se ha adoptado por Quito, que es una de las partes contratantes. El diputado por Cuenca José María Landa y Ramírez indica que la igualdad de derechos no provenía del número de representantes de cada pueblo, sino del goce de derechos y garantías sociales. El presidente del Congreso José Fernández Salvador expresa que se oponía al pacto en esos términos porque era contrario a los principios fundamentales del sistema representativo, y porque como diputado de Pichincha no se consideraba autorizado para imponer a su país una condición tan dura. Replicó el diputado de Guayaquil Francisco Marcos, manifestando las razones en que se había fundado Guayaquil para exigir la igualdad de representación; que esto no subvertía el sistema representativo según el cual no podía dudarse que los diputados representan colectivamente al Sur y propuso que sea la votación nominal con apoyo del diputado

de Guayaquil Vicente Ramón Roca; pero el *presidente del Congreso José Fernández Salvador* se opuso manifestando que en este asunto no podía recaer por votación, ni los diputados del Ecuador sujetarse a ella, porque era visto que triunfarían los diputados de Guayaquil y Azuay que hacían un número mayor que los otros: que este punto no debía someterse a la deliberación del Congreso porque para el presente caso debía considerarse a las partes contratantes que iban a celebrar un pacto para el que era indispensable la voluntad de los concurrentes al contrato, sin que pueda obligarse a una de las partes a la determinación de las otras, y que los diputados de Quito no pueden convenir en un contrato de esta naturaleza, sin violar y traicionar los derechos de los pueblos que los han elegido. *Dejada la discusión para la sesión 11 del Congreso, el presidente del Congreso José Fernández Salvador retomó la intervención* y anunció sus más vivos deseos y de los demás diputados de Ecuador (Quito) eran por la paz, y a que se conserve de todos modos la unión de los Departamentos del Sur; que al efecto proponía un temperamento que podría concluir la cuestión que se había efectuado el día anterior y conciliar de ese modo amigable aquella diferencia: que el mejor medio sería diferir la cuestión a la decisión de un juez árbitro (Actas de Debates del Parlamento Ecuatoriano correspondiente a las sesiones 7, 10 y 11 de la Convención Nacional Constituyente, 1830: 2 a 3; 2 y 4; y 2, respectivamente; énfasis añadido).

Y, en efecto, debido al bloqueo de los diputados de Guayaquil y Cuenca a fin de que se respete el “pacto social de unión” que, según ellos, pasa por la aceptación de que los departamentos de Guayaquil, Quito y Cuenca tengan el mismo número de representantes en el Congreso, y con miras a mantener la vinculación de los departamentos del Distrito del Sur que constituyen el Estado del Ecuador, se termina por acordar el artículo 21 de la Constitución de 1830 en los términos propuestos por el presidente del Congreso, José Fernández Salvador:

Artículo 21.- El Poder Legislativo lo ejerce el Congreso de Diputados, que serán diez por cada departamento. Esta igualdad de representación deberá observarse mientras pende el juicio del arbitrio designado, sobre si los tres departamentos han de ser representados en el Congreso según el censo de su población, o si han de concurrir con igual representación (Constitución de la República del Ecuador, 1830).

Ahora bien, la aprobación del artículo 21 de la Constitución de 1830 significa que las élites regionales de Guayaquil y Cuenca obtienen éxito en la aplicación del “pacto social de unión” de los tres departamentos del Distrito Sur de la República de Colombia, condición irrenunciable para acordar integrar el Estado del Ecuador basado en una forma de

Estado confederado. Ciertamente, como se vio, no es lo que buscan las élites regionales de Quito, pero el tener que declinar su posición debido al accionar compacto de los departamentos de Guayaquil y Cuenca conduce a que se sigan adoptando un conglomerado de medidas constitucionales encaminadas a consagrar una “racionalidad institucional para gobernar desde el Poder Legislativo”, con el propósito de debilitar el poder del Gobierno central, responsable de administrar la nación; con ese fin, se tejen normas destinadas a propiciar la impotencia estructural administrativa del Poder Ejecutivo a fin de que, una vez maniatado, no le quepa otra alternativa que acatar e implementar las decisiones parlamentarias que traducen el carácter soberano de los departamentos.

De tal suerte que, la constante reafirmación de parte del Congreso de promulgar leyes —léase políticas públicas— orientadas a cimentar la raigambre soberana de los departamentos, así como la práctica de un Gobierno central que no tiene otra opción que ejecutarlas, lleva irremisiblemente a un “modelo de gestión pública que profundiza la fragmentación (no la descentralización) del Estado” y de la sociedad; en otras palabras, se avanza por un seguro derrotero, y a vista de los hechos casi se podría decir deliberadamente buscado, tendiente a alcanzar la descomposición del país; cosa que, en efecto ocurre en 1859, donde, por poco, se termina de romper la débil cuerda del “pacto social de unión” que va progresivamente tensándose a medida que se profundiza el conflicto interregional a que conduce al diseño estropeado de la forma de Estado que crea, desde sus inicios, el falso dilema entre fortalecer el poder regional en detrimento del poder central y viceversa.

Ahora bien, en el discurso académico se sentencia que es la clase terrateniente dominante a escala regional la incapaz de tener una visión de nación, pues, se insiste, no es el tipo de Estado diseñado, sino la naturaleza de clase terrateniente de las élites regionales lo que, irremediablemente, las condena a precipitar constantes crisis desestabilizantes de la estructura territorial del país, por su enfoque restrictivo que asienta la soberanía en la región (Ayala, 2008a: 28 a 30; Quintero y Sylva, 1991, t. I: 219 a 246); de ahí que se concluya que solo con el advenimiento de la Revolución Liberal y de la hegemonía de una clase burguesa exportadora y bancaria con intereses y mirada puesta en la nación es posible dar el salto al fortalecimiento del Gobierno central y a la sostenibilidad del país, toda vez que se logra arrinconar y debilitar estructuralmente el dominio de la clase terrateniente.

Sin embargo, es preciso resaltar, por un lado, que la fracción terrateniente de las élites quiteñas propician desde un principio una forma de Estado que fortalezca el Gobierno central y, si prosperan en la dirección de consagrar la soberanía de la región y de la fragmentación del poder nacional, fue a instancias de las élites de Guayaquil y Cuenca; y, por otro lado, con la azarosa construcción del Estado nacional, unitario y centralista y el predominio de una clase capitalista en el escenario del país a raíz de 1895, tampoco se llega a diluir el ingrediente regional del Estado ecuatoriano y, más bien, se ahonda la confrontación de las élites provinciales que sienten con cada doblez de progreso alcanzado en la línea de robustecer el poder central que se ancla aún más una institucionalidad burocrática, destinada a despojar de recursos a la región y a entender y explicar el desarrollo del país única y exclusivamente desde la óptica del Gobierno central, que adopta, como práctica, asignar ingresos a los territorios discrecionalmente y dependiendo de su programa de gobierno.

El fortalecimiento de la nación es visto como tarea que le toca asumir en exclusividad al poder central, porque, en el proceso histórico de armar la forma de Estado, se camina con el objetivo ciego, inamovible y controversial de que estabilidad del país y su desarrollo depende de tener éxito en dismantelar la visión de la región y abortar la idea de progreso circunscrito a la provincia. En esa medida, el Estado nacional, para sobrevivir y consolidarse debe de ser, necesariamente, unitario y centralista, desbaratando cualquier vestigio de fuerzas sociales que preconicen mantener vivo el espíritu de una vía de transformación y crecimiento regional no dependiente del poder central, puesto que se considera como rémora para la cohesión y pujanza de la nación.

Entretanto, las élites regionales adelantan en la tozuda línea de profundizar las raíces de la forma incipiente y estéril de Estado federal que representa el Estado confederado, lo cual provoca, ciertamente, minar las bases de la sostenibilidad del país, y, como si en realidad ese fuere el propósito, se persigue, intencionalmente, que el Poder Ejecutivo se limite solo a formalizar y aplicar la institucionalidad burocrática (organismos, normatividad y nombramientos de la alta burocracia civil y militar) previamente diseñada y dispuesta por el Congreso de 1830. En efecto, el numeral 8 del artículo 35, que establece las atribuciones del Presidente de la República, dispone:

8. Nombrar la propuesta en terna del Consejo de Estado, los Ministros de las Cortes de Justicia, y los Obispos, las dignidades y canónigos de las catedrales, los Generales y Coroneles: todos estos nombramientos deberán ser aprobados por el Congreso. Nombrará por sí solo a los racioneros y medios racioneros (Constitución de la República del Ecuador, 1830: numeral 8 del art. 35).

Y, más adelante, en el numeral 9 del citado artículo 35 de la Constitución de 1830, se transparenta y redondea la estrategia de las élites regionales de gobernar mediante el Poder Legislativo, en tanto que se dispone que el Presidente de la República está obligado a nombrar de una terna propuesta por el Consejo de Estado (en cuya configuración —como se observa en el numeral 8— incide directamente los representantes de las élites regionales en el Congreso, y, además, dicho Consejo está integrado por cuatro miembros: un representante de cada uno de los departamentos y otro por la Iglesia), a los prefectos departamentales, a los gobernadores de las provincias y al contador general de rentas (Constitución de la República del Ecuador, 1830: numeral 9 del art. 35). De esta manera, el propiciado arrinconamiento constitucional del Gobierno central en la toma de decisiones al momento de establecer las dignidades de los Gobiernos departamental y provincial, de proponer al contador general de rentas nacionales, así como influenciar en la determinación de los ministros de las cortes de justicia y autoridades militares, se vuelve mudo testimonio de la visión desintegradora que abraza la forma de Estado confederado por reivindicar la soberanía departamental.

Pero esa misma figura de aislar al Presidente de la República se replica en su función crucial de sancionar y aprobar las leyes del país, cabe decir, la institucionalidad de las políticas públicas soportadas en normas del país. Para conseguir dicho propósito, se configura el paradigma de gestión pública que observa la secuencia siguiente para sancionar las leyes que rigen en el país:

- a. El Congreso expide las leyes (Título III de la Constitución de 1830);
- b. El Presidente de la República las sanciona o aprueba para que tenga fuerza de ley (Sección II del Título III y Título IV de la Constitución de 1830), pero, al interior del Poder Ejecutivo;
- c. Es el Consejo de Estado, nombrado por el Ejecutivo de una terna del Congreso, el responsable de dar “dar dictamen para la sanción de las leyes” (Constitución de la República del Ecuador, 1830: art. 44, Sección III, Título IV).

Entonces debido a la inclinación de dar pasos en firme a fin de implantar constitucionalmente la clase de Estado confederado, las élites regionales (si bien la del departamento de Quito ha sido abocada a aquello) terminan por generar un modelo de administración pública de gobernabilidad por medio del Congreso, y para que tal esquema de gobierno funcione premeditadamente se ata las manos del Poder Ejecutivo en la sanción de leyes y en el nombramiento de la alta burocracia responsable de los Gobiernos departamental y provincial, de la estructura y recaudación de la renta fiscal nacional, y del poder judicial y militar en el territorio.

Pero este cuadro no estaría completo si no se repara en el hecho de que el propio diseño del sistema de representación política está armado para que sea el Congreso —que congrega y denota el poder territorial— el encargado de designar al Presidente y Vicepresidente del país: la asamblea parroquial escoge a los electores cantonales, los cuales, reunidos en la asamblea en la capital provincial, eligen a los consejeros municipales, alcaldes, diputados y senadores de cada departamento y luego de cada provincia, cuando los departamentos dejan de ser parte de la división política del país; por último, los diputados y senadores terminan en el Congreso nombrando al Presidente y Vicepresidente de la República. Según lo recuerdan Quintero y Sylva, de los “dieciocho presidentes del siglo pasado (se refiere al siglo XIX), diez fueron elegidos por medio de esa vía, y entre 1830 y 1859, de nueve presidentes, seis fueron electos mediante esa modalidad” (Quintero y Sylva, 1991, t. I: 74). Es, por ello, se insiste, en que la parcelación de los poderes regionales, dado el empeño de fundamentar la soberanía en los departamentos de Guayaquil, Quito y Cuenca, conduce a consagrar la ruptura y no la descentralización del ejercicio del poder.

El otro pilar sustancial en que descansa esta arquitectura institucional desintegradora del Estado ecuatoriano es el diseño de organización y funcionamiento de la hacienda pública. El tema es cardinal porque ya está dicho que el Gobierno central se debate en una constante situación de escasez de las arcas fiscales que propicia reiteradas crisis de gobernabilidad por el apremio de dar viabilidad a la formulación y sostenimiento de las políticas públicas que, en estricto rigor, son diseñadas por el Congreso e implementadas por el Poder Ejecutivo. Está claro que una vez que exista conciencia de que se gobierna haciendo uso del Poder Legislativo donde las élites regionales han conseguido equilibrar el número de representantes en el Congreso independiente de la población de los territorios, las

decisiones que se adoptan van a ser fruto de acuerdos entre las fracciones de la clase terrateniente dominante en las provincias, que luego le toca al Presidente del país ejecutarlas pues, este mismo, para sancionar las leyes del Congreso, se ve forzado a acatar el dictamen del Consejo de Estado, cuyos integrantes son propuestos por los departamentos de Guayaquil, Quito y Azuay y representan sus intereses regionales.

Mal se puede en este sistema de gobierno configurado por las élites regionales, y donde, como se vio a la clase terrateniente quiteña, no le queda otra alternativa que aceptarlo ante la comunión de afinidades de las élites de Guayaquil y Azuay, seguir argumentando que las políticas públicas del período floreano encajan y responden unilateralmente a beneficios que pretende lograr las élites del departamento de Quito. Al contrario, las leyes que expide el Congreso y que sanciona el Ejecutivo mediante el Consejo de Estado van a ser producto de pactos interregionales de la clase terrateniente de los tres departamentos que conforman el Estado del Ecuador y, por ello mismo, no cabe colegir que medidas de política comercial, que una vez se muestran como proteccionistas y en otras ocasiones aparecen como librecambistas, obedezcan a que, en el primer caso, la sierra logra privilegiar sus intereses y, en el segundo caso, sea la costa la que consigue imponerse.

Ya se dijo que Guayaquil, Quito y Cuenca son economías cuyos dinamismos dependen de mercados externos, y que, en consecuencia, mal pueden estar empeñadas en sacar provecho de una política comercial proteccionista, y aunque el departamento de Quito intenta incorporar y conservar el departamento del Cauca para que forme parte del Estado del Ecuador, debido a que las provincias de Popayán y Pasto son su mercado natural para la manufactura textil quiteña, no tuvo éxito en su propósito, por lo que a raíz del Tratado de Pasto con Nueva Granada, por el cual los límites con el Ecuador vuelven a ser el río Carchi (1835), definitivamente resulta claro que las tres antes mencionadas regiones hacen gravitar su desempeño del comercio exterior. Entonces, la apreciación anterior permite precisar que el carácter errático de bajar, luego subir, para casi inmediatamente bajar los derechos de importación de los productos extranjeros que se observa en los años de 1830 a 1845 responde a que no se acierta cuál debe ser el camino adecuado para arreglar la penuria permanente de la hacienda pública, por lo que los aranceles no son vistos como instrumento de política comercial sino como mecanismo para financiar las arcas fiscales.

En efecto, desde el inicio del Ecuador republicano, el 24 de septiembre de 1830 se expide el *Decreto legislativo permitiendo la importación de varios efectos prohibidos*, bajando los derechos de importación porque, según se aclara en los considerandos, la prohibición de la internación de tejidos foráneos “no es suficiente para restablecer el consumo” de las manufacturas del país, pero, en cambio, “perjudica a la hacienda pública en las sumas considerables que deja de percibir por los derechos de importación de estos artículos” (Decreto legislativo de 24 de septiembre de 1830); luego de casi dos años de vigencia de la medida precedente, se regresa a la posición inicial de elevar los aranceles, y mediante ley el Congreso restablece el Decreto del Libertador-Presidente, dado en Guayaquil el 1 de agosto de 1829, por el cual se prohíbe “la introducción de efectos extranjeros equivalentes a los que se manufacturan en el país (porque) destruyen enteramente la riqueza nacional” (Ley de 3 de noviembre de 1832).³⁰

30 Santander, como se hizo evidente en la nota de pie de página número 27, se sostiene en la política de libre comercio que debe continuar aplicando la República de Colombia, y, por tanto, no admite el pedido de las élites quiteñas de que se impida la importación de textiles de segunda por los puertos de la República, desde Guayaquil hasta el Istmo de Panamá. En estas circunstancias, las élites quiteñas acuden a Sucre para que consiga de Bolívar (que había reasumido el poder desde el 10 de septiembre de 1827) que se adopten medidas de protección para las manufacturas quiteñas. En carta de Sucre a Bolívar de 28 de noviembre de 1828, le manifiesta lo siguiente: “Ud. sabe que las bellas teorías nos han perdido y toda Colombia está persuadida de esta verdad [...] Indicaré otra vez que si no se prohíbe absolutamente en todo el sur la introducción de los artículos manufacturados ordinarios de lana y algodón, hasta la harina de trigo, estas provincias se arruinarán y como la propia conservación es el primer deber del hombre, ellas alegarán un derecho indisputable para separarse de un Gobierno que las destruye. En casa no hay obraje [...] Observo que el descontento aquí crece cada día, que se quejan justamente de las leyes y del Gobierno; y que si estas gentes no han tomado ya un partido desesperado, es porque esperan un remedio de la autoridad de Ud. sin necesidad de una rebelión”. Bolívar quedó sumamente preocupado por el asunto, como lo revela su correspondencia [...] Llegado al Ecuador para dirigir la recuperación de Guayaquil, el Libertador se reunió en Quito con Sucre y los sectores abanderados del proteccionismo, tras lo cual decretó la creación de una Junta de Distrito, integrada por diputados de las siete provincias surcolombianas [...] a las que otorgó las [...] atribuciones [...] de “presentar al Gobierno todas las peticiones útiles” [...] Las opiniones de Sucre, a quien Bolívar veía ya como su sucesor natural en el Gobierno de Colombia, pesaron definitivamente en el ánimo del Libertador, que hasta entonces se sentía atado en su política proteccionista por los compromisos derivados de los tratados de comercio firmados con Inglaterra y los Estados Unidos. Así, una vez recibidos en su cuartel general de Guayaquil los informes de la Junta Provisional de Distrito del Sur, el Libertador se apresuró a dictar el tan esperado decreto de protección de las manufacturas quiteñas. (El Decreto de 1 de agosto de 1829) rezaba: “Simón Bolívar, Libertador presidente de la República de Colombia [...] Atendiendo a las

Prácticamente no pasa un año y se vuelve a disminuir los derechos de importación en 10 por ciento para levantar el comercio del “abatimiento en que se halla” (Ley de 25 de octubre de 1833); y, por último, ya en el gobierno de Vicente Rocafuerte, aunque en el marco del período floreaño, se reanuda la tendencia a comprimir los aranceles a las importaciones porque la “causa más eficaz que fomenta el contrabando [...] es el exceso de los derechos de aduana (Decreto ejecutivo de 10 de febrero de 1836).

De todas maneras, como pone hincapié Van Aken “durante los primeros años de la República el Gobierno ecuatoriano impuso aranceles muy moderados al comercio exterior [...] de alrededor de 10 o 15 por ciento [...] considerablemente más bajos de los que prevalecían en otras naciones” (Van Aken, 1995: 79). Por lo indicado, debe expresarse de manera contundente, a la par que Alexander Rodríguez, que de “las veinte leyes tarifarias promulgadas entre 1830 y 1894, ninguna era proteccionista” (Alexander Rodríguez, 1992: 82).

Mas bien, en la dirección de mejorar los ingresos de la aduana se activan los puertos de Manta y Bahía para exportar e importar, y se establecen aduanas en los departamentos de Quito y Azuay para cobrar derechos de importación de bienes que ingresan al país por Nueva Granada y por el Perú (Decreto Legislativo habilitando los puertos de Manta y Bahía de Caráquez de 26 de septiembre de 1830 y Ley que manda establecer aduanas en los departamentos de Quito y Azuay y cobrar derechos de importación de 24 de septiembre de 1830).

La misma situación fluctuante de los derechos al comercio exterior se constata en la estructura de impuestos a la producción y comercio interno, como señal de una hacienda pública que no encuentra el firme

repetidas reclamaciones que ha hecho el departamento del Ecuador, para que no se permita la introducción de algunos tejidos extranjeros de lana y algodón, como perjudiciales a la industria del país y al consumo de los géneros de sus fábricas, que han sido en otro tiempo la fuente de riqueza de aquel departamento. Y teniendo en consideración, que por su situación interior no puede dar consumo a los frutos de su agricultura, lo que le ha reducido a la mayor miseria, experimentando (sic) además todas las calamidades de la guerra; oído el dictamen de la junta provisional de Distrito del Sur; DECRETO: Art. 1°. Se prohíbe por los puertos del sur de la República la internación de paños de la estrella y de segunda, bayetones, bayetas de pellón, de cien hilos y fajuelas, sanas, fulas, bajetas o elefantes, encajes o blondas de algodón, ponchos o ruanas de algodón y lana, fresadas o cobertores de lana, tocuyos o liensillos, sea cual fuere la procedencia de esas mercancías”. Adicionalmente, el decreto fijaba plazos de entre cuatro y seis meses para que la prohibición comenzara a tener efecto, según el lugar de procedencia de las mercancías, e imponía la pena de comiso para las que llegaren luego de esos plazos” (Núñez, 2009: 179-183).

derrotero a seguir, con miras a arreglar el frecuente desequilibrio de la renta nacional, debido a que los representantes de las élites regionales en el Congreso traban toda medida fiscal que no sea consensuada y que, en consecuencia, vaya en la línea de no comprometer sus economías provinciales. Las preocupaciones del Gobierno central que administra el Estado se hacen tempranamente evidentes en torno a tres aspectos:

- a. La estructura fiscal de los impuestos internos;
- b. La forma de su administración; y,
- c. La modalidad de recaudación de los tributos.

Y acerca de la tríada de factores anotados es notorio el tinte inestable de la organización y funcionamiento de la hacienda pública, debido a los intereses contrapuestos de las élites regionales. En lo que atañe al aspecto de la estructura fiscal, es inevitable comenzar por señalar que en el financiamiento de la renta nacional y, por consiguiente, en el gasto del Gobierno central, es donde se va a ser evidente el ejercicio del poder regional con miras a defender y escamotear los aportes departamentales a la hacienda pública, pues los ingresos provinciales son vistos como patrimoniales y, en esa medida, se tiene una actitud renuente a destinarlos a cubrir los ingresos y egresos del Gobierno central.

Las regiones de Guayaquil, Quito y Cuenca están ancladas en la postura de ser territorios, contadurías y tesorerías departamentales soberanas (Ley de hacienda pública de 28 de septiembre de 1830), en razón de lo cual les parece que, para ser consistentes, deben propiciar que los ingresos públicos que recaban se queden en sus respectivos departamentos a fin de sufragar su gasto provincial, y para conseguirlo buscan transferir el grueso del costo de financiamiento de la renta nacional a los otros departamentos.

Durante el período de 1830 a 1845, la renta nacional depende de tres grandes ingresos fiscales: las aduanas, los diezmos y el tributo de indios, tal como se observa en la tabla 19. Las aduanas son controladas por el departamento de Guayaquil, mientras que los diezmos y el tributo de indios son de dominio de los departamentos de Quito y Cuenca, hasta que, luego del segundo auge del cacao a partir de 1860, la mayor cantidad del diezmo empieza a ser pagada por el litoral.

Pues bien, la Ley de hacienda pública de 1830 contempla dos aspectos esenciales en la línea de salvaguardar la soberanía departamental en la administración de la renta provincial:

- Por un lado, establece que los “prefectos³¹ son jefes de la administración de hacienda en su respectivo departamento”; y,
- Por otro lado, posibilita que cada departamento tenga su propia Contaduría y Tesorería Departamental, con la finalidad de que la primera tenga la atribución de llevar la contabilidad provincial y pueda “glosar” —o sea interpretar y declarar— y “fenecer las cuentas de las oficinas departamentales”, y la segunda tenga la competencia de la “recaudación y distribución de las rentas del departamento y la administración de los ramos que no estén encargados a otros por la ley”.

Tabla 19

Ingresos de Tesorerías Departamentales de Quito, Guayaquil y Cuenca (1830-1845) (en pesos de ocho reales)

Concepto	Ingreso Tesorería Departamental de Quito				
	1829-1830	1834-1835	1839-1840	1844-1845	Total
1 - Total de impuestos	82 552	76 129	62 801	69 126	290 608
Diezmos (*)	41 871	37 934	31 169	19 719	130 693
Alcabalas (**)	40 680	29 269	21 693	29 756	121 398
Contribución general *****	0	8926	9940	19 651	38 517
Aduanas*****	0	0	0	0	0
2 - Tasas (***)	600	6350	4064	3858	14 872
3 - Ingresos no tributarios	38 602	52 778	55 886	94 034	241 300
Masa común	0	0	3684	6917	10 601
Aguardiente	26 871	23 722	13 446	17 433	81 472
Tabaco	0	0	0	1447	1447
Azogue/pólvora	0	1221	1866	1018	4105
Sal	0	0	0	0	0
Papel sellado	7652	9257	8481	10 693	36 083
Montepío militar	0	878	358	2735	3971

Continúa en pág. siguiente

31 La Ley Sobre el Régimen Político de los Departamentos de 28 de septiembre de 1830 mantiene vigente la ley de división política territorial de Colombia, con la salvedad de que los deberes y las atribuciones de los intendentes pasan a ser ejercidos por los prefectos departamentales; las de los jueces políticos por los corregidores municipales; y las de los alcaldes de las parroquias por los tenientes pedáneos (Ley Sobre el Régimen Político de los Departamentos, de 28 de septiembre de 1830).

Temporalidades	1010	12 631	11 482	13 658	38 781
Otras tesorerías	0	0	13 245	37 406	50 651
Otros no tributarios (****)	3069	5069	3324	2727	14 188
4 - Tributo indígena	145 380	143 578	133 640	174 922	597 519
Ingresos netos	267 133	278 835	312 277	324 257	1 182 502
Empréstitos	0			101 385	101 385
Ingresos Totales	284 490	278 835	312 277	425 642	1 301 243

Concepto	Ingreso Tesorería Departamental de Guayaquil				
	1829-1830	1834-1835	1839-1840	1844-1845	Total
1.- Total Impuestos	330 837	246 939	356 061	405 072	1 338 909
Diezmos (*)	3549	4128	10 113	9015	26 805
Alcabalas (**)	15 789	7852	13 217	14 516	51 374
Contribución General *****	0	0	11 666	11 623	23 289
Aduanas*****	311 500	234 959	321 064	369 918	1 237 441
2.- Tasas (***)	400	3105	4545	5840	13 890
3.- Ingresos no tributarios	19 098	53 712	163 885	185 696	422 390
Masa común	0	0	5 037	3 762	8799
Aguardiente	8174	3703	9636	12 425	33 938
Tabaco	7392	12 528	5728	5984	31 632
Azogue/Pólvora	0	642	1314	3994	5949
Sal	0	26 799	114 945	135 845	277 589
Papel sellado	3532	4665	5757	8838	22 792
Montepío militar	0	1315	817	6711	8844
Temporalidades	0	0	2960	2039	4999
Otras tesorerías	0	0	14 141	0	14 141
Otros no tributarios (****)	0	4060	3549	6099	13 708
4.- Tributo indígena	0	0	0	0	0
Ingresos netos	369 432	357 468	524 491	596 607	1 847 999
Empréstitos	0			73 508	
Ingresos Totales	369 432		465 802	670 115	

Continúa en pág. siguiente

Concepto	Ingreso Tesorería Departamental de Cuenca				
	1829-1830	1834-1835	1839-1840	1844-1845	Total
1.- Total Impuestos	26 638	19 719	26 546	25 060	97 963
Diezmos (*)	14 501	13 247	13 850	10 748	52 346
Alcabalas (**)	12 136	6273	7460	9126	34 995
Contribución General****	0	200	5236	5186	10 622
Aduanas*****	0	0	0	0	0
2.- Tasas (***)	0	3128	3794	1790	8712
3.- Ingresos no tributarios	12 495	10 476	25 864	26 968	75 802
Masa común	0	0	2268	3170	5438
Aguardiente	4573	2334	4768	5240	16 915
Tabaco	1938	1400	1257	2820	7416
Azogue/Pólvora	0	0	919	154	1072
Sal	0	0	0	0	0
Papel sellado	4709	3499	4495	4080	16 783
Montepío militar	473	0	0	1501	1973
Temporalidades	386	2258	4758	8500	15 903
Otras tesorerías	0	0	5 914	0	5914
Otros no tributarios (****)	418	984	1484	1503	4388
4.- Tributo indígena	49 451	48 739	43 206	46 223	187 619
Ingresos netos	88 583	92 537	99 410	114 945	395 476
Empréstitos	0	25 161	7372	15 279	47 812
Ingresos Totales	105 295	117 698	106 782	130 225	459 999

Notas : (*) Los diezmos que corresponden al Estado equivalen a la tercera parte de la recaudación del diezmo total.

(**) Incluye alcabalas por diezmos y por venta de bienes muebles e inmuebles.

(***) Tasas por servicios de correos, patentes, mesadas, medias anatas, pulperías, etc.

(****) Otros ingresos no tributarios incluyen venta de tierras baldías, arriendo de cajones (tiendas), minas, etc.

(*****) Contribuciones generales incluyen las de empleados y la del 1x1000.

(*****) Aduanas incluye derechos de importación y de exportación, anclaje, tonelaje y tránsito.

Fuente: Memorias que presentan los Ministros de Hacienda del Estado del Ecuador al Congreso Constitucional de 1833, 1841 y 1848. Elaboración propia.

En consecuencia, los departamentos tienen la prerrogativa de gestionar los ingresos públicos nacionales recaudados en sus respectivas

provincias, y, por ello mismo, solo posterior a consolidar los balances de ingresos y egresos departamentales están obligados a remitir las cuentas y los fondos a la Contaduría y Tesorería General en el Ministerio de Hacienda Pública (art. 6, 9 y 12 de la Ley de hacienda de 1830).

En la Ley de organización de la hacienda pública de 1830 se crea la Junta de Hacienda, con la responsabilidad de autorizar gastos extraordinarios sin consultar con el Gobierno central, y se faculta al prefecto departamental a proponer la aprobación del egreso con el respaldo del presupuesto respectivo; con la resolución de la Junta de Hacienda, la tesorería departamental está obligada a cumplir con el pago (arts. 25 y 26 de la Ley de hacienda de 1830). Las Juntas de Hacienda departamentales de Quito, Guayaquil y Cuenca se conforman por cinco miembros: el prefecto, el juez letrado de hacienda, el fiscal de hacienda, el tesorero y el administrador de alcabalas (para Quito y Azuay) o el administrador de aduanas (para Guayaquil), y sus atribuciones son: 1) verificar el cumplimiento de la normativa de las finanzas públicas; 2) examinar el estado de aumento y disminución de los ramos de la hacienda pública, establecer sus causas y proponer al Gobierno central medidas correctivas; y, 3) generar informes para mejorar el régimen general de las finanzas públicas o de un ramo en particular (arts. 2-4 y 6 del Decreto Ejecutivo de 1832).

Está claro que, aunque las Juntas de Hacienda de los departamentos tenían como competencia resolver sobre gastos extraordinarios, las atribuciones que se les concede las convierten en la institución puente o nexo para lograr aterrizar la política fiscal del Gobierno central en el territorio provincial, y se observa que la forma de lograr este objetivo fue consintiendo, o más bien obligado a aceptar, posiciones extremas de prácticamente soberanía en el manejo de las finanzas públicas departamentales, lo cual da sustento para hablar de fragmentación antes que descentralización en la gestión del erario público; pero, sin duda, desde esta debilidad del Estado central se van a ir construyendo lazos para hilvanar, en movimientos progresivos, la arquitectura centralizada de la hacienda pública. En un comienzo, y hasta alcanzar “ya bien entrado el siglo xx” la aspiración de la centralidad de las finanzas públicas, las Juntas de Hacienda “decidían en asuntos cotidianos y locales sobre las finanzas públicas... ya sea para suplir a las tropas, para mantener los bienes públicos o para integrar a distintos actores sociales (se refiere a empleados de la hacienda pública, administradores de ramos de las finanzas públicas, a colectores de impuestos) dentro de la administración de las finanzas” (Velasco,

2014: 125). Los egresos de los Departamentos de Quito, Guayaquil y Cuenca durante los años de 1830 a 1845, se observan en la tabla 20.

Tabla 20

Egresos de Tesorerías Departamentales de Quito, Guayaquil y Cuenca (1830-1845) (en pesos de ocho reales)

Concepto	Egresos de Tesorería Departamental de Quito				
	1829-1830	1834-1835	1839-1840	1844-1845	Total
1 - Gastos civiles	126 874	104 500	315 331	239 012	785 716
Gobierno (*)	100 782	88 118	106 846	50 444	346 190
Servicios públicos (**)	10 020	5563	63 105	27 556	106 244
Deuda pública	16 072	10 819	145 380	161 012	333 282
2 - Gastos militares	198 313	120 208	165 324	117 379	601 224
3 - Otros gastos (***)	12 012	15 915	8339	105 527	141 793
Total	337 199	240 623	488 994	461 917	1 528 733

Concepto	Egresos de Tesorería Departamental de Guayaquil				
	1829-1830	1834-1835	1839-1840	1844-1845	Total
1 - Gastos civiles	67 914	68 132	309 302	296 535	741 882
Gobierno (*)	49 586	55 322	67 587	106 513	279 008
Servicios públicos (**)	3074	1164	44 437	22 286	70 962
Deuda pública	15 253	11 645	197 278	167 736	391 912
2 - Gastos militares	223 198	142 253	177 827	213 106	756 385
3 - Otros gastos (***)	0	7976	5724	110 815	124 515
Total	291 112	218 361	492 853	620 456	1 622 782

Concepto	Egresos de Tesorería Departamental de Cuenca				
	1829-1830	1834-1835	1839-1840	1844-1845	Total
1 - Gastos civiles	22 722	19 375	67 341	52 681	162 118
Gobierno (*)	21 864	17 503	26 844	17 627	83 837
Servicios públicos (**)	858	1872	19 497	10 253	32 480
Deuda pública	0	0	21 000	24 801	45 801

Continúa en pág. siguiente

2 - Gastos militares	42 184	30 103	31 526	30 884	134 698
3 - Otros gastos (***)	0	0	3000	19 773	22 773
Total	64 906	49 478	101 867	103 338	319 589

(*) Gastos de Gobierno incluyen los correspondientes al poder Ejecutivo y al poder Legislativo.

(**) Servicios públicos incluyen los que corresponden a educación, obras públicas, bienestar social y policía.

(***) Otros gastos incluyen los gastos no militares.

Fuente: Memorias que presentan los Ministros de Hacienda del Estado del Ecuador al Congreso Constitucional de 1833, 1841 y 1848. Elaboración propia.

Entonces es este andamiaje fragmentado de la administración de la renta nacional la verdadera causa del permanente déficit estructural de las finanzas públicas. Los ministros de hacienda y, en general, el Gobierno central, pensando que el problema reside en que no se acierta con la institucionalidad fiscal adecuada, realizan frecuentes cambios y ajustes a los organismos, normativa y burocracia de la hacienda pública, sin lograr el propósito de dar solución estable al financiamiento del erario público. En efecto, como pone de relieve Alexander:

El regionalismo [...] y no las ideologías (fueron) los determinantes fundamentales de las prácticas fiscales ecuatorianas. Como esas condiciones prevalecieron durante todo el siglo XIX, no debe sorprender que existieran similitudes en los problemas financieros que tuvieron que enfrentar sucesivas administraciones y en las soluciones para resolverlos. La persistencia de tal obstáculo tampoco debe llevar a la conclusión de que en la economía política del Ecuador no cambiaba nada. Los gastos gubernamentales aumentaron y se diversificaron [...] En varias etapas de ese proceso evolutivo, sin embargo, tentativas gubernamentales de equilibrar el presupuesto, cobrar y administrar los ingresos derivados de los impuestos, negociar préstamos extranjeros y efectuar otras operaciones fiscales fracasaron debido al [...] regionalismo. En suma, aun cuando el sistema se desarrolló y se hizo más complejo, las condiciones físicas, económicas, políticas y sociales subyacentes restringían la capacidad del Estado de formular e implementar una política financiera [...] La tributación eficaz requiere de autoridad y eficiencia del Gobierno, pero los regímenes ecuatorianos fueron en general débiles [...] (lo cual) hacía la recaudación de impuestos difícil y en muchas ocasiones imposible [...] Los esfuerzos por aumentar la productividad del sistema tributario se encontraban con el procedimiento relativamente simple y generalmente ineficaz de modificar las leyes fiscales en lugar de corregir los problemas estructurales que dificultaban el proceso impositivo [...] El desarrollo del Estado activo, que requería un aumento del gasto gubernamental, no dejó de encontrar oposición ni evolucionó en forma sistemática. Los regionalistas, por ejemplo, lograron más a menudo canalizar los nuevos recursos estatales hacia sus propios proyectos, que el gobierno modelar un consenso nacional. Con frecuencia el Estado fracasó en la persecución de objetivos nacionales si requerían transferir recursos de una región a otra. Con todo,

los gastos gubernamentales nacionales aumentaron con el tiempo y el papel del Estado se expandió. *A lo largo del siglo XIX hubo una lucha de regionalistas y nacionalistas por el recurso cada más valioso que era el Estado.* El conflicto entrañaba enfrentamientos anuales entre grupos de interés que reclamaban porciones mayores del creciente presupuesto nacional, así como un choque [...] entre quienes intentaban centralizar el control fiscal y quienes defendían la descentralización. El Ecuador heredó de España un sistema financiero descentralizado que asignaba ingresos específicos a proyectos o actividades individuales. *Después de la independencia, los regionalistas trataron de preservar y expandir el sistema antiguo, prefiriendo que agencias especiales, juntas locales autónomas creadas para cumplir funciones específicas, recaudaran y desembolsaran la mayor parte de los ingresos gubernamentales. Por el contrario, los nacionalistas trataban de extender el poder del Estado mediante el control centralizado de los ingresos gubernamentales. En general, los legisladores y los funcionarios locales defendían la descentralización mientras que la rama ejecutiva era favorable a la centralización* (Alexander Rodríguez, 1992: 73-75; énfasis añadido).

El problema estructural no resuelto en la estructura fiscal al que se alude en la cita precedente, por lo que resulta infructuosa la reiterada reorganización institucional y el periódico rediseño de la legislación financiera, estriba en las formas del Estado ecuatoriano que, históricamente, marcan una posición pendular extrema entre una visión de Estado confederado, que despoja de autoridad y de recursos financieros al Gobierno central para favorecer los intereses departamentales o provinciales, y otro tipo de Estado nacional, unitario y centralista que, en procura de su fortalecimiento, termina por arrebatar a las provincias su autonomía y la disponibilidad de una renta provincial no dependiente de la asignación del Gobierno central.

Esta, sin duda, estéril pugna es el origen de la distorsión medular del Estado ecuatoriano, puesto que no conduce —como suele señalarse— a inaugurar una confrontación entre “regionalistas” y “nacionalistas o centralistas”, sino a profundizar el *carácter regional del Estado y de las políticas públicas*, aunque dicho objetivo se persigue por medio de dos estrategias aparentemente opuestas:

- Desde el lado del Congreso y desde la provincia, los legisladores y autoridades regionales van a redoblar esfuerzos por pignorar porciones mayores del presupuesto nacional para financiar programas y proyectos territoriales mediante la conformación de agencias de desarrollo autónomas, en razón de que el tipo de Estado nacional les despoja de recursos públicos propios; y,

- Desde el lado del Estado central, el Gobierno en el poder va a sesgar la política pública nacional para desviar recursos a la región que le interesa favorecer.

Este corte regional del Estado y de las políticas públicas que emanan del Gobierno central convierte al Estado —y no al mercado— en el recurso estratégico, según Alexander Rodríguez, “cada vez más valioso” a captar durante el siglo XIX. La disputa es por el Estado y no por el reparto del mercado interno,³² porque las regiones hacen depender su transformación y crecimiento de mercados externos, razón por la cual las élites provinciales se enfrascan en una lucha tenaz por hacerse del control del aparato del Estado, ya que este se convierte en clave y decisor por su papel rector en la formulación, ejecución y financiamiento de las políticas públicas.

Pues bien, la visión donde parece existir consenso en la arena política como en la academia³³ es la de que el derrotero pertinente para crear

32 En contraste con lo que ocurre en Ecuador, desde comienzos de la Revolución Industrial en el siglo XVI, en la Inglaterra capitalista las clases sociales se aplican en una lucha tenaz por controlar y hacerse de una mayor participación en el mercado hasta llegar a transformarse en clase social dominante, pues tal influencia en la economía le posibilita acceder a tener el poder político del Estado. De manera que el foco de la confrontación es la producción, ya que el dominio del Estado se logra en el mercado (Harvey, 2007).

33 “Los primeros años de la vida de Ecuador se caracterizaron por la inestabilidad y la desarticulación. A mediados del siglo XIX se desató una crisis de dispersión, con varios Gobiernos regionales. La crisis fue superada por la voluntad de las élites dominantes de consolidar el Estado oligárquico terrateniente como garantía de preservación de la unidad interna y como condición para afrontar las nuevas situaciones internacionales que se daban en el marco de la expansión del sistema mundial dominado por el capitalismo. Gabriel García Moreno fue la gran figura de este proceso de organización y consolidación estatal [...] En 1895 estalló la guerra civil [...] Así se inició un nuevo período en nuestra historia y una nueva formulación del proyecto nacional. El liberalismo trajo importantes cambios materiales en el país. Con el predominio de la burguesía comercial y bancaria de Guayaquil y la movilización de sectores populares rurales y urbanos, se produjo un cambio en la dominación política y mayor apertura a la inserción definitiva de Ecuador en el sistema económico internacional. En este marco se dio un gran salto de modernización del Estado y la sociedad, que vino acompañado de mayor integración nacional y un gran esfuerzo de centralización política y económica (Ayala, 2007: 110-111). El mismo discurso de vincular desarrollo y modernización a la progresiva centralización del Estado se vuelve a trasuntar en el resumen que realiza Ayala de la historia del Ecuador: “Desde el primer momento de la vida del Ecuador [...] Frente a un Estado central débil, las instituciones del poder local y regional eran sólidas. La descentralización era la norma prevaleciente [...] Durante tres lustros, de

sostenibilidad institucional en el Estado y en la administración pública, así como para arreglar los problemas de la fragilidad del desarrollo y de las finanzas públicas, es avanzar en la línea de constituir un Estado nacional, unitario y centralizado. Sin embargo, ya está visto que el caminar en esa dirección provoca, en realidad, ahondar el carácter regional del Estado y de las políticas públicas debido a que ese tipo de Estado nacional liquida la viabilidad de sentar bases de un progreso provincial autónomo y con recursos públicos propios.

Al contrario, consagra la idea de que la única y mejor manera de construir prosperidad y llegar a transformar la estructura productiva es desde el Estado nacional, unitario y centralista, con la finalidad de tener una mirada puesta en el territorio nacional, en tanto que enfocarse en espacios regionales, es asimilado como incompatible con una planificación del desarrollo nacional integrada y cohesionada. Mas ya se dijo que tal perspectiva da origen a que las élites provinciales tuerzan su atención, y en vez de fijarla en propiciar el desarrollo del mercado, la pongan en el control del Estado que se transforma en la manzana de la discordia, debido a que no se lo toma como agente de optimización del mercado y de la riqueza nacional sino como instrumento de fomento de las economías regionales.

1860 hasta 1875, la figura de García Moreno dominó la escena nacional [...] (En esta etapa) se consolida el Estado oligárquico terrateniente en el Ecuador. El incremento de las exportaciones de cacao y la vinculación más estrecha del país al mercado mundial exigían un esfuerzo de modernización y centralización que no podía llevarse adelante si las oligarquías regionales no llegaban a un acuerdo que, sin abolir sus contradicciones, estableciera ciertas reglas para el control del poder. García Moreno fue la expresión de esta alianza entre fracciones de la clase dominante, orientada a una racionalización de la estructura y una articulación de las desparramadas regiones en cierto marco de unidad [...] La etapa comprendida entre 1875 y 1895 se desarrolló en medio de repetidos intentos de superar la contradicción entre poder político y poder económico, heredada del régimen garciano. La oligarquía latifundista y su aliada la Iglesia lucharon por conservar el poder. Las élites guayaquileñas, en cambio, en la medida en que consolidaban el control de la economía nacional, reclamaban mayor injerencia en la dirección del país [...] El auge de las exportaciones cacaoteras provocó la consolidación, al interior de la oligarquía costeña, de una fracción de comerciantes y banqueros, diferenciada de los propietarios rurales. Ese grupo, al que podemos llamar con propiedad burguesía comercial y bancaria, fue el sector que logró la dirección política con la “transformación” liberal [...] Esta fue una etapa de consolidación del Estado nacional en el Ecuador y de inicio de la vigencia de un proyecto nacional mestizo (Ayala, 2008: 39-40, 42-43).

Se señala de manera lapidaria que la naturaleza del Estado terrateniente —y no la forma de Estado confederado que, de ninguna manera, es connatural a la clase terrateniente—³⁴ es la que provoca y siembra la desmembración y regionalización de la economía y del territorio durante el siglo XIX, porque la clase terrateniente carece de “consciencia nacional”. Así y todo, y no obstante acordar que el Estado terrateniente y oligárquico se consolida en la época del Gobierno de Gabriel García Moreno (1860-1875), se acepta que en su administración se da paso a una “tendencia centralizadora en el Estado”, si bien se precisa que tal propensión persigue únicamente tornar más eficiente al Estado mediante la “ruptura de los localismos, las barreras regionales, provinciales y locales”, mas no cambia el tipo de Estado terrateniente, debido a que el proceso de congregar el territorio y la economía y sociedad se da verticalmente desde el Estado, dejando intacto el poder de la clase terrateniente, de la que se dice que es incapaz de tener una visión integradora nacional (Quintero y Sylva, 1991, t. I: 123, 135).

Sobre esta línea de pensamiento se regresa más adelante; por el momento baste decir que así sea la clase terrateniente capaz de realizar una centralización vertical desde el estado del territorio y de la sociedad, esta misma circunstancia cuestiona que sea dicha clase social y no la forma de Estado confederado la raíz de la fragmentación regional. Tanto más lo dicho es cierto, como también se retoma más adelante, que ya sea la forma de Estado nacional, unitario y centralista resultado de un proyecto militar bolivariano, fruto del poder de la clase terrateniente en el período de García Moreno (Ayala, 1981), o bien producto de la burguesía exportadora y bancaria con el advenimiento de la Revolución Liberal de 1895 (Quintero y Sylva, 1991, t. I: 135), dicha forma de Estado no clausura las prácticas de políticas públicas de cuño regional, simple y llanamente porque no da solución al problema de hacer compatible

34 En Argentina, a manera de ejemplo, las élites terratenientes concordaron un Estado federal que integra autonomía y desarrollo de las provincias, con un Estado enfocado en el progreso, modernización y fortalecimiento de la nación (Velarde, 2010). Esa misma es la conclusión de Bragoni quien, en su esfuerzo de efectuar una síntesis del perfil de las élites provinciales de Argentina basándose en el balance de la historiografía económica y social reciente, llega a señalar que se trata de una clase terrateniente-mercaderes con “tendencia a la complementariedad de actividades mercantiles y productivas que hasta entonces habían sido pensadas como esferas en disputa; (y con) estrechas conexiones entre el ámbito rural y urbano”, la que termina por construir la forma de Estado federal (Bragoni, 2010: 223, 226).

desarrollo regional con desarrollo nacional sin depender de recursos del Estado central.

Pues bien, retomando la tesis de que los descubiertos permanentes de las finanzas públicas obedecen a la forma de Estado confederado que cristalizaron las élites provinciales terratenientes y no a problemas de legislación, de reorganización de las oficinas de la hacienda pública o de corrupción de los empleados públicos del erario nacional, sin que esto signifique que se pretenda desconocer que no haya habido también estas dificultades.³⁵ No obstante, en lo esencial, es la visión anclada en la provincia y en su desarrollo regional lo que alimenta la inclinación a considerar la renta nacional como renta provincial y, por ello, ser esquivos en contribuir a acrecer los ingresos de la hacienda pública. Es más, en momentos decisivos donde se requiere del concurso y apoyo fiscal de los

35 En cartas de Rocafuerte a Flores, recién posesionado como gobernador de Guayaquil luego de ser Presidente de la República, realiza el siguiente diagnóstico de la gestión de la tesorería y administración de aduanas: “Por las conversaciones que he tenido con Olmedo, me he convencido, que [...] los males no provienen de las malas leyes como de los malos empleados (Carta de Rocafuerte a Flores de 20 de marzo de 1839, Vicente Rocafuerte, 1988, t. I: 381). “Desde que he entrado en la Gobernación estoy palpando los grandes abusos que se han arraigado en la tesorería y administración de rentas y de aduana, y estoy más convencido ahora que nunca de que no podrá arreglarse la hacienda pública del Ecuador mientras se admitan en la aduana papeles en pago de los derechos de importación y exportación; es tan sagaz el interés individual y tan ingenioso en inventar medios de eludir la ley que manda que se pague la mitad de los derechos en plata y la otra mitad en papeles, que no hay rentas en esta provincia para cubrir sus gastos y sostener la conservación del orden. La siguiente demostración pondrá en evidencia esta verdad. En este mes último de marzo la aduana ha recibido por parte de derechos que le corresponde en plata la suma de 12 345 pesos (pero) por el desarreglo y sinuoso manejo de los gobernadores, solo ha recibido en plata 3112 pesos, dejando contra el tesoro un *déficit* de 9232 pesos. ¿Y cómo se cubre este *déficit*? Este señor gobernador, exagerando siempre sus urgencias, llama a los agiotistas y les toma los 9232 pesos en plata, otros tantos en papeles y les manda dar en tesorería un certificado, que pasa en la aduana por la suma de 18 464 pesos en metálico, gravando al Estado en más de ciento por ciento por el interés del dinero prestado. En estas vergonzosas transacciones el gobernador tiene regularmente su parte, y de aquí viene el interés que hay en la continuación de abusos que son ruinosos a la nación. *La facilidad que hay de hacer negocios y por consiguiente de convertir en caja de amortización la aduana, en lugar de ser una oficina de recaudación, es la causa de todos estos males que vemos, palpamos y deploramos.* Para disminuirlos en algún modo he dado el orden de que en lo sucesivo el administrador de la aduana no recibirá sino en metálico sonante la parte de plata que la ley designa, rechazando toda clase de enteros, o documentos en papel de cualquier clase que sean (Carta de Rocafuerte a Flores de 10 de abril de 1839, Vicente Rocafuerte, 1988, t. I: 412-413; énfasis añadido).

tres departamentos de Guayaquil, Quito y Cuenca para preservar la integridad territorial del país, sale a relucir la arquitectura del Estado confederado, que privilegia la mirada puesta en los intereses y en el territorio provincial más que en proteger el dominio y soberanía del suelo nacional, que resulta distante y difuso. En efecto, después de convenir Vicente Rocafuerte con Juan José Flores acerca de que la “hacienda pública es el nervio del Estado”, por lo que “arregladas” las finanzas públicas y constituido un ejército al cual se le pague regularmente sus sueldos, la paz exterior e interior del país están aseguradas. Con ello, ni “Santa Cruz (Perú) ni Obando (Colombia) me dan el menor cuidado, si intentan invadirnos algún día [...] lo que me aflige es la penuria del tesoro” (Carta de Rocafuerte a Flores de 22 de junio de 1836, citado por Landázuri, 1988, t. I: 381). Cuando la amenaza de invasión del país deja de ser incierta y se torna más real por la frontera norte, Rocafuerte, aún siendo Presidente en 1838, manifiesta que si:

Obando se pone en Popayán y Pasto a la cabeza de los revoltosos, es preciso que pensemos desde ahora en tener los cuerpos bien vestidos, bien armados y municionados, y tener siempre en reserva unos 40 000 pesos para hacerlos marchar, con la velocidad del rayo, a donde lo exijan las circunstancias. No digo que sucederá la revolución que anuncian en la Nueva Granada, pero como también puede suceder, es preciso que nos encuentre preparados a detenerla y sofocarla en el Carchi. El mejor modo de conservar la paz es estar siempre preparado a la guerra (Carta de Rocafuerte a Flores de 5 de septiembre de 1838, citado por Landázuri, 1988, t. I: 381).

Más adelante, cuando el conflicto con Nueva Granada es un hecho y el presidente Flores dispone al gobernador Rocafuerte, en 1841, que Guayaquil siga remitiendo al tesoro público la renta nacional que le corresponde, recibe como respuesta la siguiente:

En este momento recibo la muy apreciable carta de Ud., fecha 16 del corriente, en la que Ud., me habla de remitir un contingente de 6000 pesos y esto es imposible, y por lo mismo deseo dejar el puesto. Mientras Ud. estuvo en Pasto, hice el esfuerzo de remitir 6000 pesos de contingente mensual, porque era necesario sacrificar entonces todo al triunfo de nuestras armas a la conservación de la gloria militar de Ud. y a la dignidad de la república, pero también advertí en aquel mismo tiempo [...] que en los meses de invierno, y hasta mediados de junio, esta tesorería no podría remitir más que 2000 pesos de contingente (Carta de Rocafuerte a Flores de 24 de marzo de 1841, citado por Landázuri, 1988, t. II: 639-640). A pesar del estado

deplorable en que se halla esta plaza, y de la miseria que nos devora, estoy dispuesto a hacer los mayores sacrificios por sostener a Ud. y de suspender, si fuere necesario, hasta el sueldo de los empleados civiles para que no falte a lo menos un contingente de 4000 pesos mensuales, no atreviéndome a comprometerme a 6000 pesos porque en realidad no sé si los podré conseguir (Carta de Rocafuerte a Flores de 5 de mayo de 1841, citado por Landázuri, 1988, t. II: 654-656).

No obstante, cuando los vientos de guerra soplan por la frontera sur debido a un posible enfrentamiento con el Perú, “y el temor inquieta al vecindario, y por más esfuerzo que hago para disiparlo, no puedo conseguirlo” (Carta de Rocafuerte a Flores, de 2 de junio de 1841, citado por Landázuri, 1988, t. II: 661), el gobernador Vicente Rocafuerte se muestra más tajante en sus recomendaciones al presidente Juan José Flores:

Ud. puede aún salir de este laberinto, renunciando a toda pretensión sobre la provincia de Pasto, [...] declarando: 1. Que si la provincia de Pasto se acoge a la protección del Ecuador, se admitirá su solicitud, solo hasta tanto que se organice un nuevo Gobierno nacional en la Nueva Granada. 2. Que el Ecuador no se apoderará de Pasto por conquista, usurpación, o violencia alguna, que suspende la negociación que tiene entablada en Bogotá sobre la cuestión de límites, hasta que exista en la Nueva Granada un gobierno legal [...] Hecha esta declaración, es preciso evacuar el territorio granadino, y solo dejar una pequeña guarnición, para conservar la tranquilidad interior. Desembarazado, de este modo, por la parte del norte, puede Ud. venir con la celeridad del rayo al sur, tomar una actitud hostil; y al primer reclamo injusto de Gamarra, que no dejará de hacerlo, por la soberbia que le inspira su último triunfo, caerle encima [...] Más fácil es en el día destruir a Gamarra, que a Obando, empecemos por el primero, y después volveremos al segundo. Nuestra pequeña fuerza mandada por Ud. basta para realizar esta empresa. Mudada la administración del Perú, y celebrado con ella nuestro tratado de límites, entonces podremos con toda confianza pasar al norte, y no solo conquistar a Pasto en guerra noble y galana, sino desafiar el poder del mismo Obando, dado el caso de que mandara en Bogotá como manda hoy en Popayán (Carta de Rocafuerte a Flores de 12 de mayo de 1841, citado por Landázuri, 1988, t. II: 656-658).

Esta cultura de las élites regionales de considerar el territorio y la economía de la provincia como todo el país, se vuelve a replicar en la filosofía de las Constituciones de 1835 y 1843, a pesar de que se pretende dar un paso adelante y dejar atrás la forma de Estado Confederado por un Estado nacional, unitario y centralista. Para empezar, la Constitución

de 1835 se volvía imposible de postergar por las razones que se exponen a continuación:

- En primer lugar, precisar que ya no se trata, como en la Constitución de 1830, del Estado del Ecuador en la República de Nueva Granada, sino de la República del Ecuador como Estado-nación independiente de Colombia;
- En segundo lugar, la Constitución de 1835 establece el Estado-nación como forma de Estado de la República del Ecuador, al disponer que la “soberanía reside en la nación” (Constitución de 1835: art. 2); y,
- En tercer lugar, la Constitución de 1835 instituye una nueva división política territorial, que sustituye la organización del país en función de departamentos —Guayaquil, Quito y Cuenca— por provincias, y, para resquebrajar los poderes de las élites regionales, crea cuatro nuevas provincias: en el departamento de Guayaquil, la provincia de Manabí; en el departamento de Quito, Imbabura y Chimborazo; y en el departamento de Cuenca, la provincia de Loja (Constitución de 1835: art. 3; y *Ley que Arregla el Régimen Político y Económico de las Provincias de la República, de 18 de agosto de 1835*).

Este proceso de centralización e integración territorial y de la economía y sociedad del país lo impulsa la clase terrateniente de la región nor-central del callejón interandino, que, como se vio en la primera parte de este trabajo, lejos de ser una élite rentista y retardataria que vive de los excedentes de la agricultura que genera el sistema hacendario, es una clase terrateniente-mercantil que se enfoca en diversos negocios complementarios manufactureros, agrícolas y comerciales, con activas relaciones mercantiles entre el campo y la ciudad. Pues bien, esta clase terrateniente-comercial, aun estando bajo dominio de España, propuso el Estado de Quito, incorporando las provincias de Guayaquil y Cuenca; asimismo —ya en la República—, conviene en la forma de Estado confederado para conservar las regiones del litoral y Azuay, a pesar de que respetar el pacto social del equilibrio de fuerzas políticas en el Congreso entre los tres departamentos que conforman el Estado del Ecuador bloqueaba sus aspiraciones de administrar el país desde el Gobierno central, y ahora alienta dar el paso a una nueva forma de Estado nacional, unitario y centralizado, a la par que configurar otro tipo de ordenamiento político territorial basado en provincias, con la finalidad de superar

la fragmentación política, económica, social y territorial inherente al Estado confederado. Entonces, si al menos los hacendados-comerciantes de la sierra norcentral son la fracción de la clase terrateniente que tiene una mirada puesta en la congregación del país, se debe concluir que no es connatural a la naturaleza de clase terrateniente propiciar una arquitectura institucional que fomente la desmembración de su territorio, economía y sociedad, sino que las raíces del regionalismo está en la forma de Estado confederado, que provoca un falso dilema entre desarrollo provincial y desarrollo nacional.

Y el hecho que se acaba de sentar lleva a la necesidad de efectuar la siguiente pregunta: ¿Cómo es que la fracción de la clase terrateniente de la región sierra centro-norte fomenta la forma de Estado nacional, unitario y centralista, cuando las élites regionales siempre rechazaron históricamente ese tipo de organización política? Y, además, ¿cómo entender que las fracciones terratenientes de Guayaquil y Cuenca terminen aceptando la iniciativa de Quito?

El período floreado representa fundamental, aunque no exclusivamente, el poder político de la clase terrateniente de Quito. El que sean Gobierno, en el contexto de una forma de Estado confederado que ata las manos del Ejecutivo, a fin de que las élites provinciales puedan gobernar desde el Congreso, le induce a la clase terrateniente de Quito a interiorizar que solo es posible construir gobernabilidad si se conjugan dos acciones complementarias:

- a. Por un lado, dar el salto al Estado nacional, unitario y centralizado que posibilite fortalecer el Gobierno central; y,
- b. Por otro lado, debilitar los poderes regionales, mediante la implantación de una división política territorial que deje atrás los antiguos departamentos para pasar a provincias, multiplicando, al mismo tiempo, el número de ellas.

Sin embargo, como se ha insistido varias veces, el derrotero de rediseño político del Estado, de reforzar el Gobierno central y de integrar el territorio, no va acompañado de la definición, ejecución y financiamiento de políticas públicas que promuevan el desarrollo nacional, debido a que para las élites de Quito esta nueva forma de Estado nacional, unitario y centralista es, simplemente, la estrategia para valerse del poder de un Gobierno central vigorizado y de recursos públicos nacionales para propiciar el progreso regional. Es decir, es otro intento frustrado por

configurar una arquitectura institucional que articule desarrollo regional con progreso nacional, sin depender de la asignación de recursos públicos del Gobierno central.

A su vez, las élites provinciales de Guayaquil y Cuenca concuerdan en dar su aceptación en la Constitución de 1835 a la forma de Estado-nación, unitario y centralista que nunca fue de su agrado, en razón de que detrás de la fachada de tal tipo de Estado se sigue, prácticamente, conservando la racionalidad de organización y funcionamiento del Estado confederado. Si bien la intención, desde el poder político, en que se ubican las élites de Quito es propiciar una mayor centralización del aparato del estado, el objetivo de las élites de Guayaquil y Cuenca, excluidas del control directo del poder político, es mantener débil la capacidad del Ejecutivo para administrar el Estado, a fin de seguir gobernando desde el Congreso.

Por eso, estas últimas élites provinciales nuevamente llegan a cristalizar sus pretensiones al obtener que se vuelvan a equilibrar las fuerzas políticas en el Poder Legislativo, sin considerar el tamaño de la población de las regiones. En efecto, el Congreso Nacional de la Constitución de 1835 se integra por dos cámaras: la de Senadores y la de Representantes. La Cámara de Senadores se compone de “quince senadores a razón de cinco por cada uno de los antiguos departamentos de Quito, Guayas y Azuay”; y la Cámara de Representantes por veinte y cuatro diputados que se distribuyen de la siguiente manera: ocho para Quito, Imbabura y Chimborazo; ocho para Guayaquil y Manabí; y ocho para Cuenca y Loja (Constitución de 1835: arts. 25, 30). De tal suerte que, aunque con la flamante división política territorial del país se busca disminuir el poder de las élites departamentales de Quito, Guayaquil y Cuenca, su apuesta es por continuar conservando su influencia en el radio de acción de la región, aun posteriormente a la creación de las nuevas provincias de Imbabura y Chimborazo (en el antiguo departamento de Quito), de la provincia de Manabí (en el departamento de Guayaquil), y de Loja (en el departamento de Azuay). En todo caso, la Ley Sobre Elecciones de 27 de agosto de 1835 fija en la tabla 21 el reparto de senadores y representantes en el territorio del país:

Tabla 21
Distribución de senadores y representantes ajustada
a la división política territorial de la Constitución de 1835

División política territorial	Cámara de senadores	Cámara de representantes
I - Antiguo Departamento de Quito	5	8
Provincia de Quito	3	4
Provincia de Imbabura	1	2
Provincia de Chimborazo	1	2
II - Antiguo Departamento de Guayaquil	5	8
Provincia de Guayaquil	3	4
Provincia de Manabí	2	4
III - Antiguo Departamento de Azuay	5	8
Provincia de Cuenca	3	4
Provincia de Loja	2	

Fuente: Ley Sobre Elecciones de 27 de agosto de 1835. *Primer Registro Auténtico Nacional*, 1835, n.º 7.
Elaboración propia.

La imposición vertical desde el Estado de una división política territorial con miras a centralizar las decisiones de poder político no consigue en el corto y mediano plazo afectar los lazos y redes económicas y familiares que se fueron construyendo a escala de las antiguas provincias de Quito, Guayaquil y Cuenca desde mediados del siglo XVIII. Tal como se vio, las élites provinciales emergen y van consolidándose en un proceso histórico que genera los cimientos de su dominación del poder productivo, social y político de una región que se organiza y funciona como un todo orgánico y que, por eso mismo, se legitima que Quito, Guayaquil y Cuenca tienen el perfil de economías regionales; son lógicas sociales trabadas en el tiempo histórico que no pueden desmontarse desde arriba, desde el Estado, por simple decisión política, aunque su objetivo vaya en la dirección correcta de integrar territorialmente el país.

Para que se comprenda cabalmente que las élites provinciales constituyen una clase terrateniente con poder y vínculos espaciales regionales, se toma como ilustración explicativa la estructura institucional montada por las élites de Quito en la región norcentral de la sierra del país desde mediados del siglo XVIII, esto es, en el tiempo histórico de larga duración.

En ese horizonte temporal, el espacio comprendido desde la actual provincia de Carchi hasta la presente provincia de Chimborazo (que comprendía la provincia de Cañar) van a ir construyendo un ensamble y tejido territorial, económico, social y político que les une e identifica como la economía regional textil.

La primera parte de este trabajo persigue evidenciar el lento y largo proceso de maduración histórica por medio del cual las élites quiteñas adquieren consciencia de que el dinamismo de desarrollo de la región depende de la producción y comercialización de tejidos fuera de los espacios de lo que más tarde constituiría el territorio del Ecuador. En un inicio, los mercados para los textiles quiteños son las plazas comerciales del sur de la Real Audiencia de Quito, Perú y hasta Buenos Aires, de donde la región obtenía dinero-plata para monetizar su economía y expandir las transacciones rurales y urbanas; luego de la segunda mitad del siglo XVIII, los circuitos mercantiles de las manufacturas quiteñas se reorientan al sur de Nueva Granada, de donde la región se hace del dinero-oro para monetizar y reactivar su producción e intercambios del campo y la ciudad.

La claridad de las élites quiteñas de que el progreso de la región gravita en función de la producción manufacturera textil y de su mercantilización en espacios de fuera de la Real Audiencia de Quito le impulsa a enfrentarse a la Corona, empeñada en dismantelar ese renglón productivo para ampliar los mercados para los tejidos catalanes, y con ese propósito son familias de la región norcentral del callejón interandino las que promueven soluciones políticas para defender su proyecto de desarrollo regional: en un primer momento, la *autonomía* de la provincia de Quito en el marco constitucional de España; y, luego —frente a la actitud reacia de la Corona de escuchar sus demandas sociales— la conformación del Estado de Quito, que marca la *soberanía* con España.

Pues bien, la región no solo engarza un igual proyecto económico de desarrollo en torno a la manufactura textil, ni únicamente transparenta un idéntico proyecto organización política de la región para defender su visión de progreso, sino que ya, en la República, la misma arquitectura constitucional de Estado confederado, inmersa en el Estado de Quito, es la que se termina por consagrar en la Constitución de 1830, para blindar su soberanía, a fin de impulsar su propia modalidad de expansión regional basado en la actividad textil que, obstinadamente aunque en armonía con la que ha sido la línea histórica de su florecimiento, las élites de

la región centro-norte de la serranía ecuatoriana buscan hacerla renacer de las cenizas de la crisis del siglo XVIII, con el propósito de que siga siendo el fundamentando de su crecimiento regional. Y, desde luego, asimismo la larga trayectoria de transformación de la artesanía a la industria manufacturera textil de exportación que llega a cuajar en la década de 1920 (Marchán, 1991), empieza en el siglo XIX con la persistencia de unas élites regionales que no están dispuestas a claudicar en su ideal de progreso en torno a la economía manufacturera textil exportadora. El encadenamiento económico regional atado a la producción y comercialización de tejidos al mercado de Nueva Granada es el que sigue:

El crecimiento demográfico y urbanístico de Imbabura, Pichincha y León (actual provincia de Cotopaxi) [...] obedece a su engarce comercial con Nueva Granada debido a la producción y venta de tejidos [...] A su vez, la familia Jijón (Jijón y Carrión, Jijón y Larrea y Jijón y Caamaño) [...] que logró acumular una considerable fortuna gracias al comercio de textiles con Colombia, cumple la función de salvataje y apuntalamiento de las fábricas de tejidos de Tungurahua y, además, es una gran compradora de lana a los pequeños, medianos y grandes agricultores de la sierra central [...] (Pero, asimismo, el crecimiento) de la ciudad de Quito arrastra el de Ambato, por cuanto constituye el principal mercado para las frutas, que es el producto dominante de la provincia de Tungurahua; a su vez, el desarrollo de Ambato tiene un efecto multiplicador en Riobamba, debido a que es la plaza de mayor consumo de cereales (trigo y cebada), que representa el más importante rubro de ingresos de la provincia de Chimborazo. Con lo cual se quiere señalar que para las principales familias de la sierra centro la costa, en que posiblemente cifraron sus expectativas de crecimiento y por la que redoblaron esfuerzos para mejorar las vías de comunicación, no respondió a sus anhelos y pronto se dieron cuenta de que, aun luego del trazo del ferrocarril, era más ventajoso y menos costoso vender su producción al interior del callejón interandino; solo después de la crisis del cacao en 1920, que deja sin capacidad al litoral para importar alimentos que resultaban menos caros que los producidos por la sierra, y no simplemente por la puesta en marcha del ferrocarril y el adcentamiento de los caminos, es cuando se incrementan las ventas y el comercio con la costa. Antes de que eso ocurra —y dígase de una manera franca y precisa— el crecimiento de la región sierra centro-norte, de Quito, y por intermedio de esta de las provincias de Tungurahua y Chimborazo, se debe a los nexos comerciales con el sur de Colombia (Marchán, 1995b: 65-68).

Precisamente, porque la trama mercantil regional está sujeta a mercados externos que no pueden ser controlados por las élites provinciales es que no están empeñados en la implementación de una política

comercial proteccionista. Lo que aspiran son a políticas claras y estables de fijación de derechos de importación para estímulo a la internación de insumos tendientes a la modernización de la artesanía textil, así como la protección y preferencia del Estado para la compra de tejidos y ropa para ejército ecuatoriano (Marchán, 1995a).³⁶ Para terminar, y lo que más interesa enfatizar, es dejar sentado que la clase terrateniente de la región centro-norte de la sierra del país constituye un solo bloque familiar con lazos familiares y de negocios, por lo que tal entramado o red de poder social no es posible desmontar desde el Estado central con la incorporación de una nueva división política territorial que amplía el número de provincias del antiguo departamento de Quito. En efecto, como se destaca en el diagnóstico siguiente:

Las principales familias de la sierra centro forman con sus similares de la sierra norte alianzas familiares para extender su influencia económica, social y política de una escala zonal a una regional; los lazos de parentesco y de negocios posibilitan, por ejemplo, a la familia Jijón de la sierra norte vender a sus parientes Villacís, Valdívieso, Dávalos, Freile, Larrea, Donoso y Chiriboga, tejidos para la mano de obra de sus haciendas o para que sirvan de intermediarios en la comercialización de sus telas en las provincias centrales; pero, asimismo, se vale de ellos (y de otras familias a las que está vinculado por negocios, caso de los Zambrano, Mancheno, etc.) para recoger la

36 Véase además: Decreto Legislativo Que Prohíbe la Construcción de Vestuarios con Paños y Lienzos Extranjeros; Y manda que se hagan aquellos en los Departamentos Interiores de 27 de septiembre de 1830, Primer Registro Auténtico Nacional, 1830, Número 8. Sobre este mismo asunto el gobernador de Guayaquil Vicente Rocafuerte, en carta al presidente Juan José Flores, comenta lo siguiente: “La fragata de Luzarraga saldrá en estos días para Europa, y estará de regreso dentro de 14 meses; vea Ud. si ha de contratar un vestuario para la tropa, el último que se ha traído es muy bueno y barato, pues todo completo ha costado 31 pesos y el Gobierno ha ganado 17 pesos en cada uno, que es la diferencia que hay a 48 pesos que se le descuenta al soldado en los dos años, en los mil vestuarios ha ganado el Gobierno 17 000 pesos, ha tenido la tropa la ventaja de haber gastado su dinero en buenos paños [...] Los obrajeros de Quito se opondrán siempre a esta medida, porque están en el error de que la nación costea de valde el vestuario al soldado, y no es así; el soldado lo paga de su bolsillo con parte de su sueldo o jornal y sería la mayor injusticia obligar al soldado a comprar géneros malos y vestirse con una ropa que no le gusta, pagando mayor precio por lo malo que por lo bueno, y todo bajo el espacio pretexto de adelantar las fábricas del país, o lo que es más exacto, con el objeto de satisfacer la avaricia de 5 a 6 hombres influyentes que tienen obrajes. Lo que nos importa es tener la tropa bien racionada, bien pagada, bien vestida, provista de todos los útiles de guerra, y siempre llena del noble entusiasmo que presagia la victoria, todo lo demás es bufonada” (Carta de Vicente Rocafuerte al general Juan José Flores de 2 de junio de 1841, citado por Landázuri, 1988, t. II: 661-662).

producción de lana de la zona para sus fábricas de tejidos. De las ventas, únicamente se liquidan los saldos a favor o en contra, permitiendo la movilización de la producción de la sierra norte y centro sin necesidad de erogar grandes cantidades de metálico, lo cual es sumamente importante hasta comienzos del siglo XX, ya que no abunda el dinero; las tramas que se forjan posibilita también acceder al crédito entre familias, de gran valor antes de que se establezcan los bancos y por la falta de liquidez a que dio lugar la reducción de la producción textil en el siglo XVIII, pero que no pierden validez después de que se cuentan con entidades financieras, ya que el parentesco y amistad con sus directivos y accionistas permite a las grandes familias acceder a créditos para sus negocios (Marchán, 1995b).

Entonces la Cámara de Representantes, mediante su responsabilidad esencial de emitir leyes que establecen políticas públicas para gestionar el Estado y para financiar el desarrollo, y la Cámara de Senadores, con la atribución de designar los Ministros de la Corte Suprema y las máximas autoridades militares del país, son las que, bajo el principio constitucional de equilibrio de poderes entre las élites regionales, imprimen el rumbo y el ritmo de los cambios políticos del Estado nacional ecuatoriano, toda vez que la endeble centralización del Gobierno nacional no consigue resquebrajar por sus bases el control y administración del poder político por parte del Congreso, dominado por las élites territoriales (Constitución de 1835: arts. 27, 32).

Son ambas Cámaras del Congreso las que continúan nombrando Presidente y Vicepresidente de la República, en el marco del balance y acuerdos de las fuerzas políticas regionales (Constitución de 1835: art. 34). De todas maneras, el Poder Ejecutivo logra posicionarse con algo de más fuerza política para administrar el Estado, en tanto que se gana un poco de centralidad en la capacidad de gobernabilidad del Presidente de la República, ya que la Constitución de 1835 posibilita que sea esta autoridad la que integre el Consejo de Gobierno, que tiene la atribución de dar dictamen, por un lado, de las leyes que son iniciativa del Poder Ejecutivo; y, por otro lado, de los proyectos de leyes y decretos del Poder Legislativo. No obstante, se precisa que el Presidente de la República no está obligado a acatar el dictamen del Consejo de Gobierno (Constitución de 1835: arts. 73-74). El Consejo de Gobierno se compone del Vicepresidente, los Ministros o Secretarios de Despacho, y de un Ministro de la Corte Suprema y un Eclesiástico nombrados por el Presidente (Constitución de 1835: art. 73).

La malograda Constitución de 1843 cierra el período floreano. La así llamada por Vicente Rocafuerte, convertido en tenaz opositor del gobierno de Flores, *Carta de la Esclavitud (1843)*, por cuanto, según Ayala, consagra la “dictadura perpetua” (Ayala, 2008: 83), debido a que establece la reelección presidencial y extiende el período del primer mandatario a ocho años (Constitución de 1843: art. 57). Esta Constitución incrementa el número de Senadores a 27, a razón de 9 por cada distrito o antiguos departamentos de Quito, Guayaquil y Cuenca, y de Representantes a 30, correspondiendo 10 a cada distrito (Constitución de 1843: arts. 15, 21), pero mantiene la misma lógica de la Constitución de 1835 en lo que atañe a la igualdad en la distribución del poder político territorial. Igualmente, el Congreso conserva la competencia de elegir Presidente y Vicepresidente de la República, con lo cual se asegura que sean dignidades fruto de acuerdos entre las élites regionales.

No obstante, más allá de lo expresado, la Constitución de 1843 institucionaliza dos avances significativos en la dirección de fortalecer el Estado central, impulsados por la clase terrateniente-comercial de la región quiteña que detenta el poder político del Estado.

De una parte, reivindica la configuración del Consejo de Gobierno por dignidades civiles pertenecientes al Poder Ejecutivo (Vicepresidente y Ministros Secretarios de Estado), por lo que se excluyen a representantes del Poder Judicial y del clero-terrateniente (Constitución de 1843: art. 68).

De otra parte, en contraste con la Constitución de 1835, instituye que las provincias pasen a ser apéndices del Gobierno central en la región y que, por tanto, sean administradas por un gobernador nombrado por el Presidente de la República en calidad de “agente inmediato del Poder Ejecutivo” (Constitución de 1843: numeral 13 del art. 60 y art. 79), cuando hasta ese momento son elegidos por asambleas electorales provinciales (Constitución de 1835: numeral 4 del art. 20). Además, los gobernadores provinciales quedan facultados para direccionar y regular los objetivos de las políticas públicas de los Gobiernos locales mediante la expedición de decretos, y solo si comportan la creación de rentas municipales deben contar con informe previo del Poder Ejecutivo; dichos decretos podrán versar sobre:

1. Fomento de la educación primaria y secundaria;
2. Sobre policía municipal, régimen municipal y sus rentas;

3. Acerca de diseño y optimización de vías de comunicación por tierra y agua; y,
4. En todos los demás objetivos que señale la Ley (Constitución de 1843: arts. 79, 81).

Si se repara con detenimiento en la disposición constitucional precedente, se observa que origina un salto sustancial en la trayectoria de fortalecer la arquitectura institucional que propicie el carácter unitario y centralista del Estado nacional, toda vez que su pretensión es que las provincias claudiquen en la aspiración de defensa de su autonomía para impulsar sus particulares proyectos de desarrollo regional y de disponer de una renta provincial no dependiente de la asignación del Ejecutivo, con el propósito de que las provincias pasen a ser parte de la estructura administrativa del gobierno central y los municipios desaparezcan.

Por supuesto, dicho objetivo se contrapone con las ideas e intereses medulares de las élites regionales de Guayaquil y Cuenca que están alejadas del control directo del aparato del Estado, y, en consecuencia, es en la colocación de esta piedra angular constitucional, orientada a edificar la forma de Estado nacional, unitario y centralizado, donde deben verse la raíces del rompimiento de la alianza entre Flores y Rocafuerte, la fractura extrema del pacto social entre las élites regionales, y la razón substancial que da pábulo a Rocafuerte para tildar a la Constitución de 1843 de *Carta de la Esclavitud*.

Dicho en otras palabras, no se considera que sean la extensión del período presidencial y la reelección del primer mandatario de la nación las causas reales que induzcan a Rocafuerte a aplicar dicho calificativo a la Constitución de 1843, puesto no se ve que representan una quiebra cardinal a la visión de las élites regionales enfocadas en sostener un Estado confederado, que traduce sus expectativas de respeto a la autonomía territorial de las provincias; pero sí, en cambio, la circunstancia de que, con la Constitución de 1843, se pretenda quebrantar verticalmente, desde el Estado central, la autonomía de la provincia, lo cual las élites regionales han venido considerando su legítima reivindicación. De manera que el Estado central persiga destruir el pacto social entre las élites regionales cifrado en la autonomía provincial, es razón necesaria y suficiente para provocar la disolución de la alianza entre Flores y Rocafuerte, así como para empeñarse en demoler la Constitución de 1843, por cuanto, desde su perspectiva, innegablemente, representa una

Carta de Esclavitud, en tanto busca someter las provincias a la égida del Estado centralista.

En el siguiente período de 1845 a 1860, las élites regionales se van a enfrascar en una seria confrontación, toda vez que, desde el un extremo de la cuerda política, intentarán retomar el discurso constitucional de la autonomía provincial, en desmedro del fortalecimiento del Estado central; y desde el otro extremo de la cuerda, perseguirán continuar propiciando que se acentúe el tinte unitario y centralista del Estado nacional en perjuicio de desterrar para siempre las aspiraciones de autonomía provincial que se estiman como perturbadoras de la capacidad de formular, aplicar y financiar políticas públicas de corte nacional. Como el conflicto político adquiere matices excesivos, la lucha por capturar el Estado se profundiza, ya que las élites provinciales aprenden que solo con la detentación del poder político se les abre la posibilidad de poder influir en la forma de Estado que responda a su visión de desarrollo regional, o bien, si no es posible acordar un tipo de Estado afín a sus pretensiones, les queda la opción de sesgar, desde el Gobierno central, el espesor de sus políticas públicas para que se encaucen a favorecer el progreso de la región que les aúpa en el poder político.

2. El reforzamiento de la lucha por el poder central del Estado para reivindicar la autonomía provincial o por ahondar la centralidad del Gobierno nacional (1845-1860)

En el período de 1845 a 1860 se asiste a la promulgación de 3 constituciones: la Constitución de 1845 dura prácticamente 5 años, hasta la expedición de la Constitución de 1851, el 25 de febrero de dicho año; y luego de 1 año y 7 meses se promulga la Constitución de 1852, el 7 de septiembre de ese año, cuya vigencia es de alrededor de 9 años, hasta la expedición de la Constitución de 1861. Pero esta inestabilidad constitucional es reflejo de la enconada pugna de las élites regionales por hacerse del control político del Estado central, ya que es el dominio del Gobierno nacional y no el mercado lo que les enfrenta, con miras a mantener o bien bloquear y dismantelar formas de Estado contrapuestas a sus pretensiones provinciales.

El conflicto por el Estado central gana en fuerza porque la clase terrateniente-comercial de la región norcentral de la sierra del país da un paso decisivo hacia adelante en la dirección de propiciar la centralidad del Estado al promulgar la Constitución de 1843. La Revolución Marcista,

en tanto ocurre el 6 de marzo de 1845, es la respuesta virulenta de las élites de Guayaquil contra la administración del general Juan José Flores, y se enlaza con la airada reacción de Vicente Rocafuerte, en oposición a la vigencia constitucional de la *Carta de la Esclavitud* de 1843, por cuanto busca clausurar una clase de Estado confederado, que respeta el derecho de autonomía —y aún soberanía— de las provincias para marcar sus propias formas de desarrollo con recursos públicos patrimoniales.

No obstante, aunque la Revolución Marcista tiene el objetivo precedente, a fin de que no aparezca como un movimiento inspirado en ideales de defensa regionales, la clase terrateniente guayaquileña se “esfuerza por darle imagen diversa, remarcando su carácter nacional, como reacción al dominio militar extranjero” (Ayala, 1983c, volumen 7: 178). Lo cierto es que las élites de Guayaquil lograron, durante los años de 1845 a 1860, arrebatar el poder político del Estado central a la clase terrateniente-comercial quiteña, ya sea directamente con representantes de familias poderosas de Guayaquil (Vicente Ramón Roca y Diego Noboa) o mediante su brazo militar, el general José María Urvina, quien pasa a ocupar el liderazgo que tenía Flores en el ejército ecuatoriano (Ayala, 1983c, volumen 7: 184).

En consecuencia, lo que se activa con la Revolución Marcista es el frontal enfrentamiento entre dos fracciones de la clase terrateniente del país por la implantación constitucional de dos formas de Estado contrapuestas:

- a. Por un lado, el Estado confederado defendido por las élites de Guayaquil; y,
- b. Por otro lado, el profundizar la estructura organizacional del tipo de Estado nacional, unitario y centralizado impulsado por las élites quiteñas.

No es, por tanto, la mera sucesión en el ejercicio del poder político lo que siembra la discordia y desunión entre las clases terratenientes de Guayaquil, Quito y Cuenca, sino su postura encontrada y radical acerca de la que debe ser la arquitectura institucional del Estado ecuatoriano. Dado que entra en juego las bases del edificio constitucional que sostendrá el tipo de Estado que va a conservar unidas las provincias del país, la confrontación desde un principio se torna tenaz y se va progresivamente cargando de desavenencias y violencia hasta llegar, en 1859, a presagiar la ruptura y disolución del Ecuador.

Sin embargo, la trayectoria histórica seguida permite evidenciar las características que adquiere el proceso de gestación y maduración del Estado nacional, unitario y centralista. Para empezar, el Estado nacional, unitario y centralista no nace con la separación de Colombia y la creación de la República del Ecuador; si bien dicho tipo de Estado es fruto del proyecto militar bolivariano que llega a cristalizarse en la República de Colombia. Cuando el Estado del Ecuador se desvincula consagra, en su Constitución de 1830, el Estado confederado, resultado del pacto social entre fracciones de la clase terrateniente de Guayaquil, Quito y Cuenca. En razón de que la clase terrateniente-comercial de Quito, que controla el poder político del Estado del Ecuador, consiente en dicha forma de Estado única y exclusivamente para conseguir que cuaje la nueva República, comienza con las Constituciones de 1835 y 1843 a caminar en la línea de generar e ir consolidando la clase de Estado nacional, unitario y centralizado.

Pues bien, mientras la migración al nuevo Estado nacional deja intacta la *autonomía* —y, ciertamente, también la *soberanía*— de las provincias y la administración de la renta provincial, las élites de Guayaquil y Cuenca no muestran mayor desacuerdo en aprobar el dejar atrás la forma de Estado confederado; no obstante, a raíz de que se ahonda la centralidad del Estado nacional y se pretende imponer, con la Constitución de 1843, que las provincias pierdan su *autonomía-soberanía* y se transformen en una extensión administrativa del Gobierno central en las regiones, las élites de Guayaquil y de Cuenca (sobre todo, de la primera provincia) reaccionan firmen y drásticamente para paralizar se progrese en el sentido de arraigar el tipo de Estado nacional, unitario y centralista.

La resistencia de la clase terrateniente guayaquileña se expresa en la Revolución Marcista como mecanismo para desplazar del poder político a las élites quiteñas. Sin embargo, como la República del Ecuador se asienta en tres poderes regionales, y desde su origen se consagra constitucionalmente el pacto social entre las élites regionales de que cada una de las provincias de Guayaquil, Quito y Cuenca dispongan de igual número de representantes en el Congreso responsable de elegir Presidente y Vicepresidente del país, la clase terrateniente de Guayaquil, en la pulsación final por detentar el Gobierno central, necesariamente debe disponer del apoyo de al menos otro de los poderes regionales.

Es decir, dado que ninguno de los tres poderes regionales tiene potencia económica y política a escala nacional, la recomposición de

fuerzas regionales impulsada por las élites de Guayaquil para pasar a tener dominio del aparato del Estado debe ser fruto de una negociación y acuerdo entre fracciones interregionales de la clase terrateniente. No obstante, las élites de Cuenca, que tradicionalmente venían acompañando las posturas de la clase terrateniente de Guayaquil, se resisten a hacerlo en esta ocasión, por cuanto observan que la Revolución Marcista tiene inspiración y objetivos muy ligados a la pretensión de las élites de Guayaquil de capturar por sí solas el poder político nacional. Y aunque está claro que los propósitos de la clase terrateniente guayaquileña son de defender a ultranza una estructura de gobierno que conserve intacta los ideales de autonomía-soberanía de las provincias que constituye una aspiración, también, de la clase terrateniente cuencana, en tanto esta última percibe y constata que:

- Por un lado, el Gobierno provisorio que surge de dicha Revolución está integrado por José Joaquín Olmedo (como Jefe Supremo de Quito), Vicente Ramón Roca (como Jefe Supremo de Guayaquil) y Diego Noboa (como Jefe Supremo de Cuenca), connotadas familias de la clase terrateniente de Guayaquil que se arrogan la representación de los otros poderes regionales; y,
- Por otro lado, se asuma la bandera de la independencia de Guayaquil del 9 de octubre de 1820 como emblema nacional, le impele a distanciarse de su habitual posición de unir sus pretensiones a las élites de Guayaquil y, al contrario, siembra y presagia los vientos de ruptura radical que se avecinan entre las fracciones de la clase terrateniente del país que, por poco, terminan por descomponer la República del Ecuador que pactan crear y mantener (Ayala, 1993c, volumen 7: 178; Rafael Quintero y Sylva, 1991, t. I: 91).

La quiebra del pacto social entre las élites por conformar un Estado confederado, que se enfoca en fortalecer la autonomía-soberanía de las provincias en desmedro de la debilidad estructural del Estado central, así como el paso al espejismo del Estado nacional, porque conserva la racionalidad de organización y funcionamiento de la anterior clase de Estado, y cuyo saldo es, hasta ahora, la incapacidad de mantener la integridad territorial, a lo que se va sumar la casi disolución del país en 1859, empieza por reflejarse en la incapacidad estructural para llegar a acuerdos interregionales entre las distintas fracciones de la clase terrateniente para designar en el Congreso Presidente y Vicepresidente de la República del Ecuador.

En efecto, la elección de Vicente Ramón Roca, quien administra el país de 1845 a 1849, requiere de cuatro días y de 80 escrutinios consecutivos; la misma situación se vuelve a replicar con el nombramiento de Diego Noboa, ya que el Congreso de 1849, luego de infructuosos 105 recuentos de votaciones sin que alcance la mayoría requerida de dos tercios, opta por encargar temporalmente el poder al vicepresidente de la República Manuel de Ascázubi y Matheu (Ayala, 1993c, volumen 7: 181; Rafael Quintero y Sylva, 1991, t. I: 92-93).

Dado que la designación de este último como Jefe Supremo lleva nuevamente a incubar sospechas de retorno del floreanismo, esto es, de regreso de la clase terrateniente de la región norcentral de la sierra del país al poder, las élites de Guayaquil, con su brazo militar, el general José María Urvina, provoca una insurrección en esta provincia y, si bien los notables de la clase terrateniente guayaquileña terminan nombrando como Jefe Supremo al General Antonio Elizalde, Urvina pasa a ser Jefe Civil y Militar, lo cual le va dar ascendencia y liderazgo con la fuerza militar. El Jefe Supremo de Quito (Manuel de Ascázubi) y el Jefe Supremo de Guayaquil (Antonio Elizalde) acuerdan convocar a una nueva Constituyente en 1850, que designa a Diego Noboa como Presidente de la República; Noboa destierra a Elizalde y Roca, y pretende acercar posiciones con las élites quiteñas, ante lo cual “Urvina, el hombre fuerte del ejército [...] venciendo esta vez el boicot de los notables [...] proclamó su dictadura en Guayaquil el 17 de julio de 1851. Noboa, a su llegada al puerto, fue tomado preso y desterrado” (Ayala, 1993c, volumen 7: 184).

El empeño de la clase terrateniente de Guayaquil de conservar el dominio del aparato del Estado desencadena la agudización del rompimiento entre las diferentes fracciones de clase terrateniente de Guayaquil, Quito y Cuenca. El nuevo Gobierno del general José María Urvina (1852-1856), “ligado a los sectores dominantes guayaquileños, favoreció fundamentalmente a la clase terrateniente costeña beneficiándola grandemente con sus medidas” (Quintero y Sylva, 1991, t. I: 94); a su vez, su sucesor y amigo el general Francisco Robles, a quien favorece para su elección como Presidente de la República (1856-1860), caldea los ánimos de las élites de Quito y Cuenca excluidas del poder político y conduce a inflamar al país con posiciones que se miran como irreconciliables y que generan como resultado cinco gobiernos contrapuestos que se replantean, en 1859, la continuidad de la persistencia e identidad de los lazos de intereses económicos y políticos que los lleva a suscribir el pacto

social a favor de fundar la República del Ecuador: la coyuntura de la que se sirven las élites regionales para prácticamente desarmar al país es el bloqueo de Guayaquil y declaración de guerra por parte del Perú, país que justifica su actitud beligerante, sustentado en que el convenio Icaza-Prichett, suscrito en 1857 para arreglar la deuda externa entre Ecuador e Inglaterra, el Gobierno del General Robles lo aprovecha para efectuar la concesión de los territorios de Canelos y Zamora, que los considera propios de su soberanía territorial.

Pues bien, sin importar que el Ecuador se encuentre en guerra, y más bien “aprovechando que el ejército estaba dedicado a la defensa externa, la reacción quiteña preparó un golpe de Estado. El 1 de mayo de 1859, una “Asamblea Popular” desconoció el gobierno de Robles y nombró un triunvirato integrado por García Moreno, el vicepresidente Jerónimo Carrión y Pedro José de Arteta”. Las fuerzas militares del triunvirato son vencidas y García Moreno escapa al Perú, donde consigue apoyo de este país para sitiar Guayaquil e instigar a la rebelión (Ayala, 1993c, volumen 7: 193 y 194). Por su parte, en Guayaquil el general Guillermo Franco también desconoce la administración del general Robles e, igualmente, con respaldo de armas del Perú, se proclama Jefe Supremo de la provincia. Al mismo tiempo, Cuenca se suma a este movimiento desintegrador de la República del Ecuador y designa al vicepresidente Jerónimo Carrión como Jefe Supremo, y lo mismo hace el *Distrito Federal Loja* que nombra a Manual Carrión Pinzano.

De tal suerte que el país se reparte entre cinco Gobiernos:

- a. El del general Robles;
- b. El de Quito, liderado por García Moreno;
- c. El de Guayaquil, que tiene al frente al general Guillermo Franco;
- d. El de Cuenca, con Jerónimo Carrión; y,
- e. El de Loja, con Manual Carrión.

En ese escenario, Guayaquil no se arredra en golpear las puertas del Perú para marcar posiciones en esta rebelión territorial y, por eso mismo, el general Franco con el Mariscal Castilla del país del sur —que permanece en aguas del golfo de Guayaquil por alrededor de un año y llega a desembarcar en esta ciudad— firman el Tratado de Mapasingue, por medio del cual el Gobierno de Guayaquil acepta la validez de la Cédula de 1802

y entrega voluntariamente la tercera parte del país al Perú, a cambio del reconocimiento de Franco como Jefe Supremo;

Pero, asimismo, García Moreno, Jefe del Gobierno Provisional de Quito, tampoco se intimida en asumir posiciones extremas y afirmar que “no le queda al interior más tabla de salvación [...] que reunirse a la Nueva Granada [...] No he opinado nunca por la disolución de la República, pero disculpo y justifico a los que en caso de no haber Constitución, ni garantías para vida y la propiedad del individuo, se arrojen en brazos de quienes quieran defenderlos”.

En la misma línea, los aires de disgregación territorial se respiran también en Loja, que lleva a ciudadanos a acuñar expresiones como la de que “alegraría que Guayaquil se separe del Ecuador para que los intereses del interior recobren su libertad y trabajen para sus verdaderos intereses, porque no es posible tolerar el abatimiento del interior a los pocos de la costa” (Loor, citado por Quintero y Sylva, 1991, t. I: 95-97).

Estas tres fracciones de la clase terrateniente de Guayaquil, Quito y Cuenca, cuyas provincias no se miran entre sí porque carecen de intereses comunes, en razón que cifran sus expectativas de desarrollo en fortalecer su articulación a mercados externos diferentes, que únicamente aceptan converger y unirse para crear la República del Ecuador, mientras se mantenga incólume el pacto social de salvaguardar la autonomía-soberanía provincial, llegan, como se observa, nuevamente a cercenar la integridad territorial y aun a consentir la deconstrucción del país por la “manzana de la discordia” que constituye el dar un sustancial paso adelante en la dirección de propiciar la centralidad del Estado nacional, toda vez que con la Constitución de 1843 —tildada de *Carta de la Esclavitud* debido a ello— la clase terrateniente quiteña persigue desconocer tal pacto social y acabar con la indicada autonomía-soberanía provincial.

La clase terrateniente de Guayaquil arremete contra la mentada pretensión, desestabiliza del poder político a las élites quiteñas y se esfuerza por capturar y conservar el aparato del Estado durante los años de 1845 a 1860, con el objetivo de dejar indemne la organización y funcionamiento del Gobierno en función de tres provincias autónomas y soberanas, aunque el costo sea el desgarramiento territorial del país y, de no alcanzar su finalidad, precipitar la disolución de la República del Ecuador. Claramente el período de 1845 a 1860 significa dar vuelta atrás en el proceso de consolidación del Estado nacional, unitario y centralizado, por lo que sorprende y no se puede concordar con la sentencia de Ayala

respecto de que las medidas adoptadas por los gobiernos de Urquina y de Robles deben ser miradas como “un serio paso adelante en el tortuoso camino de constitución del Estado nacional del Ecuador. La supresión de la esclavitud y las leyes a favor del campesinado afianzaron la igualdad jurídica entre los ecuatorianos [...] Puede, entonces, decirse que el liberalismo de Urquina es directo antecesor de aquel que desde 1895 consumó la más importante reforma política de la historia nacional” (Ayala, 1983c: volumen 7: 191).

En partes previas de este estudio se ha hecho hincapié en que la ideología liberal no es patrimonio e identidad de las élites del litoral. Se razona habitualmente es esos términos porque se sostiene que la costa gira en torno a una economía de exportación, mientras que el interior andino es una economía dependiente del mercado interno. Desde esa perspectiva, la lectura e interpretación que se hace es que los Gobiernos vinculados a los intereses del litoral son liberales porque tienden a promover políticas públicas encaminadas a favorecer la liberación del comercio y las ataduras de la producción y del trabajo, en contraste con los Gobiernos que miran por los beneficios del callejón interandino, que son proteccionistas y partidarios de impulsar y mantener medidas extraeconómicas que impidan la libertad de los mercados y de la fuerza de trabajo.

Esta visión de los hechos no se compeadece con la realidad. Desde mediados del siglo XVIII, las fracciones de la clase terrateniente de Guayaquil, Quito y Cuenca cifran el dinamismo y desarrollo de sus respectivas regiones en función de economías de exportación. En el siglo XIX, las élites de las tres regiones siguen el derrotero delineado en la Colonia y conservan sus estrategias de crecimiento y transformación de sus economías basadas en la profundización de sus vinculaciones a mercados externos. Por tal razón, las fracciones de la clase terrateniente de las tres regiones comparten el corte liberal de sus pensamientos y acciones, y, por ello mismo, como ya se advirtió, ninguna de las leyes tarifarias promulgadas entre 1830 y 1894 es proteccionista.

Asimismo, tampoco son opuestas a adoptar providencias destinadas a concretar la manumisión de los esclavos y a suprimir el tribuno de indígenas para caminar en la dirección liberal de democratizar la sociedad y propiciar la igualdad de los ecuatorianos, por lo que se aspira a concretar tales disposiciones en Gobiernos del período de 1830 a 1845, bajo control de la clase terrateniente quiteña, pero no se logran implementar por falta de recursos fiscales. En efecto, el 26 de septiembre de 1830 se promulga la

Ley Prohibiendo la Introducción de Esclavos, y en sus considerandos se precisa que el “laudable objeto de la ley de manumisión se ha retardado en razón de la enorme acumulación de estos en las provincias litorales”, ya que la insuficiencia de recursos en las arcas fiscales impide que el Estado asuma los costos de su liberación (*Ley Prohibiendo la Introducción de Esclavos*, Primer Registro Auténtico Nacional, 1830, número 6).

A su vez, aunque es innegable que el tributo indígena es parte de los mecanismos utilizados por los poderes locales dominantes del interior andino para concertar mano de obra para el sistema hacendario, lo fue, fundamentalmente, en el proceso histórico de confrontación con el Estado español que perseguía controlar la economía mediante el mantenimiento del dominio de la *mita*, que constituía el instrumento de asignación de fuerza de trabajo para el sector privado. No obstante, la clase terrateniente consigue desestructurar y suprimir la *mita* a fines de la Colonia, debido a que paralelamente logra —como se señaló— fortalecer la institución del *concertaje*, que le posibilita privatizar y retener al interior de la hacienda buena parte de los trabajadores indígenas. Para el siglo XIX, el tributo indígena ya no es tan efectivo en su papel de permitir adscribir fuerza de trabajo indígena al sistema hacendario, en tanto que ya cumplió esa función y, por lo tanto, ahora el problema principal no es la dotación de mano de obra, cuanto sí su retención y calificación, debido a lo cual se acude a la deuda del concierto y a su ampliación por parte del patrón concedida únicamente favor de los mejores trabajadores (Marchán, 1995a: 131-140).³⁷

37 “En la primera mitad del siglo XIX [...] las élites regionales están empeñadas en seleccionar la mano de obra indígena, para lo cual utilizan la deuda no simplemente como mecanismo de retención de jornaleros sino, sobre todo, de calificación de los mismos. La calificación tiene que ver con la indisciplina del trabajador indígena en el cumplimiento de sus tareas y de la jornada de trabajo, lo cual confiere un carácter inestable al proceso productivo; las frecuentes borracheras de los indígenas y especialmente la presencia de una mentalidad que privilegia el ocio al trabajo una vez que a satisfecho sus necesidades básicas, rompen con cualquier idea de estabilidad y continuidad que requiere la organización de la producción. En efecto, si se consigue abrir líneas de crédito en Europa y Estados Unidos para adquirir maquinaria e incluso se importan técnicos extranjeros, todo el esfuerzo resultaría vano si no se logra calificar la mano de obra indígena. Con este fin la deuda, más específicamente la elevación del margen de endeudamiento, se utiliza a favor de aquellos indígenas que adoptan patrones culturales occidentales, es decir, que se ha conseguido mestizar y, consecuentemente, con la disciplina comienzan a rechazar la bebida y a interesarse en el trabajo más allá de sus simples necesidades biológicas. La idea del trabajo productivo, del esfuerzo constante como vía para el ahorro y la acumulación de bienes, debe desplazar

y ocupar el sitio del ocio como aspiración de vida. Este proceso de calificación o mestización de los trabajadores indígenas debe haber conducido a una depuración de los conciertos guasipungueros de las unidades productivas pues, lo cierto es que desde la segunda mitad del siglo XIX se observa entre los grandes hacendados de la región la tendencia a consolidar este tipo de fuerza de trabajo y, en cambio, la de reemplazar peones sueltos con gañanes, que como ya se indicó, se ubican en una posición externa al sistema hacendario. Es probable que este fenómeno obedezca no solo al deseo de reducir los costos fijos de la empresa (adelantos en dinero, socorros, que no solo comprenden partir parte de las cosechas sino, por ejemplo, adquirir dos veces al año (en junio y para difuntos) tejidos para atender al vestuario de la mano de obra indígena, etc.), sino también a la aspiración de quedarse estrictamente con mano de obra seleccionada, romper cualquier dependencia laboral y de paso eliminar cualquier expectativa de los peones sueltos por ocupar terrenos de las haciendas. Desde luego que estos cambios, y la intensidad de estas transformaciones, que van paralelas a la posibilidad de una mayor comercialización de los terrenos del sistema hacendario, consecuentemente, a un mayor control por parte de sus propietarios. De todas maneras, como quedó dicho, lo anterior debe entenderse en un proceso que comienza a vislumbrarse a partir de la década de 1860. Y es que todavía para 1871 el Gobernador de León denunciaba que los conciertos gastaban el infeliz medio real diario que percibían en jochas y fiestas, siendo estas “ocasión de bebidas, disoluciones y escándalos [...] que perjudican gravemente a la agricultura, artes e industrias, porque durante las fiestas no se puede contar con los trabajadores” (IGL, 1871). El discurso de las élites regionales en torno a este punto se torna ambiguo y escurridizo: por un lado, muestran su malestar con la Iglesia que fomenta las fiestas y adopta una actitud complaciente con un ritual que, en mucho, ha perdido los valores cristianos al empujar a los indios a la bebida que es causa de la indisciplina en el trabajo; y, por otro lado, participan de envilecimiento de la raza indígena al perseguir conscientemente el desarrollo de las plantaciones de caña que es la materia prima para la destilación de aguardiente, que representa uno de los ingresos más lucrativos de las connotadas familias de la sierra centro-norte. De esta manera, parecería que lo económico, el deseo de ganancia, se contraponen, también, a lo económico: la mestización o, en términos del Gobernador de León, la “civilización” del indio como vía para el “progreso”, lo cual da una idea de la complejidad del problema (IGL, 1871). Sin embargo, la situación no es solo difícil por su carácter contradictorio sino por cuanto tiene que necesariamente ser así para tornar viable el progreso, por enredada que parezca la afirmación. Parecería que consentir a los apetitos e idiosincrasia andina es alejar el progreso tal como estaría dispuesto a aseverar el Gobernador de León y, a lo que únicamente se accedería, por el prurito de obtener ganancias; pero, no obstante, aceptar en parte la prolongación y continuación de los valores indígenas es el requisito y la estrategia de que se valen las élites regionales para contar con mano de obra segura y calificada. En otras palabras, las grandes familias han consentido en la indianización de parte del proceso productivo para contar con fuerza de trabajo suficiente a partir de la cual inducir lentamente su mestización; valga un ejemplo de lo más ilustrativo para aclarar el planteamiento: la familia Jijón, con toda su fuerza económica, e influencia política, se ve incapaz de atraer y conservar mano de obra indígena sino accede y cumple rigurosamente con proporcionarle aguardiente e incluso una banda popular para las labores de cosecha, siembra, limpieza de acequias, etc. También sabe y acepta que los

De manera que no existe resistencia por la eliminación del tributo indígena, y nuevamente son los Gobiernos de inicios de la República del Ecuador que responden a las fuerzas políticas de las élites quiteñas los que realizan tres intentos malogrados para sustituir dicha contribución personal por otro tipo de impuestos, sin alcanzar hacerlo por la misma razón del recurrente déficit de las finanzas públicas.

El presidente Flores, en su primer mandato, efectúa la tentativa de reemplazar el tributo indígena por una especie de impuesto a la renta distribuido en 9 clases (Ley Estableciendo una Contribución Personal Distribuida en 9 Clases); sin embargo, el mentado gravamen “se tornó incobrable porque el ministro de hacienda y sus funcionarios no pudieron preparar a tiempo un sistema de cobro que funcionara. Enfrentándose a un colapso total del sistema impositivo, el gobierno de Flores reemplazó el nuevo impuesto a la renta con el viejo tributo” (Van Aken, 1995: 137). Hay que tener presente, como se desprende de la tabla de ingresos de las tesorerías de Guayaquil, Quito y Cuenca, que si bien el tributo de indios va perdiendo peso en el total de ingresos fiscales a medida que se incrementan las entradas por exportación del cacao, que empiezan a ser importantes a partir de su repunte y segundo auge fechado en 1860, hasta su supresión, en 1857, pasa de representar la casi tercera parte de los ingresos del Gobierno a principios de 1830 (27 por ciento) a descender, en 1856, al 13 por ciento (Van Aken, 1995: 95; Fuente Alba, 1983: 52).

Igualmente, al término de la segunda administración de Flores, el Presidente tenía incorporado en los temas de su agenda que debía ser presentada y debatida por el Congreso, a reunirse en 1841, otro nuevo propósito de eliminación del tributo de indios, con el argumento que se debía dar paso a una:

domingos y días de fiesta los trabajadores interrumpen el calendario productivo, beban y se emborrachen provocando la paralización de las actividades incluso por uno o dos días después de concluidas las festividades; sin embargo, es solo a partir de que dispone de mano de obra segura que irá introduciendo mecanismo de selección de la fuerza de trabajo: flexibilidad en el límite de endeudamiento para los trabajadores jóvenes, hábiles y diligentes; fortalecimiento de los jornaleros conciertos y progresiva sustitución de los peones sueltos por gañanes; incorporación del almuerzo a la fábrica para evitar que los empleados que libaron el domingo continúen después del mediodía del lunes y así no se rompa la jornada de trabajo; introducción del reloj para marcar la hora de entrada y de salida de los obreros, etc.” (Marchán, 1995a: 130 a 133; De la Torre, 1989: 63-73).

[...] importante reforma de la estructura impositiva para desechar “esta envejecida y monstruosa desigualdad” del tributo indígena. Flores solicitó a los legisladores abolir el impuesto especial de los indígenas y reemplazarlo con el impuesto a la riqueza, o extender el tributo a todos los ciudadanos para aliviar a los indígenas de un peso desproporcionado. No era justo, declaraba el Presidente, obligar a la parte más necesitada de la población a pagar un fuerte impuesto, mientras que casi la otra mitad de los ciudadanos “nada paga y con nada contribuye” [...] Nunca se sabrá si el Ejecutivo habría conseguido que el Congreso de 1841 aprobara su programa de reformas [...] porque la Cámara de Representantes no logró reunir el quórum necesario y no pudo llevar a cabo la tarea legislativa (Van Aken, 1995: 225-226).

Entre la primera y la segunda presidencia del general Juan José Flores, se concreta el gobierno de Vicente Rocafuerte (1835-1839), en momentos en que ambos mandatarios mantienen una fluida y abundante correspondencia como mudo testimonio de sus buenas relaciones. La administración de Rocafuerte forma parte del período floreano y, en consecuencia, se adscribe a los Gobiernos que traducen el poder político de la clase terrateniente de la sierra centro-norte. Este contexto explicativo se vuelve indispensable realizarlo debido a que Rocafuerte, también, tiene la aspiración de eliminar el tributo de indios; no obstante, lo restringe al departamento de Guayaquil, porque es consciente que dicho impuesto es muy importante para las tesorerías de Quito y Azuay:

He sabido que están alarmados en Quito porque he quitado el tributo de indígenas en este departamento, sin considerar que esta medida que exige aquí la conveniencia pública sería destructora en el Azuay y en Quito de la única renta productiva que tienen esos departamentos para cubrir sus gastos. El tributo de los indios solo rinde en el Guayas 15 000 pesos mientras rinde en el Azuay 48 000 pesos y en Quito 134 000 pesos [...] Los indios libres producen más aquí que los tributarios, y es todo lo opuesto del otro lado del Chimborazo. La justicia exige que se quiten también los tributos en la Sierra, mas la política, que no está siempre de acuerdo con la justicia, aconseja que sigan los tributos [...] Y así, reconociendo el principio de justicia abstracta que asiste a los indios de la Sierra para eximirlos del tributo, la prudencia me dicta no tocar en mucho tiempo ese delicado asunto, y ocuparme solo de los medios de remover los obstáculos que hoy se oponen a la verdadera emancipación (Carta de Rocafuerte a Flores de 4 de marzo de 1835, citado por Landázuri, 1988: t. I: 163-164).

Está visto, entonces, que la clase terrateniente quiteña también está imbuida de ideas liberales y se mueve y adopta pasos específicos para

no obstruir el libre cambio de bienes, tendientes a prohibir la esclavitud y liberar a los esclavos, así como destinados a suprimir el tributo de indios, con miras a conseguir una sociedad más democrática e igualitaria. En consecuencia, en lo que atañe a ideología liberal, su práctica política se equipara a los gobiernos de Urvina y de Robles —ligados a la clase terrateniente y comercial de Guayaquil— que consiguen plasmar la manumisión de esclavos y eximir a los indios de tributo, simple y llanamente por cuanto se dan las condiciones del erario público para poder hacerlo, toda vez que, a raíz de 1860, el advenimiento del segundo auge del cacao lo viabiliza.

Sin embargo, una cosa es que compartan la visión liberal del desarrollo de la economía, y otra cosa muy diferente es que la clase terrateniente-comercial de Quito coincida con las de Guayaquil y Cuenca acerca de la forma de Estado que debe asumir la República del Ecuador: se ha visto que las élites quiteñas se perfilan claramente, desde comienzos de la república, por un Estado nacional, unitario y centralizado, mientras que las élites de Guayaquil y Cuenca se muestran abiertamente partidarias de una forma de Estado federal, si bien a lo único que llegan es a proponer y configurar el tipo de Estado confederado que, como tantas veces se ha dicho, es una clase de Estado federal embrionario y, por lo mismo, no logran dar pasos nítidos y firmes en la dirección de construir una arquitectura institucional que concilie autonomía provincial con fortalecimiento del Gobierno de la nación. En ese sentido, los años de 1845 a 1860 son el escenario en donde la clase terrateniente de Guayaquil, en su empeño por asegurarse el dominio del aparato del Estado, con la finalidad de preservar la autonomía-soberanía provincial, se camina en sentido opuesto a fomentar el fortalecimiento del Estado nacional y, más bien desencadena una álgida confrontación con la clase terrateniente quiteña, defensora de esta última forma de estado, que origina posiciones extremas entre las diferentes fracciones de la clase terrateniente de Guayaquil, Quito y Cuenca, que, por poco, terminan por desestructurar y disolver el país.

El retroceso en la forma de Estado-nación va a tornarse evidente en el marco normativo del país que va a diseñarse en el período de 1845 a 1860. La Constitución de 1845 sienta claras bases de la nueva arquitectura institucional que se hilvana, tendiente a volver a asentar la República del Ecuador en provincias con autonomía-soberanía para autorregularse, con miras a defender sus patrones propios de desarrollo regional.

Con ese objetivo, la clase terrateniente de Guayaquil, ahora artífice de rediseñar la estructura constitucional del país, empieza a marcar distancia con la fórmula introducida por el pensamiento constitucional de 1835 y replicado en el de 1843 respecto a que la “soberanía reside en la Nación” (Constitución de 1835: art. 2; y Constitución de 1843: art. 2), con la finalidad de establecer de manera hábil, técnica, aunque incompleta, la tesis de que la “soberanía reside en el pueblo, y este delega su ejercicio a las autoridades que establece la Constitución” (Constitución de 1845: art. 2). Con ello, se regresa al debate constitucional de Cádiz, donde el interés se centra en responder al interrogante de si la soberanía radica en la *nación* o en las *provincias*. O dicho de otra forma, plantearse la pregunta de si la *soberanía reside en el pueblo o ciudadanos de la nación*, o bien en los *pueblos o ciudadanos de las provincias*. Dejar, de forma astuta, inconclusa y ambigua la cuestión constitucional acerca de si la soberanía se fundamenta en el pueblo de la nación o en los pueblos de las provincias es ya casi inclinarse por expresar que la soberanía no reside en la nación.

Pero, luego, en la Constitución de 1845, se zanja cualquier duda y con gran precisión se da marcha atrás en lo atinente a la estructura de Estado del Ecuador republicano. Se vuelve al sistema de gobierno por intermedio del Congreso, por la sencilla razón que en este se consigue traducir y consagrar el pacto social de las élites regionales de igualdad en la representación política de las provincias de Guayaquil, Quito y Cuenca, con la finalidad de que las políticas públicas, su financiamiento y nombramiento y crecimiento de la burocracia sean decisiones acordadas entre las fracciones de la clase terrateniente dominante a escala provincial (Constitución de 1845: art. 42).³⁸ Se dispone que el Congreso Nacional está compuesto de dos Cámaras: la del Senado integrada por 18 senadores, a razón de 6 por cada antiguo departamento; y la de Representantes compuesta por 30 diputados, 10 por cada uno de los antiguos departamentos de Guayaquil, Quito y Cuenca (Constitución de 1845: art. 20, 22, 27). La división política territorial se sustenta en provincias, aunque la fórmula de fijar su peso político en el Congreso Nacional que gobierna es la precedente.

38 El Congreso Nacional decide sobre las leyes que marcan las directrices de políticas públicas, sobre el financiamiento de dichas políticas y sobre “crear o suprimir empleos públicos, determinar o modificar sus atribuciones, aumentar o disminuir su dotación, y fijar el tiempo que deben durar” (Constitución de 1845: numerales 1-3, 6, 18 del art. 42).

El Jefe del Estado es el Presidente de la República, pero, en este modelo de gestión pública, en que se gobierna haciendo uso del Congreso Nacional, resulta ser una figura más de protocolo político que un verdadero administrador del Estado central, y para reducir el poder Ejecutivo a ese papel marginal en los asuntos de Gobierno nacional se retorna al anterior organismo de Consejo de Gobierno, compuesto por los Secretarios de Despacho nombrados por el Ejecutivo, por miembros designados por el Legislativo y por representantes del clero, con las mismas funciones de antaño de servir de censor político del Presidente del país para disminuirlo y maniatarlo políticamente, al punto que está obligado a respetar los dictámenes del referido Consejo para sancionar las leyes nacionales, nombrar gobernadores de las provincias y ministros de los tribunales de justicia (Constitución de 1845: art. 87).

La administración de las provincias está, como en tiempos pasados, a cargo de un gobernador, nombrado —como se observa— por el poder Ejecutivo a propuesta del Consejo de Gobierno, y que deja de ser parte de la estructura administrativa del Gobierno central (Constitución de 1845: art. 99). Desde la perspectiva de la clase terrateniente y comercial de Guayaquil, así como la Constitución de 1843 pasa a ser tildada por Vicente Rocafuerte como *Carta de la Esclavitud*, por su pretensión de fortalecer el Estado nacional, la Constitución de 1845 debería ser reconocida como *Carta de la Liberación Provincial*, por cuanto persigue retomar la defensa de la autonomía-soberanía de las provincias.

La Constitución de 1851 repara la situación de imprecisión acerca de dónde se asienta la soberanía, y siguiendo la línea de pensamiento constitucional de 1835 y 1843, regresa a remarcar que la “soberanía reside en la Nación” (Constitución de 1851: art. 2). Plantea que la Asamblea Nacional constará de una sola Cámara conformada por 40 diputados, aunque, igualmente, mantiene el pacto social de las élites regionales, resumido en la igualdad de representación política entre los antiguos departamentos de Guayaquil, Quito y Cuenca (Constitución de 1851: art. 19). Así y todo, replicando la estrategia de la clase terrateniente-comercial quiteña de crear provincias para diluir el poder de las élites de Guayaquil y de Quito y apuntalar la centralidad del poder político, las clases terrateniente y comercial guayaquileña que gobiernan crean la provincia de León (Cotopaxi) en la región norcentral de la sierra del país, con la finalidad de diluir la influencia de las élites quiteñas, en tanto que mantiene el mismo número de provincias en las regiones de Guayaquil y

Cuenca, como se observa en la tabla 22 que establece el nuevo régimen político del Ecuador y número de diputados por provincias.

Tabla 22
División política territorial de la Constitución de 1851
y distribución de diputados

División política territorial	Cámara de diputados
I - Antiguo Departamento de Quito	14
Provincia de Quito	8
Provincia de Imbabura	2
Provincia de León (Cotopaxi)	2
Provincia de Chimborazo	2
II - Antiguo Departamento de Guayaquil	14
Provincia de Guayaquil	8
Provincia de Manabí	6
III - Antiguo Departamento de Azuay	14
Provincia de Cuenca	8
Provincia de Loja	6

Fuente: Ley Sobre Elecciones de 30 de junio de 1851. *El Nacional Periódico Oficial*. Año VI, trimestre 25, n.º 367 y 368 de 1 y 11 de julio de 1851. Elaboración propia.

Lo anterior transparenta la intencionalidad de continuar bajo un sistema de Gobierno controlado por la Asamblea Nacional, que es la que, en realidad, administra el Estado al aprobar y direccionar las leyes que marcan políticas públicas, establece su financiamiento y fija el tamaño y atribuciones de la burocracia (Constitución de 1851: numerales 3-6, 9, 23, 30 del art. 31). No obstante, desde la óptica de una estructura de Estado y de Gobierno, diseñada para ser las provincias y sus élites regionales las que gestionan y determinan el rumbo del país desde la Asamblea Nacional, la Constitución de 1851 corrige la relativa flexibilidad que la Constitución de 1845 confiere al Presidente de la República de gobernar, en tanto su censor político —el Consejo de Gobierno— está compuesto de manera mixta por integrantes nombrados por el Ejecutivo y por el Congreso Nacional, pues, ahora, con el nuevo marco constitucional todos los miembros del Consejo de Estado son designados por la Asamblea Nacional (Constitución de 1851: numeral 30 del art. 31). El Presidente de la República, dado lo anterior, queda acorralado, toda vez que está obligado a respetar los dictámenes del Consejo de Estado

para sancionar las leyes del país, nombrar las más altas autoridades militares (generales y coroneles) y las autoridades más representativas del poder judicial (ministros de la Corte Suprema y ministros de las Cortes Superiores) (Constitución de 1851: numerales 1, 13, 16-17 del art. 58).

Las provincias son, por tanto, el eje y columna vertebral del poder político del país. Las *provincias* vuelven a ser el “todo” y el *gobierno de la nación* el apéndice o la “parte”, en una arquitectura institucional que, retomando las huellas de los Borbones de la segunda mitad del siglo XVIII, hacen que en torno a la provincia gravite el gobierno político, administrativo, de hacienda, judicial, militar y policial, ya que todas las anteriores funciones dependen del Gobernador elegido y luego convertido en “agente natural e inmediato del Poder Ejecutivo”, tal como se desprende del contenido de la Ley de Régimen Político, de 5 de julio de 1851 que fija sus competencias:

Capítulo 1. De los Gobernadores. Art. 1. En cada capital de provincia residirá un magistrado con el nombre de Gobernador. Art. 2. Los Gobernadores son agentes naturales e inmediatos del Poder Ejecutivo [...]; no podrán ser reelegidos hasta pasado un período constitucional. Art. 3. En todo lo pertinente al orden y seguridad de la provincia y a su gobierno político y económico, los Gobernadores son jefes superiores de ella, y le están subordinados todos los funcionarios públicos, corporaciones y personas de cualquier clase y denominación que sean, así civiles como militares y eclesiásticos; exceptuando en la capital de la República las autoridades supremas de las que dependen los expresados Gobernadores [...] Art. 6. Corresponde a los Gobernadores: [...] 3. Convocar ordinaria o extraordinariamente la asamblea municipal [...] 7. Fomentar la agricultura, la industria y el comercio, proponiendo al Ejecutivo las medidas que crean convenientes conforme a las circunstancias locales para su adelantamiento, mejoras y beneficios; 8. Cuidar de que los diputados así principales como suplentes, en su caso, concurran a las Asambleas Nacionales ordinarias y extraordinarias a que sean convocados por la autoridad competente; [...] 12. Velar sobre la buena recaudación, inversión y dirección de los bienes nacionales y provinciales, reparo y conservación de los edificios de los establecimientos públicos, como colegios y otras casas de enseñanza, hospicios, cárceles, panteones, puentes, caminos, carnicerías, abastos y otras obras públicas de igual naturaleza; 13. Promover activamente los progresos de la enseñanza e instrucción pública, en todo espacio de conocimientos útiles, de las artes y ciencias, y muy particularmente de las primarias, y de aquellas nociones elementales más convenientes a todas las clases del pueblo; 14. Pedir a los tribunales superiores de justicia y jueces de primera instancia, cuantas noticias estimen convenientes sobre las causas que penden ante ellos para dar cuenta al Poder Ejecutivo de las dilaciones y

defectos que adviertan o de que reciban quejas, y para remitir dichas noticias con el informe correspondiente, si fuere de los juzgados a los tribunales respectivos, y de estos a la Corte Suprema, por órgano de la respectiva Secretaría de Estado [...] 16. Poner el *cumplase* a los títulos y despachos de los empleados de la provincia para que se les dé posesión de sus destinos y se les satisfaga su renta; [...] 22. Conceder a los indígenas, conforme a las leyes, las reservas de la contribución personal; [...] 24. Visar y expedir gratuitamente los pasaportes de las personas que salgan del país o vengan de fuera de la República; pero a los que anduvieran en las provincias internas, se les concederá según las bandas del buen gobierno, y cuando las circunstancias así lo exigieran; 25. Presidir las juntas de hacienda y de diezmos, y cualesquiera contratos en que se trate de la dirección y recaudación de las rentas nacionales; [...] 29. Ejercer la autoridad gubernativa y económica en la dirección y administración de las rentas nacionales y cobranzas de débitos, y promover por todos los medios los intereses de la hacienda nacional; [...] 31. Imponer y hacer efectivas las penas señaladas por las leyes de policía y bandas de buen gobierno, para lo que procederá una diligencia breve y sumaria en que conste el hecho por el que se impugna la corrección. La providencia del Gobernador en este caso se hará saber al penado antes de ejecutarla; [...] 33. Requerir a las autoridades militares para que castiguen a los oficiales o soldados que en marcha o en guarnición cometieren algún exceso contra la persona o bienes de los ciudadanos; [...] 35. Exigir el auxilio de la fuerza armada que necesiten para conservar o restablecer la tranquilidad pública de la provincia, para manejar su seguridad y bienes de sus habitantes, para impedir o perseguir los delitos, y para ejecutar todas las providencias que sean de su resorte. Los jefes militares de la plaza concederá dicho auxilio sin examen ni reparo alguno; [...] Art. 13. Los Gobernadores gozarán en las provincias de su mando de los mismos honores militares que un General de Brigada [...] *Capítulo 2. De los Jefes Políticos.* Art. 15. Cada cantón será regido por un jefe político, que es el agente natural e inmediato del Gobernador, y será nombrado por el Poder Ejecutivo, quien podrá suspenderlo con causa. Su duración es la de cuatro años, pudiendo ser reelegido, y para entrar en posesión de su destino, prestará el juramento correspondiente ante el Gobernador [...] (Ley de Régimen Político, de 5 de julio de 1851).

Pues bien, aunque el abanico de la división política del país va abriéndose e incorporándose nuevas provincias en el territorio del país, como puede observarse en la tabla 23 que se inserta a continuación, con la finalidad de ir descentralizando el poder político y económico de las élites de Guayaquil, Quito y Cuenca, en la práctica, por un lado, para efecto de concretar el pacto social de paridad provincial en la representación política en el Congreso Nacional; y, por otro lado, para administrar la renta provincial

y su contribución a la renta nacional, siguen siendo los referentes los antiguos tres departamentos en que se erige el Estado del Ecuador.

Es decir, el propio régimen político territorial del Ecuador es producto de la pugna de poderes entre las fracciones de la clase terrateniente del país, que lo utilizan para reforzar su poder y debilitar el de las otras élites regionales, pero, a la postre, no logra dar pasos firmes en tal sentido porque, en lo esencial, se regresa a la fórmula sagrada del pacto social originario del Estado del Ecuador de repartir el peso político provincial y la gestión de la renta provincial (recuérdese que las finanzas públicas son el “verdadero nervio del Estado”) en función de los antiguos departamentos de Guayaquil, Quito y Cuenca. En cuanto a esto último, la clase terrateniente de Guayaquil, en los Gobiernos de Diego Noboa, como más tarde de José María Urbina, replica, en lo fundamental, la organización y funcionamiento de la hacienda pública del Estado confederado puesta de manifiesto en la temprana Ley de hacienda pública de 28 de septiembre de 1830, que, como se explicó, consagra, de una parte, que los Prefectos de Guayaquil, Quito y Cuenca son los jefes de la gestión de la hacienda pública en su departamento; y, de otra parte, con ese propósito estarán dotadas de una contaduría y tesorería, con miras a que la primera sea la competente de interpretar y declarar arreglada la contabilidad departamental, y la segunda sea la responsable de recaudar, distribuir y administrar las rentas provinciales.

No obstante, aunque en el espectro político se amplía y diversifica el número de provincias, en el aspecto medular que tiene que ver con la administración de la renta provincial asumidas, desde inicios del Ecuador republicano, por las élites regionales como patrimoniales, se desanda y regresa en las sucesivas reorganizaciones de la hacienda pública de 1851 (Gobierno de Diego Noboa) y de 1855 (Gobierno de José María Urbina) a la idea original acerca de que los gobernadores de Guayaquil, Quito y Cuenca son los administradores de la renta provincial en cada uno de sus “distritos” o “departamentos administrativos”, y que las “contadurías mayores” y tesorerías de las tres antes citadas ciudades son las que tienen la atribución de manejar la contabilidad, la recaudación, distribución y administración de la renta provincial (Ley orgánica de hacienda, de 26 de mayo de 1851; Ley orgánica de hacienda, de 28 de noviembre de 1855).

En la trayectoria de ir marcando la supremacía de las provincias sobre el Estado central se arriba a la Constitución de 1852, en el mandato del general José María Urbina. En esta Constitución se restituye la expresión

irresoluta respecto a que la “soberanía reside en el pueblo, y este delega su ejercicio a las autoridades que establece la Constitución” (Constitución de 1852: art. 2). Se vuelve al diseño del Congreso Nacional compuesto por 2 Cámaras, la del Senado conformada por 18 Senadores, a razón de 6 por cada antiguo departamento, y la de Representantes, integrada por 30 Diputados, 10 por cada antiguo departamento (Constitución de 1852: art. 18, 20 y 25). Es decir, en el Poder Legislativo continúa aplicándose la fórmula del pacto social entre las élites regionales del equilibrio de las fuerzas políticas para la toma de decisiones.

Es cierto que el Congreso Nacional deja de ser el cenáculo para nombrar Presidente y Vicepresidente de la República, quienes pasan a ser electos por asambleas populares (Constitución de 1852: art. 59), pero, a la luz del bloqueo y dificultad de llegar a acuerdos interregionales entre las élites provinciales de Guayaquil, Quito y Cuenca, más parece ser la estrategia por la que opta las clases terrateniente y comercial del litoral³⁹ para conseguir afianzarse en el poder político, que una verdadera intención de dar un paso adelante en democratizar la elección de las máximas autoridades del poder Ejecutivo.

La reafirmación de que el perfil del aparato del Estado y el estilo de gobierno no ha cambiado y sigue siendo la extensión de la misma arquitectura institucional que gira en torno a un Congreso Nacional que, en realidad, es el que gobierna y administra el Estado, se evidencia no solo en que este conversa el referido pacto social para balancear el poder de las élites regionales, dicta las leyes nacionales que encarnan las políticas públicas nacionales, establece su financiamiento en el presupuesto nacional, nombra las máximas autoridades del Poder Judicial y de los militares y determina tamaño y funciones de los servidores públicos, sino, también, por cuanto incide y tiene influencia en el Consejo de Gobierno, que se mantiene como figura de censor político del Presidente de la República y en el cual interviene designando a uno de sus miembros; dicho Consejo se pronuncia con dictámenes de obligatorio cumplimiento del Primer Mandatario para sancionar las leyes del país y para nombrar los Gobernadores de las provincias y Ministros de los tribunales de justicia (Constitución de 1852: numeral 5 del art. 22; numerales

39 Debe ponerse de relieve que, según Ayala, el Gobierno de Urquiza es fruto de una alianza entre la clase terrateniente del litoral y la “oligarquía comercial costeña” (Ayala, 1983, volumen 7: 191; y 2008: 84).

1-3, 6 del art. 40; numerales 3, 10, 14 del art. 68; art. 85 y numerales 1, 5 del art. 86).

En el período del mandato de Urvina, las clases terrateniente y comercial de Guayaquil parecería que siguen golpeando con dedicatoria a la clase terrateniente de la sierra norcentral del país, por cuanto se crea otra provincia más, Esmeraldas (Informe de Ministro de Hacienda, 1853), en su área de influencia política y económica y por donde, se recordará, las élites quiteñas persiguieron, desde la segunda mitad del siglo XVIII, disponer de su propio puerto importador-exportador, mientras que se mantiene intacta la división política de las regiones de Guayaquil y Cuenca. De esa manera, la División Política del Territorio del país hasta 1860 queda como se ilustra en la tabla 23.

Tabla 23
División política territorial del Ecuador hasta 1860

División política territorial	Fecha de fundación
I - Antiguo Departamento de Quito	
Provincia de Quito*	1830
Provincia de Imbabura**	1835
Provincia de León (Cotopaxi)***	1851
Provincia de Chimborazo**	1835
Provincia de Esmeraldas****	1853
II - Antiguo Departamento de Guayaquil	
Provincia de Guayaquil*	1830
Provincia de Manabí**	1835
III - Antiguo Departamento de Azuay	
Provincia de Cuenca*	1830
Provincia de Loja**	1835
IV - Archipiélago de Galápagos**	1835

Fuentes:

*Constitución del Estado del Ecuador de 1830, de 23 de septiembre de 1830.

**Constitución de la República del Ecuador de 1835, de 13 de agosto de 1835.

***Ley sobre Elecciones de 30 de junio de 1851.

****Informe del Ministro de Hacienda de 1853. Elaboración propia.

En este derrotero de realizar una labor de zapa para erosionar la fuerza política de la clase terrateniente-comercial quiteña, es preciso retomar desde otra mirada la supresión del tributo de indios, que ocurre en

1857. Ya se dijo, es innegable que dicha medida coadyuva a democratizar la sociedad ecuatoriana, al propiciar la igualdad entre sus ciudadanos, y tan solo se acotó que esa visión liberal no es patrimonio de las clases terrateniente y comercial guayaquileña, en su empeño de impedir que las élites quiteñas hagan uso del tributo indígena y la deuda de la mano de obra, que contribuye a enhebrar como mecanismo para trabar el mercado de trabajo y entorpecer la movilidad de los jornaleros entre la sierra y la costa, por cuanto se precisó que la clase terrateniente-comercial quiteña se esforzó, mientras detentaba el control del Gobierno central (1830-1845), por manumitir los esclavos y suprimir el tributo de indios, y esto último, precisamente, porque a las élites quiteñas ya no les interesa aprovechar el tributo de indios como instrumento de retención de fuerza de trabajo, en tanto que ya lograron en los años de la Colonia privatizar la mano de obra indígena y capturar gran parte de esta al interior del sistema hacendario y que, más bien, a partir del siglo XIX, su mirada está puesta en emplear la deuda de los trabajadores conciertos por suplidos y socorros para retener y calificar la fuerza de trabajo.

Sin desconocer que podría haberse dado la pretensión de la clase terrateniente del litoral de eliminar el tributo de indios para destrabar el desplazamiento de jornaleros del mundo andino hacia la costa, no es ahí —por lo dicho anteriormente— donde debe ponerse la mirada para desprender dónde estriba el golpe certero a los intereses económicos y de desarrollo de las élites quiteñas. A poco de desdoblar los recuerdos y agolparlos al presente, va a resultar claro que, durante los años de 1845 a 1860, las élites de Guayaquil se obstinan en direccionar el Estado central para que el Ecuador republicano regrese a ser visto desde la óptica de un Estado confederado, esto es, como fruto del engarce constitucional de las tres provincias de Guayaquil, Quito y Cuenca, que cuentan con sus propios recursos públicos patrimoniales, los cuales se imponen administrar de manera autónoma-soberana para, desde esa posición de fuerza, aportar a redondear la renta fiscal nacional, y, en consecuencia, les es evidente, desde la época de Vicente Rocafuerte, como se resalta en el presente texto, que las regiones de Quito y Cuenca dependen sustancialmente, para cubrir su renta fiscal provincial, del tributo de indios y de los diezmos.

Apuntar a suprimir el tributo de indios y no reemplazarlo con otro tipo de impuestos, como pretendía el presidente Juan José Flores, es socavar en lo sustancial la fuente de ingresos del antiguo departamento o

provincia de Quito, y todo haría presagiar que, con ello, las clases terrateniente y comercial de Guayaquil están abonando para inclinar el eje de las fuerzas económicas y políticas a favor del litoral, al dejar al antiguo departamento de Quito sin sostenibilidad fiscal y, consecuentemente, sin capacidad de gobernabilidad.

Es de entender, por tanto, que el período en cuestión es escenario de una embestida muy reñida entre las élites del litoral y del callejón interandino, que da lugar a que afloren las posturas tan extremas que, como se ha visto, sin importar que el país esté invadido por fuerzas extranjeras, y más bien, aprovechando aquello, las élites de Quito y Cuenca sienten apremio por desestabilizar y procurar la caída del poder político de las clases terrateniente y comercial de Guayaquil.

Es cierto que la clase terrateniente-comercial quiteña busca sustituir el tributo de indígenas en la etapa de los Gobiernos floreanos, pero, lo intenta, en el marco de ir progresivamente sentando los cimientos del Estado nacional, lo cual trae aparejado congregar y nacionalizar la renta fiscal provincial, en tanto conlleva, básicamente, reemplazar el tributo de indios y el diezmo por los ingresos obtenidos del segundo auge del cacao, a raíz de 1860, sin que aquello diese pábulo para sostener —como se tuvo siempre la tentación de creer— que al antiguo departamento de Guayaquil se le había despojado de sus recursos públicos patrimoniales, simple y llanamente por cuanto se convirtieron en renta nacional por parte el gobierno central.⁴⁰

Desde luego, desde la perspectiva de la forma de Estado nacional que apunta a construir un país unitario, resulta incontrovertible el salto de

40 “El sistema tributario ecuatoriano era [...] inadecuado [...] Las recaudaciones más fructíferas de la nación eran los impuestos indirectos, como los derechos de aduana, que se recaudaban principalmente en la costa. La clase gobernante ecuatoriana solo aceptaba dos impuestos directos significativos: el tributo de indios y el diezmo [...] (El) tributo de indios subsistió hasta 1857 y el Gobierno no abolió los diezmos hasta 1889 [...] El tributo de los indios, el impuesto directo más productivo de la nación, se recaudaba únicamente en la sierra. En la costa no se había cobrado desde 1820 [...] (tras) la abolición del tributo de los indios. En 1858 el ministro de hacienda señaló que las cajas de las provincias del interior ya no podían hacer frente a sus obligaciones. Para remediar esa situación el Gobierno tuvo que transferir fondos recaudados por la aduana de Guayaquil a las cajas de Pichincha, Cuenca y Loja [...] Esa situación convenció a los costeños de que su área estaba siendo explotada para mantener a un interior improductivo. Sus quejas pasaron a formar parte de la retórica regionalista y siguieron siendo fuentes de conflictos hasta bien entrado el siglo xx” (Alexander Rodríguez, 1992: 79, 83-85).

coherencia fiscal que significa dar pasos definitivos en la línea de centralizar las finanzas públicas; la debilidad que encierra tales acciones, como ya también se destacó y como se verá en la siguiente fase con mayor profundidad, es que avanzar en la dirección de imprimir un mayor giro hacia robustecer el Estado nacional, se lo hizo, nuevamente, desde una visión extrema, esto es, despojando a las provincias de toda su renta fiscal significativa que gozaba independiente de la voluntad del Estado central y la cual le dotaba de capacidad para ventilar e impulsar con autonomía su desarrollo regional.

3. La reafirmación del Estado nacional, unitario y centralista por parte de las élites quiteñas como derrotero a seguir para defender su visión de desarrollo provincial (1860-1875)

La fase de 1860 a 1875 marca un punto de inflexión en el proceso de no retorno para ir consolidando el Estado nacional. Va a ser, de nuevo, la clase terrateniente-comercial de la región norcentral de la sierra del país, con el liderazgo de la Presidencia de Gabriel García Moreno y con el brazo militar del general Juan José Flores, la que retome y vuelva a conjugar el principio de que la gobernabilidad y desarrollo del Ecuador es solo viable con el progreso de una forma de Estado nacional, unitario y centralizado.

Si en los primeros años del Estado del Ecuador (1830-1845), en los cuales, por presión mancomunada de las élites de Guayaquil y Cuenca, las élites quiteñas aceptan implementar la clase de Estado confederado y, como efecto, constatan que con dicha acción se provoca la debilidad estructural del Estado central, llegan a convencerse de que no hay otra alternativa para sentar los fundamentos del Ecuador republicano que alinear fuerzas a favor de construir la forma de Estado nacional y dismantelar las bases de la pretendida autonomía-soberanía de las provincias, y con ese objetivo en mientes, dan pasos sucesivos en las Constituciones de 1835 y 1843.

Pues bien, el período de 1845 a 1860, en el cual regresan con fuerza las ideas embrionarias federalistas, sustentadas por las clases terrateniente y comercial de la costa, encaminadas a alcanzar la supremacía del poder de las provincias por encima del Gobierno central, y que termina con el serio conato de desbaratar el país, conduce a la clase terrateniente-comercial quiteña a reafirmarse en su pensamiento inicial de que el tipo de Estado nacional es el paradigma a seguir para desbloquear el

tinte regionalista del país, que constituye la causa de su inestabilidad política, y que, en consecuencia, solo con más dobleces de centralidad del Estado va a ser posible sembrar gobernanza y desarrollo. Lo aparentemente extraño y enrevesado es que, a más Estado nacional, unitario y centralista, más se acentúa el regionalismo. Y esta circunstancia que, ya se ha venido poniendo de relieve, es uno de los aspectos que se busca abordar en este acápite.

Hay, sin embargo, un cariz cardinal que debe ser tratado. Se ha transparentado que el debate de la cristalización del Estado nacional pasa por la discusión histórica de cuál es la clase social que tiene la capacidad de tener una mirada enfocada en la nación. El tratamiento a la indagación previa adolece de fuertes ribetes teóricos-ideológicos por estar, impregnado de los sucesos de la Inglaterra del siglo XIX, en donde, en un inicio, la aristocracia y el clero terrateniente forjaron el Estado absolutista en el siglo XVIII, y luego, con ese antecedente, la clase capitalista lo muta en el Estado liberal del siglo XIX.

La interpretación de esta trayectoria histórica específica secuencial y de salto cualitativo en la conformación del Estado nacional inglés se trasplanta al análisis del recorrido del diseño y maduración del Estado nacional del Ecuador republicano: se establecen, asimismo, dos fases ascendentes que parten de la construcción de Estado-nación incipiente y frágil, fruto del accionar de la clase terrateniente, la cual, verticalmente desde el Estado central, sienta los cimientos del Estado nacional en el Gobierno de Gabriel García Moreno; posteriormente, se vuelve ineludible un segundo momento, que ocurre con la Revolución Liberal (1895), a fin de que la clase burguesa exportadora y bancaria del litoral, con intereses y visión puesta en el territorio nacional, sea la que estructuralmente esté en condiciones de construir, horizontalmente, desde el mercado y la economía, el tejido social que asegura el sentar bases estables y sostenibles del Estado-nación, a lo que es imposible aspirar y lograr con una clase terrateniente enfocada en el desarrollo regional (Ayala, 2002b: 203 a 208; y 2008: 94; Quintero y Sylva, 1991, t. I: 97, 225-230).

No obstante, no es la precedente transformación lineal la que sigue la arquitectura institucional del Estado nacional del país. En la realidad histórica observada, la indicada forma de Estado es precursora a la conformación del Estado del Ecuador en la Constitución de 1830, y constituye la estrategia y proyecto militar de Bolívar para centralizar las decisiones políticas y militares que permitan avanzar en las luchas libertarias por la

independencia de España, y, además, es la clase de Estado en que se asienta la República de Colombia, de la que forma parte el que sería más tarde el Ecuador republicano. Tal como se señaló, el Estado nacional no es el paradigma de Estado que persiguen las élites provinciales, debido a que, piensan, no trasluce su aspiración de conservar la autonomía-soberanía provincial y, por ello, son partidarias de un tipo de Estado confederado.

Esta forma de Estado es el antecedente al Estado nacional bolivariano y el que promueven las élites provinciales de Guayaquil, Quito y Cuenca desde antes de que el Ecuador se aparte de Colombia, y explica el hecho de que, una vez que se separa de dicha república, regresen las referidas élites regionales a cifrar sus expectativas de reivindicar la autonomía-soberanía departamental en la cristalización del Estado confederado, como soporte del Estado del Ecuador. De tal suerte, que dicha clase de Estado es la que se impone en el Ecuador en tiempo anterior al surgimiento del Estado nacional, y más bien este último tipo de Estado, alentado por la clase terrateniente-comercial quiteña, encuentra fuerte oposición por parte de las clases terrateniente y comercial del litoral (se hace hincapié en que también la incipiente clase burguesa comercial de Guayaquil es, inicialmente, opuesta al Estado-nación) para plegar hacia el Estado nacional y se obstinan en retornar al Estado confederado, al que ven como el derrotero constitucional a seguir a fin de arraigar la supremacía de las regiones por sobre el Estado central.

Luego de la interrupción del proceso de maduración y fortalecimiento del Estado nacional por la vuelta del Estado confederado en el período 1845 a 1860, la clase terrateniente-comercial quiteña retoma ahora, en el decurso de 1860 a 1875, el proceso de consolidación del primer tipo de Estado, y como se argumenta que lo va a ser verticalmente desde la imposición del Gobierno central, porque la clase terrateniente es conaturalmente incapaz de tener una mirada puesta en la nación, se concluye que se vuelve irremediable a esperar la aparición y entronización en el poder político de la clase burguesa exportadora y bancaria de la costa—detentadora de la visión liberal, integradora de los mercados regionales y de democratización e igualdad de los ecuatorianos— para asegurar la permanencia del Estado nacional, pues, como clase dominante a nivel del espacio nacional, desarmaría los conflictos políticos regionales e inaugura un etapa de unidad y centralidad en la administración pública.

Sin embargo, el mercado interno nacional del Ecuador republicano no es objeto de división y de reparto entre las clases sociales del país,

puesto que, como se ha destacado, las élites regionales sustentan el desarrollo provincial en función de economías de exportación. No obstante, la circunstancia descrita sí es el caso de la Inglaterra del siglo XIX, donde la clase capitalista consolida su posición dominante en la disputa por los espacios y redes de producción y de comercialización internos y, mediante esta pugna de intereses encontrados, logra una posición de predominio y de articulación del mercado interno, que representa el sustrato económico del que se vale para controlar el poder político y apuntalar el Estado nacional inglés (Hobsbawm, 1977: 34-53; 2011: 43-79).⁴¹ Mientras las ideas liberales de transformación de la economía

41 Tal como señala Hobsbawm, la existencia de un mercado interno es lo que posibilita la presencia y desarrollo de una industria textil doméstica que constituye el “combustible” del progreso y reafirmación de la industria de exportación de tejidos de algodón que, gracias a la política manufacturera de libre cambio propiciada por el Gobierno inglés, logra barrer la producción artesanal de otros países y hacerse del mercado mundial que representa la “chispa” para la expansión de las telas de algodón inglesas. Y en paralelo a esta trayectoria histórica de mutación de la industria textil doméstica en industria de exportación va cuajando el proceso de dominación de la clase burguesa que acelera y profundiza la economía de mercado, la monetización, articulación y el carácter nacional del mercado interno: “Buena parte (quizá la mayoría) de las industrias y manufacturas de Gran Bretaña eran rurales, y el trabajador típico lo constituía una suerte de artesano rural [...] que se iba especializando cada vez más en la elaboración de un producto determinado (principalmente tejidos) con lo que se iba convirtiendo gradualmente de pequeño campesino o artesano en obrero asalariado. Los villorrios donde la gente dedicaba su tiempo a tejer o la minería, tendieron a convertirse en centros industriales de tejedores o mineros *fulltime*, y con el tiempo, algunos de estos pueblos (de ninguna forma todos) se convirtieron en ciudades industriales. Toda villa que se especializara en manufacturas, las regiones mineras y las zonas textiles, implicaba alguna otra zona que se especializara en venderle alimentos que ya no producía. Esta amplia dispersión de la industria por todo el campo tuvo dos consecuencias conexas e importantes: proporcionó a la clase de terratenientes que contaba políticamente un interés directo en las minas que se encontraban bajos sus tierras (y de las cuales, a diferencia del continente, ellos y no el rey obtuvieron “regalías”) y en los centros manufactureros de sus aldeas. El señalado interés de la nobleza alta y baja local en inversiones como canales y caminos de peaje no se debía tan solo a la esperanza de poder abrir mercados más amplios para sus productos agrícolas, sino a las anticipadas ventajas de un transporte mejor y más barato para sus minas y manufacturas. Pero en 1750 estas mejoras en el transporte tierra adentro apenas si se habían iniciado, se constituían “compañías de portazgos” a un promedio inferior a diez cada año (entre 1750 y 1770 se sucedieron a un promedio de más de 40 anuales) y la construcción de canales no se inició hasta 1760. La segunda consecuencia fue que los intereses manufactureros podían ya *determinar la política del gobierno*, a diferencia de lo que sucedía en el otro gran país comercial, Holanda, donde lo que contaba era el supremo interés de los comerciantes. Y ello a pesar de la modesta riqueza e influencia de los industriales en ciernes. Así se calculaba que en 1760 la clase más pobre de los

“comerciantes” ganaba tanto como la más rica de los “dueños de manufacturas”. Desde todos los aspectos, el comercio parecía ser más lucrativo, más importante, más prestigioso que las manufacturas, y en especial el comercio ultramarino. Y sin embargo, cuando hubo que elegir entre los intereses del comercio (que descansaban en la libertad de importar, exportar y reexportar) y los de la industria (que reposaban en aquel estadio en la protección del mercado interior británico contra los productos extranjeros y en la captura del mercado de exportación para los productos británicos), prevaleció el productor doméstico, ya que el comerciante solo pudo movilizar Londres y algunos puertos a favor de sus intereses, en tanto que el manufacturero contó con los intereses político de amplios sectores del país y del Gobierno. La cuestión quedó decidida a fines del siglo XVII, cuando los fabricantes de tejidos, apoyándose en la tradicional importancia de los paños de lana para la hacienda británica, obtuvieron la prohibición de importar indianas extranjeras. La industria británica pudo crecer a sus anchas en un mercado interior protegido hasta hacerse lo suficientemente fuerte como para pedir libre entrada en los mercados de otros pueblos, es decir, el “librecambio”. Pero ni la industria ni el comercio podían haber florecido sino por las insólitas circunstancias políticas que con tanta razón impresionaban a los extranjeros. Nominalmente, Inglaterra no era un estado “burgués”. Era una oligarquía de aristócratas terratenientes, encabezada por una nobleza cerrada que se autoperpetuaba. ¿Quién se les podía comparar en riquezas? ¿Quién se les podía comparar en influencia, en un sistema político que, de desearlo, concedía casi automáticamente a un duque o conde un puesto en la dirección del Gobierno y un séquito automático de parientes, clientes y partidarios en ambas cámaras del Parlamento, y que hacía que el ejercicio del menor derecho político dependiera de la propiedad de la tierra que cada vez era más difícil conseguir para aquellos que no dispusieran ya de patrimonio personal? Sin embargo, como los extranjeros observaron con mucha claridad de lo que nosotros podemos hacer ahora, los “grandes” de Inglaterra no constituían una nobleza comparable a las jerarquías feudales y absolutistas del continente. Eran una élite postrevolucionaria, heredera de los puritanos. El honor, la gallardía, la elegancia y la largueza, virtudes de una aristocracia feudal o cortesana, ya no gobernaba sus vidas. (Sabían) muy bien que el poder del país, y el suyo propio, descansaban en la fechoría de obtener dinero por la guerra y el comercio. Si bien en 1750 no pudieron obtener grandes beneficios en la industria, cuando estos fueron posibles no tardaron en adaptarse a la nueva situación. Si tratamos de situarnos frente a la Inglaterra de 1750, sin la perspectiva que da el tiempo, ¿hubiéramos profetizado la inminencia de la Revolución Industrial? A buen seguro que no. Al igual que los visitantes extranjeros, nos habría impresionado la naturaleza esencialmente “burguesa”, comercial, del país. Hubiéramos admirado su dinamismo y su progreso económico, tal vez su agresivo expansionismo, y nos habría llamado poderosamente la atención los notables resultados obtenidos por sus empresarios privados, números y apenas controlados. Hubiéramos predicho para Inglaterra un futuro poderoso y cada vez más próspero. Pero ¿hubiéramos esperado su transformación...? ¿Hubiéramos esperado que en menos de un siglo el hijo de un “manufacturero” (un manufacturero, que en el año 1750 acaba de abandonar el campo de sus mayores, agricultores independientes acomodados, para asentarse en una pequeña ciudad del Lancashire) llegaría a primer ministro de Inglaterra? Seguro que no. Echando la vista atrás, comprobamos que ningún otro país se hallaba tan bien preparado para realizar la Revolución Industrial. Pero aún debemos preguntarnos por qué esta

revolución sobrevino en las décadas finales del siglo XVIII. *Primero*: la Revolución Industrial no es simplemente una aceleración del crecimiento económico, sino una aceleración del crecimiento determinada y conseguida por la transformación económica y social. A fines del siglo XVIII esta transformación económica y social se produjo en una economía capitalista y por medio de ella. *Segundo*: la Revolución Industrial fue la primera en la historia. No puede explicarse básicamente, ni en cierta medida, en términos de factores externos tales como, por ejemplo, la imitación de técnicas más avanzadas, la importación de capital o el impacto de una economía mundial ya industrializada. Sin embargo, la Revolución Industrial no puede explicarse solo en términos puramente británicos, ya que Inglaterra formaba parte de una economía más amplia, que podemos llamar “economía europea” y “economías dependientes” (que) consistían, en parte, en colonias formales (como en las Américas) o en puntos de comercio y dominio (como en Oriente) y, en parte, en sectores especializados en atender las demandas de las zonas “avanzadas” (como parte de Europa oriental). El mundo “avanzado” estaba ligado al dependiente por una cierta división de la actividad económica: de una parte una zona relativamente urbanizada, de otras zonas que producían y exportaban abundantes productos agrícolas o materias primas. El problema sobre los orígenes de la Revolución Industrial que aquí esencialmente nos concierne es por qué fue Gran Bretaña la que se convirtió en el “primer taller del mundo”. Una segunda cuestión relacionada con la anterior es por qué este ocurrió hacia fines del siglo XVIII y no antes o después. Las industrias alimenticias compitieron con las textiles como avanzadas de la industrialización de empresa privada, ya que existía para ambas un amplio mercado interior. El comerciante menos imaginativo podía darse cuenta de que todo el mundo, por pobre que fuese, comía, bebía y vestía. La principal ventaja del mercado interior preindustrial era su gran tamaño y estabilidad. Es posible que su participación en la Revolución Industrial fue modesta pero es indudable que promovió y, lo que es más importante, siempre estuvo en condiciones de desempeñar el papel amortiguador para las industrias de exportación más dinámicas frente a las repentinas fluctuaciones y colapsos que eran el precio que tenían que pagar por su superior dinamismo. Este mercado acudió al rescate de las industrias de exportación en la década de 1780, cuando la guerra y la revolución americana las quebraron y quizás volvió hacerlo tras las guerras napoleónicas. Además, el mercado interior proporcionó la base para una economía industrial *generalizada*. Es posible que el mercado interior no proporcionara la chispa, pero suministró el combustible y el tiro suficiente para mantener el fuego. Las industrias de exportación trabajaban en condiciones muy distintas y potencialmente más revolucionarias. Estas industrias fluctuaban extraordinariamente (más del 50 por ciento en un solo año) por lo que el empresario que andaba lo bastante listo como para alcanzar las expansiones podía hacer su agosto. A la larga, estas industrias se extendieron más, y con mayor rapidez, que las de los mercados interiores. Entre 1700 y 1750 las industrias domésticas aumentaron su producción en un siete por ciento, en tanto que las orientadas a la exportación lo hacían en un 76 por ciento; entre 1750 y 1770 (que podemos considerar como el lecho del *take-off* industrial) lo hicieron en otro siete por ciento y 80 por ciento respectivamente. La demanda interior crecía pero la exterior se multiplicaba. Si era preciso una chispa, de aquí había de llegar. La manufactura del algodón, primera que se industrializó, estaba vinculada esencialmente al comercio ultramarino. Desde fines del siglo XVIII ya era una industria que exportaba la mayor parte de su producción total, tal vez dos tercios hacia 1805. La conquista de mercados por la

y democratización de la sociedad inglesa están asociadas a la clase burguesa, que va removiendo los vestigios del antiguo régimen de la aristocracia y clero terrateniente, ya se señaló que la clase terrateniente-comercial quiteña es la que, imbuida de un espíritu liberal, va abriendo el camino para sentar los cimientos del Estado nacional y de democratización de la sociedad ecuatoriana, y es la que, en la coyuntura de 1860 a 1875, regresa con fuerza para insistir en erigir el Estado nacional como derrotero y soporte del Ecuador republicano, luego de su

guerra o la colonización requería no solo una economía capaz de explotar esos mercados, sino también un Gobierno dispuesto a financiar ambos sistemas de penetración en beneficio de los manufactureros británicos. Esto no lleva al tercer factor en la génesis de la Revolución Industrial: el *Gobierno*. Aquí la ventaja de Gran Bretaña sobre sus competidores potenciales es totalmente obvia. A diferencia de algunos (como Francia), Inglaterra está dispuesta a subordinar *toda* la política exterior a sus fines económicos. Sus objetivos bélicos eran comerciales, es decir navales. A diferencia de otros países (como Holanda), los fines económicos de Inglaterra no respondían exclusivamente a intereses comerciales y financieros, sino también, y con signo creciente, a los grupos de presión manufactureros; al principio la industria lanera de gran importancia fiscal, luego las demás. Esta pugna entre la industria y el comercio (que ilustra perfectamente la Compañía de las Indias Orientales) quedó resuelta en el mercado interior hacia 1700, cuando los productores ingleses obtuvieron medidas proteccionistas contra las importaciones de tejidos de la India; en el mercado exterior no se resolvió hasta 1813, cuando la Compañía de las Indias Orientales fue privada de su monopolio en la India, y este subcontinente quedó sometido a la desindustrialización y a la importación masiva de tejidos de algodón del Lancashire. Finalmente, a diferencia de todos sus demás rivales, la política inglesa del siglo XVIII era de agresividad sistemática, sobre todo contra su principal competidor: Francia. El resultado de este siglo de guerras intermitentes fue el mayor triunfo jamás conseguido por ningún Estado: los monopolios virtuales de las colonias ultramarinas y el poder naval a escala mundial. Además, la guerra misma, al dismantelar los principales competidores de Inglaterra en Europa, tendió a aumentar las exportaciones; la paz, por el contrario, tendía a reducirlas. La Revolución Industrial británica no fue de ningún modo solo algodón, o el Lancashire, ni siquiera solo tejidos, y además el algodón perdió su primacía al cabo de un par de generaciones. Sin embargo, el algodón fue el iniciador del cambio industrial y la base de las primeras regiones que no hubieran existido a no ser por la industrialización, y que determinaron una nueva forma de sociedad, el capitalismo industrial, basada en una nueva forma de producción, la “fábrica”. El nuevo sistema que sus contemporáneos veían ejemplificado sobre todo en el Lancashire, se componía, o eso les parecía a ellos, de tres elementos. El primero era la división de la población industrial entre empresarios capitalistas y obreros que no tenían más que su fuerza de trabajo, que vendían a cambio de un salario. El segundo era la producción en la “fábrica”, una combinación de máquinas especializadas con trabajo humano especializado y todos ellos subordinados a una fuerza motriz que se regula por sí misma. El tercero era la sujeción de toda la economía (en realidad de toda la vida) a los fines de los capitalistas y la acumulación de beneficios (Hobsbawm, 1977: 29-36, 45-48, 55, 64).

desestructuración por parte de la clase terrateniente y comercial del litoral. Esta forma de Estado nacional es la que no crea, sino que hereda, la clase burguesa exportadora y bancaria de la costa para, posteriormente a la Revolución Liberal de 1895, ahondar su consolidación, pero, sin que dicho proceso haya tenido como resultado amenguar el regionalismo, sino que se intensifica, pues, según Maiguashca, la incidencia de los poderes regionales en la historia del país puede ser agrupada en tres grandes momentos:

Los actores sociales que participaron y forjaron la historia ecuatoriana entre 1830 y 1972 fueron, claro está, múltiples. Pero, a nuestro parecer, los más importantes fueron los poderes regionales. Por esta razón, cuando me refiera a las relaciones entre Estado y sociedad en el caso ecuatoriano, me referiré sobre todo a las relaciones entre poder central y los poderes regionales. [...] (Los) poderes regionales pueden dividirse en tres grandes ciclos. En el primero, que comienza en 1830 y termina en 1925, el Estado avanza sobre los poderes regionales, estos se defienden y terminan imponiéndose entre 1916 y 1925. El segundo ciclo va desde 1925 hasta 1972. Durante estos años el Estado se recupera e incluso avanza, pero, los poderes regionales también logran reconstituirse y terminan imponiéndose nuevamente entre 1966 y 1972. Por fin, la tercera fase comienza en 1972 y dura hasta la presente. El Estado se fortalece marcadamente y por primera vez en la historia republicana logra, si no convertirse en un Estado fuerte, por lo menos, conseguir un poder de negociación que antes no disponía. Nuevamente, la cuestión regional adquiere nuevos matices, pero no desaparece (Maiguashca, 1983: t. 12: 183).

Con el aguijón de dar un giro radical tendiente a unificar y centralizar el poder político, la clase terrateniente-comercial quiteña impulsa la Constitución de 1861, que busca revertir las ideas federalistas previas y retornar a la forma de Estado nacional. Si bien Ayala y Cordero manifiestan que dicha Constitución marca el punto de quiebre y de no regreso a implantar tipos de Estado diferentes al indicado y, por eso, se la ubica en el período garciano (Ayala, 1983b, volumen 7: 205), Maiguashca sostiene que, en realidad, es la Constitución de 1883 la que cumple ese papel (que representa un punto “intermedio entre dos posiciones extremas, a saber la Constitución de 1861 y la Constitución de 1869”) (Juan Maiguashca, 1994: 363, 365).

Según Maiguashca, la Constitución de 1861 tiene el tinte de “semi-federalista” porque, en el artículo 95, “dispuso que los gobernadores

provinciales no fueran directamente nombrados por el Ejecutivo sino elegidos por sufragio directo y secreto” y, entonces, no alcanza a propugnar una tipo de Estado nacional, unitario y centralista; en cambio, aunque la Constitución de 1869, que todavía se enmarca en el período garciano (1860-1875), consigue:

- De una parte, otorgar al Presidente de la República la atribución de nombrar los gobernadores provinciales y, con ello, hacer de las provincias —y de los municipios sujetos a estas— parte del “poder central”; y,
- De otra parte, fortalece la autoridad del Poder Ejecutivo. Ocurre que luego del asesinato de García Moreno, “Guayaquil y Cuenca se lanzaron a la contienda en pos de la reactivación de la Constitución de 1861 o de un arreglo político semejante”.

Entre estas dos posturas extremas, semifederalista (1861) y unitaria y centralista (1869), se sitúa la Constitución de 1883 —la cual rebasa los límites temporales de los Gobiernos de García Moreno (1860-1875), al formar parte de las fuerzas políticas reconocidas como progresismo (1884-1892)—, que logra construir un pacto más estable entre las élites regionales al consagrar la forma de Estado nacional, unitario y centralista, pero, al mismo tiempo, “restringe considerablemente la autoridad presidencial comparada con la Constitución de 1869, pero no tanto como se había hecho en la de 1861”. De manera que, para Maiguashca, encontrar un camino intermedio entre las ideas federalistas o de autonomía provincial de la clase terrateniente de Guayaquil y Cuenca y la visión unitaria y centralista de la clase terrateniente-comercial quiteña, posibilita consolidar el Estado oligárquico terrateniente en el Ecuador en la época del progresismo y no en la etapa garciana, fundamentado en un Estado nacional unitario y centralista que concede libertades de gobierno a las provincias y municipios (Juan Maiguashca, 1994: 364-365).

La lectura de Maiguashca, de lo que se pone en juego con la puesta en vigencia de las Constituciones de 1861 y 1869, toca solo una de las aristas fundamentales del diseño institucional que está en discusión entre los pensamientos e intereses federalistas de las élites de Guayaquil y Cuenca y el modelo de Estado nacional, unitario y centralista que defiende la clase terrateniente-comercial quiteña, y, por eso, arriba al planteamiento de que el fortalecimiento y estabilidad del Estado oligárquico terrateniente, y de su soporte el Estado nacional, acontece en el progresismo y no el período garciano.

Sin embargo, a la par que Ayala, se estima que el afianzamiento del Estado oligárquico terrateniente y la reafirmación estable en el tiempo de los cimientos del Estado nacional se dan con el garcianismo, de manera complementaria en las Constituciones de 1861 y 1869. En efecto, hay dos aspectos esenciales en la definición de la arquitectura constitucional que modela un Estado, ya sea de cuño federalista o unitario y centralista, que son materia de enconado debate entre las élites de Guayaquil y Cuenca en oposición a las élites de Quito, siendo el primero de mayor incidencia que el segundo:

- Primero, que se mantenga en el Congreso una representación política paritaria entre los antiguos departamentos de Guayaquil, Quito y Cuenca, que, como se acordará, la clase terrateniente de Guayaquil y Cuenca lo reivindican como el pacto social fundacional del Estado del Ecuador; y,
- Segundo, que las provincias gocen de autonomía-soberanía para autorregularse y, por ende, las provincias y municipios no sean parte de la estructura administrativa del Gobierno central.

Maiguashca, al efectuar las precisiones precedentes, aborda el segundo pilar en donde descansa la pugna entre las ideas federalistas a favor de que los gobernadores sean elegidos, y los unitaristas y centralistas que abogan por que sea el poder Ejecutivo el que tenga la competencia para proceder a designar a los gobernadores. No obstante, la pregunta fundamental es: ¿qué pasa en las Constituciones de 1861 y 1869 con la piedra angular institucional que consiste en el indicado pacto social, donde radica lo esencial de la discrepancia entre las mentadas élites regionales? Y de las respuestas que se tenga se dispondrá de elementos de juicio para precisar si es en el garcianismo o en el progresismo donde debe fecharse la consolidación del Estado oligárquico terrateniente y la puesta de las bases del Estado nacional, unitario y centralista.

Para comenzar debe resaltarse, tal como lo advierte Ayala, que luego del proceso de deconstrucción del Ecuador que acontece en 1859, las élites regionales cobran conciencia de que la permanencia del país vuelve ineludible la alianza entre las fracciones provinciales de la clase terrateniente de Guayaquil, Quito y Cuenca (Ayala, 2008: 85). Entonces, la forma de Estado que se acuña en la Constitución de 1861 y que corresponde al primer Gobierno de Gabriel García Moreno (1861-1865) va a ser producto del *pacto social* entre las referidas élites regionales, que crea

las condiciones a fin de poder dar el paso para consolidar el Estado oligárquico terrateniente en Ecuador.

No obstante, el meollo del asunto estriba en dilucidar si dicho *pacto social* consiste en la réplica del mismo *pacto social fundacional del Estado del Ecuador*, o bien se trata de un pacto social de otra naturaleza que abre las puertas a retornar la colocación de los cimientos del Estado nacional. El primer Gobierno de García Moreno y la clase terrateniente-comercial quiteña resuelven de manera notable e impecable la difícil situación, puesto que, de una parte, consiguen dar un golpe certero de muerte al originario *pacto social fundacional del Estado del Ecuador*; y, de otra parte, conservan la fachada constitucional de un Estado que otorga libertades de autonomía provincial, indispensable para asegurar el pacto social que permita sostener el Estado oligárquico terrateniente.

En lo que atañe a desmontar el *pacto social fundacional del Estado del Ecuador*; en la Constitución de 1861 se dispone que, únicamente en la Cámara de Senado del Congreso Nacional se mantiene el referido pacto social y se designan 2 senadores por provincia (Constitución de 1861: art. 19), mientras que en la Cámara de Diputados se aplica el principio democrático de elegirlos en función del tamaño de la población, por lo cual cada provincia nombrará 1 diputado por cada 30 mil almas. Si tuviese un excedente de 15 personas tendrá 1 diputado más, y toda provincia designará al menos 1 diputado, cualquiera sea su población (Constitución de 1861: art. 24). Además, se establece que las cámaras funcionarán independientemente, y son funciones de la de Diputados la de tener la iniciativa en la promulgación de leyes; en definir el presupuesto nacional; y crear empleos públicos no asignados a otra autoridad (Constitución de 1861: arts. 26, 39).

La consecuencia de dismantelar el originario pacto social precedente es poner en funcionamiento el principio democrático del peso poblacional y político territorial provincial, que da viabilidad a que las regiones tengan una representación política en el Congreso Nacional ajustada a su ponderación demográfica en el espacio nacional, con el propósito de desbloquear la toma de decisiones a la que se asistía cada vez que alguno de los antiguos departamentos de Guayaquil, Quito y Cuenca consideraba que los proyectos o mociones no encajaban con sus intereses de desarrollo regional.

El Congreso Nacional pierde la supremacía para cumplir, en los hechos, el papel de Jefe de Estado y comienza a asumir sus funciones

naturales de Poder Legislativo, al crearse condiciones para que sea el Presidente de la República quien cumpla la responsabilidad que le corresponde de administrar el Estado, con lo cual se transita en la dirección correcta de reforzar su centralización.

La puesta en marcha del citado principio de ponderación poblacional y política territorial provincial empieza a reflejar, como pone en evidencia Maiguashca, la incidencia de la participación población y política regional en las decisiones nacionales y, a la par de aquello, la clase terrateniente-comercial quiteña va a ir, por primera vez (en tanto que en toda la historia anterior el Congreso Nacional es quien gobierna sustentándose en acuerdos expresos o tácitos entre las élites regionales), reforzando su poder político a escala nacional, como se observa en la tabla 24.

Tabla 24

Representación territorial en la Cámara de Diputados (1830-1896)

Regiones	1830	1835	1851	1861	1869	1883	1896
I - Antiguo Departamento de Quito	10	8	14	17	23	26	26
II - Antiguo Departamento de Guayaquil	10	8	14	11	14	17	18
III - Antiguo Departamento de Azuay	10	8	14	10	13	17	22

Representación territorial en el Senado (1835-1901)

Regiones	1835	1846	1869	1901
I - Antiguo Departamento de Quito	5	6	8	12
II - Antiguo Departamento de Guayaquil	5	6	8	10
III - Antiguo Departamento de Azuay	5	6	6	8

Fuente: Juan Maiguashca (1994: 407).

Ahora bien, el principio democrático de la ponderación poblacional y política territorial provincial, a fin de que pueda descender y tener aplicación en la realidad del país, se acompaña con la práctica del sufragio universal que, asimismo, se consagra en la Constitución de 1861, la cual suprime el requisito económico para ser ciudadano y, con ello, extiende el espectro democrático al “incorporar al sistema político ecuatoriano gente perteneciente a las clases subalternas” (Maiguashca, 1994: 405).

Frente a esta innegable impronta de la Constitución de 1861, de desandar lo actuado en la doctrina constitucional del país y regresar a inclinarse por implantar el Estado nacional, unitario y centralista, en compensación

se introducen preceptos alineados a otorgar libertad de gobierno autónomo a las provincias, en lo cual se enfoca Maiguashca para pronunciarse en el sentido de que la mentada Constitución tiene aires “semifederalistas”; con la finalidad de que cuaje el pacto social de las élites regionales; para arribar a la maduración del Estado oligárquico terrateniente se establece que los gobernadores de las provincias y los jefes políticos de los cantones sean elegidos, abriendo, así, la brecha para que las provincias y municipios queden fuera del andamiaje administrativo del Estado central (Constitución de 1861: art. 95). No obstante, se indicó que tal regla federalista queda en el primer mandato de García Moreno en un mero enunciado sin aplicación real, debido a que, como acota Maiguashca, “comenzó su Gobierno insertando al fin de esta Constitución la disposición transitoria (contenida en el artículo) 137” (Maiguashca, 1994: 364); artículo que manifiesta “en este primer período constitucional que los gobernadores serán de libre nombramiento del poder Ejecutivo” (Constitución de 1861: Disposición transitoria, art. 137).

Pues bien, recapitulando se está ahora en la capacidad de detallar la naturaleza del nuevo pacto social que suscriben las élites regionales de Guayaquil, Quito y Cuenca con miras a consolidar el Estado oligárquico del Ecuador en el período garciano: de un lado, descomponer el primitivo pacto social fundacional del Estado del Ecuador, mediante la inserción de los principios de la ponderación poblacional y política territorial provincial y del sufragio universal, que se conjugan entre sí para dar como resultado regresar a sentar los cimientos del Estado nacional, unitario y centralista y profundizar los rasgos democráticos del país, al integrar a las clases subalternas al sistema político que, en adelante, va a dar sustento para ir resquebrajando el carácter oligárquico del Estado en mención.

De otro lado, transigir en acordar conceder cierto grado de libertad en lo referente al gobierno autónomo provincial, traducida en que las provincias y municipios no sean parte de la estructura administrativa del Estado central.

El disenso entre las élites de Guayaquil y Cuenca, en contradicción con las élites de Quito, guarda el mismo cuño airado y álgido de treinta años antes, porque las fracciones de la clase terrateniente guayaquileña y azuaya se apañan en reeditar los argumentos esgrimidos para acordar el pacto social inicial que da viabilidad a la formación del Estado del Ecuador. Es Maiguashca quien desempolva el debate crucial que tiene

lugar previo a consensuar la Constitución de 1861, en cuyo trasfondo se anida el pacto social para afianzar el Estado oligárquico terrateniente, y, como se podrá observar de su contenido, resalta que, con otros actores portavoces de las visiones encontrados de las élites regionales, se replican prácticamente las tesis sustentadas a inicios del Ecuador republicano. Las clases terratenientes de Guayaquil y Cuenca van nuevamente a unirse para, por intermedio de sus ideólogos, amalgamar sus razones regionales tendientes a defender sus ideas federalistas a fin de reclamar la autonomía-soberanía de las provincias:

En su *Bosquejo Histórico de la República del Ecuador*, Francisco Aguirre, un destacado hombre público, miembro de las élites regionales costeñas, presenta la posición de Guayaquil en forma muy clara. Haciendo referencia al Congreso de 1830, que es cuando se inicio la controversia, escribe: “En un solo punto estuvieron desacordes los diputados sosteniendo acalorados dos debates. Tratábase de fijar la base de la representación nacional, los diputados de Cuenca y Guayaquil sostuvieron que sus respectivos departamentos habían puesto, como base de la unión la igualdad de representación en cada uno de los tres que componían la Presidencia de Quito; que la unión no era un hecho obligatorio, y que, por consiguiente, para aceptarla, podían imponer las condiciones que creyesen necesarias. Con esto estaba dicho todo, pues los diputados quiteños quedaban en libertad de aceptarlas o no aceptarlas (Aguirre, 1972: 244)”. Para Guayaquil y para Cuenca, por lo tanto, la representación paritaria fue la *conditio sine qua non* para formar parte del Estado ecuatoriano. ¿Por qué Guayaquil insistió en este tipo de representación? Aguirre explica el punto de vista guayaquileño como sigue: “El principio de que la representación nacional debe ser proporcionada a la población es un principio trunco, esencialmente falso. Lo que varios publicistas afirman es que la representación debe ser en razón compuesta de la población y de las contribuciones que pagan los pueblos” (Aguirre, 1972: 244). Aguirre admite que los pueblos costeños son menos poblados que los serranos pero “por el hecho de consumir tres o cuatro veces más que los del interior y por ser productores de casi todos los artículos de exportación, estaban, como están hasta el día, más gravados que otros pueblos” (Aguirre, 1972: 244). La posición guayaquileña fue secundada por Cuenca. El político que mejor representó el punto de vista de este centro regional fue Benigno Malo. En un artículo periodístico que apareció en 1861, Malo protestó contra el decreto del Gobierno Provisorio, que anulaba el principio de paridad e imponía el principio de representación proporcional para la elección de miembros a la Convención de 1860: “La misión del Gobierno Provisorio no era la de cambiar la forma de nuestro ser: no estaba en sus facultades alterar radicalmente las condiciones de la existencia ecuatoriana: solo la nación entera consultada por medio de sufragio universal, o por sus delegados especialmente

autorizados, podía haber reformado nuestro pacto primitivo de asociación. Grandes o pequeños, todos nos unimos con ciertas condiciones, a las que no es lícito faltar por una de las partes, sin irrogar injuria a las otras” (Malo, 1940: 214). La necesidad de la paridad electoral se fundaba, según Malo, en la estructura poblacional del Ecuador”. Un distrito solo, el de Pichincha, es más numeroso en todo que el resto del Ecuador. Esta circunstancia despertó naturalmente en Cuenca y Guayaquil la idea de equilibrio, el pensamiento salvador de no verse abrumados por el número, en los casos en que pudieran tener a su lado la justicia o las conveniencias sociales” (Malo, 1940: 216-217). Pero, ¿acaso el distrito de Pichincha no estaba conformado en 1861 por cuatro provincias, cada cual con sus problemas locales e individualidad propia? La respuesta de Malo es clara y contundente: “Si las provincias de Imbabura, León, Ambato y Chimborazo no formasen una misma familia con Quito, y fueran entidades políticas bastante independientes, bien habríamos podido sancionar el principio del sufragio numérico para la cámara de representantes. Pero dígame lo que se quiera, esas cuatro provincias solo son provincias demarcadas en el mapa; mas su personalidad, en la parte influyente de la sociedad, es una sola; no son más que familias que residen alternativamente en la capital, o en las provincias, con idénticos intereses: votan siempre con Quito, y no son elemento de equilibrio” (Malo, 1940: 217). Según Malo, entonces, solo gracias a la representación paritaria Guayaquil y Cuenca habían logrado crear un “equilibrio interno” en el país, es decir, controlar el peso aplastante de Quito (Pichincha) y conseguir una voz en el quehacer nacional. Pasando ahora al otro costado del debate, el punto de vista del poder central lo articuló claramente García Moreno. En una carta que escribió a Pedro Carbo en octubre de 1860, en su calidad de Jefe del Gobierno Provisorio, sobre el principio de paridad se expresó en los siguientes términos: “Principio absurdo en teoría, condenado igualmente por la razón, la moral y la experiencia; porque la igualdad de representación por distritos (departamentos) es la igualdad de lo que es evidente y desmesuradamente desigual, como lo son la población y los territorios de ellos. Es la igualdad y el sometimiento del mayor número al menor, invirtiéndose completamente la base fundamental de los gobiernos representativos, que consiste en el respeto de las mayorías y en la libertad de todos (Tobar Donoso, 1949: 12). Para García Moreno la necesidad de una reorganización nacional se presentó de manera urgente: “Tengo la íntima convicción de que ningún régimen social es benéfico ni duradero cuando se funda en la injusticia; y por eso me opondré cuanto me sea dable a la continuación de esta pretendida igualdad representativa, que tanta mengua y tantas desgracias ha producido. Mi opinión como miembro del Gobierno, mi opinión como ciudadano y guayaquileño, es que la República debe considerarse como una sola familia; que es de primera necesidad borrar las demarcaciones de los antiguos distritos para hacer imposible las pretensiones provincialistas; que el sufragio debe ser directo y universal con las garantías necesarias de inteligencia y moralidad;

y que el número de representantes debe corresponder al número de electores representados (Tobar Donoso, 1949: 13). El conflicto que acabamos de describir se resolvió por medio de un compromiso en la Constitución de 1861. La representación paritaria se mantuvo en el Senado, el principio proporcional, mientras tanto, se puso en efecto en la Cámara de diputados. Esta transacción fue aceptada por Quito y con poco entusiasmo por Cuenca y Guayaquil (Maignushca, 1994: 401-404).

El Gobierno de transición de Jerónimo Carrión (1865-1867), apegado al texto original de la Constitución de 1861, activa el artículo 95, que dispone que los gobernadores provinciales y los jefes políticos cantonales sean elegidos y, con ello, marca distancias con el mandato de García Moreno, su mentor, para ocupar la primera magistratura del país. Al término de su Gobierno, los “notables cuencanos, con Antonio Borrero y Benigno Malo a la cabeza, lanzaron la candidatura del guayaquileño Francisco Javier Aguirre Abad [...] quedó perfectamente claro que Aguirre obtendría un triunfo aplastante en las elecciones. Ante esto, García Moreno se convenció de que la única salida era el golpe” (Ayala y Cordero, 1983b, volumen 7: 209). Así sucede, y el 16 de enero de 1869, con el apoyo de los militares, se produce la revuelta que derroca al presidente Javier Espinosa, también integrante de las fuerzas políticas de García Moreno, aunque, desde un inicio, busca gobernar con independencia de la influencia del liderazgo de García Moreno. Dada las circunstancias anteriores, se da comienzo al segundo gobierno de García Moreno (1869-1875), en cuyo marco se pone en vigencia la Constitución de 1869 que, a la luz de los hechos examinados, se espera que se tornen más evidentes las ideas persistentes de la clase terrateniente comercial quiteña de terminar por redondear, de manera sólida, la arquitectura constitucional del Estado nacional, unitario y centralista.

La Constitución de 1869 se encamina a establecer distancias con el pacto social o compromiso fijado entre las élites regionales, que posibilita consolidar el Estado oligárquico terrateniente y enraizar de nuevo el Estado nacional, y se alista a poner separación con dicho pacto social en el empeño de la clase terrateniente comercial quiteña de arraigar, aún más, las características del Estado nacional, unitario y centralista. En esa línea se adoptan tres medidas que modifican y ahondan el pensamiento constitucional trazado en 1861:

- Primera, marca alejarse de las ideas ambiguas e insistentes de las élites de Guayaquil y Cuenca, respecto a la traída de regreso en

la Constitución de 1861 el concepto de que la “soberanía reside esencialmente en el pueblo, y este delega su ejercicio a las autoridades que establece la Constitución” (Constitución de 1861: art. 2), con el objetivo de definir contundentemente y sin ambages de ningún tipo que la “soberanía o derecho a gobernarse reside esencialmente en la Nación” (Constitución de 1869: art. 3);

- Segunda, aplica los principios de ponderación de la población territorial provincial y de sufragio, secreto y universal para la elección de senadores y de diputados de las cámaras del Congreso Nacional (Constitución de 1869: arts. 16, 20, 24); y,
- Tercera, los gobernadores provinciales y los jefes políticos cantonales —son los jefes políticos los que presiden las municipalidades— son nombrados y constituyen agentes inmediatos del Poder Ejecutivo, pasando a ser las provincias y municipios apéndice o parte de la estructura administrativa del Estado central (Constitución de 1869: arts. 82-83).

Entonces, por lo visto, se colige que es en el período garciano donde se retorna a edificar las bases del Estado nacional, unitario y centralista (Ayala, 1998 y 2015; Hurtado, 1981: 85; Velasco, 1983). La reacción de la clase terrateniente de Guayaquil y Cuenca, reiterando su respuesta y volviendo a emular los calificativos de Vicente Rocafuerte a la Constitución de 1843, que la califica de *Carta de la Esclavitud*, por intentar propósitos similares, se apresuran a descalificar la Constitución de 1869 como *Carta Negra*. Mientras García Moreno se mantiene en el escenario político, su recio control político produce el efecto de tener reprimidos los levantamientos políticos del litoral y del Azuay, pero producido su deceso renacen nuevamente las ideas embrionarias federalistas traducidas en la arquitectura del Estado confederado impulsadas por Guayaquil y Cuenca.

No obstante, como hace hincapié Maiguashca, aunque en las Constituyentes de 1878 y 1883 (sobre todo esta última, donde “un número importante de representantes de los poderes regionales plantearon la necesidad de adoptar un estado federal”)⁴² se intenta desarmar

42 “El país se desintegró de nuevo en 1883, cuando los intentos de desalojar de la presidencia al general Ignacio Veintimilla terminaron en una guerra civil. Eloy Alfaro se convirtió en dirigente de una facción que controlaba Manabí y Esmeraldas; Guayaquil formó un Gobierno bajo los auspicios de Pedro Carbo, distinguido liberal; y una junta de cinco miembros tomó el control del Gobierno de Quito. Diversos movimientos se

lo andado, se “impuso nuevamente el unitarismo (y) los legisladores llegaron finalmente a convencerse de que lo que faltaba en el Ecuador de ese entonces no eran más subdivisiones, sino un mayor número de enlaces políticos de carácter centrípeto” (Maiguashca, 1994: 365). A pesar de que el tipo de Estado nacional ya no vuelve a ser objeto de reversión y, más bien, en adelante se camina en la dirección de fortalecer esa clase de Estado, tal como lo rescata Maiguashca y se hizo ya alusión, con cada pliegue orientado a consolidar el Estado nacional, las perspectivas regionales o “poderes regionales” cobran más vida, causando que la lucha por el Estado central y por definir políticas públicas nacionales de sesgo regional se encarnice aún más, generando una volátil y débil institucionalidad (organismos, normatividad y burocracia profesional) del país.

¿A qué obedece la obstinación de la clase terrateniente comercial quiteña por redoblar esfuerzos, a fin de lograr que cale en el país la doctrina política de la nación, en porfía, paralelamente, con las élites de Guayaquil y Cuenca por inculcar el discurso apologético de la provincia con facultades de autonomía-soberanía? El armar una respuesta conduce, guardando las distancias, con el estadio de desarrollo de la Inglaterra de finales del siglo XVIII y primera mitad del siglo XIX (1780-1840) en los albores de la Revolución Industrial examinada por Eric Hoobsbawn, a enhebrar una explicación análoga a la fecunda labor realizada por la incipiente clase capitalista inglesa, liderada por los empresarios con intereses productivos en la industria manufacturera de tejidos para, en contra de los intereses meramente comerciales y financieros, lograr progresivamente imponerse para propiciar la mayor integración del mercado nacional, reforzar la unidad y centralidad del Estado, posicionar e inclinar la política pública a defender preferentemente los beneficios manufactureros y desatar fuerzas liberales y progresistas para democratizar la sociedad.

Tal como ya se recalcó, en los años inmediatos preindustriales (1700-1770) previos al origen capitalista inglés, que descansa en la transformación de la industria de tejidos de algodón, la naciente clase industrial manufacturera, en alianza con la todavía dominante aristocracia o clase terrateniente inglesa, logran ir de forma dinámica reconvirtiendo y

desarrollaron en otras provincias. Eventualmente expulsaron y exiliaron a Veintimilla, pero la nación quedó enconadamente dividida. Los representantes de Guayaquil pedían el establecimiento de un sistema federal para terminar con el conflicto. Por último, una coalición de serranos restauró el orden bajo la presidencia de José María Plácido Camaño, enviando al exilio a Alfaro y varios otros dirigentes costeños” (Alexander Rodríguez, 1992: 54).

especializando el territorio en villas o ciudades dedicadas a labores textiles, minas, agricultura y alimentos, así como puertos y ciudades aplicadas al comercio. Se trata, como subraya Hobsbawm, de una clase terrateniente inglesa que no tiene nada de retardataria ni que muestra ninguna reticencia en propiciar mejoras tendientes a profundizar una economía de mercado; a contribuir a crear una división o especialización geográfica del trabajo; a generar las bases de un mercado interno amplio y en expansión que, en “muchos aspectos, constituía un solo mercado nacional. Y además poseía un extenso sector manufacturero altamente desarrollado y un aparato comercial todavía más desarrollado”; a llevar a cabo “desde principios del siglo XVIII... mejoras muy sustanciales y costosas en el transporte tierra adentro, con el fin de disminuir los costos prohibitivos del transporte de superficie”; todo aquello debido a que la clase terrateniente, dueña de las tierras donde se asientan y crecen las zonas urbanas entregadas a la producción de alimentos, manufacturas, minas y comercio, es muy consciente que el “poder del país y el suyo propio, descansaban en la facilidad de obtener dinero por la guerra y el comercio. Si bien en 1750 no pudieron obtener grandes beneficios en la industria, cuando estos fueron posibles no tardaron en adaptarse a la nueva situación” (Hobsbawm, 1977: 31, 38, 44).

Pues bien, y a pesar de que los caudales del renglón comercial y financiero son todavía muy superiores a la de los empresarios consagrados a la manufactura de tejidos, la clase terrateniente dominante no vacila, a comienzos de 1700, por inclinarse en respaldar a la aún subordinada y embrionaria burguesía textil, con miras a que la política exterior gire a favor de adoptar medidas proteccionistas en contra de las más fuertes fortunas comerciales y financieras impuestas en fomentar el librecambio para favorecer la internación de tejidos de la India. Es decir, para los años preindustriales de 1700 a 1770, los “intereses manufactureros podían ya *determinar la política del gobierno*, a diferencia de lo que sucedía en el otro gran país comercial, Holanda, donde lo que contaba era el supremo interés de los comerciantes” (Hobsbawm, 1977: 30).

El crecimiento de las ciudades y, con ello, la expansión de la demanda urbana proveniente del mercado interno, de “gran tamaño y estabilidad”, representa el “combustible” para el desarrollo de la industria textil doméstica. En el contexto de dicho mercado interior preindustrial que proporciona la “base de una economía industrial *generalizada*”, y en la coyuntura en que la presión consigue que la política pública sea direccionada por los objetivos manufactureros de la industria textil, los

empresarios textiles, enfocados en propagar la industria doméstica, van a ir fortaleciendo sus bases técnicas y materiales que les permite, entre 1750 a 1770, que constituye el *take off industrial*, dar el salto a la industria textil de exportación del algodón que es el sustrato o la “chispa” de la Revolución Industrial. Así, si bien el:

[...] mercado interior no proporcionará la chispa, pero suministró el combustible y el tiro suficiente para mantener el fuego. La demanda interior crecía, pero la exterior se multiplicaba. Si era precisa una chispa, de aquí había de llegar. La manufactura de algodón, primera que se industrializó, estaba vinculada esencialmente al comercio ultramarino (Hobsbawm, 1977: 46-47).

Para este momento, la consolidada clase capitalista industrial del algodón va a hacer valer su creciente fuerza económica y política para que Inglaterra supedita “*toda* la política exterior a sus fines económicos”:

A diferencia de otros países (como Holanda), los fines económicos de Inglaterra no respondían exclusivamente a intereses comerciales y financieros, sino también, y con signo creciente a los grupo de presión de los manufactureros. Esta pugna entre la industria y el comercio (que ilustra perfectamente la Compañía de las Indias Orientales) quedó resuelta en el mercado interior hacia 1700, cuando los productores ingleses obtuvieron medidas proteccionistas contra las importaciones de tejidos de la India; en el mercado exterior no se resolvió hasta 1813, cuando la Compañía de las Indias Orientales fue privada de su monopolio en la India, y ese subcontinente quedó sometido a la desindustrialización y a la importación masiva de tejidos de algodón (Hobsbawm, 1977: 48).

De tal suerte que el pausado y largo examen de la Revolución Industrial inglesa permite observar que son los intereses manufactureros los más apañados en fomentar la integración del mercado nacional y en promocionar y aplicar medidas liberales de progreso técnico, económico y social, destinadas a favorecer transformaciones de las fuerzas materiales y sociales para democratizar la sociedad. Una vez afianzados sus intereses en el mercado interior, y cimentado el poderío de la industria textil de exportación del algodón, la burguesía industrial de este ramo textil se aboca a que “*toda política exterior*” de Inglaterra defienda el *librecambio*, su pensada estrategia para acelerar los procesos de desindustrialización de las economías dependientes de la europea.

A la luz de lo descrito, resalta, como se ha venido insistiendo, que la clase terrateniente-comercial quiteña cifra la dilatación de sus peculios

en un proyecto de desarrollo productivo, en contraste con los provechos comerciales de las élites de Guayaquil y Cuenca. Se reveló que su estilo de crecimiento manufacturero textil impele a las élites quiteñas a enfrentarse a la Corona, dispuesta a obstruir y dismantelar la actividad textil de la provincia de Quito, mientras propicia el desarrollo de las provincias de Guayaquil y Cuenca, que afirman su dinamismo en productos no competitivos con los españoles.

En contra de lo dicho, y aunque bastante maltrecha, la manufactura textil sobrevive a finales de la Colonia gracias a las estrategias de resistencia implementadas por la clase terrateniente-comercial quiteña, no dispuesta a dejar desvanecer su riqueza que depende de la colocación de tejidos en los mercados de sur de Nueva Granada. En el siglo XIX, y sin ceder a su empeño por vigorizar los lazos con las plazas comerciales de Popayán y Pasto, la clase terrateniente-comercial quiteña, en forma progresiva, trastoca el perfil de su negocio manufacturero exportador textil para poder competir: irá cobrando un carácter oligopólico, concentrándose en pocas unidades productivas; se reconvierte la especialización de tejidos de lana (que se sigue produciendo para el mercado interno rural y urbano de escasos recursos y secundariamente para Colombia) en los de algodón, a fin de cubrir la creciente demanda urbana del sur de Colombia y de las ciudades del país;⁴³ transformará las

43 La discusión entre librecambio y proteccionismo se zanjó en Colombia, como explica Ocampo, a favor del primero por una razón pragmática de finanzas públicas: el país dependía de los derechos de aduana para financiar el presupuesto nacional. No obstante, pese al predominio de ideas librecambistas, debido a las necesidades de las arcas fiscales que se acaba de indicar, los aranceles en el siglo XIX no eran necesariamente bajos. Después de las reformas de 1847, la tarifa promedio gira en 20%, pero con recargos posteriores termina a fines de la década en 29%. La reforma de 1861 la vuelva a reducir a una tarifa media de 20%, pero para fines de la misma década ya está en 28%. Después de 1870, la carrera al alza la lleva en 1880 a 37%. La razón, se reitera, es la dependencia del fisco de la renta de aduanas. En los años de 1850, la mitad del presupuesto se financia con ingresos de la aduana; para 1860, ya el 60% de la renta de la nación depende de los derechos de aduana. Así y todo, la visión liberadora de la economía de Colombia acabó con su producción artesanal textil del algodón, que se localiza en la región de Santander y en algunos distritos de Boyacá, en tanto que en “Boyacá y Nariño concentraban la producción de tejidos de lana, como prolongación, en último caso, de la industria quiteña. En las regiones de Santander la producción se realizaba en el ámbito familiar, utilizando fundamentalmente mano de obra femenina e infantil a tiempo parcial. No había gran división del trabajo: las unidades de producción efectuaban, en lo fundamental, todas las labores de hilado, teñido y tejido. Se fabricaban telas corrientes y los métodos de producción eran rudimentarios, incluso si se los compara con las técnicas artesanales de la época, y no experimentaron además

fuerzas productivas con la finalidad de introducir progresos técnicos en el hilado de la lana y el algodón y en las relaciones de trabajo; en cuanto a esto último, utilizando para el efecto la deuda, los suplidos en dinero y los socorros en tejidos, para decantarse por incorporar patrones de calidad en la retención y selección del jornalero indígena; se apoyará en construir redes familiares y de negocios para ampliar y estabilizar el mercado interior en procura, por un lado, de obtener insumos de lana y algodón; y, de otro lado, con miras a vender sus prendas elaboradas para los trabajadores indígenas al sistema hacendario; tenderán a generar una articulación vertical del renglón rural manufacturero con la producción y provisión de alimentos para los trabajadores, y de materias primas (lana y algodón) para los tejidos, ya sea al interior de la propia unidad productiva o de un juego de haciendas complementarias; y se esforzarán por alcanzar la protección del Estado a fin de que privilegie la compra de tejidos domésticos para el ejército por sobre las telas importadas (Marchán, 1986; 1995a; 1995b).

En el siglo xx y hasta la crisis deflacionaria de 1930, la manufactura de exportación textil continúa su proceso de transformación económica y social, logrando durante este lapso posicionarse como la más importante de la región norcentral de la sierra del país y de la cual, indiscutiblemente, depende su dinamismo. Según Jijón y Caamaño y Arcos, “más del 50% de su producción se destina al mercado de Colombia” (Jijón Caamaño y Arcos citados por Marchán, 1991: 53). Una élite quiteña que, luego de la crisis del cacao a comienzos de la década de 1920, que dispara una política monetaria inflacionaria que pone fin a los Gobiernos

ninguna transformación importante a lo largo del siglo xix”. El desmantelamiento de la producción artesanal doméstica de algodón de Colombia no solo se explica porque no consigue pasar del ambiente familiar al taller e incorporar técnicas modernas de producción, sino, también, a la baja constante de los precios de los tejidos importados desde 1820 a 1840 y de los costos de transporte internacional. La cantidad importada de telas de algodón, en millones de metros, empieza en 1820 con 6,8 millones de metros, para pasar en 1850 a 25,8 millones de metros y terminar en 1890 en 98,1 millones de metros. En cambio, y siguiendo la tendencia opuesta, la producción nacional artesanal colombiana abastecía un 40% el mercado nacional, se contrae a 10% para 1860 y para fines de siglo decae a una “proporción mínima”. Sin embargo, como lo resalta Ocampo, esa situación de abatimiento y prácticamente desaparición de la producción artesanal de Colombia se circunscribe a los tejidos de algodón, pues los “textiles ordinarios de lana resistieron mucho mejor la competencia extranjera (hasta nuestros días), de esa manera, la decadencia de la producción artesanal de textiles de algodón parece haber sido la excepción más que la regla” (Ocampo, 1990 y 2010: 226-227 y 229-233).

liberales vinculados con los intereses de la burguesía exportadora y bancaria del litoral que son poder político posterior a la Revolución Liberal (1895), regresa a administrar el Estado central y, precisamente por su mirada puesta en favorecer los negocios exportadores, rescata y refuerza el proyecto liberal apoyando, en la Revolución Juliana, la creación del Banco Central del Ecuador y la aplicación del patrón oro, que tiene como regla la expansión del dinero doméstico en función de las reservas de divisas alcanzadas por el crecimiento exportador, con la finalidad de retornar a una política pública de estabilidad de precios que favorezca la integración y expansión del mercado nacional (Marchán, 1991: 50-51). El Gobierno juliano es el aguijón para fomentar la industria de exportación de tejidos de lana y algodón a Colombia, pero, también, para atizar las ventas, con igual destino, de azúcares, papas, ganado de carne y leche, en tanto que, para 1924, la clase dirigente de la sierra norcentral (familias Gangotena, Jijón, Larrea, Freile, Fernández Salvador, Chiriboga, etc.) crean la Cooperativa Agrícola Ecuatoriana, con el objetivo puesto en el fomento de la exportación y la importación de materias primas y de bienes de capital, a fin de modernizar el aparato productivo y proteger su desarrollo industrial y agrícola (Marchán, 1991: 50, 55).

Este compromiso de larga duración de la clase terrateniente-comercial quiteña por preservar y alentar un proyecto de desarrollo productivo, que gira en torno al nodo manufacturero exportador textil en la región sierra centro-norte del país, no puede pasarse por alto y ser escrito con líneas difusas, toda vez que, de ocurrir aquello, se torna opaco y complicado entender su apuesta en firme por, de manera ininterrumpida, reiterar el alineamiento de sus esfuerzos por consolidar la forma de Estado nacional, unitario y centralizado. Es simple y llanamente el tipo de Estado que calza en su diáfano objetivo de permitir estar en capacidad de poder frenar los intereses comerciales y financieros de las élites de Guayaquil y Cuenca y, así, defender y recrear su proyecto de desarrollo productivo, que pasa por integrar, ensanchar y estabilizar el mercado interno; centralizar las finanzas públicas con miras a generar gobernabilidad y sostenibilidad de las políticas públicas; mejorar y modernizar las vías de comunicación para crear lazos de circuitos mercantiles verticales (entre la sierra norte y sur) y horizontales (entre el mundo andino y la costa), mediante el trazado de la vía Panamericana, caminos vecinales y plantearse el proyecto del ferrocarril Guayaquil-Quito, puestos de manifiesto en el programa garciano; propiciar, a raíz de 1860, la

gestación de la banca moderna, estableciendo puentes con la incipiente burguesía bancaria del litoral y, más tarde, creando bancos con capitales de la clase terrateniente-comercial quiteña; iniciar, desde 1900, un intensivo programa de mecanización y de importación de ganado de raza y de insumos para la industria textil y el agro, a fin de ir pliegando de forma pausada hacia la especialización ganadera; sostener, en la Revolución Juliana y una vez agotada la Revolución Liberal, un programa de gobierno liberal no inflacionario que, al tiempo que fomente la economía de exportación, no comprometa ni acarree el abatimiento de la demanda interna; promueva programas de educación con el doble propósito de incorporar al indígena a la sociedad y de tecnificar el trabajo de la agricultura e industria (fundación de la Politécnica en el Gobierno de García Moreno); así como la implementación de medidas para, inicialmente, empezar por calificar la fuerza de trabajo indígena, no oponerse a la supresión del concertaje o prisión por deudas del jornalero, y luego liberarlo de ataduras extraeconómicas (huasipungo) por iniciativa de los hacendados y sin que medie intervención del Estado (Arcos y Marchán, 1976; Arcos, 1986; Marchán, 1991, 1995a y 1995b; Alexander Rodríguez, 1992: 103).

Si se omite lo reseñado, se tendría la impresión de que el fortalecimiento del Estado nacional es obra de la Revolución Liberal, de una clase nacional, la burguesía exportadora y bancaria, cuyos intereses liberales comerciales y financieros, en sentido contrario a lo que acontece en la Inglaterra de finales del siglo XVIII y primera mitad del siglo XIX, les mueve connaturalmente a poner su mirada en propiciar la articulación y expansión del mercado interno nacional, así como en desatar, prácticamente de la nada, fuerzas liberales orientadas a construir el progreso económico y social que va delineando y fijando el crecimiento y democratización de la sociedad nacional. Pero, de todas maneras, aunque el programa de gobierno liberal es revolucionario, en tanto pulveriza el Estado oligárquico terrateniente, en cambio es “parcial y limitado”, debido a que la progresista burguesía exportadora y bancaria no tuvo más remedio que pactar, para ascender y mantenerse en el poder político, con las influencias del oscuro pasado representadas por la retrógrada clase terrateniente, auténtica rémora que impide aplicar reformas radicales de tinte liberal en lo económico y social:

La Revolución Liberal, como se ha dicho ya, no dismanteló las bases del poder terrateniente, manteniendo prácticamente intocado el latifundismo. Eso se debió al carácter mismo de la burguesía comercial y bancaria, a su estrecha imbricación con el latifundismo costero y a la efectiva resistencia de los terratenientes del altiplano con quienes terminó por negociar. En vez de una vía democrática de constitución del Estado moderno, en Ecuador se dio un camino prusiano, de lenta transformación y permanente compromiso con los grupos más atrasados de la sociedad (Ayala, 2002: 207).

Últimamente, el trabajo reciente de Maignashca (2012) y la tesina de la Universidad Andina Simón Bolívar de su alumna María Anchundia (2012) mitigan la clase de análisis precedentes, notoriamente recargados en el sentido que pretenden que se vea que los vientos liberales de progreso del país soplan únicamente del litoral; es la burguesía comercial y bancaria la portadora, debería entenderse casi en solitario, de aires renovados de transformación del país encaminados a doblegar la resistencia al cambio, superación y democratización de la sociedad, que se opone tenazmente a la clase terrateniente retardataria, razón por lo cual, si no se llega a integrar y expandir el mercado interno nacional, es porque la clase liberal se ve obligada a pactar con la clase terrateniente, que detiene y obstruye la modernidad. Los trabajos en cuestión se aproximan a la explicación de Hobsbawm, acerca de que los intereses comerciales y financieros no están comprometidos con emprender mutaciones significativas en la economía interna, y, por ello, ambos estudios se abordan con la finalidad de efectuar una “reinterpretación del proceso de incorporación del cacao ecuatoriano al mercado mundial, entre 1840 y 1925”, con la finalidad de llegar a señalar que, en un primer momento entre 1840 a 1890, dicha articulación es de cuño “nominal”, es decir, se realiza “sin modificar o cambiar los patrones del sistema de producción dominante en el territorio recién incorporado”; en tanto que, en un segundo momento, entre 1890 y 1910, la vinculación es de tinte “efectivo periférico”, ya que si bien los mentados patrones se transforman significativamente, la “densidad y conectividad de los enlaces con el centro capitalista son mayores al desarrollo de la densidad y conectividad de los enlaces que articulan el sistema de producción interno” (Maignashca, 2012: 67-68).

Conclusiones, pues, contundentes, que relativizan trabajos anteriores tendientes a sobrecargar la mano en la Revolución Liberal (1895) como la detonante de la consolidación del moderno Estado liberal nacional, unitario y centralizado, la artífice del progreso técnico, integración y ampliación del mercado interno nacional, y la gestora de

un programa liberal de democratización de la sociedad (Ayala, 2002; Quintero y Sylva, 1991; Hidrovo, 2003).

Veamos, a continuación, más en detalle, la reinterpretación y análisis de los dos citados autores, que les posibilita arribar a la postura de que la burguesía comercial y agrícola que se proyecta al poder político con el triunfo de la Revolución Liberal no se empeña en provocar y ahondar “enlaces internos” regionales en la costa ni, menos aún, interregionales entre el litoral y la sierra, puesto que sus capitales se destinan a expandir negocios comerciales y financieros y no productivos, que favorezcan la industria y agricultura. Precisión que se compagina con la de Hobsbawm, respecto de que es el grupo manufacturero y posteriormente la clase capitalista liderada por los industriales textiles de la lana y algodón, con intereses productivos, los que van sembrando condiciones básicas e ineludibles para crear una economía de mercado, dilatar y estabilizar el mercado interno que, en algunos aspectos, en la etapa preindustrial ya es nacional, pactar con la clase terrateniente dominante para lograr —en oposición a las fortunas comerciales y financieras— que la política pública se incline por los intereses manufactureros, crear una bases técnica y material que haga del mercado interno el “combustible” de la industrialización, y, finalmente, en la fase industrial de 1770-1840, ya convertida la clase capitalista industrial textil del algodón en dominante, volver, en contra de los intereses comerciales y financieros e imponer el libre mercado en el subcontinente de la India para causar, como en efecto sucede, la desindustrialización de ese país en razón de que, en la captura del mercado exterior, radica la “chispa” que enciende la Revolución Industrial inglesa, que descansa en los tejidos de algodón destinados a la exportación.

Primero, se rescata el diagnóstico realizado por Maignashca:

Los “enlaces internos”, en lugar de estrecharse, se aflojaron entre 1840 y 1890. En el último cuarto del siglo XVIII y principios del XIX, el cacao reemplazó a los textiles producidos en la sierra, dentro de las exportaciones de la Audiencia de Quito. Por ello, Guayaquil estrechó lazos con puertos del Pacífico, como Lima y Acapulco, mientras que sus relaciones con Quito se redujeron notablemente. Esta dislocación territorial se profundizó aún más para fines de siglo, cuando Guayaquil había establecido nexos estrechos con todos los puertos del Pacífico hispanoamericano y con los españoles. Por su parte, la sierra ecuatoriana se había relacionado por separado con Colombia y Perú, e inclusive con mercados externos como los Estados Unidos. A finales del siglo XIX, nuevos flujos comerciales condujeron al cacao

ecuatoriano más allá de la “semiperiferia” española y lo enlazaron con el “centro” de la economía mundial. De 1894 a 1903, el consumo global del cacao se duplicó y entre 1903 y 1912 se volvió a duplicarse. (El) segundo auge del cacao ecuatoriano representa un caso de “incorporación periférica” (por cuanto) en lugar de “internalizar” los ingresos del cacao, las nuevas élites económicas los “externalizaron”. En primer lugar, estos grupos gastaron grandes cantidades de sus ingresos en el consumo de bienes de lujo dentro del país y en el envío de remesas a sus familiares en Europa. En segundo lugar, sus inversiones se limitaron a la región costeña. Como el cultivo de cacao requería de poca infraestructura, estas fueron utilizadas en otras actividades económicas como en la producción de azúcar, zapatos, fósforos y cerveza. El monto de estas inversiones, no obstante, fue limitado. En tercer lugar, las inversiones hechas en la sierra fueron insignificantes, con excepción del ámbito financiero, pues los bancos guayaquileños abrieron sucursales en las principales ciudades serranas. De este modo, la mayor parte de las ganancias de la pepa de oro fue invertida en proyectos comerciales, por un lado, y en empréstitos al Gobierno, por otro. Si bien los flamantes hacendados-comerciantes-banqueros acumularon cuantiosas fortunas, muy poco se utilizó en incrementar la densidad y conectividad de los enlaces internos dentro y fuera de la economía cacaotera. Esto nos lleva a referirnos, brevemente, a otro de los principales receptores de los ingresos del cacao: el Estado ecuatoriano. Aunque la mayor parte de sus recursos provenían de los impuestos a la importación, los gravámenes a la exportación no eran insignificantes. Además, como ya hemos dicho, el Estado recibió ingentes sumas de los bancos cacaoteros para resolver sus problemas presupuestarios. ¿Qué hizo el poder central con esos recursos? Según los cónsules y estudiosos extranjeros, muy poco. He aquí un ejemplo. De las 346 obras públicas que el Gobierno anunció en 1905, solamente 55 fueron puestas en marcha. Por añadidura, solo pocos de esos trabajos tenían importancia nacional, mientras que la mayoría eran concesiones hechas por el Congreso a intereses locales. ¿Y qué decir del ferrocarril Quito-Guayaquil? Construido por el Estado entre la década de 1870 y 1908 para unir la sierra con la costa, ha sido visto, con frecuentemente, como la inversión más importante de los ingresos cacaoteros en un proyecto de desarrollo. Sin embargo, a pesar de que el ferrocarril estimuló el crecimiento de los “enlaces internos” en la sierra central y en la sierra norte, no se puede decir que este haya sido construido con ganancias del cacao. Hay que recordar que los fondos para su construcción se obtuvieron mediante la venta de bonos garantizados por el Gobierno ecuatoriano a inversionistas extranjeros. Mientras los “enlaces internos” languidecieron en la última década del siglo XIX, los “enlaces externos” se multiplicaron rápidamente. Esto se debió, en parte, al “sistema de tiendas” dentro de las haciendas cacaoteras. Para suplir con bienes de primera necesidad a la fuerza de trabajo, se organizaron establecimientos que se convirtieron en importantes centros rurales de distribución de víveres y otras provisiones. Esta situación empezó a cambiar cuando concluyó la construcción del ferrocarril

Quito-Guayaquil, en 1908. Se tuvo que esperar más de diez años para que las mercancías agrícolas de la sierra llegaran a planicie costeña en las cantidades necesarias y a un precio módico (Maiguashca, 2012: 73, 79-81).

El examen de María Anchundia se complementa con el trabajo previo y ayuda a comprender y precisar dos aspectos relevantes para la historia económica del país: de una parte, tal como hace hincapié Maiguashca, el programa de gobierno liberal presta escasa atención a la ejecución de obras públicas nacionales y a proyectos de vías de comunicación que integren y amplíen el mercado interno nacional, y asimismo, como lo destaca la autora, tampoco está mayormente comprometido en impulsar programas sociales de salud y educación, que son esenciales para igualar y democratizar las condiciones de los ciudadanos en el país, en razón de que la burguesía comercial y bancaria está enfocada a elevar la deuda interna pública con la banca cacaotera, y a que el grueso del gasto del presupuesto del Estado se destina a pagar y amortizar el empréstito concedido al Gobierno a tasas de interés por encima del 8 por ciento.

De otra parte, contrasta y resalta que, en oposición a lo descrito por Maiguashca, los hacendados-comerciantes-banqueros de la región sierra centro-norte del país aprovechan los años de la Revolución Juliana para cristalizar y aterrizar su programa liberal estabilizador de la economía interna, luego del desastre inflacionario a que conduce la crisis del segundo auge del cacao, que pone fin a los Gobiernos que se alzaron con la Revolución Liberal, a fin de expandir y consolidar proyectos industriales textiles para el mercado interno y externo. Es decir, el proyecto largamente madurado de desarrollo productivo de las élites quiteñas llega a cosechar sus frutos en la década de 1920, en donde se asiste a la explosión en la creación o fortalecimiento de industrias textiles orientadas al mercado de Colombia o nacional, así como a la profundización de la especialización y modernización de las haciendas para abastecer el mercado de las plazas urbanas de Colombia y del país. Obsérvese, en lo que sigue, lo que señala Anchundia:

Los ingresos ordinarios del Gobierno alcanzaron en 1895-96 a 5 128 624 sucres, 3 974 586 de los cuales provenían de la aduana. Ese mismo año, los gastos del Gobierno ascendieron a 8 779 520 sucres, dejando un déficit de 3 650 896, en buena parte resultado de gastos militares extraordinarios. Los bancos de Guayaquil financiaron 3 294 068 sucres del déficit. De 1897 a 1900 los déficits presupuestarios oscilaron entre 1,6 y 3,6 millones de sucres por año, financiados fundamentalmente por préstamos bancarios.

Desde enero de 1901 hasta diciembre de 1913 los déficits sumados ascendieron a 4 280 339 sucres, y los préstamos de los bancos al Gobierno alcanzaron a 4 130 391 sucres. De esta manera se fue gestando el control del grupo agroexportador al presupuesto estatal. El Banco Comercial y Agrícola, integrado por agroexportadores cacaoteros y con fuertes vínculos con el Estado, va a constituirse en uno de los principales acreedores del Estado. En el momento de la crisis en 1922, este va a ser cuestionado por algunos sectores sociales, ya que se había convertido no solo en el principal acreedor del Estado sino en el decisor de gran parte de la política económica de la época (Anchundia, 2012: 28-29).

Las utilidades provenientes del segundo auge del cacao son utilizadas por la burguesía comercial y bancaria para afianzar su negocio bancario, y mediante este, propiciar la “elevación de la deuda interna del período, montos que iban al unísono del crecimiento de sus exportaciones” (Anchundia, 2012: 28). Para ilustrar lo anterior, ofrece la tabla 25, donde se evidencia que la deuda interna pública con la banca de los Gobiernos liberales llega a ser superior al 60 por ciento y, específicamente con el Banco Comercial y Agrícola, gira alrededor del 40 por ciento, lo cual apuntala más las fortunas de las élites del litoral, gracias a crear y ahondar la dependencia del Estado central de la banca guayaquileña politizada que al desarrollo y la integración nacional del país:

Tabla 25

Porcentaje de la deuda interna pública contraída con la Banca Cacaotera y con el Banco Comercial Agrícola (1893-1921)

Año	Deuda interna pública	% deuda a la Banca Cacaotera	Deuda con Banco Comercial Agrícola	% respecto de deuda interna pública
1893	7 500 000	41,7	939 919	13
1903	7 060 154	59,8	1 556 301	22
1910	13 060 509	51,7	2 471 635	19
1912	12 579 888	61,8	3 825 497	30
1915	17 127 497	65,1	6 715 409	39
1917	18 827 826	66,8	7 712 852	41
1919	22 624 481	66,9	9 390 547	42
1920	22 647 345	60,4	9 936 868	39
1921	22 521 573	61,3	10 334 813	36

Fuente: Informes de Ministros de Hacienda y Linda Alexander Rodríguez (1992: 43). Elaboración: María Anchundia (2012: 29, 142).

Por otra parte, la misma autora presenta la tabla 26, que revela el peso o ponderación del gasto del presupuesto del Estado central, que se encaminaba a gastos en obras públicas y sociales, en comparación con el destinado a cubrir la deuda pública que, como quedó indicado, en buena parte se contrae con la banca liberal y representa casi la “mitad del presupuesto”, en tanto que para obras públicas y educación “apenas es 10% del total” (Anchundia, 2012: 38).

Tabla 26
Porcentajes del gasto gubernamental (1890-1918)

Año	Obras públicas	Educación	Deuda pública
1890	12,5	11,7	14,5
1895	2,3	3,0	34,9
1900	5,2	7,1	18,7
1905	10,2	9,1	18,7
1910	3,8	5,9	45,3
1915	13,6	7,8	17,5
1918	9,5	14,3	21,9

Fuente: Linda Alexander Rodríguez (1992: 247). Elaboración: María Anchundia (2012: 38).

Por último, desde comienzos del Ecuador republicano las élites quiteñas avanzan sostenidamente con miras a expandir geográficamente la industria textil en la región norcentral de la sierra del país, pues, para las élites quiteñas no existía dudas acerca de que dicha actividad productiva —orientada fundamentalmente al mercado de Colombia— es de la cual dependía el dinamismo y desarrollo del antiguo departamento de Quito. Por eso, el programa liberal estabilizador del Gobierno de la Revolución Juliana sella el carácter exportador de dicha industria, aunque, de todas maneras, tiene, a la par que el renglón ganadero de las haciendas de la región, un importante peso destinado a cubrir la demanda doméstica, y de ahí su interés diversificado para activar una política monetaria y fiscal de estabilización macroeconómica (Marchán, 1991). Anchundia rescata, en la tabla 27, la propagación geográfica y el crecimiento de la industria textil de la región norcentral del callejón interandino, al cual se le agrega información de otras fuentes cruzadas con la finalidad de ampliar y precisar la información.

Tabla 27
Expansión de la industria textil
en la región sierra norcentral (1832-1926)

Año	Industria	Ubicación	Propietario/accionista	Especialización
1832	Chillo-Compañía**	Pichincha	Aguirre-Montúfar	Algodón
1840	San Francisco (Peguche)**	Imbabura	Jijón y Carrión	Lana
1845	La Victoria*		Nicanor Palacios	Algodón
1851	Santa Rosa de Chillo**	Pichincha	Jijón y Carrión	Lana
1860	San Pedro***	Imbabura	Pérez y Quiñonez, Pedro	Algodón
1900	San Jacinto****	Pichincha	Jijón y Caamaño	Lana
1904	San Juan***	Pichincha	Ordóñez-Muñoz	Algodón
1914	La Joya*	Imbabura	Alarcón Hermanos	Algodón
1917	El Prado*	Tungurahua	Carlos Cordovez	Algodón
1919	La Bretaña*	Pichincha	Pérez y Quiñonez, Fernando	Algodón
1919	Imbabura***	Imbabura	Sociedad Anónima	Algodón
1919	El Peral*	Tungurahua	Jijón y Caamaño	
1920	Industrial Algodonera*	Tungurahua	Sociedad Anónima	Algodón
1921	La América*	Pichincha	Daniel Hidalgo	
1924	La Dolorosa*	Pichincha	Jijón y Caamaño	
1925	San Miguel*	Imbabura	Pinto Hermanos	Algodón
1926	San Rafael***	Pichincha	Tobar y Freile	Algodón

Fuentes: * Nicolas Cuvi (2011: 68). Elaboración: María Anchundía (2012: 42).

** Ricardo Muratorio (1986: 24b: 533, 534 y 537). A raíz del siglo XX, Jacinto Jijón Caamaño incorpora a la fábrica una sección dedicada a producir tejidos de algodón (Francisco Febreres Cordero, 2016).

*** Carlos Marchán y Bruno Andrade (1986: 381, 383, 419 y 443).

**** José González, "Breves notas sobre la industria textil en Ecuador», Boletín del Ministerio de Previsión Social, Trabajo, Agricultura e Industrias, 1937, citado por Kim Clark (2012: 123).

Pues bien, así como en la Inglaterra de la primera mitad del siglo XIX la política liberal de librecambio es la estrategia para desbaratar los procesos de industrialización en el comercio ultramarino y refleja los intereses manufactureros antes que meramente comerciales, la clase terrateniente-comercial quiteña no está enfocada en perseguir, promocionar e implantar políticas que traben el libre mercado por la naturaleza exportadora de la industria textil que cifra su proyecto de desarrollo productivo regional.

Se indicó que, por eso, cobra sentido la afirmación de que ninguna de las leyes de comercio exterior que se promulgan es de cuño proteccionista, pero la prueba más contundente de que las élites quiteñas se hallan comprometidas con un programa de gobierno liberal que defiende el libre mercado es que, cuando nuevamente controlan el Estado central en la Revolución Juliana, fundan una banca central y se adhieren a una política monetaria que hace descansar la expansión de la oferta monetaria en las reservas de oro obtenidas por el comercio exterior.

En lo que sí están empeñadas, porque impulsan y llevan adelante un proyecto de desarrollo productivo, es en la integración, ampliación y estabilidad del mercado interno nacional, no solo debido a que la industria textil tiene parte del negocio orientado a abastecer la demanda doméstica, sino, también, porque busca tener control de los costos monetarios de la mano de obra e insumos provistos por el mercado interno (lana y algodón); así, igualmente, porque se trata de una clase con fuertes intereses en una agricultura que se desdobra en dos renglones: una parte para la exportación al mercado de Colombia y otra parte para el mercado interno.

Dado lo anterior, el programa liberal que alientan y al que se adscribe la clase terrateniente-comercial quiteña está encauzado a asegurar la estabilización macroeconómica, con miras a crear condiciones que favorezcan la economía de exportación pero, al mismo tiempo, que no resulte inflacionario ni desestabilizador para blindar y proteger el mercado interno que es, parafraseando a Hobsbawm, el *combustible* de su proyecto manufacturero y agrario exportador. Y ese es el sentido real de las medidas proteccionistas que aspiran del Estado central: medidas de política pública que se encaminen a articular, ensanchar y estabilizar el mercado interno nacional, sin trabar el libre mercado, y que, además, el Gobierno central otorgue estímulos para la importación de insumos para la modernización industrial y de la agricultura, así como preferencia a los bienes nacionales para compras públicas (Marchán, 1991).

En oposición a la puesta decidida, consistente y constante de la clase terrateniente-comercial quiteña por un programa de desarrollo productivo exportador que, por lo mismo, aliente políticas públicas que no tengan, ni lejanamente, aspiraciones de bloquear el ímpetu exportador de la economía del país, la burguesía exportadora y bancaria de la costa en el poder político desde 1895 y que viene favoreciéndose del segundo auge del cacao que se inicia en 1860, a pesar de impulsar y difundir

un discurso de gobierno de ser proclive a promocionar las exportaciones y a fomentar la integración y expansión del mercado interno nacional, no asumen, en la práctica, acciones de todo armónicas con tales propósitos. En efecto, mientras la economía del litoral goza de la bonanza del cacao, las divisas (letras de cambio) que obtiene le permite a la costa volverse dependiente de la importación de insumos y alimentos del mercado mundial, sin que, en todos esos años, la burguesía guayaquileña se muestre dispuesta a poner su mirada en estrechar los vínculos comerciales con la región norcentral de la sierra, pues sus intereses comerciales están por encima del desarrollo productivo del país y, esta situación permanece aún luego de entrar en funcionamiento el ferrocarril Quito-Guayaquil en 1908, que abarata los costos de transporte y de los víveres, argumento que donde estriba la preferencia por inclinarse a su adquisición es en el exterior.

Es solo desde comienzos de la Primera Guerra Mundial (1914) cuando el conflicto bélico entorpece los lazos comerciales y acarrea la progresiva contracción de las exportaciones de cacao que la restricción de divisas conlleva al litoral a verse forzado a depender más estrechamente del comercio de alimentos del callejón interandino; pues bien, en razón que, como efecto de la mayor demanda los precios de las provisiones muestran tendencia a subir, los gobiernos liberales no tienen reparo en prohibir la exportación de productos agropecuarios de la sierra centro-norte, con la tesis de optar por beneficiar al consumidor interno en detrimento del programa productivo exportador de la clase terrateniente comercial quiteña. Son las élites quiteñas modernizantes las que deben reiteradamente presionar al Congreso Nacional para que expida la Ley de Fomento Agrícola e Industrial de octubre de 1918, a fin de alcanzar estímulos que posibiliten la importación de maquinaria, ganado de raza y pasto para la transformación de la agricultura y de la industria textil, así como no cesan en su cabildeo ante las instancias legislativas y ejecutivas para levantar las trabas a la exportación de sus productos, tal como lo pone de relieve Clark:

Desde el comienzo de la crisis de la economía costeña de exportación se evidenció que dicha crisis también afectaría la posibilidad de importar mercancías. En los memorandos de la oficina de asuntos exteriores de Londres, los diplomáticos británicos destacaron el hecho de que, si la Gran Bretaña no importaba cacao ecuatoriano, el Ecuador no sería capaz de continuar comprando la mayoría de bienes importados de Gran Bretaña. (Los) comerciantes veían a los Estados Unidos como el lugar apropiado para la compra de

muchos artículos que antes habían sido negociados con el Reino Unido. Pero, para los ecuatorianos, el balance de problemas comerciales indicaba que no se afectaron las importaciones desde la Gran Bretaña sino todas, debido a la escasez de moneda extranjera a medida que la crisis del cacao se profundizaba. Dada la necesidad de importar productos básicos alimenticios para el consumo de la costa, la dificultad en la importación de bienes provocó una situación seria. Desde el comienzo de la guerra se dieron intentos aislados para expandir la producción serrana de alimentos básicos, pero estos solo cobraron fuerza con el advenimiento de la crisis total en 1917-18. La consideración de que la agricultura serrana era el “medio y factor del mejoramiento nacional” había sido consolidada alrededor de 1919. (En) octubre de 1918 el Congreso ecuatoriano aprobó la Ley de Fomento Agrícola e Industrial. El desarrollo industrial en cuestión era la producción textil. La Ley representó el primer intento para organizar y promover la agricultura y ganadería a escala nacional. Las importaciones de maquinaria agrícola, de semillas mejoradas y de sementales fueron declarados libres de aranceles en las aduanas. La Ley además decretó la distribución de información de técnicas agrícolas modernas y la investigación y control de enfermedades de las cosechas y del ganado. En lo local, las Juntas Cantonales de Fomento Agrícola se preocuparon por construir y reparar los caminos y los senderos por mulas con el propósito de facilitar la circulación de los productos agrícolas. La crisis de importación-exportación no fue solo un problema temporal relacionado con la primera Guerra Mundial. En verdad, las exportaciones de cacao jamás se recobraron completamente. La crisis existente se intensificó en 1920 por la caída del precio del cacao en el mercado mundial. Por añadidura, durante la guerra, las enfermedades empezaron a extenderse por todas las plantaciones, causando el peor daño después de 1923. La escasez y la consecuente subida de precios fueron ocasionadas por la especulación y por el hecho de que los productos básicos alimenticios eran difíciles de conseguir en el mercado internacional. A consecuencia de ello se prohibió la exportación de productos básicos alimenticios. Varios decretos ejecutivos empezaron a aprobarse en este sentido hacia mediados de febrero de 1917. Alrededor de marzo de 1918 hubo una serie de prohibiciones para exportar los siguientes artículos de primera necesidad: arvejas, arroz, azúcar, cebada, habas, harinas de toda clase, lentejas, maíz, frejoles, garbanzos, sebo, manteca, morocho, papapas, plátano, trigo, mantequilla y otros cereales y vegetales. Como resultado de esto hubo una caída de los precios de los alimentos. Los agricultores de la sierra cabildearon en el Congreso y con el presidente de la República a fin de eliminar las prohibiciones a la exportación. A pesar del hecho de que aquellas restricciones no fueron abiertamente levantadas hasta 1921, los eventos y debates en el Congreso, en esta época, evidencian el hecho de que los agricultores serranos tenían un grupo fuerte para el cabildeo. Desde principios de siglo, por lo menos, había existido un sector modernizante entre los agricultores serranos que realizó mejoras agrícolas durante la

construcción del ferrocarril Guayaquil-Quito, en espera de lograr el acceso a nuevos mercados. Como hemos visto, la crisis de la Primera Guerra Mundial hizo que el Gobierno reconociera la necesidad de expandir la producción agrícola serrana. *Pero a pesar de la retórica liberal acerca de la necesidad de la transformación de la sierra, de hecho las iniciativas específicas para hacerlo no fueron desarrolladas por el Gobierno sino por la Sociedad Nacional de Agricultura (en manos de la clase terrateniente comercial quiteña). Ellos fueron la fuerza de cabildeo para la aprobación de la Ley de Fomento Agrícola y para reanudar la exportación de alimentos. De hecho, la Ley de Fomento Agrícola fue primero escrita en las sesiones de la organización para luego ser presentada al ministro, quien, a su vez, la remitió al Congreso* (Clark, 1995: 64-70; y 2012: 105-135; énfasis añadido).

El preámbulo precedente aclara y posibilita discernir con mayor precisión la razón por la que en el Gobierno de García Moreno las élites quiteñas regresan, con mayor empuje, a profundizar las bases del Estado nacional, unitario y centralista, pero, paralelamente, insistir en acuñar un programa liberal de gobierno canalizado a articular al país al mercado mundial; propiciar la centralización de las finanzas públicas para crear condiciones básicas de gobernabilidad y de financiamiento de políticas públicas nacionales; incitar la realización de obras públicas y sociales (educación, preferentemente) que conecten las regiones del país y que tiendan a calificar la fuerza de trabajo e igualar las condiciones de los ecuatorianos; inducir la creación de una banca moderna que, aunque diseñada para dar crédito preponderante al Estado central, sea también una fuente de crédito para los negocios privados. Un progreso liberal económico y social que apunta a generar condiciones materiales, técnicas y sociales en que se asienta la Revolución Liberal (1895), y posibilita sumar esfuerzos en la línea común con la burguesía comercial y bancaria de consolidar el Estado nacional, unitario y centralizado y de fortalecer el mercado interno nacional. Ya está visto que lo último no ocurre mayormente porque entre 1890 y 1910, si bien se produce la modificación de los sistemas de producción interno por la preponderancia que adquiere la burguesía comercial y bancaria del país, en cambio los enlaces con el mercado mundial son mayores que con el mercado interno nacional.

No obstante, el aporte liberal del Gobierno de García Moreno consiste, para utilizar los términos de Ayala, en que el “Ecuador comenzó a ser un país organizado” (Ayala, 2008: 86); una modernización del país que, como el citado autor se encarga de resaltar en una publicación más reciente destinada a hacer un balance de los estudios sobre García Moreno, descansa principalmente sobre dos ejes.

El primer eje, concordando con Velasco, “estructurar una unidad nacional y vincularla al mundo europeo” (Velasco, citado por Ayala, 2015: 205); es decir, una visión liberal que se expresa en la necesidad de hacer del país un Estado y un mercado interno nacional para proyectarlo y enlazarlo al mercado mundial. Desde luego, no solo el mercado europeo, sino, también, y con igual fuerza el mercado colombiano y estadounidense al que está más ligada la región norcentral del mundo andino. El segundo eje, avanzar en la integración, ampliación y estabilidad del mercado interno nacional, mediante el desarrollo de la infraestructura física e institucional del país (Ayala, 2015: 205).

García Moreno se encarga de demarcar y constreñir el objetivo de su administración: “Debemos tener esperanza y fe en el *dogma* del progreso (énfasis añadido)”. “Como saben, mi principal deseo para el país es traer progreso y civilización” (Carta de Gabriel García Moreno a Ordóñez de 19 de junio de 1869 y a Larrea Checa de 27 de julio de 1870, citadas por Henderson, 2010: 229); progreso y civilización que se expresan en dilatar el comercio externo e interno, que es en donde se asienta el desarrollo económico del país. Con esa directriz, persigue desde el inicio de su Gobierno restaurar las relaciones con España para enlazar al país a los circuitos mercantiles europeos, no solo para posicionar y expandir las ventas de cacao, que representa el principal producto de exportación del litoral, sino también, como hace hincapié Henderson, la cascarilla y sombreros de paja toquilla, que constituyen los productos dominantes del austro (Henderson, 2010: 238).

Si los mercados de ultramar europeos son los destinos de los productos dominantes de las regiones de Guayaquil y Cuenca, para la región norcentral de la sierra del país los mercados del sur de Colombia son las plazas comerciales para los tejidos de algodón y, secundariamente, de lana. La clase terrateniente-comercial quiteña, como se ha venido marcando, tiene claro que de dicho producto principal depende el dinamismo de la región sierra norcentral del país y, por eso, en el período garciano (1860-1875) van a continuar redoblando esfuerzos para pasar de la transición de obrajes artesanales a empresas integradas por telares mecánicos, tanto en la actividad textil de lana como de algodón.

Esa visión schumpeteriana de modernización y progreso técnico de la clase terrateniente-comercial, que resulta fundamental e indispensable evidenciar para alimentar y fortalecer su proyecto de desarrollo productivo por la industria y la agricultura, es la que compendia el programa

de gobierno liberal de García Moreno. Una perspectiva de innovación y progreso que primero se canaliza en el crecimiento económico mediante la transformación técnica de los negocios textil y de la agricultura, y luego —una vez que se agota la vía de calificación y selección del jornalero, mediante el mecanismo de aumentar deuda y los socorros de forma discriminada— comenzar a disolver las relaciones de trabajo precapitalistas e ir introduciendo relaciones laborales salariales a los albores de la década de 1950, en respuesta, debe ser dicho, a la ampliación del mercado interno nacional, y, especialmente, urbano, debido a la expansión de las ciudades (Arcos y Marchán, 1976).

Pero, la primera parte de maduración del mentado proceso de largo aliento da comienzo en la época garciana enfilada al desate de fuerzas de progreso material, traducidas en mutar los telares manuales de los obrajes para ir conformando empresas compuestas por telares mecánicos importados de Europa y de los Estados Unidos, muestra palmaria de su espíritu emprendedor que va a ser uso de los beneficios obtenidos en la producción, para seguir reinvertiendo en los negocios, en claro contraste con las élites de Guayaquil y de Cuenca. Desde luego, la metamorfosis reseñada va a ir acompañada de un tiempo de mayor concentración del renglón textil y de reconversión de la agricultura en una actividad y especialización pecuaria en pocas grandes familias de la clase terrateniente-comercial quiteña. A fin de destacar la preponderancia del mercado colombiano para el negocio textil de la región sierra centro-norte, la conexión de la producción manufacturera con las grandes familias quiteñas, así como el rasgo de aglutinación que adquiere el ramo textil, se inserta el informe del gobernador de León (Cotopaxi) del período garciano:

Las riquezas, el esplendor y la grandeza que otro tiempo adornaban a Latacunga, merced a esta fábrica de paños y telas de obrajes ha ido decayendo por las continuas y terribles convulsiones de la tierra que han destruido fábricas. Pero la constancia de los habitantes de León ha hecho que sobrevivan y hoy, a pesar de todo, es la población más industrial y manufacturera de toda la República. Para convencerse de esto, basta considerar que las más pingües y extensas haciendas de León pertenecen a nobles y ricas familias vecinas de Quito; el dinero que fomenta sus arcas es importado internamente a León por las manufacturas. Las de lana, algodón constituyen el objeto único de todos los telares de la provincia. Arruinados todos los obrajes y quedando en pie solo los de Tilipulo, Tigua e Isinche, que ocupan de doscientos veinte a doscientos cincuenta trabajadores diarios; los tejidos se fabrican en telares de propiedad individual, cuyas telas se exportan todas a

toda la República y especialmente a Guayaquil y al Sur de Colombia, de donde no faltan negociantes en esta plaza, producen un ingreso de doscientos a doscientos veinte mil pesos anuales. Con los de lana se tejen paños, bayetas, jergas, casimires, jerguetas de piso, alfombras y lo que se llaman corolas o sudaderas para caballos. Con el algodón se tejen lienzos, mantas, macanas, ponelios y fajas. La reputación en cuanto a los tejidos de lana lo comprueban el consumo de las telas y su exportación al extranjero. En cuanto a los tejidos de algodón van perfeccionándose (y) son muy superiores por su duración a los extranjeros o nacionales producidos en telares de motor mecánico (Informe del Gobernador de León).

Lamentablemente, las empresas de tejidos de algodón de Chillo-Compañía (Pichincha) de la familia Aguirre Montúfar (instalada en 1832 con tecnología importada de Europa) y de La Calera (León) de la familia Villagómez Álvarez, sufrieron destrozos en la erupción del Cotopaxi, pero únicamente la primera se reconstruye (Muratorio, 1986, 24b: 533 y 540). Es Muratorio quien da cuenta que son los años de 1860 a 1880 donde se presencia el ímpetu modernizador de los obrajes y su conversión en empresas conformadas con telares mecánicos:

No es casual que la primera fábrica textil del Ecuador fue la que instaló el Coronel Aguirre en 1832, con tecnología importada de Europa, en su hacienda del Valle de los Chillos, para producir hilado y telas de algodón, fábrica que parece no haber tenido mayor competencia hasta después de 1860... [La] razón dada por Jijón y Carrión⁴⁴ para comprar máquinas para textiles de lana implica que si los obrajes de haciendas continuaban en crisis, mecanizando la producción se podía captar un sector de la demanda por este tipo de textiles, lo cual justificaba esa inversión. Indudablemente, al hacer esa inversión Jijón y Carrión sabía que contaría con abundante mano de obra barata y con suficiente materia prima. Los equipos que Jijón y Carrión compró en Elbeuf, uno de los centros más importantes de manufactura de lana de Francia, fueron máquinas “para abrir la lana, cardarla e hilarla como también para perchar, tundir, escobillar y apensar los tejidos que después

44 Se trata de José Manuel Jijón y Carrión, abuelo de Jacinto Jijón Caamaño, el empresario más lúcido y representativo, como hombre de negocios y político, del negocio textil. Y muestra que la empresa familiar textil es el esfuerzo de 3 generaciones y se remonta sus inicios a 1840. La hacienda Santa Rosa de Chillo es adquirida por Manuel Larrea y Jijón (Primer marqués de San José), y la hereda su hijo José Modesto Larrea y Carrión (Segundo marqués de San José), casado con María Dolores Caamaño y Artaeta, y los dos tienen como hija a Rosa Larrea y Caamaño, que hereda dicha hacienda, y puesto que se convierte en la esposa de José Manuel Jijón y Carrión la propiedad pasa a propiedad de la familia Jijón (Carlos Marchán y Bruno Andrade, 1986).

de estas operaciones tienen el nombre de paños”. Para instalar la fábrica compra en 1840 a José Modesto Larrea y Carrión la hacienda Peguche (Imbabura). (La) decisión de Jijón y Carrión de comenzar por integrar en su fábrica procesos mecánicos de cardado, hilatura y terminación con métodos manuales de tejido y teñido, fue una decisión racional desde el punto de vista técnico y económico. Desde que comenzó la producción en Peguche se logró captar un sector de la demanda por ese tipo de telas. El gobierno (para uniformes del ejército) y las congregaciones religiosas (para hábitos y seguramente para uniformes de alumnos de sus colegios) demandan telas más baratas que las importadas pero de mejor calidad que las producidas artesanalmente. En 1851, se trasladaron de Peguche a la hacienda Santa Rosa de Chillos (Pichincha) todos los equipos para el proceso de producción de hilado. Si los casimires y paños importados se vendían a precios entre 3 y 12 pesos la vara mientras el precio de las bayetas que producían las fábricas de Jijón y Carrión era de 2 reales la vara, resulta claro que si bien las telas importadas era la única competencia, el consumo de las mismas debió haber estado relativamente restringido a sectores de la población con ingresos medios y altos, es decir, un porcentaje reducido de la población del Ecuador a mediados del siglo pasado. Hacia fines de 1859 se hizo una nueva inversión en máquinas para Chillos, importadas de los Estados Unidos, y poco tiempo después comenzaron a producirse en esa fábrica, en telares mecánicos, dos nuevos tipos de tela: casimires y bayeta pellón. Los casimires que finalmente logró producir, de menor calidad que los importados, se vendían en Quito a 1 peso 4 reales la vara, mientras que los importados de lanada peinada costaban entre 5 y 6 pesos la vara. Sin embargo, las telas producidas por Jijón y Carrión tuvieron una altísima demanda y podemos decir que, aun en términos relativos, podían competir con los importados. Otra inversión que contribuyó a mejorar la calidad de las telas producidas en Chillo se hizo en 1866 en calderas para teñido. De los años setenta a fines de los ochenta se hicieron nuevas inversiones en telares mecánicos para la planta de Chillos. La razón fue la demanda por bayetas en Imbabura y las ventas relativamente altas que comenzaron a hacerse con destino a Pasto y Popayán. En 1877 se importaron cardas e hilas de los Estados Unidos para la planta de Chillos y con posterioridad diez telares mecánicos, ocho de los cuales eran para tejer telas de doble ancho. Se trató nuevamente de importar de Francia máquinas para lana peinada, cuyo costo de 20 000 pesos fuertes resultó una inversión muy alta que debió postergarse. Habiéndose afianzado la producción de la fábrica de Chillos se contrató en Francia a tres técnicos textiles con el objeto de mejorar la calidad de los casimires. A comienzos de los ochenta, Jijón y Carrión había calculado que la fábrica de Chillos podría producir en un año una renta de 8000 pesos, lo que equivalía al 20 por ciento del total de las rentas de todos sus negocios. Jijón y Carrión continuó supervisando personalmente todas sus empresas hasta 1885, año en el que su hijo Manuel

Jijón Larrea⁴⁵ se hizo cargo de la administración. Hasta fines de los ochenta, la fábrica de Chillón producía una utilidad de 32 000 pesos por año, cifra que representaba el 37 por ciento de total de utilidades líquidas de todos los negocios de la familia. Los equipos de esa fábrica se evaluaron entonces en 40 000 pesos, capital fijo que equivalía, aproximadamente, al 50 por ciento de las utilidades de todas esas empresas (Muratorio, 1986: 24b: 533-542).

Entonces, resumiendo, de no querer manipularse el olvido para pretender ignorar el recorrido histórico realizado, se puede observar que el decurso de 1860 a 1880 —período garciano— es aprovechado por la clase terrateniente-comercial quiteña para ahondar en el desarrollo manufacturero de la región sierra norcentral, mediante la transformación de su etapa artesanal textil a la industrial. Este empuje no cesa en los años en cuestión, sino que seguirá durante el siglo XIX y las primeras tres décadas del siglo XX, en un progreso incontenible, gracias a su cada vez mayor penetración en el mercado colombiano, a tal punto que, como enfatiza Alexander Rodríguez, el Gobierno de Colombia se ve compelido, en 1930, a anular, en lo que atañe a los textiles, el tratado comercial suscrito con Ecuador en 1905, que permitía a ambos países exportar e importar telas, porque estaba “retardando el desarrollo industrial de las provincias meridionales de ese país” (Alexander Rodríguez, 1992: 36); una clase terrateniente-comercial comprometida no solo con la industria textil, sino, también, con el desarrollo pecuario en la agricultura, con los molinos de harina de trigo, con la explotación de minas de plata y de sal, con la extracción y exportación de cascarilla, con la instalación de bancos, con la creación de empresas de transporte y de servicios públicos,

45 Se trata de Manuel Jijón y Larrea (casado con Dolores Caamaño Almada), padre de Jacinto Jijón Caamaño (casado con María Flores y Caamaño, su prima y nieta del presidente general Juan José Flores). En 1908, fallece Manuel Jijón y Larrea cuando su hijo, Jacinto, tiene 17 años. Jacinto Jijón Caamaño imprime nuevo impulso y modernización a su fábrica de textiles de Santa Rosa de Chillo mediante la importación de maquinaria inglesa y alemana, “a fin de producir casimires peinados de altísima calidad. El mercado principal estaba en Quito, Cuenca y Ambato, sin que prácticamente hubiera competencia nacional. Los “laneros” recopilaban la lana en la feria de los pueblos de Pichincha, Cotopaxi y Chimborazo y la vendían al peso. La fábrica tenía también una pequeña sección donde se procesaba algodón para gabardina usada para los uniformes militares y colegiales, y liencillo para bolsas de empaque, toallas y manteles”. Jacinto Jijón Caamaño muere el 17 de agosto de 1950 y hereda su patrimonio su único hijo Manuel Jijón Flores, que vende la fábrica de Chillo-Jijón en 1975 (Febres Cordero, 2016: 113, 116).

como se ilustra en la tabla 28, todo lo cual es signo visible de su apuesta y celo por la modernidad y transformación económica y técnica del país.

En lo que respecta al ensanchamiento, vinculación y estabilidad del mercado interno nacional, García Moreno parece tener muy claro que para lograr tal propósito es necesario generar un *Estado activo* que se convierta en agente del desarrollo del país. Con esa finalidad, no solo acomete acciones políticas para coadyuvar a la unidad nacional del país, sino que, en su segundo mandato, da pasos decisivos para centralizar la administración de las finanzas públicas puesto que, sin recursos públicos, es imposible recrear gobernabilidad y financiar políticas públicas que tiendan a construir obras públicas y sociales que generen tejido físico y social de integridad y democratización social.

Tabla 28

Diversificación de empresas de la clase terrateniente-comercial quiteña en la región de la sierra norcentral (1831-1930)

Años	Minas	Agricultura	Bancos	Comercio, servicios y transporte	Propietario/ accionista
1831	Sociedad para explotar las minas de plata de Sarapullo				Fernández Salvador y López; Juan José Flores; Larrea y Carrión
1836	Sociedad para explotar las minas de plata del cerro Pillzhum				Arteta y Calisto; Carcelén y Larrea; Chiriboga y Borja; Larrea y Carrión; Villacís y Román
1854	Compañía Plasapamba para explotar mina de plata				Dávalos y León; Larrea y Checa
1867			Banco de Quito		Chiriboga y Borja; Flores y Jijón; Pérez y Pareja; Aguirre y Montúfar; Gómez de la Torre y Gangotena; Villagómez y Álvarez

Continúa en pág. siguiente

Años	Minas	Agricultura	Bancos	Comercio, servicios y transporte	Propietario/ accionista
1880		Compañía ecuatoriana para extraer y comercializar cascarilla			Chiriboga y Fernández Salvador; Gangotena y Posse; Lizarzaburu y Borja; Pérez y Pareja; Zaldumbide y Gangotena; Aguirre y Guarderas; Lasso de la Vega y Aguirre
1880			Banco de la Unión		Gómez de la Torre y Gangotena; Chiriboga y Borja; Gangotena y Posse
1886		Molino La Delicia			Vásconez y Jijón
1894				Sociedad para instalar el alumbrado de Quito	Jijón y Larrea
1895	Empresa de sal				Jijón y Larrea; Gangotena y Posse; Freile y Donoso
1896		Molino El Retiro			Jijón y Larrea; Gangotena y Posse; Gangotena y Jijón
1896		Molino Flor del Valle			Gangotena y Posse; Jijón y Larrea; Gangotena y Jijón
1903				Compañía Nacional de Automóviles	Fernández Salvador y Chiriboga
1905		Molinos La Merced y San Vicente			Cobo y Valdivieso
1906			Banco de Pichincha		Jijón y Larrea; Álvarez y Villacís; Larrea y Donoso; Ascásubi y Salinas; Barba y Jijón; Calisto y Guarderas; Chiriboga y Valdivieso; Del Hierro y Ramos; Gomez de la Torre y Álvarez; Mancheno y Chiriboga; Pérez y Quiñonez; Tobar y Freile; Villagomez y Álvarez; Lasso de la Vega y Ascásubi; Freile y Donoso

Continúa en pág. siguiente

Años	Minas	Agricultura	Bancos	Comercio, servicios y transporte	Propietario/ accionista
1906		Tesalia, sociedad para explotar aguas minerales			Guarderas y Villacís; Klinger y Serrano; Guarderas y Klinger
	Empresa de explotación de la mina La Carmela (Latacunga)				Lasso de la Vega y Ascásubi
1913		Molino El Porvenir			Lasso de la Vega y Ascásubi
1918			Banco Sur Americano		Freile y Donoso; Jijón y Caamaño; Lasso de la Vega y Ascásubi
1921			Sociedad de Crédito Internacional		Larrea y Chiriboga
1921		The Tesalia Springs Company			Donoso y Barba
1921				Compañía Nacional de Tranvías	Barba y Aguirre; Bustamante y Pérez; Freile y Gangotena; Chiriboga y Bustamante; Freile y Zaldumbide; Larrea y Jijón; Pérez y Quiñónez
1924		Cooperativa Agrícola Ecuador			Freile y Zaldumbide; Fernández Salvador y Del Campo; Gangotena y Jijón; Ponce y Borja
1930		Cooperativa Lechera de Pichincha			Freile y Zaldumbide; Fernández Salvador y Del Campo; Freile y Larrea; Mancheno y Dávalos

Fuente: Carlos Marchán y Bruno Andrade (1986). Elaboración propia.

De ahí que el punto de arranque crucial para fundamentar la nación y crear, a su vez, centralidad en la gestión de la hacienda pública es mutar la institucionalidad provincial en prolongación de la estructura administrativa del Estado central y a los gobernadores en agentes inmediatos del Poder Ejecutivo, para que, a su vez, los jefes políticos de los cantones respondan a los gobernadores. Con lo cual, se rompe con la aspiración

de las provincias de manejarse con autonomía y, de esa manera, disponer de la renta provincial como si fuesen ingresos patrimoniales. Este suceso clave, destinado a provocar la centralidad en la administración de la renta fiscal nacional, ocurre, como se señala, en la segunda presidencia de Gabriel García Moreno, en razón de que, debido al pacto social reseñado, establecido entre las élites regionales durante su primer mandato, las provincias conservan la autonomía para autorregularse, toda vez que los gobernadores y jefes políticos son elegidos y no nombrados por el Ejecutivo; situación que coincide con el segundo auge del cacao y que, por lo tanto, permite al Gobierno central mejorar ostensiblemente su renta fiscal nacional.

En efecto, todavía en la Ley de Régimen Político de 1861, en consonancia con lo dispuesto en la Constitución del mismo año, se consagra que las autoridades de los Gobiernos regionales son elegidas (Ley de Régimen Político, de 4 de junio de 1861), situación que cambia con la Ley de División Territorial del año 1869, en la cual los gobernadores y jefes políticos son nombrados por el Estado central, en concordancia con lo señalado en la Constitución de 1869 (Ley de División Territorial de 15 de septiembre de 1869). Estas sustanciales variaciones en la normativa vigente, tendientes a reforzar el carácter de Estado-nación, que se traducen en centralizar las finanzas del erario público, se evidencian en la Ley Orgánica de Hacienda de 1863, en cuyo texto, si bien hay una innovación importante al consagrar que debe haber una tesorería y contaduría en cada provincia, en contraste con las reglas anteriores que las restringían a Guayaquil, Quito y Cuenca (Ley Orgánica de Hacienda de 21 de octubre de 1863), en cambio, conserva la circunstancia de que los gobernadores —jefes de hacienda pública en cada provincia— y jefes políticos son elegidos; para corregir esta situación, se expide la Ley Orgánica de Hacienda del año 1875, que termina por concentrar en el Gobierno central el manejo de la renta fiscal nacional (Ley Orgánica de Hacienda de febrero 1875).

Pero existe, además, otro aspecto cardinal en la línea de procurar estabilizar e incrementar los ingresos de la hacienda pública, que se introduce en la etapa garciana y que tiene que ver con la administración y porcentajes de distribución del diezmo entre el Estado y la Iglesia. Ya se realzó que luego de la supresión del tributo de indios, el diezmo es el principal impuesto del mundo andino y su contribución a configurar la renta fiscal nacional, y, aunque posteriormente al segundo auge del cacao la costa será la que tenga más peso en la recaudación del diezmo, lo cierto es que al Estado central no le es suficiente centralizar su gestión en

la junta de diezmos a cargo de los gobernadores para mejorar sus finanzas públicas, sino, complementariamente, doblar a la Iglesia para lograr una mayor participación en su distribución.

García Moreno plasma dos acciones que se refuerzan entre sí para ahondar la centralidad en la recaudación del diezmo: de un lado, como efecto de las reformas al Concordato de 1862 firmado con el Vaticano, consigue que la parte del gobierno se incremente a la mitad; asimismo, el Vaticano cede al Gobierno nacional una donación especial del diezmo entre 1863 a 1866, que aumenta, temporalmente, el reparto a favor del Estado central en dos tercios. A raíz de 1872, el Gobierno percibe el 60% de los diezmos; y, de otro lado, el Estado central, a partir de 1869, asume directamente el control de la recaudación del diezmo en la costa que, tal como se indicó, representa el grueso (más de la mitad) de este rubro, mientras se lo sigue rematando en la sierra (Alexander Rodríguez, 1992: 86-87).

Por último, en la línea de estabilizar los ingresos del fisco y otorgar al Estado central capacidad de gobernabilidad y de costear las políticas públicas del Gobierno, García Moreno emprende tareas para crear una “banca moderna” que, al tiempo de ser una fuente de crédito y de liquidez para el Gobierno central, facilite operaciones de financiamiento de la agricultura, industria y comercio. Empieza, en 1860, con el Banco Luzarraga establecido en Guayaquil, con el cual se suscribe un acuerdo por el que, a cambio de préstamos, al Estado central se le otorga el derecho a emitir billetes y a que el Gobierno nacional acepte tales billetes como moneda de curso legal en todas las transacciones públicas, incluyendo el pago de derechos de aduana; convenios similares firma con otros bancos de la costa (Banco Particular y Banco del Ecuador) y del callejón interandino (Banco de Quito). Sin duda, la ligazón de la banca privada con el Gobierno da lugar a que esta cobre un tinte político, que se perfila en su incidencia para definir políticas públicas y en su influencia para privilegiar el pago de los préstamos bancarios a otros gastos del Gobierno (por ejemplo, obras públicas y sociales). En contrapartida, debe resaltarse que también el Estado central se vuelve dependiente de la banca privada para cubrir el déficit del presupuesto y pagar la deuda interna pública. Dada esta circunstancia, y a pesar de que se promulga una ley bancaria el 7 de noviembre de 1871, que incorpora la regla general de expansión monetaria, acerca de que la banca privada debe mantener una reserva oro y plata igual a un tercio de los billetes emitidos, la inspección bancaria que se efectúa es laxa, por cuanto está recargada de ventajas adscritas a la política de turno:

El Estado utilizó ese poder de regulación en forma selectiva de acuerdo con su propio interés. Los bancos que apoyaban al Gobierno tenían tratamiento preferencial. En algunos casos los inspectores bancarios entendían que “billetes en circulación” significaba solamente el dinero que estaba efectivamente en manos del público, mientras que en otros incluían también lo depositado en las bóvedas de los bancos. Eso era importante porque en el siglo XIX los bancos generalmente imprimían más billetes de los que la ley les permitía (Alexander Rodríguez, 1992: 101-102).

De todas maneras, los mecanismos anotados son esenciales para enraizar, de manera definitiva, al Estado nacional, cuya suerte está muy vinculada al éxito que se tenga en conseguir centralizar y estabilizar las finanzas públicas. A partir de aquello es que el Gobierno garciano, desde su segunda administración, puede emprender en labores centradas a imprimir integración y solidez al mercado interno nacional, objetivo medular de la clase terrateniente-comercial de la sierra norcentral. Son dos los campos en los que encamina sus esfuerzos García Moreno: primero, vías de comunicación que acoplen vertical y horizontalmente el país; y, segundo, centralizar en el Estado-nación las políticas y la gestión de la educación como su estrategia para unir e igualar las condiciones de los ecuatorianos y hacer efectivo el derecho de la ciudadanía.

En lo atinente al primer campo, se puede compendiar que sus operaciones prestan atención a tres aspectos esenciales, orientados a diseñar su innovador sistema vial para traer prosperidad al país:

- Primero, carreteras amplias y modernas que enlacen verticalmente la sierra y horizontalmente el mundo andino con el litoral. La obra cumbre, la carretera que va de Quito a Guayaquil, que posibilita viajar a la costa en días y no en semanas; las otras dos obras públicas en las que puso gran interés por su valor estratégico es, por un lado, la carretera Quito a Esmeraldas, de perseverante interés de las élites quiteñas por su afán de que sea su puerto importador-exportador; y, de otro lado, la carretera Cuenca a Naranjal para facilitar la exportación de productos del Azuay (textiles y sombreros de paja toquilla).
- Segundo, vías secundarias que permitan conectar pueblos y provincias entre sí; y,
- Tercero la construcción del Ferrocarril del Sur, su sueño e hito más importante y en el cual concentra la mayor parte de los recursos públicos, pues “García Moreno visualizaba la estrecha vía del ferrocarril como parte de un sistema integrado de transporte que

uniría al Ecuador y facilitaría el comercio interno” (Henderson, 2010: 243-249).

El segundo campo se cifra en la educación que, igualmente, en el segundo mandato de García Moreno, la conduce a migrar de un modelo donde sus políticas y gestión se encuentran repartidas en los municipios y provincias acorde a las ideas federalistas de las élites de Guayaquil y Cuenca, a un sistema de educación donde las políticas y su administración se centraliza en el estado-nación. La educación debe ser una responsabilidad que reposa en la nación, porque es el instrumento del Gobierno garciano para articular y democratizar el país. Como pone de relieve Terán, el modelo federalista descentralizador de la educación, precisamente debido a que entrega a los municipios provinciales las competencias de su gestión, daba lugar a que, por su permanente carencia de recursos financieros, se desatienda la educación pública y, en los hechos, prácticamente se haga descansar el desarrollo de la educación en el sector privado.

Asimismo, dicho enfoque descentralizador de la educación ocasiona que se multipliquen las políticas de organización y funcionamiento de la educación, por lo que la inexistencia de uniformidad institucional no permitía establecer estándares que faciliten la evaluación de políticas y resultados de gestión, además de que, fundamentalmente, no contribuían a integrar el país y crear un espíritu de nacionalidad. Pero, adicionalmente, a partir de que en la Constitución de 1861 se elimina la condición de propiedad para el ejercicio de la ciudadanía y se dispone como requisito ser casado o mayor de 21 años y saber leer y escribir, entonces la educación cobra papel trascendente para dotar a la población del derecho de ciudadanía y es, por tanto, factor primordial integrador de los ecuatorianos. Los rasgos indicados que cumple la revalorización de la educación pública del país como estrategia de integración nacional, objetivo medular del programa de Gobierno garciano, destaca Terán:

Gabriela Ossenbach añade que el sistema educativo nacional iniciado por García Moreno fue el precedente sobre el que operó el liberalismo para la creación del sistema de educación laica. La “satanización” del sistema de enseñanza garciano ha sido en buena parte resultado del imaginario fundacional creado por el liberalismo heredero de la revolución de 1895, en su afán de aparecer como iniciador de una nueva era. (Pese) a todo, la magnitud pública de la obra de García Moreno no pasó desapercibida ante los mismos intelectuales liberales, que no pudieron dejar de desconocerla. Coincidió la mayoría en ponderar que la educación estuvo orientada al pueblo, incluyendo por primera vez a los indios; que se multiplicaron las escuelas de primeras

letras; que la escolarización se incrementó de forma espectacular. Es decir, de la crítica al monopolio educativo de la Iglesia, salieron bien libradas las bondades en relación con la creación de un sistema público y moderno. García Moreno había logrado realmente establecer una escuela “popular” y se puede decir que debido a estas características la educación confesional terminó siendo para los liberales un rival difícil de liquidar, no solo por su solidez institucional simbólica sino porque el liberalismo compartía con ella intereses comunes en relación con la consolidación de la educación pública. Antes de García Moreno la educación había estado regida por entidades corporativas. Desde la época bolivariana, los municipios y los tenientes políticos funcionaban como entidades encargadas de costear y promocionar la enseñanza primaria. El Consejo General de Instrucción Pública y los consejos provinciales decidían en materia de nombramiento de maestros, apertura de escuelas, reglamentación de planteles, inspección. El primero estaba presidido por el ministro del ramo e integrado por el arzobispo de Quito, el rector de la Universidad (de la capital), dos miembros de la Academia Nacional, los decanos de las facultades universitarias. Los consejos provinciales incluían un director nombrado por el Consejo General, dos profesores secundarios, un maestro de primeras letras, dos miembros de las sociedades literarias provinciales. La continuidad del vínculo de las corporaciones con el tema educativo se hizo patente todavía durante el primer período presidencial de García Moreno. El ministro encargado de la cartera de instrucción pública durante el primer período garciano, Pablo Herrera, dibujaba las tendencias características del panorama educativo del momento, sintetizadas en privatización de la educación. El Estado garciano fue incrementando su control sobre la educación pública, puesto de relieve en el discurso del Presidente a la legislatura de 1871 donde señala que “el proyecto de ley que os presentará el Ministro de Instrucción Pública para remediar males de tan grave trascendencia, concede al Gobierno la autorización que hoy carece para elevar el número de escuelas existentes y para reorganizarlas en lo formal y material, a fin de que 200 000 niños al menos reciban la educación y declare indirectamente obligatoria para todos la instrucción primaria, después de un período que basta para que cuantos la necesiten y deseen puedan adquirirla gratuitamente”. (El) vincular la obligatoriedad a la gratuidad fue cuestión inédita en la historia republicana y base de la primera propuesta de educación pública propiamente dicha. García Moreno creía firmemente que la generalización y unificación de la instrucción dependía de la subvención del Estado. La subordinación del Consejo General y la supresión de los Consejos Provinciales abrieron la posibilidad de que el Estado central se encargara directamente del nombramiento de institutores y demás competencias ejercidas por estas instancias (Terán, 2015: 73-81).

Es cierto que el abrir las puertas para que, en el marco de la educación pública, se diese paso a la educación popular gratuita y obligatoria de los indígenas, estaba orientado a buscar su instrucción y progreso, y, por eso, su adscripción al sistema hacendario, mediante mecanismos extraeconómicos, no desaparece y, en ese sentido, promover su educación

en aras del progreso técnico no activa de manera plena su condición de ciudadanos, que involucra, además, el ser libres para poder decidir y gozar cabalmente de derechos políticos.⁴⁶ De todas maneras, García Moreno, como se puede observar, genera un corte y ruptura con el paradigma de la educación descentralizada y corporizada adscrita a los municipios provinciales, propia de las ideas federalistas, anteriores a su régimen político, y utiliza la educación pública para reforzar el Estado-nación y, debido a ello, es consciente que debe ser asumida por el Estado central: “Artículo 3. La instrucción pública es nacional y libre, o particular; la primera se da por la Nación en las escuelas, universidades y colegios costeados por ella, establecidos por la ley y dirigidos por el Gobierno; la segunda es costeada por particulares” (Ley Orgánica de Instrucción Pública, de 29 de octubre de 1869).

Pues bien, la construcción desde los extremos del Estado del Ecuador republicano lleva a que la forma de Estado nacional termine por imponerse luego de la administración de García Moreno, y, por lo tanto, se clausure todo intento de retorno y progresivamente se vayan desvaneciendo las expectativas federalistas de reivindicar la autonomía-soberanía de las provincias para impulsar sus proyectos de desarrollo regionales. Sin embargo, dado que el diseño del Estado-nación impulsado por la clase terrateniente-comercial quiteña comporta reducir la provincia a prolongación administrativa del Estado central y congregar las rentas provinciales, para pasar a ser parte de la renta fiscal nacional, las élites provinciales pronto aprenderán a valerse del Gobierno central para, con recursos de la hacienda pública, implementar políticas públicas nacionales de corte regional. La inestabilidad institucional que se observa desde inicios de la república por el trastoque constante del marco constitucional y legal para apuntalar visiones regionales se replica con cada doblez tendiente a fortalecer el tipo de Estado-nación, en razón de que el curso seguido deja sin autonomía para autorregularse a las provincias, y sin recursos públicos que les confiera capacidad de gobernabilidad. Es por ello que a mayor fortalecimiento del Estado nacional se acentúa el regionalismo, cuando se podría esperar lo contrario. En el capítulo siguiente se da cuenta de las consecuencias de la deformación en la edificación del Estado-nación.

46 Para Michel Foucault, el Estado absolutista reflejaría los *intereses directos* del soberano y de la aristocracia, porque, como pone de relieve, hasta fines del siglo XVIII, la “población” tiene un tinte “pasivo” en tanto está compuesta de *súbditos* que no gozan de libertad y de derechos políticos para expresar su poder social en el mercado (Foucault, 2009: 441-443).

CAPITULO 7

Las deformaciones estructurales institucionales de la implantación del Estado nacional y gestión pública (1830-1875)

LA CONSTRUCCIÓN DEL Estado-nación en el Ecuador republicano no es, por lo visto, un quehacer consensuado y libre de asperezas. El hecho de que a fines de la Colonia las tres provincias de Guayaquil, Quito y Cuenca, que van a constituir el Ecuador, terminen con proyectos de desarrollo que demandan fortalecer enlaces con mercados externos antes que vínculos entre sí, da lugar a que la tarea sea minada y llena de avatares, ocasionando, más bien, un proceso constante de construcción y deconstrucción de la arquitectura institucional del Estado-nación.

No es que los planes de progreso de Guayaquil y Cuenca, que cifran su crecimiento en expandir el comercio de productos primarios (cacao y cascarilla, respectivamente) con la economía mundial, sean incompatibles con el proyecto de desarrollo exportador productivo manufacturero y agropecuario de Quito, sino que las élites regionales se trenzaron, desde el principio, en una lucha estéril y desestructuradora del país por abogar la supremacía de la autonomía-soberanía de las provincias, en contra de fortalecer el Estado central.

Ese armar desde los extremos y con posiciones enconadas el Estado-nación provoca casi una constante crisis de desinstitucionalidad, que lleva, aparejada, la incapacidad y fragilidad de gobernabilidad, porque las provincias le escamotean al Gobierno central recursos públicos, lo cual hace imposible y frágil el financiamiento de políticas públicas nacionales.

Ocurre, más bien, que, en la empedernida lucha por capturar el Estado central para afianzar objetivos regionales, va a utilizarse la renta fiscal nacional para apuntalar programas y proyectos provinciales, en desmedro de consolidar la nación. Y es que no se debe perder de vista que lo que se pone en entredicho en las dos visiones extremas que se disputan imponer sus ideas de forma de Estado es, en realidad, el proceso de reforzamiento de la nación, pues debe prestarse atención a que

las élites de Guayaquil y Cuenca, que propugnan el modelo federal de Estado, lo hacen empeñadas en arraigar un tipo embrionario de federalismo traducido en el Estado confederado, que se enfoca, exclusivamente, en garantizar la autonomía-soberanía de la provincia, a costa de minimizar la soberanía y capacidad de gobernabilidad de la nación; en tanto que el paradigma de Estado-nación, al que pliegan las élites de Quito, tampoco se esfuerza en demasía para crear consensos regionales que tiendan a afirmar la nación. Desde luego, sin una nación fuerte, es decir, sin un Estado central sólido, el enlace y cimentación de las instituciones políticas, económicas y sociales se desarraiga y es causa de una grave rémora para el progreso sostenido del país.

A continuación se exhiben algunas aberraciones a las que conduce el proceso histórico de diseñar el Estado-nación desde posiciones donde la confrontación entre las élites regionales conduce a profundizar los distanciamientos.

1. El sesgo regional de la política pública nacional y el uso de la renta fiscal nacional para apuntalar programas de desarrollo regional: la institucionalidad de la nación desamparada

Si al fortalecimiento de la provincia se contraponen el provocar la debilidad permanente de la nación, no hay manera que de ese derrotero salga algo positivo. La dependencia con la trayectoria histórica del surgimiento y robustecimiento del estado provincial en la segunda mitad del siglo XVIII ocasiona la obstinación de las élites provinciales por mantener una actitud inamovible a favor de condicionar su participación en el Ecuador republicano a la firma del pacto social —que, incluso, desean verlo expresado en la Constitución de 1830—, que preserve, por un lado, la autonomía-soberanía de la provincia para autorregularse; y, por otro lado, conserve su capacidad para gestionar su renta fiscal provincial y determinar su aporte a la renta fiscal nacional. Ese discurso, que concede a la provincia predominio sobre la nación, independiente de si la argumentación se construye desde planteamientos federalistas o centralistas, labra la arquitectura institucional fallida del Estado ecuatoriano.

La solidez de la nación, imbricada al proceso de fortalecimiento de la centralidad del Estado, es la garantía para el diseño y activación de instituciones políticas que se enrumben en la dirección de asegurar derechos políticos, económicos y sociales a favor del pueblo soberano de la nación, y son también la nación y el Estado central los empeñados en

generar instituciones económicas inclusivas que tiendan a integrar, ampliar y estabilizar el mercado interno nacional. Desde la perspectiva indicada, se comprende de manera más nítida que la clase terrateniente-comercial quiteña, que es la que desde inicios del Ecuador republicano impulsa el discurso del Estado-nación, tenga posiciones históricas progresistas, tendientes a desbloquear, inicialmente sin resultado, posturas asumidas por las élites de Guayaquil y Cuenca, encaminadas a trabar la preeminencia de la nación sobre la autonomía-soberanía de la provincia. El pacto social que suscriben las élites regionales para aceptar participar en la conformación del Estado del Ecuador lleva implícito la apuesta por instituciones políticas no inclusivas, que vulneran principios democráticos respecto a que la representación política provincial en el Congreso Nacional sea en función de la población y no paritaria entre los departamentos o provincias de Guayaquil, Quito y Cuenca, sentando, con ello, un sistema político de gobierno, por intermedio del Congreso que, en la práctica, funge de poder de Jefe de Estado, por cuanto, al mismo tiempo, se busca deliberadamente erosionar la fuerza del Ejecutivo y del Estado central. Pero tampoco es del todo sana políticamente la intención de las élites quiteñas de apuntalar la nación con el saldo desfavorable de quebrantar la autonomía provincial y arrebatarle su renta fiscal provincial.

Entonces hay dos planteamientos políticos que, patrocinados desde los extremos, acarrearán una deformación estructural del Estado ecuatoriano:

- Desde el lado de las élites del litoral y del austro, el pensamiento rudimentario de Estado Federal que induce a abogar por la *autonomía-soberanía* de la provincia desencaja la nación, pues, aún en aquellos años de inicios de la república, donde prima un liberalismo no intervencionista, se tiene claro un sistema político de organización y funcionamiento *dual* en que se marcan y se construyen las competencias de los estados, sin desmedro de la federación responsable de la nación (Hamilton, Madison y Jay, 2006); en tanto que dichas élites se exigen enraizar la autonomía-soberanía de la provincia, en contraposición de posibilitar eche raíces la nación, se llega a la postura agigantada de defender prácticamente la soberanía de los pueblos de la provincia, que es parte del discurso de un Estado confederado.

La ponderación estriba en reivindicar la autonomía provincial, a cambio de ceder la soberanía a la nación, y decantar con precisión las competencias de la provincia y de la nación; y,

- Desde el lado de las élites quiteñas, propiciar la armazón del Estado-nación conduce a socavar la autonomía provincial y despojarla de una renta fiscal provincial independiente de la asignación del Estado central que le permita emprender, con compromiso y responsabilidad fiscal, sus propios planes de desarrollo regional. En razón de que la provincia pasa a ser parte de la estructura administrativa del Estado central y de que tampoco se dirime los ingresos fiscales propios de la que debe estar dotada la provincia para encauzar su desarrollo regional no sometido al Estado central, con relación a las entradas fiscales inherentes a la nación para equilibrar los progresos provinciales e impulsar el desarrollo nacional, tal arquitectura institucional también coadyuva a acuñar un Estado-nación malogrado.

Dadas las circunstancias políticas previas, se enerva el proceso de diseño de la arquitectura institucional del Estado-nación, y en el discurso académico se hace ver que la situación responde a que la clase terrateniente de Guayaquil, Quito y Cuenca se enfoca en la provincia, puesto que connaturalmente no es una clase nacional para que pongan su mirada en el Estado-nación. No obstante, la clase terrateniente-comercial de la región norcentral de la sierra es la que, desde los albores de la república redobla esfuerzos por fortalecer el Estado-nación y, en esa trayectoria histórica, en la época garciana vuelve a empeñarse en arraigar el Estado nacional que heredan los Gobiernos liberales de la Revolución de 1895, y posterior al eclipse del programa de gobierno liberal inflacionario y desestabilizador, retoma la clase terrateniente comercial quiteña el poder en la Revolución Juliana para restaurar dicho plan de gobierno liberal, darle nuevo aliento pero, al mismo tiempo, hacerle girar en el alcance de que el fomento de una economía abierta exportadora no se delinee en sentido opuesto a la integración, ampliación y estabilidad del mercado interno nacional. La argumentación precedente se profundiza más adelante. Por el momento, baste resaltar que la clase terrateniente-comercial quiteña no solo impulsa el discurso progresista del Estado-nación, sino que, además, de manera consistente con la forma de Estado propuesta, defiende una economía exportadora productiva que promueva la manufactura y agricultura de exportación y, por lo mismo, sea compatible con la unión, expansión y aplomo del mercado interno nacional.

Sin embargo, es preciso continuar observando las consecuencias de arraigar la autonomía-soberanía de la provincia en antagonismo con la nación y de asir a esta última en competencia con el desmantelamiento de la autonomía y los recursos públicos de la provincia. Investigaciones recientes apuntan que la prosperidad de los países está fuertemente ligada con la profundización de la firmeza de la nación, la cual va acompañada con acentuar la centralidad del Estado (Acemoglu y Robinson, 2012: 102).⁴⁷ Por esta razón, luego de que se suavizan las corrientes del liberalismo no intervencionista, que ampara el andamiaje *dual* de atribuciones más o menos equilibradas entre los estados y la federación, porque se preconiza la inexistencia de relaciones jerárquicas de subordinación, el itinerario histórico que sigue Estados Unidos, después de la crisis deflacionaria de 1930, que vuelve imperativo que haya más nación y Estado central para salir del colapso económico, es ahondar las prerrogativas de la federación frente a las atribuciones de los estados, lo cual se conoce en la literatura como *federalismo cooperativo*, en tanto el balance territorial de poderes se inclina a favor de la federación mediante dos mecanismos que aplica el Congreso:

- Primero, la cláusula de supremacía, que le permite imponerse a los poderes concurrentes de los estados; y
- Segundo, la doctrina de poderes implícitos y mayores competencias transversales de regulación, tales como las cláusulas de comercio interestatal o de bienestar general que posibilitan,

47 Como acotan Acemoglu y Robinson, “la clave para comprender por qué Corea del Sur y Estados Unidos tienen instituciones económicas inclusivas no está solamente en sus instituciones políticas pluralistas, sino también en sus Estados poderosos y suficientemente centralizados. De hecho, (cuando no existe una autoridad central) que pueda controlar o sancionar, la sociedad está dividida en clanes profundamente antagonísticos y ninguno de ellos puede dominar a los demás. El poder de un clan está limitado por las armas del otro. Esta distribución del poder no conduce a instituciones inclusivas, sino al caos, y se debe a que el Estado no cuenta con ningún tipo de centralización política o estatal, y es incapaz de imponer siquiera un mínimo nivel de ley y orden para dar apoyo a la actividad económica, el comercio o la seguridad básica de los ciudadanos. Max Weber proporcionó la definición más famosa y ampliamente aceptada de Estado, que identificó con el “monopolio de la violencia legítima” en la sociedad. Sin este monopolio, y el grado de centralización que implica, el Estado no puede representar su papel de órgano encargado de imponer la ley y el orden, y mucho menos proporcionar servicios públicos y fomentar y regular la actividad económica. Cuando el Estado no logra prácticamente ninguna centralización política, la sociedad, tarde o temprano, llega al caos” (Acemoglu y Robinson, 2012: 102-103).

también, a la federación presionar a leyes estatales en aspectos que le son inherentes (Sáenz, 2014: 30-32).⁴⁸

El perfil del desequilibrio territorial a favor de la federación no es siempre uniforme y, más bien, está en estrecha relación con la naturaleza de las materias en que la federación, responsable de la nación, interviene para corregir desequilibrios y acelerar el desarrollo del país, y, por lo mismo, en ciertos casos la modalidad de *federalismo cooperativo* que compendia el Estado central adquiere tintes coercitivos, y en otros temas actúa con flexibilidad, a fin de que las ayudas o subvenciones a los estados se ajusten a las políticas públicas de cada estado, pero, siempre, alineándose a la dirección que persigue el Gobierno central (*ibid.*: 34).

Está visto, entonces, que incluso en el período del liberalismo no intervencionista se resguarda el equilibrio entre los estados y la federación, o, para ponerlo en términos del país, el balance entre departamentos o provincias y la nación, y es solo cuando los países son abatidos por crisis profundas cuando la experiencia traumática resultante conduce a madurar y plegar por respaldar la supremacía de la nación. No obstante, en el devenir histórico del Ecuador republicano se asiste a un enfrentamiento polarizado, que se expresa en imponer la provincia a la nación y viceversa, provocando la configuración de una institucionalidad política excluyente, que da lugar al surgimiento de organismos políticos anómalos.

La presencia de un Congreso que nace en 1830 con una sola Cámara, la de Diputados, cuyos integrantes representan los poderes e intereses de las provincias de Guayaquil, Quito y Cuenca y no, por tanto, los beneficios de la nación que corre a cuenta del Estado central proteger; para garantizar que se privilegia los provechos de las provincias, se activa el pacto social de las élites regionales, consistente en que cada departamento tendrá igual número de representantes políticos, sin tomar en cuenta el principio democrático de la población, lo cual arroja como

48 Según precisa Sáenz, la doctrina de podres implícitos y un mayor número de competencias transversales que aplica la federación le permite imponerse a leyes de los Estados en materias exclusivas de su responsabilidad, puesto que, en primer lugar, tal doctrina permite a la autoridad central “aprobar todas las leyes necesarias para llevar a cabo la ejecución de las competencias que le son propias en cuanto que Estado, siempre y cuando no exista una prohibición constitucional expresa al respecto, y aunque ello suponga una cierta invasión de las facultades de las unidades territoriales”; y, en segundo lugar, “la cláusula de comercio ha permitido la regulación de la Federación de cuestiones medioambientales y la cláusula de bienestar ha sido utilizada por el Congreso para invertir dinero en agricultura, educación o sanidad” (Sáenz, 2014: 31-32).

resultado la indefensión de la nación y, para aún más asegurar aquello, el Congreso nombra el Consejo de Estado como figura de censor político del poder Ejecutivo.

Cuando, en lo posterior, la Constitución de 1835 amplía a dos Cámaras, Senado y Representantes la composición del poder Legislativo, resulta que la del Senado prácticamente replica las funciones de la de Representantes y en las dos se aplica el referido pacto social, por lo cual ambas son Cámaras territoriales que se enfocan a abogar por las ventajas de las provincias, y la nación queda nuevamente desamparada.

Ocurre una situación similar con la Constitución de 1843, *La Carta de la Esclavitud*, por inclinarse a favor de amparar a la nación, pues si bien fortalece las competencias del Gobierno central y rompe con el paradigma de la autonomía-soberanía de las provincias, en cambio, mantiene la figura de que el Congreso está compuesto de dos Cámaras, la del Senado y Representantes, diseñadas bajo los parámetros precedentes.

Las Constituciones de 1845 y 1851 son un retorno a afianzar la primacía de las provincias sobre la nación, por lo que, en la primera, las Cámaras de Senado y Diputados, tanto como en la segunda, que únicamente establece la Cámara de Diputados, se trazan de la misma manera indicada y son, en consecuencia, Cámaras territoriales y no de abrigo de la nación.

La ruptura del esquema precedente se da en el período garciano, por cuanto, en la Constitución de 1861, el Senado es la Cámara territorial, compuesta bajo el principio de paridad de representantes provinciales, para enfocarse en defender sus intereses, mientras que la de Diputados es la Cámara de representación política, integrada bajo el principio de sufragio universal directo y secreto, para mirar por las políticas públicas nacionales.

Esta direccionalidad, a mi entender adecuada, no se continua en la Constitución de 1869, *La Carta Negra*, por marcar una separación tajante entre la nación y las provincias e inclinarse por la preeminencia de la primera, y, por ello mismo, las dos Cámaras que se crean, Senado y Diputados, son Cámaras de representación política armadas bajo el principio de sufragio universal para preconizar los provechos de la nación, y ahora son las provincias las que quedan en desatención y sin tener canales para poder incidir en las decisiones del Estado central.

El camino abierto por esta última Constitución es el derrotero seguido en el largo plazo por el país, con resultados ambiguos, debido a que los partidos políticos que, en términos generales, son los encargados de armar las listas de representantes políticos a un Congreso disminuido, ya que, en teoría, está previsto para defender los intereses en exclusividad de la nación, tienen, más bien, matrices de dirección política provincial, razón por la cual el diseño de políticas nacionales que se gestan en su seno tienen un pronunciado acento regional. De todas maneras, la presencia de dos Cámaras en el Congreso Nacional busca que la de Senado sea una instancia territorial, en tanto que la de Diputados o de Representantes Políticos sea el escenario para enfocarse en los asuntos de la nación, tal como acontece en países como Estados Unidos y España, cuyo modelo de estado autonómico descentralizado español es el referente para la arquitectura institucional del país en el siglo XXI.

A las deficiencias anteriores se suma el sistema de financiación fiscal de la forma de Estado federal y del Estado nacional, que es signo visible para evidenciar el grado de descentralización del modelo de Estado que se adopta. En las Constituciones examinadas del período de estudio (1830 a 1875), se observa que hay una forma difusa de Estado que se quiere implementar, y esto es efecto de que las élites regionales no llegan a acordar el tipo de Estado que debe soportar al Ecuador republicano y que, como síntoma del desencuentro político permanente, lo que se gesta y va madurando es un inconcluso y amorfo híbrido de arquitectura institucional de Estado, producto de la conjugación de ideas federalistas que alientan las élites de Guayaquil y Cuenca y de planteamientos de Estado-nación que defienden las élites de Quito. Pero, además, como se ha dicho, tampoco la clase terrateniente del litoral y del austro tienen claridad sobre la armazón institucional de un Estado federal que permita compaginar la autonomía de la provincia con la soberanía de la nación, por lo que su enfoque se queda en la óptica embrionaria y extrema de Estado confederado, que encarna la lucha, sin sentido, entre la supremacía de la provincia y la debilidad estructural de la nación.

Esta visión incipiente de institucionalidad política afecta y desvirtúa el modelo de hacienda pública que cobija al Estado del Ecuador. Para que se comprenda a cabalidad el sistema de las finanzas públicas del Estado federal se asume, como referente, el clásico paradigma de Estados Unidos, país que, en el marco del liberalismo no intervencionista del siglo XIX, crea, como se indicó, un andamiaje político *dual* que

consagra el equilibrio entre los estados (en el lenguaje del país se diría departamentos o provincias) y la federación que atiende los asuntos de la nación. La preocupación cardinal de Hamilton —ideólogo principal de la arquitectura del sistema de financiación del Estado Federal— es doble:

- a. De una parte, cómo repartir los ingresos o impuestos públicos entre los estados y la federación; y,
- b. De otra parte, cuál va a ser su responsabilidad sobre el gasto público o coste de financiación de los servicios públicos que presten, pues para él está claro que el progreso de la nación depende del desarrollo de los estados y, por ende, estos últimos deben disponer de sus propios recursos financieros públicos (tributos) para impulsar su transformación económica y social.

No es, como se ve, un ejercicio institucional destructivo en el que se apuesta por el *todo* o *nada* a favor de cada una de las partes componentes del Estado Federal, sino propiciar una docta distribución constitucional de los impuestos del país entre la federación (nación) y los estados para posibilitar un crecimiento y desarrollo concurrente. El resultado de tales inquietudes genera dos principios de finanzas públicas cruciales del Estado federal estadounidense, moduladores de su fortaleza, estabilidad y desarrollo.

De un lado, el *principio de responsabilidad del gasto público*, que consiste en que tanto la federación como los estados⁴⁹ están obligados a sufragar o costear el gasto de sus decisiones, razón por la cual la federación no puede asumir el gasto de los estados o viceversa. El Congreso de la Federación, así como las instancias legislativas de los estados, tienen la responsabilidad fiscal de financiar el gasto producto de los servicios públicos que ofertan, lo cual permite que exista compromiso y medida con el costo financiero de las decisiones que tomen y, complementariamente, se evite apadrinar políticas públicas sobre las que no se cuentan con el pertinente financiamiento.

Debe aclararse que la responsabilidad del gasto público corresponde a los poderes legislativos de la federación y de los estados que deciden sobre el gasto, mientras que al poder Ejecutivo le atañe gastar el dinero

49 Para entender de mejor manera el análisis comparativo con el Ecuador, cada vez que se hable de federación compréndase como nación, y de estados o entes federados entiéndase departamentos o provincias.

con *efectividad* (impacto social), *eficacia* (cumpliendo los objetivos o resultados esperados) y con *eficiencia* (ahorro de costos).

De otro lado, el *principio de responsabilidad tributaria*, que estriba en que la federación, o bien los estados, que deciden sobre la generación del gasto, son las instancias responsables de obtener los ingresos o fijar los impuestos para financiarlo, por lo cual cada una de las partes tiene *competencia legislativa* para definir el volumen y la estructura fiscal de sus propios ingresos. Tal como destaca Sáenz, el mentado principio que otorga poder impositivo, tanto a la federación como a los estados que la integran, encierra una serie de ventajas al respecto, entre otros, al sistema de financiación del Estado nacional centralizado y aún descentralizado,⁵⁰ donde no existe correspondencia entre responsabilidad del gasto y responsabilidad de ingreso:

Por una parte, permite que el coste de las decisiones políticas sea visible tanto para el Gobierno como para los votantes, haciendo que los recursos para financiar los gastos los recauden los mismos gobiernos que prestan esos

50 En la actual Colombia, durante los años de la Confederación Granadina (1850-1860) y luego en los Estados Unidos de Colombia (1860-1886) se tiene una forma de estado federalista que comporta un régimen de descentralización de las finanzas públicas, pero, aunque se trata de una estructura fiscal *dual* de manejo institucional de la renta pública (como en los Estados Unidos), es el Congreso el responsable de normar la estructura fiscal de la nación y de los estados, razón por la cual los *estados carecen de competencia legislativa para definir el volumen y la estructura de la renta provincial y únicamente tienen atribución para administrar y recaudar sus ingresos provinciales*. Durante la Confederación Granadina, conocida como la época del Radicalismo, se deja atrás el sistema centralista tributario de la Colonia y se adopta un modelo descentralizado, por el cual el Estado central, responsable del gobierno de la nación, cede a los estados o provincias la administración principalmente de los ingresos del monopolio fiscal del aguardiente y de los diezmos, y se crea una contribución directa a la renta de los ciudadanos y negocios para redondear los ingresos de las provincias. A cambio de ello, la nación transfiere a los estados las responsabilidades y los gastos de la educación, la justicia, la salud y algunas obras públicas como los caminos; algunas provincias tenían sus propios ejércitos. Desde mediados de 1870, los estados empiezan a presionar al Gobierno central por transferencias de rentas para obras de desarrollo regional, las cuales se “convirtieron en la manzana de la discordia entre los partidos políticos y entre los intereses regionales”. Con la Constitución de 1886, se traspasan algunas rentas y gastos a la nación y, con ello, se asiste a un proceso de mayor centralización de las finanzas públicas para fortalecer la nación, pero se conserva la filosofía *dual* de gestión de la renta pública sin que los departamentos o estados ganen capacidad legislativa para normar la renta provincial. Los gastos que pasan a ser financiados por la nación son: ejército y fuerza pública; educación; justicia; y los sueldos de las altas autoridades departamentales (Junguito, 2010: 88-121).

servicios que gastan. Esta es la mejor forma de enfrentar al político con el coste de sus decisiones y a su elector con el valor de los servicios que recibe. Por otra parte, se evita que la Administración tienda a la expansión incontentida del gasto público, por razones políticas o electorales, así como se evita también la creencia de que los bienes y servicios públicos que se prestan son gratuitos o sin coste. *Siguiendo este principio, uno de los principales objetivos que ha de perseguir un sistema de financiación de los entes estatales no es que los mismos tengan suficientes recursos para hacerse cargo de las competencias que tienen encomendadas, sino que los mismos tengan suficiente capacidad de decisión sobre sus ingresos —responsabilidad de ingreso— para poderse hacer cargo de sus competencias* (Sáenz, 2014; énfasis añadido).

Pues bien, el sistema de financiación ideado por Hamilton para Estados Unidos es que, bajo el prisma *dual* de la arquitectura institucional, la federación como los estados gozan de competencias para crear sus propios sistemas fiscales, a fin de garantizar sus ingresos con los cuales costear los servicios públicos que prestan, razón por la que cada gobierno o administración pública tiene *libertad de imposición* y de *separación*, con miras a generar sus impuestos sobre los que ejercen todas las *facultades normativas, administrativas y de derecho a su recaudación*. En palabras de Hamilton:

Los estados individuales poseen una autoridad absoluta y no sujeta a restricción ajena para recaudar sus propios ingresos y satisfacer sus necesidades peculiares. Al conceder lo anterior, afirmo que (con la sola excepción de los derechos de exportación e importación) conservarían esa potestad del modo más absoluto e incondicional, y que el intento de parte del Gobierno nacional para coartarles su ejercicio constituiría una arrogación violenta de poder, que no hallaría apoyo en ninguna cláusula o artículo de la Constitución (Hamilton, Madison y Jay, 2006: 127).

En virtud de la separación y libertad de imposición de la que están dotadas la federación y los estados, el Gobierno nacional así como los Gobiernos estatales tienen la atribución de imponer gravámenes nuevos o sobre los ya fijados por otra administración, pero, en la práctica, aquello en los Estados Unidos se ha traducido en una efectiva distribución en las principales fuentes de ingreso de la nación: con la salvedad de los derechos a las exportaciones o más propiamente los derechos de importación que corresponden a la federación desde la independencia de Estados Unidos, en la actualidad sus ingresos dependen de los impuestos sobre la renta y sobre las sociedades que, junto con los ingresos por

cotizaciones a la seguridad social, representan el 95 por ciento de las entradas federales (Sáenz, 2014: 112).

A su vez, las fuentes de recaudación de los estados son muy diversas, dependiendo de los recursos de cada uno de ellos; sin embargo, y de manera concurrente con la federación, una parte importante de sus ingresos obedecen al impuesto a la renta, a lo que se suma el impuesto al consumo (que vendría a ser el IVA en nuestro país). Este último tributo es también muy significativo para las entradas de la federación en Canadá, y es un asunto que lo está estudiando Estados Unidos incorporarlo como otro gravamen en beneficio de la federación.

En términos generales, las fuentes más potentes de recaudación están a cargo de la federación, mientras, no obstante, los estados tienen —como se ha dicho— separación y libertad de imposición y, aún así, no se inclinan por abusar en aplicar impuestos, toda vez que son muy cuidadosos y sensibles a la competición fiscal entre estados, lo cual les limita en su poder fiscal.

En contraste, en el Estado nacional se reconocen tres sistemas de financiación:

- a. En primer lugar, *puro o único*, donde el Estado central es el único que tiene prerrogativa de poder fiscal para regular o normar, gestionar y derecho de recaudar todos los tributos, y luego por distribuirlos entre otros niveles de gobierno autónomos.
- b. En segundo lugar, de *separación o dual*, en el cual el Gobierno nacional, así como los diferentes niveles de gobierno, se reparten los impuestos sobre los que ejercen todas las competencias legislativas para regular, administrar y recaudar los gravámenes; y,
- c. En tercer lugar, *mixto*, debido a que establece fuentes de financiación exclusivas (o sea, no concurrentes) de los distintos niveles de gobierno autónomos, pero, además, reconoce a estos diferentes maneras de participación en los impuestos que recaba el Estado central, de ordinario ya sea como transferencias estatales o cediéndoles todo o parte de los tributos que corresponden al gobierno nacional.

El Estado nacional ecuatoriano ha migrado del segundo sistema de financiación, en el marco de un modelo de Estado centralizado, al paradigma mixto, dentro de una armazón de Estado descentralizado. No obstante, en la primera fase, el corte impreciso que impregna al Estado

central en la época de inicios del Ecuador republicano da lugar a que desdibuje el sistema de financiación existente y, por tanto, el grado efectivo de descentralización política existente.

El preámbulo de la arquitectura institucional del sistema de financiamiento *dual* del Estado Federal permite traslucir este sistema, en el cual tanto la federación como los estados tienen atributos legislativos para aplicar impuestos nuevos o gravar los fijados por otro gobierno, y, al mismo tiempo, el Gobierno nacional y los Gobiernos estatales son responsables de costear el gasto de sus decisiones. No obstante, como reiteradamente se ha insistido, el que las élites regionales de Guayaquil, Quito y Cuenca hayan llegado a visualizar sus ideas federales hasta el estadio de la forma de Estado confederado va a reflejarse en la creación de un sistema de financiación anómalo, porque no tiene rasgos definidos, ya que comparte características que pretenden ser de tinte federal, aunque muy bien se acoplan a un Estado-nación descentralizado.

La situación precedente es también dependiente del pasado histórico colonial, toda vez que en la segunda mitad del siglo XVIII se montan los estados o provincias de Guayaquil, Quito y Cuenca, y a cada una se la dota de una estructura fiscal centralizada para estar en capacidad de financiar las políticas públicas de la Corona. Son los gobernadores provinciales los que tienen atribuciones para normar, gestionar y recaudar los tributos de sus espacios territoriales; circunstancia que tampoco están dispuestas las élites provinciales a que se diluya con la independencia de España y la posterior separación de la República de Colombia, y, por eso, como se indicó, condicionan la participación y formación del Estado del Ecuador a la vigencia del aludido pacto social de la Constitución de 1830. Sin embargo, como no tienen el acierto de repartir los impuestos entre los que corresponden a la nación y los que atañen a los departamentos o provincias, pensando, en realidad en un Estado federal, terminan —sin quererlo— configurando un sistema de financiación unitario o único donde todos los tributos son de la nación, y, en consecuencia, únicamente la nación tiene poder impositivo para regular, administrar y recaudar impuestos.

La realidad señalada se trasparenta cuando se examina la regulación de las rentas municipales hasta 1860, fruto de que el sistema de financiación municipal es una prolongación del definido por la República de Colombia en 1825 y de que el Ecuador republicano, que venía aplicándolo, lo consagra de manera explícita en la legislación del país de 1837

(Ley de Recaudación, Inversión y Arreglo de las Rentas Municipales de 1 de abril de 1837). La República de Colombia se ajusta, como se hizo mención, al proyecto militar bolivariano de Estado nacional unitario y centralizado, y bajo ese andamiaje de forma de Estado se emite la Ley sobre Establecimiento, Inversión y Administración de Rentas Municipales de 11 de abril 1825, en la cual es el Congreso Nacional el que se arroga el derecho de disponer de poder fiscal para establecer, modificar y suprimir los tipos impuestos que son municipales, así como aumentar o disminuir los gravámenes locales, sin que los municipios dispongan de competencias legislativas para proceder en el sentido indicado. Pues bien, a pesar de que las élites regionales del Estado ecuatoriano no es lo que buscan, imbuidas de ideas federales descentralizadoras de la gestión de las finanzas públicas, acogen y replican dicho modelo de sistema de financiación unitario hasta el período garciano, en donde se lo modifica, lo cual lleva a concluir que, en los orígenes del Ecuador republicano, no hay ningún grado de descentralización política, en razón de que el Estado central, responsable del gobierno de la nación, es el único dotado con poder fiscal para fijar los impuestos nacionales y municipales.

¿Cómo entender que las élites provinciales, sobre todo las de Guayaquil y Cuenca, acepten que sea el Congreso Nacional el que disponga de prerrogativas para normar, administrar y recaudar los impuestos nacionales y municipales? La explicación descansa en que, en virtud al mentado pacto social de inicios del Ecuador republicano, las élites regionales controlan la normativa nacional y gobiernan el país por medio del Poder Legislativo. Por otra parte, y en lo atinente a los impuestos de la nación, la aberración que deliberadamente se introduce al referido modelo de sistema de financiación unitario por parte de las élites regionales, especialmente de Guayaquil y Cuenca —puesto que las de Quito se esfuerzan por salir de la trampa fiscal inserta—, es que todas las leyes de hacienda pública del período de estudio (1830-1875), esto es las de 1830, 1851, 1855, 1863 y 1875, contemplan la potestad de las provincias de administrar y recaudar los impuestos nacionales.

Es decir, si bien la nación conserva la facultad legislativa de *normar los tributos nacionales*, desde el Congreso Nacional —donde las élites regionales tienen el control y gobiernan— *se promulgan leyes de hacienda pública que ceden a las provincias la autoridad para administrar y recaudar los impuestos de la nación*. Los gobernadores, máxima instancia política, económica y financiera de las provincias, y como tal, jefes de la hacienda pública provincial

y al que debe rendir cuentas las contadurías y tesorerías de la provincia y municipales, son quienes tienen el atributo de gestionar las finanzas públicas nacionales en su espacio territorial y de aprobar la designación de los colectores de rentas nacionales. La diferencia entre las indicadas leyes de hacienda pública es que, la que corresponde al segundo mandato de Gabriel García Moreno, o sea la de 1875, es una norma que marca que las provincias pasan a ser parte de la arquitectura administrativa del Estado central y, por tanto, los gobernadores son nombrados por el Poder Ejecutivo.

La experiencia histórica del país, así como el análisis para épocas recientes de otros países (Alemania y España), donde por supuestas razones de efectividad y eficiencia la nación acude a descentralizar la gestión y recaudación de impuestos nacionales, ha resultado ser prácticas malogradas; esto parece no ser aconsejable ni en el caso de que exista poder fiscal concurrente de la federación y de los estados para poder gravar el mismo tipo de impuestos y que sean los llamados a recaudar la totalidad de los tributos y a transferir luego la parte que le corresponde a la federación, bajo el argumento de que es la modalidad más óptima de gestión para generar ahorro de costos. Lo cierto es que, con ello, como ocurre en el Ecuador de los años en cuestión, pero tal parece que se replica en otros lugares, como señala Sáenz, se da pábulo para que las élites regionales prefieran los intereses provinciales a los de la nación, sin que, además, se evite la necesidad de que la nación se reserve la competencia de auditar y supervisar la administración y recaudación realizada por las provincias de impuestos nacionales, duplicando funciones y aumentando costos, como es el caso del país, donde el Estado central recurre permanentemente al Tribunal de Cuentas (antecedente de la actual Contraloría) para tratar de remediar el crónico descubierto de la renta fiscal nacional, como secuela del referido manejo descentralizado de los impuestos del Estado central:

El sistema de administración descentralizada alemán ha obtenido numerosas críticas debido a su “complejidad, duplicación de funciones y escasa economía de medios”, lo que motiva una “insuficiente persecución de fraude fiscal, la lentitud en el desarrollo de los procedimientos tributarios, el uso de prácticas de liquidación e inspección diferenciadas y, en definitiva, la preferencia de los intereses particulares del *Land* (estado) en el desempeño de sus funciones en perjuicio de otros de carácter general” (Sáenz, 2014: 119-120).

Ahora bien, como se anticipó, la situación de que los impuestos nacionales y municipales sean manejados por el Congreso Nacional da un giro en la época garciana con la promulgación de las Leyes de Régimen Municipal de 1861 y 1863⁵¹ que, por un lado, norman la clase de impuestos que conforman la renta municipal; y, por otro lado, confieren a los municipios capacidad legislativa para, mediante “*acuerdos u ordenanzas*”, expedir, con carácter de “*fuerza obligatoria*”, las “*disposiciones convenientes para la administración, recaudación e inversión de las rentas (municipales)*” (art- 37 y numeral 15 del art. 30 de la Ley de Régimen Municipal de 11 de junio de 1861). Los impuestos que conforman las rentas municipales son los siguientes:

1.- Los impuestos que ellas establezcan sobre las casas, almacenes, tiendas, bodegas y pulperías en que se vendan efectos de comercio, bebidas, medicamentos y comestibles; 2.- Los impuestos sobre los pesos y medidas, y las multas que se exijan a los que usaren pesas y medidas que no están con la marca señalada por la Municipalidad; 3.- Los impuestos sobre los teatros, casa de juego permitido y los espectáculos públicos; 4.- Los impuestos sobre las aguas que se conduzcan de los acueductos públicos a las casas de los particulares; 5.- Los impuestos sobre las reses que se maten para el abasto público; 6.- Los impuestos sobre las bestias o embarcaciones cargadas de mercancías, frutos o víveres que deban consumirse en el cantón; 7.- Los impuestos sobre las patentes que deban recibir los profesores, industriales y artesanos, para ejercer su profesión, industria o arte; 8.- Los impuestos sobre la introducción de aguardientes y bebidas alcohólicas, así extranjeras como del país; 9.- Las multas que impongan las autoridades competentes por faltas o transgresiones de las leyes, los reglamentos o bandos de policía; 10.- El producto íntegro de la contribución subsidiaria; 11.- La contribución anual de uno a ocho reales que puede imponerse, donde convenga, a los padres de familia, conforme a sus haberes para el fomento de la instrucción pública; Único.- No pagarán derecho municipal de ninguna clase la sal y las bestias que la conduzcan. Esta disposición comprende la sal extranjera (art. 60 de Ley de Régimen Municipal, de 11 de junio de 1861).

51 La Ley de Régimen Municipal de 9 de octubre de 1863 es básicamente la misma que la de 1861 pero, en la primera, se hace hincapié de la necesidad de ajustar su contenido a la Constitución de 1861 que establece que los gobernadores provinciales son elegidos y no designados por el poder Ejecutivo, y, adicionalmente, se remarca por un lado, el papel de los gobernadores provinciales, jefes políticos cantonales y tenientes políticos parroquiales de censores políticos de los acuerdos u ordenanzas de las Juntas Provinciales, Concejos Cantonales y Concejos Parroquiales; y, por otro lado, se subraya la cadena de poder político provincial por la que el jefe político cantonal está en capacidad de vetar los acuerdos parroquiales y el gobernador las ordenanzas municipales.

Es claro, por tanto, que, en la primera presidencia de Gabriel García Moreno, como fruto del segundo pacto social entre las élites regionales que consolida el Estado oligárquico terrateniente, a cambio de la aceptación de la descongestión del gobierno y las finanzas públicas provinciales, recién se consigue cuajar un mayor grado real de descentralización política y se da un paso adelante en la línea de inclinarse por la segunda forma *dual* de sistema de financiación de las finanzas públicas, que consiste, como quedó dicho, en que *los gobiernos de la nación y municipales se reparten los impuestos del país, sobre los que ejercen todas las competencias legislativas para regular, administrar y recaudar los gravámenes.*

No obstante, mientras se da un salto sustancial en la separación entre las administraciones políticas y financieras —estas últimas son la regla para medir el nivel efectivo de descentralización política— de la nación y los municipios, las mismas leyes de régimen municipal que consagran la división precedente atan la censura política del contenido de las ordenanzas municipales al examen del gobernador de la provincia, jefes políticos cantonales y tenientes políticos parroquiales responsables de su promulgación para su pleno cumplimiento. Es decir, el tinte difuso de la forma de Estado del Ecuador republicano vuelve a empañar el sistema de financiación de las finanzas públicas, pues, nuevamente, van a encontrarse las visiones contrapuestas del tipo de Estado de las élites de Guayaquil y Cuenca, que propugnan ideas federales descentralizadoras, con la óptica de las élites de Quito de una clase de Estado-nación unitario y centralizado.

En consecuencia, desde la perspectiva de las primeras, el sistema de descongestión de las finanzas municipales aprobado calza armónicamente con el andamiaje de unas provincias también separadas y con autonomía-soberanía para gestionar la renta provincial, y donde el gobernador se convierte en la máxima autoridad política y jefe de la hacienda pública de la provincia, para lo cual la Constitución de 1861 todavía mantiene que los gobernadores sean elegidos y no formen parte de la estructura administrativa del Estado central; en contraposición, es innegable que, desde el prisma de las élites quiteñas empeñadas en lograr que las provincias sean prolongación del Gobierno central y los gobernadores nombrados por el poder Ejecutivo, carece de consistencia que estos sigan cumpliendo el papel de jefes de la hacienda pública provincial y, por tanto, que de su criterio dependa la expedición y ejecución de las ordenanzas municipales, ya que se rompe con el principio *dual* de

poder fiscal encaminado a que municipios, independiente del gobierno de la nación, puedan normar, administrar y recaudar los impuestos del cantón. A continuación, se destaca la función que cumplen los gobernadores, jefes políticos y tenientes parroquiales en la promulgación de los acuerdos u ordenanzas municipales:

Art. 8.- El Gobernador en la provincia, el Jefe Político en el cantón y el Teniente Político en la parroquia son los encargados de la sanción, promulgación y ejecución de los acuerdos que conforme a la Constitución y las leyes dicten las Corporaciones municipales; y en el ejercicio de tales funciones son considerados como empleados municipales. Art. 9.- Las Corporaciones municipales, encargadas de la administración de los intereses que corresponden a los comunes, son las Juntas Provinciales, los Concejos Cantonales y los parroquiales. Art. 13.- Luego que terminen las sesiones en cada reunión ordinaria y extraordinaria de una Corporación municipal, el Presidente de ella dirigirá al gobernador, jefe político y teniente político, en su caso, una relación de los acuerdos y providencias que hubiese dictado. Art. 43.- Aprobado un acuerdo u ordenanza por la Corporación municipal, debe esta pasarla por duplicado al gobernador, jefe político o teniente político, firmado por el presidente y el Secretario. Art. 44.- El gobernador, el jefe político o el teniente, deben rehusar la ejecución de un acuerdo, y devolver un ejemplar con sus observaciones a la Corporación municipal, cuando sea contrario a la Constitución o las leyes, perjudicial a los intereses del común o carezca de los requisitos legales. Art. 46.- Luego que el Gobernador, el Jefe Político o el Teniente manden a ejecutar el proyecto de acuerdo, devolverán uno de los ejemplares a la Corporación municipal y archivarán el otro, sacando una copia que elevarán al Ministerio del Interior por el conducto respectivo. (Ley de Régimen Municipal de 11 de junio de 1861).

La Constitución de 1869 del segundo período presidencial de Gabriel García Moreno rompe con el segundo pacto social de las élites regionales para cimentar el Estado oligárquico terrateniente, y expresa y retoma de manera nítida el pensamiento de la clase terrateniente-comercial quiteña de plegar en la dirección de fortalecer el Estado nacional unitario y centralizado, por lo que consagra la figura de que las provincias son parte de la administración del Estado central y los gobernadores son nombrados por el poder Ejecutivo; circunstancia que pone aún más en evidencia la incoherencia de un modelo *dual* de financiación de las finanzas públicas nacionales y municipales con el paradigma de conservar sean los gobernadores, jefes políticos y tenientes políticos como censores políticos y filtro para expedir y ejecutar las ordenanzas municipales.

A la situación anterior se añade que, con la mentada Constitución, se profundiza la centralidad de la administración y recaudación de los impuestos nacionales, por lo cual las élites de Guayaquil y Cuenca —que venían obstinadas en extender en el tiempo la modalidad descentralizada de gestión y recaudación de la renta nacional en sus respectivos territorios para tener control patrimonial de sus rentas fiscales provinciales y estar en condiciones de poder determinar su aporte a la renta fiscal de la nación— sienten que su afectación les ocasiona esta vez un daño estructural, por cuanto el Estado central les arrebató la provincia como horizonte de gobierno y dominación política y, además, les despoja de recursos públicos propios e independientes de la asignación discrecional del Gobierno central para poder impulsar sus particulares planes de desarrollo regional.

Entonces, en el año de 1869 se asiste al proceso acelerado de ir hilvanando una arquitectura institucional que, desde la otra punta extrema con la que se construye el Estado-nación, se suprime la autonomía de la provincia para autorregularse y la esquilma prácticamente de la renta fiscal provincial para ser actora protagónica de su propio progreso, con lo cual se desconoce la máxima de Hamilton acerca de que la grandeza de la nación descansa en el desarrollo de sus estados o, en términos del Ecuador, de sus provincias. El reducir los recursos del desarrollo de la provincia a las endeble rentas municipales conduce, como se ve en este estudio, a que el Estado central proceda a quitarles a los cantones competencias —por ejemplo, la educación pública— por insuficiencia de renta municipal, para estar en capacidad de gestionarla, o bien ya, para épocas recientes, que, por la misma razón de falta de ingresos (impuestos), el Gobierno central transfiera competencias a los diferentes niveles de gobiernos descentralizados autónomos y que para su financiación el país adopte el sistema *mixto* de finanzas públicas, en tanto establece fuentes de financiación exclusivas para dichos niveles de gobierno locales (o sea, no concurrentes), pero, adicionalmente, reconoce a estos diferentes maneras de participación en los impuestos que recaba el Estado central, ya sea como transferencias estatales o cediéndoles todo o parte de los tributos que corresponden al Gobierno nacional.

Este régimen de financiación mixto del Estado nacional, dependiente, como se destaca, de su pasado histórico, transparenta una fuerte anomalía que denota otra vez el carácter errado de la conformación del Estado-nación, y la misma se expresa en el sentido de que, como la

ciudadanía percibe directamente al Estado central como el que costea las competencias transferidas, a los diferentes niveles de Gobierno local les resulta políticamente conveniente imputar al Gobierno nacional las deficiencias en la calidad de los servicios públicos territoriales, debido a problemas de responsabilidad de financiación del Estado central. Es decir, en tanto los gobiernos locales no tengan competencia legislativa concurrente para decidir sobre tipos de impuestos representativos —por ejemplo, renta o IVA—, que les confiera tener *responsabilidad fiscal para proveer de ingresos (tributos)*, a fin de financiar el gasto público que representa asumir la ejecución de determinados servicios públicos, conduce a fácilmente evadir su compromiso sobre la calidad de servicios públicos locales a competencias transferidas sin los suficientes recursos para hacerse cargo.

El fenómeno previo no es la única consecuencia de la postura radical de dejar a la provincia sin una adecuada renta fiscal para asegurar responsabilidad tributaria y de gasto público sobre los servicios públicos que decidan crear, sino que, igualmente, al verse las élites provinciales desposeídas de recursos públicos territoriales para transformar su economía y sociedad regional, van —desde 1869— a ahondar la práctica política de capturar el poder del Estado central para aplicar políticas públicas con sesgo regional. De tal suerte, en sentido opuesto a lo que la literatura académica sostiene respecto de que el cuño regional del Estado central obedece a rezagos del Estado oligárquico terrateniente, que tenderán a difuminarse, a medida que la burguesía nacional consolida su poder en el territorio de la nación y el Estado nacional se fortalece. Ocurre, no obstante, que sucede lo contrario pues, como síntoma del sistema de financiación del Estado-nación, que despoja de recursos públicos significativos a los Gobiernos locales, con cada doblez en la dirección de acentuar el carácter de Estado nacional se incentivan las expectativas de las élites provinciales de captar el Gobierno nacional para usar la renta fiscal nacional, a fin de implementar políticas públicas regionales. Se inserta, a continuación, el discurso habitual sobre la permanencia de los signos regionales que caracterizan el Estado-nación:

El avance de la burguesía sobre las instancias de poder regional no se había producido mediante un enfrentamiento total, sino mediante el compromiso con el latifundismo que se trataba de una *clase regional* sin la capacidad de la burguesía, la *clase nacional*, para hacerse de la dirección política del conjunto del país. Solo en 1895, cuando cambiaron los papeles y la burguesía

pudo ya ser el principal referente social del proceso, el triunfo liberal se dio. Puede resultar conflictiva la caracterización de la burguesía ecuatoriana como *clase nacional*. Al caracterizarla como *clase nacional* no se le adjudica, ni mucho menos, la capacidad histórica de liquidar los rasgos precapitalistas de la sociedad de una vez, rearticular la marcada regionalización, promover una cultura nacional de raíz popular, abrir la posibilidad de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. La burguesía fue una *clase nacional* en la medida en que rompió la vigencia del Estado oligárquico terrateniente y cumplió varias tareas en la consolidación nacional del Ecuador. Las reformas liberales modernizaron el Estado, pero no se limitaron solamente a un esfuerzo por robustecer la autoridad del poder central, frente a las instancias locales descentralizadas controladas por los señores de la tierra, sino que se orientaron hacia una separación creciente de la Sociedad Civil y el Estado. (La) *Revolución* fue la burguesía, pero su dirección política no asumió caracteres hegemónicos: por una parte, la mantención del poder terrateniente, y por otra, la presencia de una movilización de sectores populares y medios. Lo cual significó un límite en la capacidad de la burguesía para establecer su hegemonía desde un primer momento. La Revolución Liberal no desmanteló las bases del poder terrateniente. Eso se debió al carácter mismo de la burguesía comercial y bancaria, a su estrecha imbricación con el latifundismo costeño y a la efectiva resistencia de los terratenientes del altiplano con quienes terminó por negociar. En vez de una vía *democrática* de constitución del Estado moderno, en el Ecuador se dio un *camino prusiano*, de lenta transformación y permanente compromiso con los grupos más atrasados de la sociedad (Ayala, 2002: 205-207).

Sin embargo, la interpretación precedente se resquebraja bastante cuando se examina y constata que la propia burguesía comercial y bancaria con la Revolución Liberal aplica un programa de gobierno inflacionario destinado a favorecer sus intereses regionales en detrimento de la integración, ampliación y estabilidad del mercado interno nacional. Es decir, el corte y proyección de las políticas públicas del liberalismo muestra a una burguesía comercial y bancaria del litoral más circunscrita en aprovechar el poder del Estado central para diseñar una política monetaria y fiscal expansionista para depreciar la moneda nacional y proteger sus negocios de exportación cacaotera, así como utiliza la renta fiscal nacional para apalancar el crecimiento de la banca costeña en estrecha ligazón política con el Estado, que en concentrarse en propiciar instituciones económicas inclusivas tendientes a asegurar la articulación, expansión y estabilidad del mercado interno, tan indispensable para dar aliento al programa exportador productivo manufacturero

y agropecuario en el cual se enfoca la clase terrateniente-comercial de la región norcentral del altiplano. La pugna por el control del Estado-nación no disminuye con el ascenso de la clase nacional exportadora y bancaria del litoral, precisamente porque su programa político de gobierno mira por sus ventajas regionales que por reforzar la institucionalidad de la nación.

La nación queda otra vez desprotegida y postergada, porque se utiliza la plataforma del poder del Estado central, responsable del Gobierno nacional, para generar políticas públicas con prisma regional, y si a ello se suma que el Congreso Nacional es, también, una función de poderes regionales, se tiene un escenario político en donde los poderes Legislativo y Ejecutivo se refuerzan recíprocamente para levantar espacios de defensa de intereses regionales. No es de extrañar, por tanto, que la lucha por el poder político del Gobierno central sea reñida, porque en vez de ser el Estado central el medio para construir y fortalecer la institucionalidad de la nación, en ausencia de niveles de Gobierno local que gocen de autonomía para autorregularse y estén dotados de poder tributario para gestionar rentas fiscales adecuadas que posibiliten sustentar sus planes de desarrollo regional, los poderes Legislativo y Ejecutivo se transforman en mecanismos para propiciar objetivos regionales con el soporte de una renta fiscal nacional.

La mala construcción del Estado-nación que enfrenta en estéril pugna la región con la nación vuelve frágil e insostenible la institucionalidad de la nación (normas, organismos y burocracia), pues esta es constantemente diseñada y rediseñada para que responda a intereses regionales. De lo visto se desprende que, para salir del atolladero se vuelve preciso crear instituciones inclusivas que patrocinen y den sostenibilidad a la nación. Esto es, *instituciones políticas inclusivas* que atiendan los provechos de la nación a la par que los de la región, que propicien una normatividad que mire por asegurar ventajas de la nación, al igual que garantías de las provincias, que generen organismos que tengan como misión velar por instituciones democráticas y plurales de la nación, así como de la región, y que coadyuven a la formación de una burocracia estable y profesional, incorporada al servicio de los intereses de la nación, y de los Gobiernos locales, por sus méritos medidos por resultados antes que por títulos académicos.

Pero, con el mismo espíritu *dual*, crear *instituciones económicas inclusivas* que se concentren, como es el caso de la Inglaterra de la Revolución

Industrial, en fomentar el progreso *productivo* emprendedor y empresarial en los diversos campos de la economía, y donde el *desarrollo del comercio externo e interno* y de la *banca* estén *subordinados* a la promoción renovadora y permanente de la *producción territorial*, en razón, como se reitera otra vez, de que de la expansión de la región se desprende la grandeza de la nación.

Negocios que prosperen en función de regular reglas abiertas y comprensivas de mercado, y no amañadas para crear iniciativas monopólicas apadrinadas por el Estado (Acemoglu y Robinson, 2012: 229-253). Tanto Adam Smith como Max Weber se complementan para ilustrar, con sus respectivos análisis históricos, la perversión que acarrea la injerencia del Estado central, que, nuevamente se enfatiza, es el responsable del gobierno de la nación y de cimentar instituciones económicas inclusivas, para distorsionar el mercado y favorecer a grupos de presión, generando monopolios.

Por un lado, Smith resalta que la depresión económica por la que atraviesa la Inglaterra de fines del siglo XVIII responde al mercantilismo impulsado por los reyes —léase el Estado—, que protegen celosamente las actividades comerciales y productivas con carácter monopólico, asfixiando, con ello, la economía al traer la ruina de la mayoría de comerciantes y productores no favorecidos por la Corona, por lo que concluye que la “causa de la riqueza de las naciones” radica en el “trabajo productivo” y no en la cantidad de metales preciosos acumulados como efecto de la acción de grandes empresas concebidas y organizadas como monopolios reales. Más mercado es la causa de la riqueza de las naciones (Smith, 1976).

Por otro lado, Weber precisa aún más el examen precedente, al señalar con claridad que el mercantilismo de ninguna manera es “el punto de partida del desarrollo capitalista, sino que este tuvo lugar primero en Inglaterra... (por parte) de una capa de empresarios que había prosperado independiente del poder de Estado, después del fracaso de la política monopolístico-fiscal de los Estuardos en el siglo XVIII (que encontró) apoyo sistemático del Parlamento” (Weber, 2004: 1055). El Estado central que se encausa a regular la creación de negocios y que como producto no de la libertad de la competencia del mercado, verdadero motor del cambio económico, social y político, en realidad no aboga por la fortaleza de la nación y, tal como vuelve a insistir Weber refiriéndose a la Inglaterra a fines del siglo XVIII, a lo que da lugar es a un “capitalismo irracional”:

Por última vez se enfrentaron aquí en lucha abierta los capitalismo irracional y racional: el capitalismo orientado en el sentido de las oportunidades fiscales y coloniales y de los monopolios estatales, y el que se orientaba hacia las oportunidades del mercado, que se buscan automáticamente, de dentro a fuera, en virtud de las realizaciones mercantiles propias (Weber, 2004: 1055).

La incertidumbre que causa inseguridad en la toma de decisiones por parte de actores sociales obedece a que las clases sociales no consiguen pactar instituciones políticas y económicas inclusivas, que fijen reglas generales de propiedad y competitividad, y donde el Estado central no incide en generar un marco normativo que sesga y oprime derechos y privilegios, sino que garantiza la presencia de mercados (de bienes, trabajo y monetario-financiero) en donde se compite por precios y calidad con miras a que el cambio y buen desempeño económico sea fruto de la capacidad de innovación y de emprendimiento de la población (North, 2007).

2. La fragmentación política del territorio de la provincia y la pérdida de efectividad por economía de escala de la planificación del desarrollo territorial de los gobiernos locales, fruto de una provincia asumida como apéndice del Gobierno central en el territorio

Así como la suerte de la nación es dependiente de la fortaleza de los estados o provincias, la consolidación del Estado-nación no puede edificarse en detrimento de las provincias, y, sin embargo, estas, como resultado del inútil jaloneo histórico entre el afianzamiento de la nación o de la provincia, terminaron siendo reducidas a apéndice del Estado central en el territorio.

Con ello se tira por la borda y se deja de aprovechar el espacio provincial, construido históricamente a una escala territorial adecuada para planificar, con criterios de economía de escala, el desarrollo regional, y, por tanto, se desvirtúa y contrae a nivel cantonal y parroquial la formulación de políticas públicas territoriales y la gestión del progreso regional.

La fragmentación territorial en la definición de objetivos y resultados del desarrollo local se tratará de reparar con los años, estableciéndose instancias de coordinación de planificación provincial, pero que, no obstante, de todas maneras se miran como forzadas y artificiales porque los gobiernos cantonales y parroquiales presionarán para imponer

su autonomía local y aducir su competencia para hacer primar los objetivos de su planificación territorial (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010).

El espíritu del proceso histórico que contrapone la provincia a la nación se replica cuando se discierne la relación jurídica que debe existir entre la provincia y los municipios cantonales y entre estos y las parroquias. También, aunque con una densidad conflictiva menor, se asiste, desde dos posturas extremas, a la construcción y deconstrucción de la institucionalidad cantonal y parroquial.

De una parte, será la clase terrateniente-comercial quiteña la que defiende que la *tríada provincia-municipios cantonales- y municipios parroquiales* debe ser indisoluble y formar parte de la estructura administrativa del Estado central.

De otra parte, las élites de Guayaquil y Cuenca serán las que, igualmente, sostengan que la *tríada provincia-cantones-y parroquias* debe ser imperturbable pero, en esta ocasión, no debe ser parte de la organización administrativa del Gobierno central sino gozar de autonomía-soberanía.

Hay, sin embargo, un elemento en común entre ambos enfoques, que se mantiene hasta el período garciano. Las élites regionales están de acuerdo con que debe existir un fuerte vínculo programático, de gestión y evaluación de los resultados entre los niveles de gobierno provincial, cantonal y parroquial, razón por la cual —como quedó señalado— el gobernador provincial debe cumplir el papel de censor político de los acuerdos u ordenanzas de los municipios cantonales, mientras que el jefe político cantonal debe cumplir con esa misma responsabilidad con respecto a las decisiones de los tenientes políticos parroquiales.

De esta manera, se garantiza que la provincia sea el espacio territorial pertinente para abocar conocimiento y resolver los asuntos de desarrollo regional. Situación que se empieza por resquebrajar en el primer mandato de Gabriel García Moreno, y que, definitivamente, se rompe en su segunda presidencia, que constituye el punto de inflexión, pero, antes de analizar esto, se expondrá con mayor detalle cómo se llega a la postura previa de concordar la necesidad de coordinar y articular históricamente los mentados tres niveles de gobierno local.

En la etapa floreal (1830-1845), que refleja la visión de Gobierno de la clase terrateniente-comercial quiteña, el pacto social de las élites regionales que subyace en la Constitución de 1830 empieza por marcar que

hay únicamente Concejo Municipal en las capitales de provincia (art. 56 de la Constitución de 1856), y trasunta el sentir de la clase terrateniente acerca de que debe ser la provincia la unidad territorial en la que se asienta la sede del Gobierno municipal, con la misión de proponer al poder Ejecutivo las disposiciones pertinentes para mejorar la administración provincial o local en su territorio, de manera articulada e integral.

No obstante, la mención de los ministros del interior, que comienza a ser reiterativa, es que la autoridad provincial, esto es *el gobernador, al asumir competencias de gobierno que atañen a la nación y a las municipalidades, no presta atención suficiente y adecuada a los requerimientos locales*, tanto más que no hay un régimen especial municipal que establezca sus responsabilidades y le asigne una renta municipal para poder cumplirlas, y por tanto recomiendan al Congreso Nacional se ponga en vigencia la ley de la República de Colombia *Sobre Establecimiento, Inversión y Administración de las Rentas Municipales de 11 de abril de 1825* (Memoria del Ministro del Interior de 1833).

La Constitución de 1835 persigue desligarse del citado pacto social y generar bases a favor de Estado-nación centralizado, y en este marco normativo entra en contradicción al aceptar y dar paso a demandas como la precedente, de ir sentando la separación entre la instancia de Gobierno político del Estado central a cargo de la nación y la que tenga a cargo la administración de los asuntos municipales o locales de nivel provincial; no obstante, el mandato de Vicente Rocafuerte — sensible a planteamientos federalistas descentralizadores de las élites de Guayaquil y Cuenca— da curso a dos normas que van en la línea de subrayar y sancionar:

- a. Por un lado, mediante la *Ley que arregla el Régimen Político y Económico de las Provincias de la República de 18 de agosto de 1835*, define la autonomía provincial en relación con el Gobierno central; y,
- b. Por otro lado, mediante la *Ley sobre Recaudación, Inversión y Arreglo de las Rentas Municipales de 1 de abril de 1837*, decreta flexibilizar el nexo entre el Gobierno provincial y el municipal provincial y cantonal, al poner en vigencia la indicada norma promulgada por la República de Colombia.

Es importante detenerse a examinar el contenido de ambas leyes, pues en la primera de ellas se disponen dos medidas trascendentes para el diagnóstico en cuestión.

Primero, se consagra la perspectiva de que, aun en el horizonte federalista descentralizador de los Gobiernos locales, debe existir la ligazón de dependencia entre el corregidor o jefe político cantonal y el gobernador provincial; y, segundo, al concejo municipal provincial anteriormente constituido para enfocarse en el gobierno local territorial y presidido por el gobernador, se agrega la presencia de concejos municipales cantonales, en los lugares que acuerde el Poder Ejecutivo, presididos por el corregidor, y para ambos niveles de gobierno municipal se definen rentas municipales por medio de la norma de 1837, que reactiva los impuestos definidos en la ley colombiana de 1825.

El tercer momento de la trayectoria histórica del régimen municipal en la etapa floreana acontece en la segunda presidencia del general Juan José Flores (1839-1845), donde ocurre un paso hacia adelante en la dirección de robustecer la forma de Estado-nación centralizado, luego de la experiencia de la administración de Vicente Rocafuerte, que camina en sentido opuesto. En 1841, como preludeo a lo que va a confirmar la Constitución de 1843, el ministro del Interior se pronuncia en la línea de que el régimen municipal debe ser una prolongación de la estructura administrativa del Estado central, y este acomodo se permite pedir que sea recogido por el Congreso Nacional (Memoria del Ministro del Interior de 1841). La referida Constitución llamada por Rocafuerte, entre otras cosas, *Carta de la Esclavitud*, por lo que se va indicar, elimina los concejos municipales cantonales y crea el concejo provincial para atender los asuntos de administración municipal o local en el territorio de la provincia de manera ensamblada y holística, es decir, se da un paso atrás para volver al espíritu de lo señalado en la Constitución de 1830.

Luego de los sucesos reseñados concluye la época floreana y se pone término al dominio político de la clase terrateniente-comercial quiteña, y son las élites de Guayaquil y Cuenca —en especial la primera— las que acceden al control del Gobierno central posterior a la Revolución Marcista. Este período marca el cuarto momento del desenvolvimiento institucional del régimen municipal, que ahonda la tendencia a la separación entre la provincia y Estado central y entre la provincia y las corporaciones municipales, responsables del Gobierno local cantonal y parroquial en el contexto de ideas federalistas descentralizadoras.

Aun así, y a pesar de que, como se acaba de señalar, se persigue ir cortando los lazos que unen la jurisdicción de la administración central o nacional con el sistema municipal, de todas maneras las élites regionales de

Guayaquil, Quito y Cuenca comparten la idea medular de la *centralidad de la provincia* para vincular en su estructura organizacional la direccionalidad y competencia del Gobierno político y económico en el ámbito de todo el territorio provincial y, por esta razón, concuerdan que el presidente del Concejo Municipal Cantonal someta a aprobación del gobernador provincial sus decisiones y resoluciones, así como también que el presidente del Concejo Municipal parroquial acepte la censura política de sus acuerdos por parte del teniente político parroquial y del jefe político cantonal, puesto que este último es el “agente natural e inmediato del gobernador” (Ley de Régimen Político, de 15 de agosto de 1851).⁵²

52 La Ley de Régimen Político de 15 de agosto de 1851, enmarcada en el período marquista, posibilita entender que el pensamiento federalista o descentralizador de la provincia respecto del Estado central no se hace extensivo a la provincia con respecto a sus cantones y parroquias donde, más bien, se remarca la necesidad de la centralidad de la provincia y, por tanto, la insistencia de que el gobernador sea el jefe político y económico en todo el territorio provincial. En efecto, los siguientes artículos de la mentada ley dan cuenta de la situación descrita: “Art. 1. En cada capital de provincia residirá un magistrado con el nombre de gobernador. Art. 2. Los gobernadores son agentes naturales e inmediatos del Poder Ejecutivo. Art. 3. En todo lo perteneciente al orden y seguridad de la provincial y a su gobierno político y económico los gobernadores son jefes superiores de ella, y les están subordinados todos los funcionarios públicos, corporaciones y personas, de cualquiera clase y denominación que sean, así civiles como militares y eclesiásticos. Art. 6. Corresponde a los gobernadores: numeral 26. Visitar los archivos de las asambleas municipales, de las Municipalidades y Concejos parroquiales, y examinar la inversión de sus rentas. numeral 27. Oír y resolver, con aprobación del Poder Ejecutivo, los acuerdos de los Concejos Municipales. numeral 29. Ejercer la autoridad gubernativa y económica en la dirección y administración de las rentas nacionales y cobranzas de débitos. Art. 15. Cada cantón será regido por un Jefe Político, que es el agente natural e inmediato del Gobernador. Art. 17. En todo lo perteneciente al orden y seguridad del cantón y a su gobierno político y económico, los jefes políticos son jefes de él, y les están subordinados los funcionarios públicos de cualquier clase y condición. Art. 19. Son atribuciones de los jefes políticos: numeral 4. Hacer observaciones dentro de veinticuatro horas o disponer que se promulguen y ejecuten los decretos y resoluciones de la Municipalidad y ordenar lo conveniente para su cumplimiento. Art. 22. Cuidar que las Municipalidades cumplan con cuanto se les encarga en las leyes. Art. 26. En cada parroquia y sus anejos habrá uno o más tenientes políticos, a juicio de la asamblea cantonal. Art. 27. Los tenientes parroquiales son agentes naturales e inmediatos de los jefes políticos, a quienes están subordinados en lo político. Art. 29.- Son atribuciones de los tenientes parroquiales en sus respectivas parroquias: convocar extraordinariamente, cuando lo tengan a bien los concejos parroquiales: hacer observaciones dentro de veinticuatro horas a las disposiciones que estos deben pasarles según la ley, o mandar que se cumplan, dando las ordenes convenientes para su observancia (Ley de Régimen Político de 15 de agosto de 1851).

La seria discrepancia entre las élites de Guayaquil y Cuenca con relación a las élites de Quito se expresa en que, para la clase terrateniente-comercial quiteña, la provincia debe ser parte de la estructura administrativa del Gobierno central pero, hasta lo que se lleva dicho, coinciden con las élites del litoral y del austro acerca de la centralidad de la institucionalidad provincial.

La clase terrateniente guayaquileña y del austro, en cuanto al alcance de sus ideas sobre la gestión política y económica de las provincias, llegan hasta a apadrinar, teniendo presente que son partidarias de la centralidad de la provincia, que las municipalidades cantonales y parroquiales estén simplemente dotadas de *capacidad operativa* para decidir sobre sus respectivos Gobiernos locales, y, para el efecto, la ley les fija una renta municipal, reservándose el Congreso Nacional, esto es, el Estado central responsable del gobierno de la nación, la facultad legislativa de poder tributario sobre dicha renta municipal.

De ninguna manera se trata de avanzar al estadio de desligar el gobierno político y económico de las municipalidades con relación al gobierno de la provincia, y, sobre tal visión existe, como se expresó, consenso con respecto a las élites quiteñas. Dado lo anterior, y recordando que el grado de descentralización política está directamente vinculado con la forma que asume el sistema de financiación de las finanzas públicas, se debe establecer que hasta la Revolución Marcista el Estado ecuatoriano se encuentra altamente centralizado, no obstante, la confrontación entre pensamientos dispares descentralizadores por parte de las élites de Guayaquil y Cuenca y centralizadores sostenidos por las élites quiteñas.

Desde el marco discursivo y no normativo, el planteamiento que abriga la Revolución Marcista sobre la problemática de la relación que debe guardar la provincia con el gobierno de la provincia encargado por igual de los asuntos nacionales y municipales o locales, se ilustra muy bien con el examen que efectúa el ministro del Interior de 1857:

Régimen municipal: después de conquistada la independencia respecto de la Metrópoli, todo el sistema administrativo establecido por la monarquía española ha venido a tierra. Solo los *Cabildos* han permanecido incólumes y continúan como representantes de los intereses comunales, con las apariencias exteriores de las *libertades locales*, que en realidad yacen ahogadas bajo el peso abrumante de la más perfecta y compacta centralización administrativa. El art. 140 de nuestra Constitución política se limita a que habrá Concejos Municipales y una ley que determinará los lugares donde deben

establecerse sus atribuciones, número, cualidades y duración de sus miembros. En consecuencia, la ley de régimen político organizó estas corporaciones y les dio el doble y anómalo carácter de concejos y agentes de los gobernadores de provincia, sacándolas de la esfera de acción que les es propia y poniéndolas bajo la dependencia estricta de esas autoridades. El hecho solo de haber incluido la organización del régimen seccional en la ley de régimen político, como si las corporaciones y autoridades locales entraran en el número de los agentes de la administración general, revela ya una extraña confusión de ideas de parte del legislador, confusión que queda comprobada hasta la evidencia, al recorrer y meditar las atribuciones concedidas a los Concejos Municipales. En efecto, todas esas atribuciones están reducidas a informar al gobernador de la provincia respectiva sobre las mejoras que pueden introducirse en la administración de varios negocios públicos, a proponer a la Gobernación o nombrar con su aprobación, las personas que deben servir los destinos locales, a admitir las renunciaciones de estos empleados y administrar las rentas de propios, arbitrios y de policía. La consecuencia de esta monstruosa desnaturalización del régimen seccional ha sido reducir los Concejos Municipales a la más completa inacción; pues careciendo de libertad para obrar, han preferido permanecer en quietud, antes que luchar, las más veces inútilmente, con las trabas que les embarazan el movimiento. Allí está, en mi concepto, la causa principal de ese estado de sopor y somnolencia que caracteriza a nuestras actuales Municipalidades, y de ese espíritu de sedición que, de vez en cuando, revelan. Hay perfecto acuerdo de pareceres en cuanto a la nulidad de esos Cuerpos pesados e inactivos que conocemos con el nombre de Municipalidades. Es una verdad vulgar que todo asunto es mejor dirigido por los que tienen en él un interés inmediato que por los que no tienen ninguno o lo tienen muy remoto. Este axioma que se halla al alcance de todas las inteligencias y que cuenta con el asentimiento general, ha sido olvidado al tiempo de organizar los Concejos Municipales. Entonces, ¿por qué no encomendar al cuidado de cada sección los intereses que le son propios y peculiares? De ese modo, no sucederá que los individuos que componen la administración general, destituidos de un interés inmediato en la buena marcha de los negocios locales, causen, con sus errores, inmensos males, de que ellos no participan, a los habitantes de una sección territorial que ninguna parte han tenido en esos funestos acuerdos. De ese modo, en fin, la ley de la responsabilidad llenará su magnífica misión de impulsar el progreso y procurar la mejora, haciendo recaer la pena en el que ha cometido la falta. Otra razón no menos poderosa para sancionar la descentralización administrativa es la imposibilidad que tiene el Gobierno general de adquirir un conocimiento perfecto de todos y cada uno de los negocios locales que se remiten a su decisión. Imponer este deber a la Administración nacional es abrumarla con una obligación que no es posible llenar y que solo sirve para distraer su atención de los asuntos generales, gravar con una responsabilidad que no está en su mano evitar, atraer sobre ella el descontento de los

pueblos y aumentar la inestabilidad, que es el mal de que adolecen nuestros Gobiernos. (La) independencia de las secciones (conlleva a otorgar) a las *Cámaras provinciales facultades bastante extensas para la creación de fondos municipales*; pues si a la presente no los poseen los Concejos, es porque las atribuciones que a este respecto tienen están muy restringidas y su ejercicio sujeto a embarazosas trabas. La repugnancia de los ciudadanos a erogar los impuestos es tanto menor, cuanto mayor es el convencimiento que abrigan de que las cuotas que se les obliga a pagar van a ser invertidas con pureza en objetos de utilidad común; y la administración municipal cuenta con la ventaja, no pequeña, de que obrando en un teatro más reducido puede ostentar sus beneficios más fácilmente a la vista de los interesados en su buena marcha y hacerles conocer que el producto de los impuestos con que se los grava no ha sufrido extravío o malversación alguna. Esta notable circunstancia y la de ser los funcionarios locales de elección popular y contar con la cooperación y buena voluntad de la mayoría de su provincia, facilitarán inmensamente la tarea de formar en cada una de las secciones un tesoro suficiente para proveer a sus necesidades. Entre las naciones modernas la de Inglaterra y los Estados Unidos son las que más han descentralizado su administración (Exposición del Ministro del Interior, relaciones Exteriores e Instrucción Pública de 1857: 12-22; énfasis añadido).

La cita en extenso del ministro del interior de 1857 ratifica el espíritu de la Ley de Régimen Político del período marcista, en donde se observa que las élites del litoral y del austro, que detentan el poder político del Estado central, hasta donde llegan es:

- a. Por un lado, a propugnar la descentralización de la provincia del Gobierno central; y,
- b. Por otro lado, a defender la *centralidad de la provincia* en la dirección política y económica del territorio provincial y una *descentralización operativa* de los municipios cantonales y parroquiales.

Hay, sin embargo, dos puntos en los que vale la pena hacer hincapié de la exposición lúcida del ministro del Interior: por una parte, aboga por la pertinencia de la referida descentralización operativa de las municipalidades o gobiernos locales, sustentando una argumentación muy contemporánea y recurrente para defender la aplicación de un modelo de gestión pública territorial descentralizado, inmerso en el *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de 11 de agosto de 2010*, acerca de que la mejor forma de gobierno es aquel que acerca las decisiones y acciones a los ciudadanos; no obstante, en contraste con el enfoque de *descentralización de gobiernos autónomos locales* presente en dicho

Código, que termina por desmembrar o atomizar el territorio provincial, el planteamiento de trasfondo histórico que preconizan las élites federalistas es por una *descentralización operativa de los gobiernos seccionales*, puesto que son partidarias de conservar la centralidad de la provincia al asentar la premisa de que el gobernador sea el jefe político y económico del territorio provincial. Por otra parte, como derivación del pensamiento precedente, y no accidentalmente, siguiendo los patrones de Estados Unidos, el ministro del Interior plantea una idea ya expuesta y que constituye un aspecto cardinal del sistema de financiación de la renta nacional desarrollado por Hamilton: que la *provincia tenga capacidad legislativa para disponer de poder tributario para normar, administrar y recaudar los fondos municipales*, pues, como destaca el ministro con un razonamiento casi idéntico al que ya se expuso en este trabajo, es que la “repugnancia de los ciudadanos a erogar los impuestos es tanto menor, cuanto mayor es el convencimiento que abrigan de que las cuotas que se les obliga a pagar van a ser invertidas con pureza en objetos de utilidad común” (Exposición del Ministro del Interior, relaciones Exteriores e Instrucción Pública de 1857: 22).

La situación descrita empieza a variar sustancialmente con el advenimiento del período garciano. La primera presidencia de García Moreno es todavía un puente en este proceso de mutación de la institucionalidad de los gobiernos seccionales y representa el quinto momento por el que estos atraviesan. Para contextualizar de mejor manera este siguiente suceso, se debe recordar que el primer mandato de García Moreno (1861-1865) da lugar a la consolidación del Estado oligárquico terrateniente como fruto, precisamente, del segundo pacto social entre las élites regionales. Dicho pacto social, para efecto de lo que nos atañe, tiene que ver con dejar incólume la autonomía-soberanía de las provincias. En este horizonte político se expiden, de un lado, la Constitución de 1861 y la Ley de Régimen Político de 4 de junio de 1861; y, de otro lado, las Leyes de Régimen Municipal de 11 de junio de 1861 y de 9 de octubre de 1863.

La Constitución de 1861, respondiendo a las expectativas descentralizadoras de las élites de Guayaquil y Cuenca y como condición del mentado pacto social, logra plasmar que:

- a. El gobernador provincial (agente inmediato del Poder Ejecutivo), el jefe político (agente inmediato del gobernador) y el teniente político (agente inmediato del jefe político) sean elegidos por sufragio directo y secreto y no designados por el Presidente de la República (art. 95 de la Constitución de 1861).

- b. Asimismo, dispone que habrá gobiernos municipales o locales en las provincias, cantones y parroquias y que será la ley la encargada de establecer sus responsabilidades (art. 96 de la Constitución de 1861); y, por último,
- c. Que los gobernadores provinciales, los jefes políticos cantonales y los tenientes políticos parroquiales tienen la prerrogativa de aprobar y ejecutar los acuerdos municipales en todo lo que no se oponga a la Constitución y a leyes generales (art. 97 de la Constitución de 1861).

A su vez, la Ley de Régimen Político de 4 de junio de 1861 se engarza en la filosofía de estructura institucional descentralizadora de la Constitución de 1861 y, por ello, vuelve a replicar el contenido de la Ley de Régimen Político de 15 de agosto de 1851, que trasunta las ideas federalistas de la etapa marcista conducentes en marcar la separación de la provincia del Estado central, pero, al mismo tiempo, a propiciar la centralidad de la provincia en la dirección política y económica del desarrollo territorial y la descentralización operativa del gobierno de las municipales cantonales y parroquiales (Ley de Régimen Político, de 4 de junio de 1861).

Sin embargo, con respecto a los enunciados de las Leyes de Régimen Municipal de 1861 y de 1863, hay una gran diferenciación en lo atinente al grado de descentralización operativa en el gobierno de las municipalidades: en efecto, el sistema de régimen municipal de 1861 señala que la ley sobre la materia fija solo reglas generales para los gobiernos locales, pero serán sus respectivos estatutos los que definen los lineamientos de su organización y administración interna (art. 3 de la Ley de Régimen Político, de 4 de junio de 1861). Son las propias Corporaciones municipales, por medio de las Juntas Provinciales, Concejos Cantonales y Concejos Parroquiales, las responsables del gobierno de la localidad, y para ese efecto deben nombrar su respectivo presidente y vicepresidente (arts. 9 y 10 de la Ley de Régimen Político, de 4 de junio de 1861).

No obstante, luego de cada sesión ordinaria o extraordinaria de las Corporaciones municipales, sus particulares presidentes deben remitir a los gobernadores provinciales, jefes políticos cantonales y tenientes políticos parroquiales, según el caso, una relación detallada de los acuerdos o providencias que hubiesen dictado, con la finalidad de que cada uno de ellos sea los encargados de la “sanción, promulgación y ejecución que conforme a la Constitución y las leyes dicten las Corporaciones municipales” (arts. 8, 13 de la Ley de Régimen Político, de 4 de junio de 1861).

Ahora bien, aunque las Corporaciones municipales consiguen la competencia para el gobierno de la localidad, y los gobernadores, en cuanto jefes político y económico de la provincia —a la par que sus agentes que son los jefes políticos cantonales y los tenientes políticos parroquiales— pasan a ser sus censores externos de los acuerdos municipales, de todas maneras los gobiernos locales no alcanzan todavía la capacidad legislativa para arreglar sus rentas municipales, sino que deben únicamente limitarse a su administración e inversión (numeral 8 del artículo 30 de la Ley de Régimen Político, de 4 de junio de 1861). Situación que van a lograrlo con la Ley de Régimen Municipal de 1863.

Desde la exposición del ministro del Interior de 1857 se ve claro que la pretensión de las élites de Guayaquil y Cuenca —se recuerda, principalmente de las primeras— es avanzar en una descentralización operativa de las municipalidades, que vaya acompañada de la facultad legislativa provincial de disponer de poder tributario para definir las rentas municipales. La autonomía de gobierno provincial, para ser real, debe estar seguida de la atribución de poder determinar el volumen y estructura fiscal para financiar las decisiones que se asuman para generar bienes y servicios públicos provinciales, y, sin embargo, hasta donde se lleva descrito, es el Congreso Nacional el que fija la clase de impuestos que conforman la renta nacional y municipal.

En el pensamiento del ministro del Interior del régimen marcista la referida capacidad legislativa para establecer la renta municipal debía ser otorgada a la provincia, a fin de guardar coherencia con el pensamiento constitucionalista de que el gobernador es el jefe político y económico de la provincia; es, en esta línea de argumentación, que se ha puesto de relieve el acuerdo de las élites provinciales de conservar y sostener la centralidad de la provincia para ser la instancia institucional competente de direccionar el desarrollo regional de manera articulada e integral.

Pues bien, la Ley de Régimen Municipal de 1863 representa el sexto momento de configuración de la armazón de gobierno municipal que, desde la perspectiva de lo que se viene diciendo, rompe la coherencia de la centralidad de la provincia y establece una ruptura o fragmentación entre esta y las municipalidades cantonales y parroquiales, al concederles capacidad legislativa para normar, administrar y recaudar las rentas municipales como recurso concomitante para darles autonomía, si bien aún operativa, a fin de decidir sobre el gobierno de la localidad. Entonces, a partir de tal mandato, se opera la contradicción de: por un

lado, sea el gobernador de acuerdo con la Constitución de 1861, la Ley de Régimen Político de 1861 y la Ley de Régimen Municipal de 1863, el jefe político y económico de la provincia y, por lo mismo, en su calidad de agente político a la par que los jefes políticos cantonales y tenientes políticos parroquiales, censuradores de los acuerdos municipales, lo cual trae como secuela reducir la autonomía municipal simplemente a capacidad operativa para poder organizar y administrar los gobiernos locales. Por otro lado, dicha autonomía operativa se desborda al no ser la provincia la que decide y asigna la renta municipal para responder a la programación local ligada a la planificación provincial, sino que las Corporaciones municipales obtienen la libertad legislativa fiscal de crear, administrar y recaudar la renta municipal para atender los requerimientos locales.⁵³

Dado que han sido las élites federalistas de Guayaquil y Cuenca las empeñadas en progresar con la arquitectura institucional descentralizadora de las divisiones políticas territoriales, y son ellas las que ahora, fundamentalmente, impulsan la autonomía operativa de las municipalidades, acompañada de poder tributario para fijar la renta municipal, se observa la inconsistencia en la línea seguida de sus ideas de defender la centralidad de la provincia, por considerar que es la escala y el espacio territorial apropiado para imprimir direccionalidad y armonía al desarrollo regional, toda vez que, con las competencias precedentes adquiridas por los gobiernos locales, se da pábulo para cimentar la desintegración territorial de las provincias. Desde este momento, en el segundo mandato de García Moreno (1869-1875), la clase terrateniente-comercial quiteña va a dar pasos en firme para consolidar su enfoque preferente de forma de Estado-nación, unitario y centralizado; para alcanzar tal propósito, consagra constitucionalmente que las provincias sean parte de la armazón administrativa del Estado central, no quedando otra

53 La Ley de Régimen Municipal de 1863 concede a la Corporaciones municipales la facultad legislativa para contar con poder tributario para fijar las rentas municipales cantonales y parroquiales. En efecto, en cuanto a la rentas municipales cantonales, el numeral 7 del artículo 22 expresa que los cantones tienen la competencia de “creación, administración, mejora, inversión y contabilidad de los capitales y rentas del municipio o común cantonal”; igualmente, en lo que respecta a las rentas municipales parroquiales, el numeral 6 del artículo 8 señala que las parroquias tienen la atribución de “dictar las disposiciones convenientes para la administración, mejoramiento, recaudación e inversión de los capitales y rentas que les pertenezcan” (Ley de Régimen Municipal de 9 de octubre de 1863).

opción a las élites provinciales que seguir el derrotero de profundizar la descentralización de los espacios cantonales y parroquiales del gobierno de la nación, al costo de segmentar territorialmente la provincia.

La Constitución de 1869, si bien manifiesta que el territorio del país se divide en provincias, cantones y parroquias, dispone que los gobernadores provinciales serán nombrados por el Poder Ejecutivo y que, además, únicamente existirán municipalidades cantonales presididas por un jefe político, asimismo designado por el Estado central (numeral 5 del art. 60 y art. 81-83 de la Constitución de 1869). Lo expuesto trasluce el hecho de que las provincias, que se determina sean administradas por el gobernador provincial; los municipios, que pasan a ser gestionados directamente por los jefes políticos; y las parroquias, que son conducidas por los tenientes políticos, también nombrados por el Poder Ejecutivo, se convierten en parte de la estructura administrativa del Gobierno central, con la muy importante salvedad de que solo se reconoce municipios cantonales y, por tanto, las parroquias terminan siendo parte del sistema organizacional municipal.

La Ley de Régimen Administrativo Interior de la República de 15 de septiembre de 1869 profundiza el espíritu del modelo de gestión pública centralizador del segundo mandato de García Moreno, el cual, en sentido opuesto a la trayectoria histórica en la que se venía perfilando el país, de a tirones extremos, de alguna manera imponer en el debate de la división política territorial la presencia de la provincia como instancia separada del Gobierno central para la construcción del Estado-nación, pues, ahora, se desanda lo recorrido y desde el otro vértice de la tensa cuerda de conformación del Estado nacional del Ecuador, a la que lleva la confrontación política de las élites regionales, se hace tabla rasa de la descentralización de la provincia y se la asume como prolongación del Estado central en el territorio al igual que las municipalidades. Así, tanto las provincias como las municipalidades no deben ser vistas como *gobiernos seccionales o locales*, sino como *entidades administrativas del Estado central* en el territorio.

La mentada Ley de Régimen Administrativo comienza por señalar las provincias y cantones o municipalidades que se reconocen en el país, y para ilustrar la evolución en el tiempo de la división política territorial de provincias, cantones y parroquias del país hasta 1869, se inserta la tabla 29. En dicha tabla, se observa cómo las provincias se van desprendiendo de los tres departamentos iniciales de Guayaquil, Quito y

Cuenca, que integran el Estado del Ecuador, para terminar, para el año en mención, por ser 14 provincias, 40 cantones y 342 parroquias. Tal como se destaca, la nueva normativa territorial expedida en el marco de la Constitución de 1869 desconoce el segundo pacto social de las élites regionales, que sirve de plataforma política para consolidar el Estado oligárquico terrateniente, al definir que los gobernadores provinciales, jefes políticos cantonales y tenientes políticos parroquiales son nombrados por el Poder Ejecutivo, así como las provincias y municipios cantonales pasan a formar parte de la estructura organizacional del Estado central en el territorio.

Reforzar la centralidad del Gobierno nacional tiene el alto costo político de liquidar la trayectoria histórica de conservar la provincia como unidad orgánica de desarrollo territorial, con autonomía y renta provincial, que viabilice marcar sus propias políticas públicas provinciales sin dependencia del Estado central, y soportada en estar dotada de capacidad legislativa para aplicar principios de poder tributario y de gasto público, a fin de tejer compromiso y responsabilidad frente a la ciudadanía al momento de decidir sobre los objetivos estratégicos y productos públicos (programas y proyectos) contemplados en la planificación provincial para responder a las expectativas de demanda social.

Tabla 29
División política territorial de la República del Ecuador de 1830 a 1869

1830	1841	1848	1853	1855	1869	1841	1843	1848	1855	1869	1855	1869		
Dptos.	Provincias						Cantones						Parroquias	
	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º
		Esmeraldas				1	Esmeraldas	1	Esmeraldas	1	Esmeraldas	5	8	
							Ibarra		Tulcán		Tulcán	6	5	
	Imbabura					3	Otavaló	4	Ibarra	4	Otavaló	16	17	
									Otavaló		Cayambe	5	3	
	Pichincha					4	Quito	1	Quito	1	Otavaló	5	3	
							Latacunga		Quito	1	Quito	39	48	
							Ambato		Quito		Quito	0	0	
			León (Cotopaxi)						Latacunga		Latacunga	9	12	
									Pujilí	2	Pujilí	14	12	
									Ambato		Ambato	10	0	
									Píllaro		Píllaro	3	0	
											Ambato	0	11	
					Tungurahua					3	Pelileo	0	5	
											Píllaro	0	3	
							Pichincha		Riobamba		Riobamba	17	17	
	Chimborazo					4	Guano	4	Guano	4	Guano	8	8	
							Alausí		Alausí		Alausí	6	7	
							Guaranda		Guaranda		Guaranda	12	2	
				Oriente					Quijos		Napo	3	14	
								3	Canelos	2	Canelos	2	5	
									Macas		Macas	2	0	

Continúa en pág. siguiente

1830	1841	1848	1853	Provincias				Cantones				1855		1869		1869				
				1841	1848	1853	1855	1841	1843	1848	1855	1841	1843	1848	1855	1869	1869	1855	1869	
Dptos.																	Parroquias			
	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º		
Manabí	3	3	3	Portoviejo	4	Portoviejo	4	Portoviejo	4	Portoviejo	4	Portoviejo	4	Portoviejo	4	Portoviejo	4	Portoviejo	4	
				Jipijapa		Jipijapa		Jipijapa		Jipijapa		Jipijapa		Jipijapa		Jipijapa		Jipijapa		
				Montecristi		Montecristi		Montecristi		Montecristi		Montecristi		Montecristi		Montecristi		Montecristi		
	Guayaquil	5	6	8	Guayaquil	9	Guayaquil	9	Guayaquil	9	Guayaquil	9	Guayaquil	9	Guayaquil	9	Guayaquil	9	Guayaquil	9
					Santa Elena		Santa Elena		Santa Elena		Santa Elena		Santa Elena		Santa Elena		Santa Elena		Santa Elena	
					Daule		Daule		Daule		Daule		Daule		Daule		Daule		Daule	
5		6	8	Machala	9	Machala	9	Machala	9	Machala	9	Machala	9	Machala	9	Machala	9	Machala	9	
				Babahoyo		Babahoyo		Babahoyo		Babahoyo		Babahoyo		Babahoyo		Babahoyo		Babahoyo		
				Baba		Baba		Baba		Baba		Baba		Baba		Baba		Baba		
5	6	8	Vinces	9	Vinces	9	Vinces	9	Vinces	9	Vinces	9	Vinces	9	Vinces	9	Vinces	9		
			Puebloviej		Puebloviej		Puebloviej		Puebloviej		Puebloviej		Puebloviej		Puebloviej		Puebloviej			
			Morro		Morro		Morro		Morro		Morro		Morro		Morro		Morro			
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9		9		9		9		9		9		
5	6	8		9		9		9												

La línea de acción política seguida en el segundo mandato de García Moreno, y que consta en la Ley de Régimen Administrativo Interior de la República de 15 de septiembre de 1869, se cifra en regresar al sistema de financiación anterior, consistente en que el Congreso Nacional es el que tiene la competencia legislativa para definir la clase y monto de los impuestos que conforman la renta municipal, y, por tanto, los municipios cantonales solo están en capacidad de administrar y recaudar los tributos municipales. Desaparece la opción de la provincia como unidad de planificación y de progreso regional no sometida al Estado central enfocado en el desarrollo nacional, y con la escala espacial adecuada y definida históricamente, al tiempo que se da paso a la fragmentación del territorio provincial en municipalidades cantonales, a las cuales es la nación, por intermedio del Congreso Nacional, la que les provee de una renta municipal, frente a la cual, desde sus orígenes, la queja permanente es que resulta escuálida e insuficiente para atender sus necesidades de cambio económico y social (Exposiciones del Ministerio del Interior de los años de 1833 a 1875).

Con el devenir de los años, Ecuador retomará el trazo histórico de convertir a la provincia en la unidad de planificación territorial local, mediante la inserción, en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de 2010, de la idea artificial de generar un comité de planificación de desarrollo regional, así como de ratificar el principio establecido en años anteriores de que los municipios cantonales son gobiernos autónomos con la capacidad legislativa de normar, administrar y recaudar su renta municipal.

No obstante, se trata, como se indica, de un planteamiento *artificial* que resulta forzado, ya que las municipalidades cantonales están en condiciones de alegar su carácter autónomo para tener la atribución de fijarse, por ellas solas, objetivos estratégicos de planificación territorial sin intervención de la provincia y, además, porque son ellas las dueñas de la renta municipal y las que se comprometen a financiar los objetivos de política pública municipal acordados en sus respectivas planificaciones de desarrollo. Sin embargo, como efecto de que, de todas maneras, se trata de una renta municipal limitada, el Estado central, cuando *cede* competencias, precisamente porque se trata de cesión de responsabilidades, está en la obligación de transferir los recursos públicos para su financiación, y el modelo se vuelve perverso, porque las autoridades municipales siempre tendrán la posibilidad de endosar al Gobierno central

la mala calidad de los servicios públicos municipales ofrecidos, debido a la insuficiencia de financiamiento por parte del Estado central o a la falta de oportunidad en la entrega de los fondos comprometidos.

En este caso, la dependencia del recorrido histórico no sirvió para apalancar la provincia como gobierno local autónomo, encaminado a planificar el desarrollo regional con prerrogativas legislativas para definir su renta provincial, y con miras a ensamblar, bajo los mismos objetivos estratégicos y políticas públicas provinciales, los progresos territoriales cantonales y parroquiales. Nuevamente pesa e incide negativamente, en la posibilidad de concreción del paradigma anterior, la nefasta y desgastante confrontación entre la *provincia* y la *nación*, cuando, la fortaleza deviene de conjugar las ventajas institucionales de ambas para tejer una forma de Estado-nación que se apoye en la provincia para impulsar objetivos de desarrollo regional y en el Estado central para promover objetivos de desarrollo nacional.

Conclusiones de la segunda parte

LA CONSTRUCCIÓN DEL Estado-nación ecuatoriano es un esfuerzo azaroso porque se da en un contexto de enorme dependencia histórica con el pasado: dos formas de Estado, el Estado confederado y el Estado nacional, que se concretan en la etapa previa al surgimiento de la República del Ecuador, resultan gravitantes al momento de debatir la arquitectura institucional del Estado-nación del país.

En un comienzo, las élites regionales apadrinan la clase de Estado confederado que busca consagrar la primacía de la autonomía-soberanía de la provincia sobre la nación, y que hunde sus raíces históricas en la segunda mitad del siglo XVIII. Luego, la clase terrateniente-comercial quiteña que detenta el poder político del Estado central interioriza que con el mentado tipo de Estado no es posible gobernar la nación, y se apodera de la forma de Estado nacional como el paradigma a seguir para dar viabilidad a su particular proyecto de desarrollo productivo exportador; pues bien, esta segunda clase de Estado tiene su antecedente en el proyecto militar de Estado-nación, unitario y centralizado, impulsado por Simón Bolívar para concretar la independencia americana y sustentar la armazón estatal de la naciente República de Colombia.

A partir de ese momento se gesta una nefasta pugna entre las élites regionales, puesto que las de Guayaquil y Cuenca van a continuar defendiendo la forma embrionaria federalista de Estado confederado para arraigar la prácticamente soberanía de la provincia con respecto a la nación, mientras que la clase terrateniente-comercial quiteña perseguirá la maduración y fortalecimiento del Estado nacional, a costa de someter a la provincia al régimen del Estado central y dismantelar toda huella de autonomía-soberanía de los Gobiernos locales.

La consolidación del Estado nacional del Ecuador pasa por cuatro momentos históricos impregnados de los enfoques encontrados de las élites regionales para blindar sus propios proyectos de desarrollo.

En la primera etapa (1830-1845), es la clase terrateniente-comercial quiteña la que se interesa en afirmar las bases del Estado-nación; lo hace porque solo centralizando los impuestos que integran la renta nacional es posible dotar al Estado central de fuentes de financiación que

aseguren su gobernabilidad y el progreso de la nación, pero, además, debido a que su proyecto de desarrollo productivo exportador demanda el diseño de políticas públicas que tengan como objetivo la integración, expansión y estabilidad del mercado interno nacional.

En la segunda fase (1845-1860), las élites de Guayaquil y Cuenca —principalmente las primeras— logran captar el control político del Estado central y, como están convencidas de que el Estado-nación es una amenaza a su pretensión de enraizar la autonomía-soberanía de la provincia, desarman lo llevado a cabo por las élites quiteñas e imponen sus ideas federalistas descentralizadoras de Estado confederado. Como dicha clase de Estado es una manera incipiente de Estado federal, sus empeños se traducen en enfocarse a echar raíces la institucionalidad de la provincia, al alto costo de dejar desamparada la nación.

En el tercer momento (1860-1869), las élites regionales, luego de la experiencia desastrosa de 1859 en que el país podía desaparecer, intentan un pacto social que, al parecer, les resulta forzado y, por eso, están dispuestos a romperlo en la primera oportunidad que se presente, consistente en que las élites de Guayaquil y Cuenca acceden a las expectativas de la clase terrateniente-comercial quiteña de afianzar la centralidad del Estado-nación, a cambio de que las élites quiteñas concuerden en sostener la autonomía-soberanía de la provincia para determinar su desarrollo regional y para administrar y recaudar la renta nacional en su territorio, y estar en capacidad de establecer lo que están dispuestas a aceptar que ingrese a la hacienda pública de la nación. Bajo las condiciones de este pacto social, la nación queda atrapada en la institucionalidad de provincia y, por consiguiente, dependiente de las élites regionales para el financiamiento de las arcas fiscales nacionales y, en consecuencia, para direccionar las políticas públicas nacionales en función de los intereses de la provincia.

En la cuarta etapa (1869-1875), la manera de escapar a la trampa del pacto social anterior es repudiando su contenido, y eso sucede en el segundo mandato presidencia de García Moreno, que es aprovechado por la clase terrateniente-comercial quiteña para consolidar los cimientos del Estado nacional, para lo cual transforma la institucionalidad de la provincia y de las municipalidades cantonales para que pasen a formar parte del Estado central.

Si bien el proceso histórico descrito arroja como resultado el arraigo del Estado-nación en el Ecuador, en cambio ocasiona algunas deformaciones estructurales en la arquitectura institucional del país.

La negación de la autonomía provincial y de su capacidad legislativa para normar, administrar y recaudar una renta provincial que le permita estar en condiciones para imprimir direccionalidad al desarrollo regional provincial, que constituye el costo histórico a pagar para enraizar el Estado nacional ecuatoriano, conlleva que el Estado central, responsable del gobierno de la nacional, sea deformado y utilizado por las élites provinciales coyunturalmente en el control político del gobierno nacional, para implementar políticas públicas regionales financiadas con la renta nacional.

Adicionalmente, el Congreso Nacional es visto como plataforma política de poderes regionales para encauzar normativas enfocadas en favorecer la institucionalidad regional. Con ello, lo que se observa es que la institucionalidad política responsable de apadrinar la ampliación y fortaleza de la nación es sesgada, para apuntalar el desarrollo de la provincia.

Por otra parte, como se difumina la alternativa de la provincia como unidad territorial adecuada para planificar el desarrollo regional, acontece que el espacio provincial se fragmenta en municipalidades cantonales que son, con el devenir de los años, las entidades administrativas territoriales que se convierten en gobiernos locales, que gozan de autonomía para orientar su progreso y que están dotados de competencias legislativas para definir su renta municipal, a fin de financiar sus políticas públicas cantonales.

No obstante, como desde sus orígenes se trata de una renta municipal pobre, los gobiernos locales se vuelven dependientes del Estado central para el financiamiento de objetivos de desarrollo cantonal. El Gobierno nacional, cuando cede competencias para que las asuman los Gobiernos locales, se ve obligado a transferir recursos públicos para fondear servicios públicos municipales. Por tal razón, debido a que los Gobiernos locales no solo están fragmentados sino que además no cuentan con prerrogativas legislativas para definir una renta fiscal adecuada para atender a sus necesidades, cuando el Gobierno nacional financia servicios públicos municipales y la calidad de los mismos no satisface las expectativas ciudadanas, se imputa su deficiencia a que el Estado central no hizo la transferencia oportuna y suficiente de fondos. Es decir, la deformación en el diseño del Estado-nación provoca que los Gobiernos locales puedan evadir su compromiso y responsabilidad en el financiamiento y calidad de los servicios públicos que decidan ofrecer a las sociedades locales.

Conclusiones generales

EL DISEÑO DEL Estado nacional del Ecuador es un proceso histórico institucional marcado por la acérrima confrontación entre las élites regionales, razón por la cual es fruto de una trayectoria signada por acciones políticas de construcción y desconstrucción de la arquitectura del Estado-nación.

Las élites regionales arriban al momento de trazar las líneas institucionales del aparato de Estado del Ecuador republicano, no como simples espectadoras distantes que se interrogan, recién en esas circunstancias, acerca de cuál podría ser la mejor forma de Estado que represente sus intereses regionales, sino que tuvieron tiempo durante la Colonia y durante su pertenencia a la República de Colombia de vivir e interiorizar qué tipo de Estado resultó más acorde para defender sus beneficios territoriales.

En efecto, durante la segunda mitad del siglo XVIII España arma en la América española los estados provinciales para aterrizar su política pública encaminada a aprovechar sus mercados coloniales para expandir su desarrollo industrial de manufacturas de algodón; fomentar la producción americana no concurrente con la española; y maximizar los excedentes fiscales americanos para restaurar sus finanzas públicas. Con esa finalidad, monta la administración pública provincial para ser responsable de la gestión política, administrativa, fiscal, judicial y militar en el territorio provincial y la dota de una burocracia profesional española para responder a los asuntos públicos de España en América.

Las élites provinciales americanas, a partir de aquello, observan que la autonomía del estado provincial y la renta provincial recién constituidas son empleadas por la burocracia española para propiciar o trabar el desarrollo regional de las provincias, según empaten o no con los objetivos de la política pública española. Aprenden, por tanto, que las provincias blindadas de autonomía y de una renta provincial propia es lo que hay que defender para proteger sus intereses de progreso provincial, y, a raíz de ese instante, van a prepararse para condicionar apoyar los movimientos independentistas con España y luego su participación en conformar el Estado del Ecuador a que se respete la supremacía de la provincia sobre la nación.

Asimismo, antes del nacimiento de la República del Ecuador, las élites regionales tienen la oportunidad en las guerras libertarias por la

separación con España y, en el surgimiento de la República de Colombia, de apreciar otra forma de Estado que camina en la dirección de abogar por la centralidad del Estado para amparar y fortalecer los intereses de la nación. Se trata del proyecto militar bolivariano para implantar el Estado-nación, unitario y centralizado, que persigue desmontar la autonomía y renta de las provincias con la finalidad de transformarla en apéndice del Estado central. En este otro escenario político extremo de debate por la edificación del Estado-nación no se logra conjugar, bajo una misma arquitectura institucional, la autonomía y la renta provincial con la soberanía y la renta de la nación, debido a lo cual la opción por esta forma de Estado va a comportar una estéril y desgastante discrepancia entre las élites regionales.

Entonces, con los modelos de forma de Estado confederado, que preconiza la preponderancia de la provincia sobre la nación, y la clase de Estado nacional, que apadrina la idea del predominio de la nación sobre la provincia, se rediseña constantemente la armazón del Estado que sustenta la República del Ecuador y, por eso mismo, da origen a un proceso intermitente de construcción y deconstrucción del Estado-nación, toda vez que las élites de Guayaquil y Cuenca van a empeñarse en sostener la primera forma de Estado, mientras que las élites de Quito se van a enfocar en sustentar el segundo modelo. La consecuencia de la definición del Estado ecuatoriano desde dos prismas extremos da lugar a que se terminan configurando instituciones políticas y económicas no inclusivas, que son causa de deformaciones estructurales del Estado-nación del país.

Los cuatros momentos históricos que delimitan el Estado-nación del Ecuador dejan huellas en su estructura de organización y funcionamiento.

El primer instante (1830-1845) es el escenario para medir las ventajas prácticas de la aplicación de las formas de Estado confederado y del Estado nacional, desde la óptica de la gobernabilidad de la provincia y de la nación. Las élites regionales arrancan la gestación de la República del Ecuador en el marco de un primer pacto social de consagrar la autonomía y las rentas de las provincias, pero luego la clase terrateniente-comercial quiteña constata que únicamente la centralidad del Estado central es la fórmula adecuada para garantizar la gobernabilidad de la nación. Convencida de ello, se esfuerza para echar raíces del Estado-nación, y el tiempo de mayor maduración de esta línea de pensamiento constitucionalista se concreta en la Constitución de 1843, que arrasa con la pretensión de la autonomía provincial y con las rentas provinciales. No obstante, como anomalía en esta lógica de diseño

del Estado-nación, se sigue conservando dos Cámaras en el Congreso Nacional, del Senado y de Representantes, que están pensadas para defender la institucionalidad de la provincia y no de la nación.

La segunda etapa (1845-1860) es el horizonte político para que las élites del litoral y del austro recorran el camino opuesto y se orienten a erigir las bases de gobernabilidad de la provincia, en función de ideas federalistas embrionarias descentralizadoras del Estado central que, si bien ahondan los fundamentos de la superioridad de la provincia sobre la nación, crean, al mismo tiempo, una institucionalidad política y económica que deja en desamparo la nación. Es una vuelta a renovar el sentido del pacto social primigenio que sirve para acordar la conformación de la República del Ecuador, pero a costa de debilitar hasta el extremo la capacidad de gobernabilidad del Estado central responsable de la administración de la nación.

La tercera fase (1860-1869) es un intento forzado por consensuar entre las élites regionales la arquitectura institucional del Estado-nación, con miras a afianzar la gobernabilidad provincial y de la nación. Sin embargo, a pesar de que se desarma el primer pacto social de las élites regionales y se suscribe otro destinado a cimentar el Estado oligárquico terrateniente, en razón de que la mayor centralidad del gobierno de la nación se logra a cambio de dejar prácticamente intacta la estructura de autonomía y de administración de la renta nacional por parte de las provincias, se inscriben las condiciones estructurales para tornar inviable la gobernanza de la nación. Se trata de un segundo pacto social que, aunque posibilita mantener incólume en su integridad territorial la República del Ecuador, está destinado a ser pronto quebrantado para hacer posible el gobierno de la nación.

El cuarto momento (1869-1875) es el tiempo de reafirmación definitiva del Estado-nación del Ecuador en tanto se consigue crear condiciones institucionales para asegurar el gobierno de la nación. No se volverá a desandar en las líneas de configuración del Estado nacional, si bien se presentarán posteriores intentos para levantar de las cenizas las ideas federalistas descentralizadoras del Estado-nación. No obstante, este tipo de Estado se conserva sin que haya sido posible hacer compatible la autonomía y la renta provincial con la soberanía y renta de la nación, y como secuela de ello, sobrevienen deformaciones del Estado-nación, que aún existen y son causa de la inestabilidad política que enferma al país.

La región que hizo, históricamente, de la dimensión territorial de la provincia, su piel y encarnación para impulsar el progreso regional,

queda fragmentada en municipalidades cantonales, que serán dotadas de una escuálida renta municipal para atender sus necesidades locales. Se pierde la posibilidad de apalancarse en la provincia para, una vez que se le garantice autonomía y la capacidad legislativa para normar, administrar y recaudar una renta provincial adecuada, volverla responsable de su destino y desarrollo regional.

No solo se esfuma la coyuntura histórica institucional de otorgar a la provincia la competencia de direccionar los objetivos de política pública provincial de manera integral y consistente en todo su espacio territorial, sino que, cuando más tarde se busque recuperar artificialmente esa instancia de planificación territorial, las municipalidades cantonales que gozan de autonomía y rentas municipales alegrarán esas condiciones para resistirse a allanarse a niveles superiores de gobierno local. Pero tampoco los espacios de horizonte territorial menor, que son las municipales cantonales constreñidas a gestionar un desarrollo regional fragmentado, quedan en plenas condiciones de responsabilizarse por los resultados de los objetivos de sus políticas públicas municipales, dada la limitada renta municipal con la que cuentan. Debido a ello, le toca al Estado central asumir parte de los costos del desarrollo regional, mediante la cesión de competencias, con la concomitante transferencia de recursos públicos de la nación, lo cual da lugar a que, cuando la calidad de los servicios públicos municipales no satisfacen las expectativas de los ciudadanos locales, resulte fácil desviar la atención y responsabilizar al Gobierno central de los malos resultados, como efecto de no enviar los fondos necesarios y no hacerlo oportunamente.

Asimismo, la propia estructura institucional del Gobierno de la nación queda maltrecha como consecuencia de la forma en la que termina diseñada la armazón del Estado-nación. En razón de que se prescinde de la provincia como epicentro de desarrollo regional, al despojarla de autonomía y renta provincial, se confunden y distorsionan las instituciones políticas responsables de atender los beneficios de la provincia y de la nación, y el Estado central pasa a ser el foco convergente en que depositan las miradas las élites regionales para, una vez captado el poder político, implementar políticas públicas financiadas con la renta nacional. No es solo el aparato del Estado central el que va a ser objeto de acerada disputa para sesgar los objetivos de la política nacional, sino que, también, el Congreso Nacional queda reducido a una plataforma política de poderes regionales para pulsar por la obtención de ventajas provinciales, con lo cual la institucionalidad de la nación termina desprotegida.

Bibliografía

Libros y artículos

- Acemoglu, Daron y James Robinson (2012). *Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza: por qué fracasan los países*. Bogotá: Ediciones Deusto.
- Achig Subía, Lucas (2009). *La política tributaria en la gobernación de Cuenca a finales del período colonial*. Quito: Servicio de Rentas Internas (SRI).
- Alexander Rodríguez, Linda (1992). *Las finanzas públicas del Ecuador (1830-1940)*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Aldana, Susana (1989). “Esbozo de un eje de integración: el comercio Piura-Loja-Cuenca. Siglo XVIII tardío”. *Revista del Archivo Nacional de Historia*, n.º 8. Cuenca: Casa de la Cultura Ecuatoriana-Núcleo del Azuay.
- Anchundia Places, María Rosa (2012). “El cacao ecuatoriano y su proceso de incorporación en la economía mundial 1840-1922”. Tesis del Programa de Especialización Superior del Área de Historia. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador.
- Anderson, Perry (2009). *El Estado absolutista*, 18.^a ed. México: Siglo XXI Editores.
- Arcos, Carlos y Calos Marchán (1976). *Apuntes para una discusión sobre cambios en la estructura agraria serrana*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- (1986). “El espíritu de progreso: los hacendados del Ecuador del 900”. En Miguel Murmis, ed. *Clase y región en el agro ecuatoriano*, vol. 7. Quito: York University / Flacso-Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional.
- Arias, Hugo (1989). “La economía de la Real Audiencia de Quito y la crisis del siglo XVIII”. En Enrique Ayala Mora, ed. *Nueva historia del Ecuador*, vol. 4, época colonial II. Quito: Corporación Editora Nacional / Grijalbo.
- Artola, Miguel (1986). *La hacienda del siglo XIX: progresistas y moderados*. Madrid: Alianza Universidad.
- Assadourian, Carlos Sempat (1982). *El sistema de la economía colonial: mercado interno, regiones y espacio económico*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- _____ (1980). “La minería andina colonial”. En Carlos Sempat Assadourian y otros. *Minería y espacio económico en los Andes*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Ayala, Enrique (1981). “Gabriel García Moreno y la gestación del Estado nacional en Ecuador”. *Crítica y Utopía*, n.º 5. Buenos Aires.
- _____ (1982). “Cacao, capitalismo y Revolución Liberal”. *Cultura. Revista del Banco Central del Ecuador*, vol. V, n.º 13. Quito: Banco Central del Ecuador.
- _____, ed. (1983a). *Nueva historia del Ecuador*, vol. 5. Quito: Corporación Editora Nacional / Grijalbo.
- _____ y Rafael Cordero (1983b). “El período garciano: panorama histórico 1860-1875”. En Enrique Ayala Mora, ed. *Nueva historia del Ecuador*, vol. 7, época republicana I. Quito: Corporación Editora Nacional / Grijalbo.
- _____ (1983c). “La fundación de la República: panorama histórico 1830-1859”. En Enrique Ayala Mora, ed. *Nueva historia del Ecuador*, vol. 7, época republicana I. Quito: Corporación Editora Nacional / Grijalbo.
- _____ (2002a). *La nación ecuatoriana, unidad en la diversidad*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador.
- _____ (2002b). *Historia de la Revolución Liberal ecuatoriana*, 2.ª ed. Quito: Taller de Estudios Históricos (Tehis) / Corporación Editora Nacional.
- _____ (2007). “La nación ecuatoriana en la historia”. En Socorro Ramírez. *Una mirada al Ecuador: Cátedra Ecuador, fronteras, vecindad e integración*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia / Universidad Nacional de Colombia.
- _____ (2008). *Resumen de historia del Ecuador*, 3.ª ed. actualizada. Quito: Corporación Editora Nacional.
- _____ (2011). *Ecuador del siglo XIX. Estado nacional, Ejército, Iglesia y Municipio*, vol. 30. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional.
- _____ (2015). “García Moreno y su régimen entre la vieja y la nueva historia: una polémica anacrónica”. *Procesos. Revista ecuatoriana de historia*, n.º 41, I semestre. Quito.
- Barón de Carondelet (1808). “Comunicación reservada del Presidente de Quito, Barón de Carondelet, en la que propone los medios para restablecer las Provincias de Quito del estado de terrible decadencia en que se hallaban en 1808”. En Carlos Manuel Larrea. *Carondelet: una autoridad colonial al servicio de Quito*, n.º 15, 2007. Quito: Fonsal.

- Bohórquez, Carmen (2006). “Miranda y Bolívar: dos concepciones de la unidad de la América hispana”. *Procesos Históricos. Revista semestral de Historia, Arte y Ciencias Sociales*, n.º 10. Mérida: Universidad de Los Andes.
- Bolívar, Simón (2009). “Memoria dirigida a los ciudadanos de Nueva Granada por un caraqueño”. *Doctrina del Libertador*. Caracas: Banco Central de Venezuela: 10-19.
- _____ (1817). Decreto de 30 de octubre de 1817, suscrito en Angostura. *Doctrina del Libertador*: 104-106.
- _____ (1817). Discurso del Libertador en la ciudad de Angostura de 10 de noviembre de 1817, al declarar inaugurado el Consejo de Estado. *Doctrina del Libertador*: 107-112.
- _____ (1818). Decreto de 3 de julio de 1818. Periódico *El Correo del Orinoco*, t. I, n.º 3. Julio, 11.
- Borchart de Moreno, Christiana y Segundo Moreno Yánez (1995). “Las reformas borbónicas en la Audiencia de Quito”. *Anuario colombiano de historia social y de la cultura*, n.º 22. Bogotá.
- _____ (1998). *La Audiencia de Quito: aspectos económicos y sociales (siglos XVI-XVIII)*. Colección Pendoneros, n.º 23. Quito: Banco Central del Ecuador / Abya-Yala.
- Bourdieu, Pierre (2008). *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Manantial.
- Brading, David (1979). “El mercantilismo ibérico y el crecimiento económico en la América Latina en el siglo XVIII”. En Enrique Florescano, comp. *Ensayos sobre el desarrollo económico de México y América Latina*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Bragoni, Beatriz (2010). “El derrotero de las elites locales entre el eclipse del orden colonial y la formación de la Argentina republicana”. En Susana Bandieri, comp. *La historia económica y los procesos de independencia en la América Hispana*. Buenos Aires: Prometeo Libros / Academia Argentina de Historia Económica.
- Buschges, Christian (1996). “Las manufacturas de la provincia de Quito de Juan Larrea y Villavicencio”. *Procesos. Revista ecuatoriana de historia*, n.º 9. Quito.
- _____ (2007). *Familia, honor y poder: la nobleza de la ciudad de Quito en la época colonial tardía (1765-1822)*. Quito: Fonsal.
- Bushnell, David (1985). *El régimen de Santander en la Gran Colombia*, 3.ª ed. Bogotá: El Ancora Editores.

- Calderón, María Teresa y Clément Thibaud (2010). *La majestad de los pueblos en la Nueva Granada y Venezuela, 1780-1832*. Bogotá: Universidad del Externado-Taurus.
- Cárdenas Reyes, María Cristina (2003). “Construyendo el Estado nacional desde la región: el progresismo azuayo del siglo XIX”. *Procesos. Revista ecuatoriana de historia*, n.º 19, I semestre. Quito.
- Casado Arboniés, Manuel (1997). “La real hacienda de la Audiencia de Quito (1537-1603): la discontinuidad en las cartas-cuenta y tanteos”. *Revista de estudios de historia social y económica de América*, n.º 15, julio-diciembre. Universidad de Alcalá.
- Clark, Kim (1995). “El bienestar nacional: experiencias del mercado interno en el Ecuador, 1910-1930”. *Procesos. Revista ecuatoriana de historia*, n.º 7, I semestre. Quito.
- (2003). “La formación del Estado ecuatoriano en el campo y la ciudad, 1895-1925”. *Procesos. Revista ecuatoriana de historia*, n.º 19, I semestre. Quito.
- (2012). *La Obra Redentora. El ferrocarril y la nación en Ecuador (1895-1930)*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional.
- Colmenares, Germán (1996). “La formación de la economía colonial (1500-1740)”. En José Antonio Ocampo, comp. *Historia económica de Colombia*, 4.ª ed. Bogotá: Siglo XXI Editores.
- Contreras C., Carlos (1987). “La crisis de la sierra central y norte del Ecuador en la segunda mitad del siglo XVIII”. *Revista Ecuatoriana de Historia Económica*, año 1, n.º 1, I semestre. Quito: Banco Central del Ecuador.
- (1990). *El sector exportador de una economía colonial: la costa del Ecuador: 1760-1830*. Quito: Flacso-Sede Ecuador / Abya-Yala.
- Cordero, Claudio, Lucas Achig y Adrian Carrasco (1995). “La región Centro-Sur”. *Revista del Archivo Nacional de Historia*, n.º 5. Cuenca: Casa de la Cultura Ecuatoriana-Núcleo del Azuay.
- Cualla, José (1831). “Observaciones sobre el comercio de Nueva Granada, con un apéndice relativo al de Bogotá”. *Economía en la independencia*. Colección Bicentenario 1810-2010. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional de Colombia.
- Cushner, Nicholas (2011). *Hacienda y obraje: los jesuitas y el inicio del capitalismo agrario en Quito Colonial, 1600-1767*. Quito: Instituto Metropolitano de Patrimonio.

- Cuvi, Nicolás (2011). “Auge y decadencia de la fábrica de hilados y tejidos de algodón La Industrial, 1935-1999”. *Procesos. Revista ecuatoriana de historia*, n.º 33, I semestre. Quito.
- Chiriboga, Manuel (1980). *Jornaleros y grandes propietarios en 135 años de exportación cacaotera (1790-1925)*. Quito: Centro de Investigación y Estudios Socio-económicos / Consejo Provincial de Pichincha.
- _____ (1983). “Las fuerzas del poder durante el período de la independencia y la Gran Colombia”. En Enrique Ayala Mora, ed. *Nueva historia del Ecuador*, vol. 6, independencia y período colombiano. Quito: Corporación Editora Nacional / Grijalbo.
- De La Torre Araúz, Patricia (s/f). *Patrones y conciertos. Una hacienda serrana*. Quito: Corporación Editora Nacional / Abya-Yala.
- De La Torre Reyes, Carlos (1990). *La Revolución de Quito del 10 de agosto de 1809*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Deler, Jean Paul (1987). *Ecuador del espacio al Estado nacional*, vol. 2. Quito: Banco Central del Ecuador.
- _____ (1994). “Transformaciones regionales y organización del espacio nacional ecuatoriano entre 1830 y 1930”. En Juan Maiguashca, ed. *Historia y región en el Ecuador, 1830-1930*. Quito: Flacso-Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional.
- _____ (2007). *Ecuador del espacio al Estado nacional*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador / Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA) / Corporación Editora Nacional.
- Destrüge, Camilo (1920). *Historia de la revolución de octubre y campaña libertadora de 1820-22*. Barcelona: D'Amecourt.
- Espinosa, Leonardo (1978). “Política fiscal de la provincia de Cuenca: reseña histórica presupuestaria, 1779-1861”. *Segundo encuentro de historia y realidad económica y social del Ecuador*. Cuenca: Instituto de Investigaciones Sociales.
- Estrada Icaza, Julio (1976). *Los bancos del siglo XIX*. Guayaquil: publicaciones del Archivo Histórico del Guayas.
- _____ (1977). *Regionalismo y migración*. Guayaquil: publicaciones del Archivo Histórico del Guayas.
- _____ (1984). *La Lucha de Guayaquil por el Estado de Quito*. Guayaquil: publicaciones del Archivo Histórico del Guayas.

- Estríngana, Alicia y José Ruiz Ibáñez (1998). “De los Países Bajos: la gestión administrativa e institucional de un territorio periférico de la Monarquía Católica (siglos XVI-XVII)”. *Revista Relaciones*, vol. XIX., n.º 73. México, D. F.: El Colegio de Michoacán.
- Febres Cordero, Francisco (2016). *El sabio ignorado*. Bogotá: Grijalbo.
- Fisher, John (1977). *Minas y mineros en el Perú colonial*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Fontana, Josep (1988). “Auge y decadencia de la economía del Imperio español en los siglos XVII y XVIII”. *Revista ecuatoriana de historia económica*, año 2, n.º 3, I semestre. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Foucault, Michel (2009). *Seguridad, territorio, población*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Fuentealba, Gerardo (1983). “La sociedad indígena en las primeras décadas de la república: continuidades coloniales y cambios republicanos”. En Enrique Ayala Mora, ed. *Nueva historia del Ecuador*, vol. 8, época republicana II. Quito: Corporación Editora Nacional / Grijalbo.
- Fusi, Juan Pablo (2012). *Historia mínima de España*, 2.ª ed. Madrid: El Colegio de México Turner.
- Gamas Torruco, José (1996). “El Estado federal: orígenes, realidades y perspectivas”. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. n.º 54-55. México, D. F.: Instituto de Administración Pública A. C.
- García-Baquero González, Antonio (1974). “Comercio colonial y producción industrial en Cataluña a fines del siglo XVIII”. En Jordi Nadal y Gabriel Tortella, ed. *Agricultura, comercio colonial y crecimiento económico en la España contemporánea*. Barcelona: editorial Ariel.
- García Gallegos, Bertha (2005). “El 20 de abril: presente y pasado de un proyecto militar corporativo”. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 23. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- González Suárez, Federico (1959). *Historia general del Ecuador*, t. V. Quito: Ediciones Daniel Cadena.
- Gómez-Reino, Marga (2005). *La distribución territorial del poder: Estados unitarios y federales*. Barcelona: Instituto de Estudios Autonómicos.
- Halperin Donghi, Tulio (1972). *Historia contemporánea de América Latina*. Madrid: Alianza Editorial.
- _____ (1985). *Historia de América Latina, 3: reforma y disolución de los imperios ibéricos 1750-1850*. Madrid: Alianza Editorial.

- Hamerly, Michael (1973). *Historia social y económica de la antigua provincia Guayaquil, 1763-1842*. Guayaquil: Archivo Histórico del Guayas.
- Hamilton, Alejandro, Madison Santiago y Jay Juan (2006). *El Federalista*, 2.^a reimp. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Harvey, David (2007). *Espacios del Capital*. Madrid: Ediciones Akal.
- Henderson, Peter (2009). “La Constitución ecuatoriana de 1861: el debate”. *Procesos. Revista ecuatoriana de historia*, n.º 30, II semestre. Quito.
- _____ (2010). *Gabriel García Moreno y la formación de un Estado conservador en los Andes*. Quito: Codeu / Gráficas Iberia.
- Hidalgo, Ángel (2009). “Guayaquil frente a la primera junta autonómica de Quito de 1809”. *Afese: revista del Servicio Exterior Ecuatoriano*, n.º 51. Quito.
- Hidrovo Quiñónez, Tatiana (2003). “La modernidad radical imaginada por Eloy Alfaro”. *Procesos. Revista ecuatoriana de historia*, n.º 19, I semestre. Quito.
- Hobsbawm, Eric (1977). *Industria e imperio*. Barcelona: Editorial Ariel.
- _____ (2011). *La era del capital 1848-1875*. Barcelona: Ediciones Crítica.
- Hurtado, Osvaldo (1981). *El poder político en el Ecuador*, 4.^a ed. actualizada. Barcelona: Editorial Ariel.
- Izard, Miguel (1974). “Comercio libre, guerras coloniales y mercado americano”. En Jordi Nadal y Gabriel Tortella, ed. *Agricultura, comercio colonial y crecimiento económico en la España contemporánea*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Jara, Álvaro y Jhon TePaske (1990). *The Royal Treasuries of the Spanish Empire in America, eighteenth Century*, vol. 4. Duke University Press.
- Jaramillo Uribe, Jaime (2007). “La economía del Virreinato (1740-1810)”. En José Antonio Ocampo, comp. *Historia económica de Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta Fedesarrollo.
- Junguito, Roberto (2010). “Las finanzas públicas en el siglo XIX”. En Adolfo Meisel Roca y María Teresa Ramírez, ed. *Economía colombiana del siglo XIX*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica / Banco de la República.
- Kennedy Troya, Alexandra y Carme Fauria Roma (1988). “Obrajes en la Audiencia de Quito. Un caso estudio: Tilipulo”. *Revista Ecuatoriana de Historia Económica*, año 2, n.º 4, II semestre. Quito: Banco Central del Ecuador.

- Landázuri Camacho, Carlos (1983). “La independencia del Ecuador (1808-1822)”. En Enrique Ayala Mora, ed. *Nueva historia del Ecuador*, vol. 6, independencia y período colombiano. Quito: Corporación Editora Nacional / Grijalbo.
- _____ (1988). *Vicente Rocafuerte. Epistolario*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Lara, Darío (1988). *Gabriel Lafond de Lucy: viajero y testigo de la historia ecuatoriana*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Larrea, Carlos Manuel (2007). “El Barón de Carondelet: XXIX Presidente de la Real Audiencia de Quito”. En Carlos Manuel Larrea. *Carondelet: una autoridad colonial al servicio de Quito*. Quito: Fonsal.
- Laviana Cuetos, María Luisa (1999). “Entre Quito y Lima: la disputa por Guayaquil a comienzos del siglo XIX”. En Luis Navarro García. *José de San Martín*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- _____ (2010). “Reformismo borbónico y control fiscal: las cajas reales de Guayaquil en el siglo XVIII”. En Ezio Garay Arrellano, ed. *Para la historia de Guayaquil: artículos y documentos*. Guayaquil: Archivo Histórico del Guayas / Banco Central del Ecuador.
- Leal Curiel, Carole y Fernando Falcón Veloz (2009). “Las tres independencias de Venezuela: entre la lealtad y la libertad (1808-1830)”. En Marco Palacios, coord. *Las independencias hispanoamericanas: interpretaciones 200 años después*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Loor, Wilfrido (1955). *Cartas de García Moreno, 1868-1875*. Quito: La Prensa Católica.
- Luna, Adriana, Pablo Mijangos y Rafael Rojas, coord. (2012). “Introducción”. En Adriana Luna, Pablo Mijangos y Rafael Rojas, coord. *De Cádiz al siglo XXI: doscientos años de constitucionalismo en México e Hispanoamérica (1812-2012)*. México, D. F.: Taurus / Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Lynch, John (2009). *Simón Bolívar*. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana.
- Maignushca, Juan (1978). “El desplazamiento regional y la burguesía en el Ecuador”. *Segundo encuentro de historia y realidad económica y social del Ecuador*. Cuenca: Instituto de Investigaciones Sociales (IDIS).
- _____ (1983). “La cuestión regional en la historia ecuatoriana (1830-1972)”. En Enrique Ayala Mora, ed. *Nueva historia del Ecuador: ensayos generales I*, vol. 12. Quito: Corporación Editora Nacional / Grijalbo.

- _____ (1994). “El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895”. En Juan Maiguashca, ed. *Historia y región en el Ecuador, 1830-1930*. Quito: Flacso-Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional / Biblioteca de Ciencias Sociales.
- _____ (2003). “Dirigentes políticos y burócratas: el Estado como institución en los países andinos, entre 1830 y 1880”. En Juan Maiguashca, ed. *Historia de América Andina: creación de las Repúblicas y formación de la nación*, vol. 5. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador.
- _____ (2012). “La incorporación del cacao ecuatoriano al mercado mundial entre 1840 y 1925”. *Procesos. Revista ecuatoriana de historia*, n.º 35, I semestre. Quito.
- Malagón Pinzón, Miguel (2008). “El régimen de los intendentes en la Constitución de Cúcuta de 1821: un modelo de administración policial en el Estado republicano”. *Revista de Derecho*, n.º 30. Baranquilla: División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte.
- Marchán Romero, Carlos (s/f). “Estudio introductorio”. En José María Vargas. *Economía política del Ecuador durante la colonia*. Quito: Banco Central del Ecuador / Corporación Editora Nacional.
- _____ (1983). “Economía y sociedad durante el siglo XVIII”. En Enrique Ayala Mora, ed. *Nueva historia del Ecuador*, vol. 4, época colonial II. Quito: Corporación Editora Nacional / Grijalbo.
- _____ (1986a). “Estudio introductorio y selección”. *Pensamiento agrario ecuatoriano*. Biblioteca Básica de Pensamiento Ecuatoriano, vol. 23. Quito: Banco Central del Ecuador / Corporación Editora Nacional.
- _____ (1991). “La crisis de los años treinta: diferenciación social de sus efectos económicos”. En Rosemary Thorp. *Las crisis en el Ecuador: los treinta y ochenta*. Quito: Instituto de Estudios Avanzados (IDEA) / Oxford University-Latin America Centre / Corporación Editora Nacional.
- _____ (1995a). “La transición de la economía artesanal a la industria fabril en la sierra centro-norte del Ecuador (1860-1894)”. *Revista Ecuatoriana de Historia Económica*, n.º 11, I semestre. Quito: Banco Central del Ecuador.
- _____ (1995b). “La Sierra centro-norte del Ecuador: su delimitación geográfica conceptual y su economía en el siglo XVII”. *Revista ecuatoriana de historia económica*, n.º 12, II semestre. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Marchán Romero, Carlos y Bruno Andrade (1986b). *Estructura agraria de la Sierra Centro-Norte, 1830-1930*, t. IV. Quito: Banco Central del Ecuador.

- Marichal, Carlos (1997). "Beneficios y costes fiscales del colonialismo: las remesas americanas a España, 1760-1814". *Revista de historia económica*, año XV, otoño-invierno n.º 3. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Martínez Shaw, Carlos (1974). "Los orígenes de la industria algodonera catalana y el comercio colonial". En Jordi Nadal y Gabriel Tortella, ed. *Agricultura, comercio colonial y crecimiento económico en la España contemporánea*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Martínez Guernica, Armando e Inés Montero Montiel (2007). *Actas de formación de juntas y declaraciones de independencia 1809-1822*. Bogotá: Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República de Colombia.
- McFarlane, Anthony (2009). "La caída de la monarquía española y la independencia hispanoamericana". En Marco Palacios, coord. *Las independencias hispanoamericanas: interpretaciones 200 años después*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Meisel Roca, Adolfo (2010). "Qué ganó y qué perdió la economía de la Nueva Granada con la independencia". *Cuadernos de Historia Económica y Empresarial*, n.º 27. Cartagena: Banco de la República de Colombia-Sede Cartagena.
- Meisel Roca, Adolfo y María Teresa Ramírez, ed. (2015). *La economía colonial de la Nueva Granada*. México, D. F.: Banco de la República / Fondo de Cultura Económica.
- Mills, Nick D. y Gonzalo Ortiz C. (1980). "Economía y sociedad en el Ecuador poscolonial, 1759-1859". *Cultura. Revista del Banco Central del Ecuador*, vol. II, n.º 6. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Miño, Manuel (1984). "La economía de la Real Audiencia de Quito (siglos XVII y XVIII)". Estudio Introductorio a la *Economía colonial: relaciones socio-económicas de la Real Audiencia de Quito*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- _____ (1988). "La manufactura colonial: aspectos comparativos entre el obraje andino y el novohispano". *Revista ecuatoriana de historia económica*, año 2, n.º 4, II semestre. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Morelli, Federica (1998). "¿Regiones o ciudades-regionales? Una revisión del concepto de región: el caso de la Audiencia de Quito, 1765-1809". *Procesos. Revista ecuatoriana de historia*, n.º 12, I semestre. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador / Taller de Estudios Históricos (Tehis).

- _____ (2002). “La Revolución en Quito: el camino hacia un gobierno mixto”. *Revista de Indias*, vol. 62, n.º 225. Madrid: Centro de Ciencias Humanas y Sociales (CSIC).
- _____ (2004). “Entre el antiguo y el nuevo régimen: el triunfo de los cuerpos intermedios. El caso de la Audiencia de Quito, 1765-1830”. *Procesos. Revista ecuatoriana de historia*, n.º 21, II semestre. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador / Taller de Estudios Históricos (Tehis).
- _____ (2005). *Territorio o nación: reforma y disolución del espacio imperial en Ecuador, 1765-1830*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Morón Urbina, Juan Carlos (2000). “Bolívar y su propuesta constitucional de 1826”. *Revista de Pensamiento Constitucional*, año VII, n.º 7. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Moya Torres, Alba (1994). *Auge y crisis de la Cascarilla en la Audiencia de Quito, siglo XVIII*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Muratorio, Ricardo (1986). “La transición del obraje a la industria y el papel de la producción textil en la economía de la sierra en el siglo XIX”. *Cultura. Revista del Banco Central del Ecuador*, vol. VIII, n.º 24b. Quito.
- North, Douglass (2007). *Para entender el proceso de cambio económico*. Bogotá: Universidad de Los Andes / Grupo Editorial Norma.
- Núñez S., Jorge (1983). “El Ecuador en Colombia”. En Enrique Ayala Mora, ed. *Nueva historia del Ecuador*, vol. 6, independencia y período colombiano. Quito: Corporación Editora Nacional / Grijalbo.
- _____ (2009). “La penetración inglesa en Colombia y el pensamiento del mariscal Sucre”. En Enrique Ayala Mora, ed. *Sucre: soldado y estadista*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional.
- Oberem, Udo (1978). “Contribución a la historia del trabajador rural de América Latina: conciertos y huasipungueros en el Ecuador”. En Segundo Moreno y Udo Oberem. *Contribución a la etnohistoria ecuatoriana*. Otavalo: Instituto Otavaleño de Antropología.
- Ocampo, José Antonio (1990). “Comerciantes, artesanos y política económica en Colombia, 1830-1880”. *Boletín Cultural y Bibliográfico*, vol. 27, n.º 22. Bogotá: Banco de la República de Colombia.
- _____ (2010). “El sector externo de la economía colombiana en el siglo XIX”. En Adolfo Meisel Roca y María Teresa Ramírez. *Economía colombiana del siglo XIX*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica / Banco de la República de Colombia.

- Orduña Rebollo, Enrique (2003). *Municipios y provincias*. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias / Instituto Nacional de la Administración Pública / Centro de Estudios Políticos Constitucionales.
- Ortiz de la Tabla, Javier (1988). “El obraje colonial ecuatoriano: aproximación a su estudio”. *Revista ecuatoriana de historia económica*, año 2, n.º 4, II semestre. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Ospina Vásquez, Luis (1987). *Industria y Protección en Colombia, 1810-1930*. Medellín: Biblioteca Colombiana de Ciencias Sociales, vol. 1.
- Paladines, Carlos y otros (1978). *Espejo: conciencia crítica de su época*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador
- _____ (1983). “Pensamiento independentista: el movimiento ilustrado ecuatoriano”. En Enrique Ayala Mora, ed. *Nueva historia del Ecuador*, vol. 6, independencia y período republicano. Quito: Corporación Editora Nacional / Grijalbo.
- _____ (2009). “Estudio introductorio y selección de textos”. En Carlos Paladines Escudero. *El Movimiento Ilustrado y la independencia de Quito*. Quito: Fonsal.
- Palomeque, Silvia (1978). “Historia económica de Cuenca y sus relaciones regionales (desde fines del siglo XVIII a principios del XIX)”. *Segundo Encuentro de Historia y Realidad Económica y Social del Ecuador*. Cuenca: Instituto de Investigaciones Sociales (IDIS).
- _____ (1979). “Historia económica de Cuenca y sus relaciones regionales (desde fines del siglo XVIII a principios del XIX)”. *Revista del Archivo Nacional de Historia*. Cuenca: Casa de la Cultura Ecuatoriana-Núcleo del Azuay.
- _____ (1983). “Loja en el mercado interno colonial”. *Hisla, Revista Latinoamericana de Historia Económica y Social*, n.º 2. Lima.
- _____ (1999). “El sistema de autoridades de pueblos de indios y sus transformaciones al final del período colonial: el partido de Cuenca”. En Margarita Menegus, coord. *Dos décadas de investigación en historia económica comparada en América latina: homenaje a Carlos Sempat Assadourian*. México, D. F.: El Colegio de México.
- Petijeau, Martine e Ives Saint-Geours (1983). “La economía de la cascari-lla en el Corregimiento de Loja”. *Cultura. Revista del Banco Central del Ecuador*, vol. V, n.º 15. Quito: Banco Central del Ecuador.

- Ponce Leiva, Pilar (2009). “La Revolución de Quito, 1809-1812: luces y sombras en su bicentenario”. *Afese. Revista del Servicio Exterior Ecuatoriano*, n° 52. Quito.
- Pinto Bernal, José (2010). “Finanzas públicas de Bogotá, 1819-1830”. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, vol. 37, n.º 2. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- _____ (2011). “Finanzas de la República de Colombia, 1819-1830”. Tesis de maestría. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- _____ (2014). *Los orígenes de la deuda pública en Colombia*. Alcalá de Henares-Madrid: Instituto de Estudios Latinoamericanos-Universidad de Alcalá.
- Quintero, Rafael (1986). “El Estado terrateniente del Ecuador (1809-1895)”. En Jean Paul Deler e Yves Saint-Geours, ed. *Estados y naciones en los Andes*, t. 2. Lima: Instituto de Estudios Peruanos / Instituto Francés de Estudios Andinos.
- Quintero, Rafael y Erika Sylva (1991a). “Región y representación política en el Ecuador contemporáneo”. En Rafael Quintero, ed. *La Cuestión Regional y el Poder*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- _____ (1991b). *Ecuador: una nación en ciernes*. Quito: Flacso-Sede Ecuador / Abya-Yala.
- Quishpe Bolaños, Marcelo (2009). “La defensa de la provincia de Cuenca ante la insurrección de Quito de 1809”. *Afese. Revista del Servicio Exterior Ecuatoriano*, n° 51. Quito.
- Restrepo Mejía, Isabela (2005). “La soberanía del ‘pueblo’ durante la época de la independencia, 1810-1815”. *Historia Crítica*, n.º 29. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Roberts, Bryan (1980). “Estado y región en América Latina”. *Revista Relaciones*, vol. 1, n.º 4. México: El Colegio de Michoacán.
- Rodríguez Mateos, Juan Carlos (s/f). “Las divisiones político territoriales en España: de las demarcaciones medievales al actual estado autonómico”. Recuperado de goo.gl/6AHwql.
- Rodríguez O., Jaime (2006). *La revolución política durante la época de la independencia: el Reino de Quito, 1808-1822*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional.
- _____ (2011). “Los orígenes de la Revolución de Quito en 1809”. *Procesos. Revista ecuatoriana de historia*, II Semestre. Quito.

- Reig Satorres, José (s/f). “Precisiones sobre la audiencia y presidencia de Quito”. *Revista jurídica* on line. Guayaquil: Universidad Santiago de Guayaquil.
- Ruiz Martín, Felipe (1977). “Procedimientos crediticios para la recaudación de los tributos fiscales en las ciudades castellanas durante los siglos XVI y XVII: caso de Valladolid”. En Alfonso Otazu, ed. *Dinero y crédito (Siglos XVI-XIX)*. Madrid: Banco de Urquijo / Instituto Francés en España / Casa de Velázquez.
- Ruiz Ortiz, Miguel Ángel (2011). “La organización territorial de España a lo largo de la historia”. *Revista de clases de historia*, n.º 185. Madrid: Publicación digital de historia y ciencias sociales.
- Ruiz Zorilla, Gabriel (2010). “Estructura del Estado”. *La Justicia Uruguaya. Revista Jurídica*, n.º 141. Montevideo: Facultad de Derecho de la Universidad de la República.
- Saint-Geours, Ives (1983a). “La Provincia de Loja en el siglo XIX (desde la Audiencia de Quito al Ecuador independiente)”. *Cultura. Revista del Banco Central del Ecuador*, vol. V, n.º 15. Quito: Banco Central del Ecuador.
- _____ (1983b). “Economía y sociedad: la Sierra Centro-Norte (1830-1875)”. En Enrique Ayala Mora, ed. *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 7, época republicana. Quito: Corporación Editora Nacional / Grijalbo.
- Salas Olivari, Miriam (2009). “Manufacturas y precios en el Perú colonial, la producción textil y el mercado interno, siglos XVI y XVII”. En Carlos Contreras, ed. *Compendio de historia económica del Perú: economía del período colonial temprano*, t. 2. Lima: Banco Central de la Reserva del Perú / Instituto de Estudios Peruanos (IEP): 447-539.
- Salvador Lara, Jorge (1977). “La República del Ecuador y el general Juan José Flores”. *Correspondencia del Libertador con el general Juan José Flores, 1825-1830*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador / Banco Central del Ecuador.
- _____ (1982). *La Revolución de Quito de 1809-1822: según los primeros relatos e historias por autores extranjeros*, vol. 1. Selección, estudio introductorio y notas de Jorge Salvador Lara. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Sánchez Bella, Ismael (1989). “La organización política de la América Española”. *Revista chilena de historia del derecho*, n.º 15. Santiago de Chile: Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.
- _____ (1992). “Quito, Audiencia Subordinada”. *Estudios de derecho indiano*, t. II. Pamplona.

- Sanz Tapia, Ángel (1998). “Aproximación al beneficio de cargos políticos americanos en la primera mitad del siglo XVIII”. *Revista complutense de historia de América*, n.º 24. Madrid.
- _____ (2001). “Cargos políticos beneficiados en Hispanoamérica durante Carlos II”. En Antonio Gutiérrez Escudero. *Ciencia, economía y política en Hispanoamérica colonial*. Sevilla: Escuela de Estudios Hispanoamericanos de Sevilla Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- _____ (2003). “La venta de oficios de hacienda en la Audiencia de Quito (1650-1700)”. *Revista de Indias*, n.º 63.
- _____ (2006). “El acceso a los cargos de gobierno de la Audiencia de Quito (1701-1750)”. *Anuario de estudios americanos*, vol. 63, n.º 2. Sevilla.
- _____ (2011). “Provisión, beneficio y venta de oficios americanos de hacienda (1632-1700)”. *Revista complutense de historia de América*, vol. 37. Madrid.
- Shumpeter, Joseph (1976). *Teoría del desenvolvimiento económico: una investigación sobre las ganancias, capital, crédito y ciclo económico*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1982). *Historia del análisis económico*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Silva Santiesteban, Fernando (1964). *Los obrajes en el Virreinato del Perú*. Lima: Museo Nacional de Historia.
- Silvestre, Francisco (1789). “Apuntes reservados particulares y generales del estado actual del Virreinato de Santa Fe de Bogotá”. En Germán Colmenares (1989). *Relaciones e Informes de los gobernantes de la Nueva Granada*, t. II. Bogotá: Fondo de Promoción de la Cultura / Banco Popular: 35-152.
- Smith, Adam (1976). *La riqueza de las naciones*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Sociedad Económica de Amigos del País (2009). “Estatutos para el Régimen Interior y Exterior de la Sociedad Económica de Amigos del País”. En Carlos Paladines Escudero, estudio introductorio y selección de textos. *El Movimiento Ilustrado y la independencia de Quito*. Quito: Fonsal: 369-392.
- Terán Najas, Rosemarie (1983). “Sinopsis histórica del siglo XVIII”. En Enrique Ayala Mora, ed. *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 4, época colonial II. Quito: Corporación Editora Nacional / Grijalbo.

- _____ (2015). “La escolarización de la vida: el esfuerzo de construcción de la modernidad educativa en el Ecuador (1821-1921)”. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia de España.
- Thibaud, Clémet (2003). *República en armas: los ejércitos bolivarianos en la guerra de independencia en Colombia y Venezuela*. Bogotá: Instituto Francés de Estudios Andinos / Editorial Planeta.
- Tilly, Charles (1992). *Coerción, capital y Estados europeos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tyrer, Robson (1988). *Historia demográfica y económica de la Real Audiencia de Quito: población indígena e industria textil 1600-1800*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Valencia Llano, Alonso (1992). “Élites, burocracia, clero y sectores populares en la independencia quiteña (1809-1812)”. *Procesos. Revista ecuatoriana de historia*, n.º 3. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador / Taller de Estudios Históricos.
- _____ (2009). “El Impacto del 10 de agosto en la Gobernación de Popayán”. *Afese. Revista del Servicio Exterior Ecuatoriano*, n.º 51. Quito.
- Valdivieso Gangotena, Alfredo (2012). *José Félix Valdivieso y Valdivieso, el gran patriota y estadista ecuatoriano*. Quito: Impresión VM Gráficas.
- Van Aken, Mark (1995). *El rey de la noche: Juan José Flores, 1824-1864*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Vargas, José María (s/f). *La Economía política del Ecuador durante la colonia*. Quito: Banco Central del Ecuador / Corporación Editora Nacional.
- Vásconez Hurtado, Gustavo (1984). *El general Juan José Flores: la República 1830-1845*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Vasquez Hahn, María Antonieta (2011). “Los cuarteles reales en Quito (1755-1822)”. En Jorge Núñez Sánchez y Kléver Antonio Bravo. *La configuración militar en la gesta quiteña de la independencia, 1809-1812*. Quito: Instituto Metropolitano de Patrimonio.
- Vega Ugalde, Silvia (1986). “Cuenca en los movimientos de la independencia”. *Revista del Archivo Nacional de Historia*, n.º 6. Cuenca: Casa de la Cultura Ecuatoriana-Núcleo del Azuay.
- Velarde, Marta (2010). “El Federalismo argentino: una visión histórica, jurídica y política”. En Magdalena Alemán, coord. *Puentes políticos: aportes al debate sobre federalismo y partidos políticos*. Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

- Velasco Abad, Fernando (1983). *Ecuador: subdesarrollo y dependencia*, 2.^a ed. Quito: Editorial El Conejo.
- Velasco Herrera, Viviana (2010). *Resumen del proyecto Fiscalidad y conformación del Estado ecuatoriano: continuidades y transiciones de un proceso en disputa, 1780-1845*. Barcelona: Universidad Pompeu Fabra. Parte del proyecto State Building In Latin America.
- _____. (2013a). “Negociar el poder: fiscalidad y administración pública en el proceso de construcción del Estado ecuatoriano, 1830-1875”. Tesis doctoral. Barcelona: Universidad Pompeu Fabra.
- _____. (2013b). “Alcaldes municipales como jueces en el Ecuador, 1830-1861: negociación y conflicto entre administradores de justicia locales y estatales”. *Revista Illis i Imperis*, n.º 1 . Barcelona: Universitat Pompeu Fabras.
- _____. (2014). “Entre el poder local y el Estado: las Juntas de Hacienda en el Ecuador del siglo XIX”. *Revista de Historia*, n.º 69. Escuela de Historia de la Universidad Nacional de Costa Rica.
- Vilar, Pierre (1972). *Oro y moneda en la historia, 1450-1920*, 2.^a ed. Barcelona: Ediciones Ariel.
- Weber, Max (2004). *Economía y Sociedad*, 15.^a ed. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Fuentes primarias

Leyes y normatividad vigente

Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912. T. I, 1821-1824. Bogotá: Imprenta Nacional de la República de Colombia.

Constitución Bayona (18 de julio de 1808). Madrid: Archivo del Congreso de Diputados, sección papeles reservados de Fernando VII, sign.T3, fojas: 69-89.

Constitución de Quito (15 de febrero de 1812). Carlos Paladines Escudero, estudio introductorio y selección de textos. *El Movimiento Ilustrado y la independencia de Quito*. Quito: Biblioteca Básica de Quito / Fonsal, 2009, vol. 30: 507-517.

Constitución Política de la Monarquía Española (19 de marzo de 1812). Promulgada en Cádiz, 1812. Archivo Calasanz. Recuperado de goo.gl/4a9tj4

Constitución de Cúcuta (30 de agosto de 1821). Legislación Venezolana. Recuperado de www.lex-comp.com

Constitución de la República del Ecuador de 1830. Quito: Imprenta Nacional.

Constitución de la República del Ecuador de 1835. Quito: Imprenta Nacional.

Constitución de la República del Ecuador de 1843. Quito: Imprenta Nacional.

Constitución de la República del Ecuador de 1845. Quito: Imprenta Nacional.

Constitución de la República del Ecuador de 1850. Quito: Imprenta Nacional.

Constitución de la República del Ecuador de 1851. Quito: Imprenta Nacional.

Constitución de la República del Ecuador de 1852. Quito: Imprenta Nacional.

Constitución de la República del Ecuador de 1853. Quito: Imprenta Nacional.

Constitución de la República del Ecuador de 1861. Quito: Imprenta Nacional.

Constitución de la República del Ecuador de 1869. Quito: Imprenta Nacional.

Acta por la que el Distrito del Sur se separa de Colombia de 13 de mayo de 1830. En Enrique Ayala Mora, ed. *Nueva Historia del Ecuador*. Quito: documentos de la Historia del Ecuador, Corporación Editora Nacional / Grijalbo, 1983, vol. 15.

Acta de la Asamblea de Guayaquil de 19 de mayo de 1830. Guayaquil: *El Colombiano*, n.º 42, 20/5/1830.

Actas de Debates del Parlamento Ecuatoriano de 1830 a 1875. Biblioteca-archivo de la Función Legislativa.

- Decreto Legislativo que permite la importación de varios efectos prohibidos.* 24/9/1830. Primer Registro Auténtico Nacional, 1830, n.º 5.
- Decreto Legislativo que prohíbe la construcción de vestuarios con paños y lienzos extranjeros; y que manda que se hagan aquellos en los departamentos interiores.* 27/9/1830. Primer Registro Auténtico Nacional, 1830, n.º 8.
- Decreto Ejecutivo estableciendo Juntas de Hacienda en las capitales de departamentos y definiendo sus atribuciones.* 1/9/1832. Primer Registro Auténtico Nacional, 1830, n.º 42.
- Decreto Ejecutivo reduciendo a los tres quintos todos los derechos de importación y extracción que se cobren en las aduanas; suspendiendo las leyes del 29 de octubre de 1833 que estableció el cobro anticipado del derecho de extracción presunta; y la de 24 de septiembre de 1839 en cuento el establecimiento de la aduana de Loja.* 10/2/1836. Primer Registro Auténtico Nacional, 1836, n.º 15.
- Ley sobre establecimiento, inversión y administración de las rentas municipales.* 11/4/1825. Cuerpo de Leyes de la República de Colombia de 1821 a 1827. Caracas: Imprenta de Valentín Espinel, 1840.
- Ley prohibiendo la introducción de esclavos.* 26/9/1831. Primer Registro Auténtico Nacional, 1831, n.º 6.
- Ley sobre el régimen político de los departamentos.* 28/9/1830. Primer Registro Auténtico Nacional, 1830, n.º 10.
- Ley de Hacienda Pública.* 28/9/1830. Primer Registro Auténtico Nacional, 1830, n.º 10.
- Ley estableciendo una contribución personal distribuida en 9 clases.* 9/11/1831. Primer Registro Auténtico Nacional, 1831, n.º 23.
- Ley restableciendo el decreto del Libertador-Presidente dado en Guayaquil el 1 de agosto de 1829 sobre la prohibición de importar por los puertos del Sur algunos efectos extranjeros de 3 de noviembre de 1832,* Primer Registro Auténtico Nacional, 1832, n.º 38.
- Ley rebajando un diez por ciento de los aforos que se hagan en las aduanas para deducir los derechos de importación de los efectos extranjeros que se introduzcan en el Estado y se consignen a comerciantes ecuatorianos.* 24/10/1833. Primer Registro Auténtico Nacional, 1833, n.º 54.
- Ley que arregla el régimen político y económico de las provincias de la República.* 1/8/1835. Primer Registro Auténtico Nacional, 1835, n.º 65.
- Ley sobre elecciones.* 27/8/1835. Primer Registro Auténtico Nacional, 1835, n.º 7.

- Ley sobre recaudación, inversión y arreglo de las rentas municipales.* 1/4/1837. Primer Registro Auténtico Nacional, 1835, n.º 37.
- Ley Orgánica de Hacienda, de 23 de noviembre de 1848.* El Nacional. Periódico Oficial, n.º 227 de 30/3/1849.
- Ley Orgánica de Hacienda, de 26 de mayo de 1851.* El Nacional. Periódico Oficial, n.º 363 y 364 de 10 y 13/6/1851.
- Ley de elecciones, de 30 de junio de 1851.* El Nacional. Periódico Oficial, n.º 367 y 368 de 1 y 11/7/1851.
- Ley de Régimen Político, de 5 de julio de 1851.* El Nacional. Periódico Oficial, n.º 372 de 15/8/1851.
- Ley Orgánica de Hacienda, de 28 de noviembre de 1855.* El Seis de Marzo. Periódico Oficial, n.º 181 de 19/12/1855.
- Ley de División Territorial, de 29 de mayo de 1861.* El Nacional. Periódico Oficial, n.º 44 de 11/6/1861.
- Ley de Régimen Político, de 4 de junio de 1861.* El Nacional. Periódico Oficial, n.º 44 de 11/6/1861.
- Ley de régimen municipal, de 11 de junio de 1861.* El Nacional. Periódico Oficial, n.º 45 de 20/6/1861.
- Ley de régimen municipal, de 9 de octubre de 1863.* El Nacional. Periódico Oficial, n.º 133 y 134 de 11 y 18/11/1863.
- Ley Orgánica de Hacienda, de 21 de octubre de 1863.* El Nacional. Periódico Oficial, n.º 131 de 28/10/1863.
- Ley Orgánica de Instrucción Pública, de 29 de octubre de 1863.* El Nacional. Periódico Oficial, n.º 140 de 2/1/1864.
- Ley de régimen administrativo interior de la República, de 15 de septiembre de 1869.* El Nacional. Periódico Oficial, n.º 385 de 27/9/1869.
- Ley Orgánica de Instrucción Pública, de 29 de octubre de 1869.* El Nacional. Periódico Oficial, n.º 391 de 10/11/1869.
- Ley Orgánica de Hacienda de 1875.* El Nacional. Periódico Oficial, n.º 405 de 10/2/1875.
- Reglamento de diezmo, de 9 de julio de 1869.* El Nacional. Periódico Oficial, n.º 377 de 20/7/1869.
- Reglamento de contabilidad de las rentas municipales, de 6 de septiembre de 1870.* El Nacional. Periódico Oficial, n.º 445 de 7/9/1870.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, de 11 de agosto de 2010.*

Informes o memorias oficiales

- Ecuador. Ministerio de Hacienda (1833). *Memoria que presenta el Ministro de Hacienda del Estado del Ecuador al Congreso Nacional*. Quito: Imprenta de Gobierno.
- _____. (1841). *Memoria que presenta el Ministro de Hacienda al Congreso Nacional*. Quito: Imprenta de Gobierno.
- _____. (1848). *Exposición que el Ministro de Hacienda presenta a las Cámaras Legislativas*. Quito: Imprenta de Gobierno.
- _____. (1853). *Exposición que el Ministro de Hacienda presenta a las Cámaras Legislativas*. Quito: Imprenta de Gobierno.
- _____. (1854). *Exposición que el Ministro de Hacienda presenta a las Cámaras Legislativas*. Quito: Imprenta de Gobierno.
- _____. (1855). *Exposición que el Ministro de Hacienda presenta a las Cámaras Legislativas*. Quito: Imprenta de Gobierno.
- _____. (1856). *Exposición que el Ministro de Hacienda presenta a las Cámaras Legislativas*. Quito: Imprenta de Gobierno.
- _____. (1857). *Exposición que el Ministro de Hacienda presenta a las Cámaras Legislativas*. Quito: Imprenta de Gobierno.
- _____. (1858). *Exposición que el Ministro Interinamente Encargado de Hacienda presenta a las Cámaras Legislativas*. Quito: Imprenta de Gobierno.
- _____. (1863). *Informe del Ministro de Hacienda*. Quito: Imprenta de Gobierno.
- _____. (1865). *Exposición que el Ministro de Hacienda presenta a las Cámaras Legislativas*. Quito: Imprenta de Gobierno.
- _____. (1867). *Exposición que el Ministro de Hacienda presenta a las Cámaras Legislativas*. Quito: Imprenta Nacional.
- _____. (1871). *Exposición que el Ministro de Hacienda presenta a las Cámaras Legislativas*. Quito: Imprenta de Gobierno.
- _____. (1873). *Exposición del Ministro de Hacienda al Congreso nacional*. Quito: Imprenta de Gobierno.
- _____. (1875). *Exposición del Ministro de Hacienda al Congreso Nacional*. Quito: Imprenta de Gobierno.
- Ecuador. Ministerio de Interior (1833). *Memoria que presenta el Ministro del Interior y Relaciones Exteriores al Congreso Constitucional de 1833*. Quito: Imprenta de Gobierno.
- _____. (1839). *Exposición del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores al Congreso Constitucional de 1839*. Quito: Imprenta de Gobierno.
- _____. (1841). *Exposición del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores*. Quito: Imprenta de Gobierno.

- _____ (1843). *Exposición del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores a la Convención Nacional de 1843*. Quito: Imprenta de Gobierno.
- _____ (1846). *Exposición del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores al Congreso del Ecuador de 1846*. Quito: Imprenta de Gobierno.
- _____ (1847). *Exposición del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores al Congreso del Ecuador de 1847*. Quito: Imprenta de Gobierno.
- _____ (1848). *Exposición del Secretario del Interior y Relaciones Exteriores al Congreso Constitucional del Ecuador de 1848*. Quito: Imprenta de Gobierno.
- _____ (1849). *Exposición del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores al Congreso del Ecuador de 1849*. Quito: Imprenta de Gobierno.
- _____ (1853). *Exposición del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores al Congreso del Ecuador de 1853*. Quito: Imprenta de Gobierno.
- _____ (1855). *Exposición del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores al Congreso del Ecuador de 1855*. Quito: Imprenta de Gobierno.
- _____ (1856). *Exposición del Ministro del Interior, Relaciones Exteriores e Instrucción Pública a las Cámaras Legislativas de 1856*. Quito: Imprenta de Gobierno.
- _____ (1857). *Exposición del Ministro del Interior, Relaciones Exteriores e Instrucción Pública a las Cámaras Legislativas de 1857*. Quito: Imprenta de Gobierno.
- _____ (1858). *Exposición del Ministro del Interior, Relaciones Exteriores e Instrucción Pública a las Cámaras Legislativas de 1858*. Quito: Imprenta de Gobierno.
- _____ (1857). *Exposición del Ministro del Interior, Relaciones Exteriores e Instrucción Pública a las Cámaras Legislativas de 1857*. Quito: Imprenta de Gobierno.
- _____ (1865). *Exposición del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores e Instrucción Pública a las Cámaras Legislativas de 1865*. Quito: Imprenta de Gobierno.
- _____ (1867). *Exposición del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores a las Cámaras Legislativas de 1867*. Quito: Imprenta de Gobierno.
- _____ (1871). *Exposición del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores Congreso Constitucional de 1871*. Quito: Imprenta de Gobierno.
- _____ (1873). *Exposición del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores Congreso Constitucional de 1873*. Quito: Imprenta de Gobierno.
- _____ (1875). *Exposición del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores Congreso Constitucional de 1875*. Quito: Imprenta de Gobierno.
- Ecuador. Presidencia de la República (1863). *Mensaje del Presidente de la República del Ecuador a la Legislatura de 1863*. Quito: Imprenta de Gobierno.
- Ecuador. Ministerio del Interior (1871). *Informe del Gobernador de León*. El Nacional. Periódico Oficial, n.º 25-28 de 6, 8, 10 y 13/3/1871.

Este libro se terminó de imprimir y
encuadernar en febrero de 2017
en imprenta La Oficina
de Quito, Ecuador.



Orígenes del Ecuador republicano: arquitectura institucional malograda del Estado nacional pretende dar cuenta del proceso histórico de construcción y deconstrucción de la arquitectura institucional del Estado ecuatoriano en un contexto temporal largo que va desde la segunda mitad del siglo XVIII hasta el año 1875, es decir, hasta el fin de la administración de García Moreno, dado que, para algunos autores, él fue el artífice de la gestación del Estado nacional.

Esta obra indaga las características que marcan la conformación del Estado ecuatoriano y si el tinte regionalista que adquiere el Estado nacional es producto de un proyecto que no termina de depurarse y cuajar, o bien, es el resultado y exacerbación del progresivo fortalecimiento de dicha forma de Estado.

ISBN: 978-9942-950-76-5



9789942950765