

Colección: *Historia de la Sociedad Política*

Director: BARTOLOMÉ CLAVERO SALVADOR

FEDERICA MORELLI

TERRITORIO O NACIÓN

Reforma y disolución del
espacio imperial en Ecuador,
1765-1830

Traducido del francés por
ANTONIO HERMOSA ANDÚJAR

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES
Madrid, 2005

La traducción realizada por Antonio Hermosa Andújar se ha hecho, a indicación de su autora Federica Morelli, de la edición actualizada francesa, que fue publicada con el título *Territoire ou Nation? Réforme et dissolution de l'espace impérial, Equateur, 1765-1830*, en 2004, por L'Harmattan, París, aunque anteriormente había aparecido, en 2001, la versión italiana editada por Rubbettino con el título *Territorio o Nazione. Riforma e dissoluzione dello spazio imperiale in Ecuador, 1765-1830*.

© De la traducción francesa, ANTONIO HERMOSA ANDÚJAR
 © FEDERICA MORELLI
 © CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS CONSTITUCIONALES

NIPO: 005-05-37-3
 ISBN: 84-254-1311-X
 DEPÓSITO LEGAL: M-45801-2005
 IMPRENTA: Solana e Hijos, A.G., S.A.
 Leganés (La Fortuna) MADRID

ÍNDICE

| | |
|--|-----|
| ABREVIATURAS | 9 |
| INTRODUCCIÓN | 11 |
| I. LA SOBERANÍA FRAGMENTADA | 19 |
| 1. La reforma del Estado mixto | 19 |
| 2. La retrocesión de la soberanía | 32 |
| 3. El Pacto de 1812: el Estado mixto en la versión republicana ... | 47 |
| 4. Federación o confederación: el itinerario del término «independencia» | 59 |
| 5. La soberanía de la nación | 77 |
| II. LA REVOLUCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN | 91 |
| 1. El modelo electoral de Cádiz | 91 |
| 2. Prácticas electorales urbanas | 101 |
| 3. Un neo-sincretismo político | 113 |
| 4. La frontera móvil | 123 |
| III. LA GUERRA SOCIALIZADA | 131 |
| 1. El sistema defensivo imperial | 131 |
| 2. La extensión del fuero militar | 138 |
| 3. El ciudadano-soldado | 145 |
| 4. Pueblos y Caudillos | 152 |
| IV. INDIOS, CIUDADANÍA Y TRIBUTO: LAS NUEVAS ARTICULACIONES | 159 |
| 1. La reforma de la comunidad | 159 |
| 2. De súbdito a ciudadano | 169 |
| 3. La restauración del tributo | 176 |
| 4. Estado y comunidad en el siglo XIX | 183 |

| | |
|---|-----|
| V. EL TRIUNFO DE LOS MUNICIPIOS | 191 |
| 1. Los cuerpos intermediarios de la tradición hispano-americana . | 191 |
| 2. El modelo político criollo | 202 |
| 3. La crisis del territorio urbano | 213 |
| 4. La constitucionalización de las áreas rurales | 229 |
| 5. El nuevo municipalismo | 246 |
| CONCLUSIÓN | 265 |
| APÉNDICES | 271 |
| I. Artículos del Pacto Solemne de Sociedad y Unión entre las Provin- cias que forman el Estado de Quito (1812) | 271 |
| II. Reglamento Provisorio constitucional de la Provincia de Guayaquil (1820) | 279 |
| III. Plan de Gobierno de la Provincia independiente de Cuenca (1820) . | 283 |
| GLOSARIO | 289 |
| FUENTES | 293 |

ABREVIATURAS

| | |
|--------|---|
| ABCE: | Archivos del Banco Central de Ecuador |
| AC/M: | Archivos de las Cortes, Madrid |
| AFL: | Archivos del Congreso, Quito |
| AGI: | Archivo General de Indias, Sevilla |
| AGN/B: | Archivos Nacionales, Bogotá |
| AHG: | Archivos del Guayas, Guayaquil |
| AHM/C: | Archivos Municipales, Cuenca (Ecuador) |
| AHM/Q: | Archivos Municipales, Quito |
| AHN/M: | Archivos Nacionales, Madrid |
| AHN/Q: | Archivos Nacionales, Quito |
| BBCE: | Biblioteca del Banco Central de Ecuador |

INTRODUCCIÓN

«¿Qué es una nación? Un cuerpo de asociados que vive bajo una ley común y está representado por la misma legislatura».

SIEYÈS, *¿Qué es el estado llano?*

En el origen de este libro está el tema, aún debatido por los historiadores, de la anarquía y de la ingobernabilidad de las repúblicas hispano-americanas de la primera mitad del siglo XIX. Su objetivo es el de dar a esta cuestión una respuesta más convincente que la explicación que ve en el *caudillismo* y en la supuesta incompatibilidad entre la América hispana y el constitucionalismo liberal las causas de dicho fenómeno.

El título, *Territorio o Nación*, sugiere en efecto que uno de los principales dilemas a los que hubo de hacer frente el nuevo Estado republicano fue la tensión entre el territorio, considerado como un conjunto de sujetos colectivos autónomos y localizados, y la nación, vista como una entidad colectiva superior, una instancia de pertenencia común, depositaria de una jurisdicción única y uniforme encarnada por el Estado. La crisis repentina e imprevista del imperio impidió de hecho la consolidación del Estado absolutista y el surgimiento en la América hispana de las condiciones necesarias para la formación de un verdadero Estado-nación, a saber: la consolidación territorial, la diferenciación de los órganos gubernamentales en relación a las demás organizaciones y también el monopolio de los medios de coer-

ción; todo lo cual produjo múltiples tensiones. La monarquía española, por tanto, no llegó, antes de su disolución, a reformar los poderes territoriales intermediarios; éstos, al contrario, se demostraron en grado de defender y consolidar el conjunto de los cuerpos que habían garantizado la cohesión de la sociedad colonial durante tres siglos.

En el momento de la revolución liberal española, la antigua tradición de los Habsburgo —que mediante la concesión de amplias autonomías territoriales y corporativas durante todo el siglo XVII había favorecido el desarrollo de un Estado mixto y de un imperio federal— estaba todavía fuertemente arraigada en los territorios americanos, donde había conducido al fracaso del proyecto borbónico de imponer una monarquía administrativa a la francesa. Ahora bien, ese último aspecto de la experiencia hispano-americana podría permitir aportar elementos nuevos y significativos al proceso de revisión del antiguo paradigma estatal. En efecto, desde los años ochenta, la historiografía ha demostrado que el Estado moderno europeo no es, como se había creído hasta entonces, el resultado de una marginación y expropiación progresivas de los poderes locales por la monarquía, sino el de las articulaciones e interdependencias de ambas esferas¹, esto es, de dinámicas particularmente evidentes en las regiones periféricas, tales como la América hispana, en las que la integración de los grupos locales en el tejido político y administrativo se reveló necesario para la supervivencia de la monarquía.

El caso de la *Audiencia* de Quito, provincia alejada no sólo de la península, sino también de los principales centros de los virreinos americanos, constituye al respecto un observatorio privilegiado. Allí, como se verá, el papel jugado por las élites locales influyó en efecto de manera determinante en el resultado de las reformas borbónicas, pues a los impulsos de centralización correspondió una consolidación del orden jerárquico y corporativo. Aun cuando proponer una evaluación global del reformismo borbónico en las colonias americanas sea siempre difícil para los historiadores, cabe empero subrayar que el

¹ Cf. por ejemplo Jean-Frédéric Schaub, «Les temps et l'Etat. Vers un nouveau régime historiographique de l'Ancien Régime français», en *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XXV, 1996, págs. 127-181; Luigi Blanco, «Note sulla più recente storiografia in tema di 'Stato moderno'», en *Storia Amministrazione Costituzione*, n.º 2, Bologna, 1994, págs. 259-297; B. Clavero, «Institución política y derecho: desvalimiento del Estado moderno», en *Tantas personas como Estados. Por una antropología política de la historia europea*, Madrid, 1986.

precario equilibrio entre modernización del aparato central y supervivencia de la sociedad corporativa quedó roto en 1808 a causa de la inesperada crisis de la monarquía. Dicha crisis, que se concluye veinte años más tarde con la independencia del continente respecto de España, señaló el surgimiento de nuevos poderes y el resurgimiento de otros antiguos, que contribuyeron a la fragmentación del territorio colonial en múltiples espacios autónomos.

La dimensión territorial, en efecto, jugó un papel fundamental en el proceso de reinterpretación de la cuestión del Estado, tal y como lo han demostrado numerosas investigaciones acerca de la estructuración del territorio europeo, que han puesto de relieve la multiplicidad y la heterogeneidad de las formaciones territoriales características de la estructuración espacial del poder estatal bajo el Antiguo Régimen. Así, más que como una entidad política dotada de un poder exclusivo sobre un territorio continuo y unitario, el Estado se presentaba como un conjunto de unidades territoriales en situaciones geográficas y geopolíticas diversas, dotadas de una autonomía y de unos privilegios particulares. La ausencia, durante la entera época colonial, de instituciones representativas de los diferentes virreinos, confirió a la dimensión territorial una importancia singular en el contexto hispano-americano, en el que los principales poderes locales los detentaban los cabildos, ya fueran blancos (*cabildos de españoles*) o indios (*cabildos de indios*). Tales comunidades jurídicas gozaban, sí, de personalidad jurídica y ejercían funciones jurisdiccionales primordiales sobre el territorio: importancia central perfectamente ilustrada por el hecho de que el término *respublica* haya sido empleado en los territorios americanos a lo largo de todo el siglo XVIII y aún a comienzos del XIX, no para designar un órgano político superior, sino más bien como atributo de la *communitas*, correspondiente a los *cabildos*.

El objetivo de la presente obra es mostrar de qué manera dichos cuerpos lograron mantener y conquistar durante la crisis y las guerras de independencia los dos recursos políticos fundamentales, a saber, la justicia y la representación, obstaculizando por tanto el nacimiento del Estado nacional. A este propósito, subrayemos antes de nada que la representación política nunca había sido estudiada a partir de los documentos de los archivos, pese a ser tan numerosos, lo que puede sin duda explicarse por la imagen esencialmente negativa propia de la representación de tipo liberal. De un lado, las prácticas electorales siempre han sido consideradas corruptas, incapaces por tanto de

garantizar la menor eficacia a las instituciones representativas; de otro, la experiencia liberal del siglo XIX ha sido siempre considerada por la historiografía como un fracaso en el intento de aplicar modelos europeos a realidades demasiado diferentes. El acrecentado interés de los historiadores de los diez o quince últimos años por la representación y las experiencias electorales del siglo XIX latinoamericano se explica por las experiencias de la transición democrática en el continente y los recientes debates sobre la ciudadanía comunitaria o plurinacional —planteados a escala nacional e internacional por la revuelta zapatista de Chiapas y por otros movimientos indios del continente—, pero también por los resultados más recientes de la historiografía europea francesa, inglesa e italiana—, que han renovado totalmente los enfoques de la cuestión electoral en la época del liberalismo². Mucho se ha insistido, por ejemplo, en la fuerte influencia de las comunidades locales sobre las prácticas electorales, y sobre el modo en el que los valores colectivos de los grupos territoriales se han articulado con los de los sistemas políticos representativos. La naturaleza colectiva de las prácticas electorales ha aparecido entonces como central, en la medida en que la construcción de la representación hacía referencia al estatuto social de los electores, a su identidad o a los vínculos endógenos que aseguraban su lealtad a un partido o a un notable. Mas otro dato, a menudo subestimado, explica igualmente el aumento del interés actual por la cuestión representativa: la adopción por la mayor parte de los nuevos países independientes, pese a la imagen de sistemas políticos oligárquicos y con débil participación popular que aún se les atribuye con frecuencia, de condiciones de sufragio muy extensas para la época, que no excluían a los indios³. Desde este punto de

² Véanse, a modo de ejemplo: K. T. Hoppen, *Elections, Politics and Society in Ireland, 1832-1885*, Oxford, 1984; J. P. D. Dunbain, «Le riforme elettorali e le loro conseguenze nel Regno Unito, 1865-1895», en P. Pombeni (dir.), *La trasformazione politica nell'Europa liberale*, Bologna, 1986; Antonio Annino y Raffaele Romanelli (dir.), «Notabili, Elettori, Elezioni», *Quaderni Storici*, n.º 69, 1988; Frank O'Gorman, *Voters, Patrons and Parties: The Unreformed Electorate of Hanoverian England, 1734-1832*, Oxford, 1989; del mismo autor, «Campaign, Rituals and Cerimonies: The Social Meaning of Elections in England, 1780-1860», *Past and Present*, n.º 135, 1992, págs. 79-115; Alain Garrigou, *Le vote et la vertu. Comment les français sont devenus électeurs*, Paris, 1992; Pierre Rosanvallon, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris, 1992; Patrice Gueniffey, *Le nombre et la raison. La Révolution française et les élections*, Paris, 1993; Raffaele Romanelli (dir.), *How did they become voters? The History of Franchise in Modern European Representation*, Hague-London-Boston, 1998.

³ Cf. Antonio Annino (dir.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica*, Buenos

vista, el caso de la *Audiencia* de Quito, donde la población era mayoritariamente india y donde la aplicación de la constitución liberal española condujo al reconocimiento de la ciudadanía de los indios —lo cual implicaba tanto su derecho a elegir como a ser elegido—, nos parece de particular interés.

Junto a la cuestión de la representación política que acabamos de evocar, la del ejercicio de la justicia constituye otro elemento fundamental para comprender las dinámicas de la fragmentación del territorio. Bajo el Antiguo Régimen, en continuidad con la experiencia medieval en la que la justicia era la única función pública visible desde el punto de vista jurídico, eso que hoy llamaríamos «administración» adoptaba en lo esencial la forma de una gestión judicial del poder⁴. En efecto, la ampliación de los poderes públicos, incluso en el curso de la época moderna, no había dado lugar al nacimiento de un nuevo tipo de funcionario ejecutivo, sino más bien a una progresiva especialización de cada uno de los sectores públicos en el ejercicio de la justicia. Así, la autoridad del intendente, por ejemplo, derivaba de su derecho de instruir los litigios y de juzgar dentro de los límites de su campo de competencias, careciendo fuera de eso de cualquier medio para constreñir a los súbditos a obedecer sus órdenes. Igualmente, los municipios disponían de capacidad coercitiva autónoma, por lo que su actividad no quedaba limitada a funciones de gestión económica, de dirección y de control. Ahora bien, según lo ha mostrado con claridad la historiografía institucional al identificar la especialización de los órganos gubernamentales —y en especial la división

Aires, 1995; Carlos Malamud (dir.), *Partidos políticos y elecciones en América Latina y la Península Ibérica, 1830-1930*, Madrid, 1995; Edoardo Posada Carbó (dir.) *Elections before Democracy: the History of Elections in Europe and Latin America*, London, 1996; Hilda Sabato (dir.), *Ciudadanía política y formación de las naciones*, Buenos Aires, 1999; Marcela Tarnavasio, *La revolución del voto. Política y elecciones, 1810-1852*, Buenos Aires, 2002; Gabriella Chiaromonte, *Sufragio e rappresentanza nel Perù dell'800. Gli itinerari della sovranità (1808-1860)*, Torino, 2003.

⁴ Acerca de la naturaleza de la administración en el Antiguo Régimen, cf. Antonio Manuel Espanha: «Justiça e administração entre o antigo regime e a revolução», en B. Clavero, P. Grossi, F. Tomás y Valiente, *Hispania entre derechos propios y derechos nacionales. Atti dell'incontro di studio Firenze-Lucca 25-27 Maggio 1989*, Milano, 1990, págs. 135-204; Luca Mannori, «Giustizia e amministrazione tra antico e nuovo regime», en R. Romanelli (dir.), *Magistrati e potere nella storia europea*, Bologna, 1994, págs. 38-65; Luca Mannori y Bernardo Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001. Sobre la Edad Media, véase Paolo Grossi, *L'ordine giuridico medievale*, Milano, 1995.

entre justicia y administración— como una etapa decisiva del proceso de construcción del Estado-nación, la citada cuestión de las funciones entremezcladas resulta fundamental. Por desgracia, la justicia, al igual que la representación, ha sido un tema muy poco estudiado por los historiadores latinoamericanistas, y sólo ahora empieza justamente a abordarse⁵. Ese retraso, que afecta también a las investigaciones sobre Europa, se debe principalmente a la concepción «arquetípica» del constitucionalismo del siglo XIX, en virtud de la cual ejercer la justicia consistía únicamente en aplicar la ley. Empero, a nivel de los modelos como de las prácticas políticas, existen diferentes modalidades de concebir la división de poderes, que producen a su vez sistemas políticos diferentes.

Durante los años que van desde el inicio de la crisis en 1808 hasta la formación de la república ecuatoriana en 1830, las cuestiones de la justicia y la representación se mezclan con las de la guerra. Las guerras —y la violencia en general— han sido siempre consideradas por la historiografía simultáneamente una de las causas de la inestabilidad política de los países latinoamericanos y una consecuencia de la militarización de la política, fruto de las guerras de independencia. En semejante perspectiva, estas últimas, al representar la primera gran movilización hispanoamericana de la época moderna, son consideradas como un verdadero punto de ruptura entre una época colonial exenta de guerras y un siglo XIX caracterizado por una excesiva violencia⁶. Desde entonces, el análisis de las guerras de independencia se ha vuelto esencial para comprender el papel que jugaron en el proceso de formación del Estado-nación, así como las razones que hicieron que, contrariamente a lo sucedido en Europa, tal movilización no entrañase la consolidación del poder central. Con todo, y aun cuando un buen número de estudios hayan comenzado recientemente a abordar el tema de la guerra⁷, ninguno se ha concentrado en la constitución

⁵ Véase por ejemplo Eduardo Zimmerman (dir.), *Judicial Institutions in Nineteenth Century Latin America*, London, 1999; Marco Bellingeri (dir.), *Dinámicas de antiguo régimen y orden constitucional. Representación, justicia y administración en Iberoamérica, siglos XVIII-XIX*, Torino, 2000; Marcello Carmagnani (dir.), *Constitucionalismo y orden liberal, 1850-1920*, Torino, 2000.

⁶ Cf. Anthony McFarlane y Marianne Wiesebron (dir.), «Violencia social y conflicto civil: América Latina, siglos XVIII-XIX», *Cuadernos de Historia Latinoamericana*, n.º 6, 1998.

⁷ Juan Ortiz Escamilla, *Guerra y gobierno. Los pueblos y la independencia de México*, Sevilla, 1997; Miguel Ángel Centeno, *Blood and Debt.: War and the Nation-State in*

de los ejércitos ecuatorianos, ni sobre el impacto que su formación tuvo sobre la sociedad civil.

Desearía finalmente expresar mi reconocimiento a cuantos han hecho posible la realización de este libro. A Antonio Annino, que ha dirigido estas investigaciones y me ha enseñado a amar a América y la época moderna. Horst Pietschmann, Annick Lempérière, Maria Rosaria Stabili, Tamar Herzog, Alfredo Massart y Nicola Bellini, por sus consejos y apoyo. Johanne Kuhn, Gèneviève Verdo y Joëlle Chassin, por su ayuda en la tarea de traducir del italiano al francés. Al Centre d'Etudes sur les Mondes Américains en la Ecole des Hauts Etudes en Sciences Sociales, y a su director, Serge Gruzinski, por haberme acogido. A Bartolomé Clavero y al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales por haber sostenido y apoyado la traducción española. A Antonio Hermosa por su valioso trabajo de traductor. A Rose-Marie Terán, Guillermo Bustos y Hugo Celi, por su amistad durante mis días en Ecuador. A la Universidad Andina *Simón Bolívar*, de Quito, por su apoyo institucional. Y, por su colaboración, a los directores y al personal de los Archivos y de la Biblioteca del Banco Central de Ecuador, de los Archivos y de la Biblioteca del Congreso, de la Biblioteca *Aurelio Espinosa Polit*, de la Biblioteca de la Universidad Católica de Quito, de los Archivos Nacionales de Cuenca, de los Archivos Municipales de Cuenca, de los Archivos Históricos de Guayas, de los Archivos Nacionales de Colombia, de la Biblioteca Nacional de Bogotá, del Archivo General de Indias, de la Biblioteca de Estudios Hispano-Americanos de Sevilla, de los Archivos Nacionales y de la Biblioteca Nacional de Madrid.

Latin America, University Park, Pennsylvania State University Press, 2002; Clément Thi-baud, *República en armas. Los ejércitos bolivarianos en la guerra de independencia en Colombia y Venezuela*, Bogotá, 2003.

CAPÍTULO I

LA SOBERANÍA FRAGMENTADA

1. La reforma del Estado mixto

Una reflexión sobre la soberanía y sus itinerarios durante el periodo de la independencia latino-americana no puede pasar por alto el análisis en profundidad de la época borbónica, habida cuenta del estrecho vínculo que une las reformas de la segunda mitad del siglo XVIII en España al proceso de emancipación de sus colonias americanas, tal y como han puesto en evidencia los estudios más recientes¹. De hecho, ese nuevo enfoque historiográfico enfatiza la gran contribución del proyecto borbónico al surgimiento de cuestiones que acabarán siendo centrales a lo largo del siglo XIX latino-americano, ante todo las concernientes a los conflictos entre liberales y conservadores, entre centralismo y federalismo, entre ciudad y campo, entre parlamentarismo y caudillismo.

El proyecto borbónico de extender al imperio hispano-americano el modelo de la monarquía absoluta, tal y como acababa de imponerse en numerosos países europeos, iba mucho más allá del mero sometimiento de los territorios coloniales a un control político y fiscal; se trataba asimismo de poner en acto un nuevo concepto de Estado, en el

¹ El primero en proponer esa nueva periodización ha sido Tulio Halperín Donghi, al inicio de los años ochenta del pasado siglo (*Reforma y disolución de los imperios ibéricos, 1750-1850*, Madrid, 1985).

que el establecimiento de una burocracia más eficaz tendería a quebrar el poder de los grupos oligárquicos y producir una sociedad más dinámica. Las reformas, por tanto, propendían a la vez a romper la organización oligopólica del comercio transatlántico, a reducir el predominio de los centros administrativos tradicionales en beneficio de grupos de actores provinciales, a reafirmar el control estatal sobre la fuerza de trabajo indígena, a reducir el papel económico de la Iglesia, a poner fin a los monopolios sobre el comercio interior, a favorecer la participación de los habitantes en la gestión municipal de los centros urbanos, etc.

Dejando de lado la delicada y aún debatida cuestión del resultado de las reformas emprendidas en la propia península ibérica, es menester constatar que el debate abierto en España a lo largo del siglo XVIII se extendió con rapidez a las colonias latino-americanas. La inadaptación del sistema institucional imperial, en efecto, apareció entonces con tanta mayor fuerza por mor de los grandes cambios que se estaban sucediendo en la escena europea, en especial por la afirmación de potencias que no se contentaban ya con controlar las grandes rutas comerciales, sino que aspiraban a imponer su dominación directa sobre los territorios económicamente estratégicos. Así, fue la ocupación de la Habana por las tropas inglesas durante la Guerra de los Siete Años lo que reforzó la necesidad para España de revisar la organización político-económica de su imperio colonial, e impelió a Carlos III y sus ministros a emprender un importante programa de reformas.

Tal programa, basado principalmente en los escritos de célebres economistas del siglo XVIII español –Jerónimo de Uztáriz, José del Campillo y Cosío, Bernardo Ward²–, retomaba el enfoque mercantilista de estos últimos, que reconocía a los territorios coloniales un papel estratégico en el renacimiento de la potencia española. En efecto, las colonias americanas debían, en su opinión, servir de salidas naturales para los productos manufacturados de la metrópoli, y de fuentes de aprovisionamiento de materias primas, sin por ello permanecer sumisas a una fuerte dominación política. Al contrario, los reformistas predicaban la accesibilidad de las actividades comerciales al conjunto de los ciudadanos españoles y la apertura de todos los puer-

² Jerónimo de Uztáriz, *Theorica y Pratica del Comercio y Marina* (1724); José del Campillo y Cosío, *Nuevo Sistema de Gobierno para América* (1789); Bernardo Ward, *Proyecto Económico* (1762).

tos al comercio; tal liberalización, pensaban, habría de favorecer la multiplicación de los intercambios comerciales y poner naturalmente fin al contrabando, con el consiguiente aumento de los ingresos fiscales del Estado, gracias asimismo a la mejora de las comunicaciones y a una más racional organización administrativa. La comisión interministerial encargada por Carlos III de llevar a buen puerto tales reformas –compuesta por Grimaldi, Esquilache y Arechaga, respectivamente ministros de la Guerra, del Tesoro y de las Indias– comenzó por probar su eficacia en Cuba antes de extenderlas al conjunto de los territorios coloniales³.

Por otra parte, dicha transformación del sistema comercial debía servir de punto de partida para la introducción de importantes cambios de orden administrativo y político, por cuanto el punto fuerte del proyecto de los Borbones era reemplazar la organización federativa de los Habsburgo por una «monarquía administrativa» a la francesa, de corte centralista. Lo cual implicaba el paso de una organización fundada sobre el poder jurisdiccional a otra forma nueva, básicamente ejecutiva⁴. Se decidió, en efecto, la reforma radical del modo de gobierno local, en virtud de la cual el antiguo sistema de *corregimientos* y de las *alcaldías mayores*, que había estructurado hasta entonces las relaciones entre el gobierno local, los virreinos y la metrópoli, debía reemplazarse por el de intendencias, ensayado primero en Cuba antes de ser extendido al conjunto de colonias americanas a partir de 1767. Fue en esa fecha, en efecto, cuando José de Gálvez, durante su célebre visita a Nueva Granada, optó por establecer la nueva administración, a fin de poner remedio al estado de manifiesta decadencia que observara en el gobierno local, para entonces por completo en manos de la oligarquía criolla. En su proyecto, aun cuando los intendentes permaneciesen sujetos a la autoridad suprema de los virreyes, que desde 1747 habían adquirido plenos poderes en materia fiscal, no por ello se veían privados de un poder absoluto en su jurisdicción, que abarcaba las «cuatro causas»: la administración, la justicia, las finanzas y la guerra.

³ Allan J. Kuethe, «The Early Reforms of Charles III in New Granada», en John Fisher, Allan J. Kuethe, Anthony McFarlane (eds.), *Reform and Insurrection in Bourbon New Granada and Peru*, Bâton Rouge y Londres, 1990, págs. 19-40.

⁴ Para una definición de la «monarquía administrativa», cf. Luigi Blanco, *Statu e funzionari nella Francia del Settecento: gli «ingénieurs des ponts et chaussées»*, Bolonia, 1991.

Los cargos de *corregidores* y de *alcaldes mayores*, vituperados a menudo por corrupción e incompetencia, debían ser suprimidos y reemplazados por puestos de *subdelegados*: funcionarios nombrados y directamente sujetos a su intendente. Empero, el aspecto más innovador de dicha reforma del poder local concernía a un punto que la historiografía, en cambio, ha descuidado a menudo, a saber: la creación de espacios políticos intermediarios entre los antiguos *corregimientos* y *alcaldías mayores* y los virreinos: una cuestión que, lo veremos, llegará a ser crucial para los territorios americanos en el momento de la construcción de una nueva forma de representación durante la crisis de la monarquía.

Los resultados de las investigaciones, al dar cuenta de realidades sumamente variadas, hacen que aún hoy sea difícil para los historiadores trazar una valoración global del impacto de las reformas borbónicas en América Latina. Así, algunos piensan que estas últimas tuvieron un efecto limitado, en tanto otros afirman que contribuyeron por el contrario a romper de manera definitiva el vínculo entre España y sus territorios americanos, preparando el terreno para la emancipación. Cabe, con todo, sacar algunas conclusiones de orden general, según las cuales las reformas comerciales dieron resultados relativamente positivos —aun cuando algunas de ellas ocasionalmente hayan favorecido más a las colonias que a la metrópoli⁵—, mientras que las de naturaleza política se toparon con numerosas dificultades. De hecho, el sistema de intendencias no llegó a ser aplicado por doquier, y chocó con tales resistencias allí donde se puso en práctica que sus objetivos primeros se vieron modificados considerablemente. Se asiste, pues, a un fracaso de la monarquía absoluta en su intento por centralizar y limitar la pluralidad de cuerpos y sistemas jurídicos existentes.

Al objeto de mejor comprender esa limitación fundamental del proyecto borbónico, es menester retomar la cuestión del Estado, reconsiderándola a la luz del contexto europeo. Si la historiografía de los últimos veinte años ha demostrado con claridad que el absolutismo no se ha construido contra la sociedad corporativista, sino junto y gracias a ella⁶, no hay sin embargo que perder de vista que sí hubo una

⁵ Acerca de los efectos de las reformas comerciales, cf. John Fisher, *Comercial Relations between Spain and Spanish America in the Era of Free Trade, 1778-1796*, Liverpool, 1985, y «The Effects of *Comercio Libre* on the Economies of New Granada and Peru: a Comparison», en J. Fisher *et al.*, cit., págs. 147-163.

⁶ Para las contribuciones más recientes aportadas a la revisión del paradigma estatal y

voluntad manifiesta de establecer un efectivo poder monárquico absoluto, según ponen de manifiesto las múltiples tentativas de los reyes europeos por limitar los poderes institucionales de sus súbditos, y por tanto de liberar en la medida de lo posible a la realeza de todo control popular. Incluso si ya ha quedado claro que, por su vínculo con la sociedad corporativista, el Estado absoluto no tuvo fuerza para imponer una soberanía única y monista ni unificar el Derecho, tampoco puede negarse el papel estratégico que jugara en el proceso de reducción del pluralismo institucional en Europa.

Esas contradicciones en el proceso de construcción del Estado absoluto las volvemos a hallar de manera paradigmática al considerar el caso hispano-americano. De hecho, en él se constata el fracaso del intento centralizador por reducir las diversidades existentes, siendo las dinámicas engendradas por la crisis de la monarquía en 1808 la prueba manifiesta. Ahí, como en otras zonas periféricas pertenecientes a otros grandes conjuntos políticos, las relaciones entre poder monárquico y sociedad local de hecho se articularon de manera más estrecha, vale decir, más compleja.

Aun cuando la Corona española denegara siempre a sus colonias el derecho a poseer sus propios conjuntos representativos, la relación contractual entre el rey y su reino colonial no por ello existía menos, bien que de una forma particular: los criollos reconocieron la autoridad fiscal de la Corona a cambio de una autonomía que, mediante el mecanismo de la venalidad de los cargos, se había institucionalizado al punto de dar nacimiento a una especie de gobierno criollo autónomo. Contrariamente a cuanto podía observarse en la Europa del Antiguo Régimen, en el caso hispano-americano el poder de los grupos locales no estaba garantizado por cámaras de representantes, sino por una representación de tipo burocrático-patrimonial, puesto que ciertos conjuntos de intereses particulares se hallaban políticamente legitimados merced a su dominio sobre los cargos públicos.

A pesar de la abolición de la venta de estos últimos —o, al menos, de los de más alto nivel: *oidores* (miembros de las Audiencias) y virre-

sobre las relaciones centro/periferia, véanse: Luigi Blanco, «Note sulla più recente storiografia in tema di 'Stato moderno'», op. cit.; B. Clavero, «Institución política y derecho: desvalimiento del Estado moderno», op. cit.; Stefano Mannoni, *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, Milano, 1995; Luca Mannori (ed.), *Comunità e poteri centrali negli antichi stati italiani*, Napoli, 1997; Jean Frédéric Schaub, «Les temps et l'Etat. Vers un nouveau régime historiographique de l'Ancien Régime français», op. cit.

yes—, dicha articulación entre la Corona española y las élites americanas no se detuvo con el advenimiento del periodo borbónico. En efecto, y así lo muestra el caso de Quito, el papel de los grupos locales tuvo una influencia fundamental en el resultado de las reformas, ilustración de la interdependencia y de las constantes interacciones entre autoridad estatal y poderes periféricos.

En tanto que zona marginal del interior de la periferia del imperio español conformado por las colonias americanas, el ejemplo de la Audiencia de Quito, que siempre había gozado de considerable autonomía en relación a la metrópoli, es particularmente significativo. Provincia adscrita al virreinato del Perú hasta mediados el siglo XVIII, la Audiencia pasó en 1739 bajo la jurisdicción del virreinato de Nueva Granada. Sometida al control indirecto que Lima y Bogotá compartían, no por ello la región disponía menos de una autonomía relativamente amplia, pues quien ejercía allí la autoridad política era la Audiencia y su presidente, convertido en interlocutor directo de Madrid a lo largo de la segunda mitad del siglo XVIII.

Ese grado de autonomía que siempre había poseído constituía por otra parte una parcial explicación de los efectos producidos por la introducción de las primeras medidas fiscales en los territorios de la Audiencia. Así, la rebelión llamada «*de los barrios*» de Quito, que estalló en 1765 tras el intento de reforma, por parte del virrey de Santa Fe, Pedro Messía de la Cerda, de la administración fiscal de Quito, constituye sin duda un interesante punto de partida a la hora de analizar las relaciones entre centro y periferia en la época de las reformas⁷.

La Audiencia de Quito representaba entonces una de las principales fuentes de financiación para los puertos septentrionales de Nueva

⁷ Poco ha sido el interés demostrado por la historiografía en la rebelión de 1765. El primer historiador en mencionarla es el jesuita Juan de Velasco en su obra *Historia del Reino de Quito*, de 1789 (Quito, 1977); más tarde, el tema fue tratado durante el siglo XIX por el gran historiador ecuatoriano Federico González Suárez (*Historia General de la República del Ecuador 1892-1894*, Quito, 1971), antes de que lo retomara más recientemente Carlos de la Torre Reyes en su libro *La Revolución de Quito del 10 de Agosto de 1809* (Quito, 1961, págs. 147-154). Tales autores, a imagen de la mayor parte de la historiografía ecuatoriana, consideran dicha rebelión como un movimiento precursor de la independencia; algunos estudios más recientes, por el contrario, se han dedicado a subrayar que se trata de hecho de una verdadera revuelta antifiscal del Antiguo Régimen. Véase también al respecto Anthony McFarlane, «The Rebellion of The Barrios», en J. Fisher, A. J. Kuethe, A. McFarlane (eds.) *Reform and Insurrection in Bourbon New Granada and Peru*, op. cit., págs. 197-254, y J. Kennet Andrien, «Economic Crisis, Taxes and Quito Insurrection of 1765», *Past and Present*, n.º 129, 1990, págs. 104-131.

Granada, amenazados por la proximidad de las colonias inglesas de Jamaica y Curaçao, sólo que la recaudación de impuestos estaba en manos de recaudadores privados que se apropiaban de una parte considerable del mismo a título de intereses y de reembolso de gastos. Fue para poner remedio a tal problema que el nuevo virrey decidió privar de dos de los sectores más importantes de la administración fiscal de la capital —*aguardiente* y *alcabalas*— al dominio de la élite local y someterlos directamente al control de funcionarios españoles.

Tales medidas, que casaban a la perfección con el ritmo de los tiempos y correspondían a la voluntad de racionalización y de instauración de un control directo sobre el conjunto de sus territorios, tan común a la mayor parte de las monarquías de la época, dieron lugar a un alto crecimiento de los ingresos del Estado, acompañado de una limitación importante de la autonomía local. La primera ola de oposición se produjo entonces bajo una de las formas más antiguas de la tradición autonomista ibero-americana: el *cabildo abierto*. La propia naturaleza de dicha institución —asamblea pública compuesta de diversas corporaciones urbanas— muestra hasta qué punto las nuevas medidas fiscales, al igual que los medios para su puesta en acto, fueron entonces a justo título percibidas como una amenaza al derecho consuetudinario de la comunidad de participar en el gobierno local para la consulta y negociación de leyes y reglamentos⁸. De hecho, los Borbones aspiraban a la vez a introducir nuevos impuestos y a la ruptura de esa práctica que desde hacía dos siglos marcaba la relación contractual entre el monarca y sus súbditos americanos. El funcionamiento de dicho sistema, que definía la naturaleza mixta del Estado, ha sido descrito a la perfección por John Leddy Phelan en su libro sobre la revolución de los *comuneros* en Colombia: «La 'constitución no-escrita' preveía que las decisiones fundamentales se adoptarían mediante el rodeo de consultas informales entre la burocracia real y los vasallos coloniales del rey. De tal interacción surgía por lo general

⁸ El derecho de la comunidad a negociar con las autoridades regías la introducción de nuevos impuestos estaba profundamente arraigada en la mentalidad hispano-americana. Durante la asamblea del *cabildo abierto*, un antiguo juez de la Audiencia, Luis de Santa Cruz, tras referencia expresa a las *Siete Partidas* y a Solárzano y Pereira, afirmó que las leyes habían de adaptarse a las necesidades de las sociedades y a las tradiciones de los pueblos; y que, en el caso americano, los más aptos para operar tal adaptación eran los criollos, debido a su más directo y profundo conocimiento de la situación local. AGI, Quito, leg. 398, n.º 22, «Luis de Santa Cruz to Messía de la Cerda» (Quito, 01/02/1765), cit. por A. McFarlane, op. cit., págs. 216-217.

un compromiso viable entre lo que idealmente esperaban alcanzar las autoridades centrales y lo que las condiciones y presiones locales podían tolerar»⁹. Así pues, la revuelta «de los barrios» de Quito fue esencialmente de naturaleza institucional, opuesta a una determinada política en lugar de al poder monárquico como tal, al que los rebeldes reafirmaron en diversas ocasiones su lealtad.

Por otro lado, no está de más recordar aquí que la costumbre de interpretar las leyes, y de modificarlas en función de las circunstancias, no había surgido en América, sino que, antes bien, se refería al derecho castellano medieval¹⁰. La rebelión de Quito, por tanto, hacía directa referencia a libertades y derechos hereditarios de la tradición de la propia madre-patria, siguiendo un curso igualmente observable, pese a algunas diferencias, en la América anglo-sajona en los momentos de crisis¹¹.

Con todo, y pese a las protestas de la comunidad de Quito en el seno del *cabildo abierto*, el virrey de Santa Fe ordenó de todos modos la aplicación de las nuevas medidas fiscales, que tendrían como primer resultado el establecimiento de la *aduana*. Estas últimas —en especial el impuesto sobre las ventas y el de la renta anual de las actividades productivas (*haciendas, obrajes, talleres, depósitos, alfarería*), apodado *cabezón*—, afectaron a toda la población de la ciudad, incluidos sus miembros más marginales, es decir, los indios y los mestizos. Así, la insurrección estalló en los *barrios* de San Roque, San Sebastián y San Blas; parroquias en las que, en el límite entre el mundo rural y el urbano, vivían numerosos artesanos y pequeños comerciantes por lo general agrupados en *gremios* o en corporaciones de oficios. Desde esas zonas marginales de la ciudad, que constituyeron la verdadera

⁹ John Leddy Phelan, *El pueblo y el rey. La revolución comunera en Colombia, 1781*, Bogotá, 1980, págs. 14-15.

¹⁰ El célebre principio *se acata pero no se cumple*, constantemente reivindicado por los jueces americanos, formaba parte de esos derechos de origen medieval. Contrariamente a lo que sostiene la historiografía en general, dicho principio en absoluto se inventó en América para corromper las prácticas de la justicia, sino que, como lo ha sabido subrayar A. Annino, pertenecía al derecho castellano desde al menos dos siglos antes de 1492, y derivaba del derecho vasco (véase A. Annino, «I paradossi occulti del V centenario. Note gerbiane per una *verfassung* hispano-americana», *Quaderni Storici*, n.º 81, Boloña, 1992, págs. 937-938).

¹¹ Recordemos al respecto que el constitucionalismo norteamericano es el producto de la reelaboración de una herencia cultural proveniente de Inglaterra, y que halló en la *Common Law* la más eficaz defensa contra el absolutismo (cf. N. Matteucci, *Organizzazione del potere e libertà. Storia del costituzionalismo moderno*, Turín, 1988, págs. 125 s).

alma de la rebelión, el levantamiento se extendió después al centro, en donde fueron tomados al asalto los símbolos mismos del reformismo borbónico: el negociado de impuestos y la destilería de *aguardiente*. Acto seguido, el movimiento se radicalizó progresivamente, hasta transformarse en verdadera rebelión, con el ataque al palacio de la Audiencia, la destitución de sus jueces y el pillaje de las propiedades de los españoles. Sólo la intervención de la élite criolla y la constitución de un gobierno provisional, formado por representantes elegidos por los *barrios*, consiguió poner fin a la revuelta y restablecer el orden¹², justo cuando los insurgentes, destruida ya la jerarquía política, comenzaban a amenazar el equilibrio social.

Habiendo demostrado que a un funcionario enviado por Madrid no le era posible hacer aplicar las reformas sin el sostén de los actores locales, los únicos capaces de allanar las tensiones sociales, la rebelión tuvo consecuencias considerables tanto sobre el porvenir de la Audiencia como sobre el conjunto del propio proyecto reformista. Su acción, en efecto, debió limitarse en lo sucesivo a simple cálculo político, consistente en determinar la fórmula bajo la cual podía llevarse a cabo la parte esencial de las reformas, vale decir, las medidas fiscales, sin lesionar las redes clientelistas locales. Paralelamente, la élite local, con la sola defensa de sus propios intereses, había demostrado su doble e irremplazable función de interlocutor del poder central y de garante del orden social, lo cual nos permite dar de ella una definición esencialmente dinámica. La élite criolla, pues, no es definible tan sólo en términos de estatuto, de riqueza material o incluso de función de representación del poder central, sino más bien por su capacidad de manejar las tensiones locales. De ahí que, por mucho que este aspecto haya sido con frecuencia descuidado por los historiadores del periodo, tras la revuelta de 1765 se asista a una colaboración cada vez más estrecha entre los funcionarios españoles y dicha élite¹³.

¹² El gobierno provisional lo formaban, además de los diputados de los barrios, elegidos entre las familias más ricas de la ciudad, los representantes del *cabildo*, de la nobleza y del clero. Se nombraron asimismo «*capitanes de barrios*», a fin de proceder a su vigilancia y administración, mientras que se envió a misioneros jesuitas a las parroquias de Santa Bárbara, San Roque, San Blas y San Sebastián, al objeto de apaciguar a la población y restablecer el orden (A. McFarlane, op. cit., págs. 238-239).

¹³ La cuestión de las reformas borbónicas en Quito sigue sin ser objeto de estudios en profundidad, y algunos de sus aspectos, como el de la política institucional, permanecen desconsiderados. En efecto, tan sólo dos investigaciones se han ocupado de la misma, el de Rosemarie Terán, *Los proyectos del imperio borbónico en la Real Audiencia*, Quito,

El periodo borbónico marca en América Latina una ruptura fundamental respecto del pasado, puesto que la élite local a menudo se vio excluida de los cargos superiores de la administración en beneficio de los nuevos funcionarios enviados por la metrópoli. De este modo, mientras que en Europa la monarquía absoluta redefinía la misma noción de nobleza introduciendo en ella el concepto de 'mérito', y no sólo el de cuna (con el objetivo de reorientar hacia los cargos públicos las aspiraciones de las élites aristocráticas o las emergentes), en las colonias españolas, por el contrario, las reformas tendían a privar a las élites criollas del acceso a las carreras públicas. En la América hispana, pues, el criterio de acceso a los principales cargos administrativos no llegó a ser el mérito, sino la cuna; de ahí que todos, salvo los de menor entidad, pasaran a manos de los españoles, provocando así una fractura entre Estado y territorio. Por lo tanto, frente a la llegada de altos funcionarios provenientes de España, los criollos adoptan una estrategia tendente a consolidar su control sobre las instituciones locales, tales como municipios y milicias. A pesar de las prohibiciones, un alto número de oficiales municipales se ven entonces confirmados en sus funciones, las cuales son a menudo desempeñadas por miembros de una misma familia¹⁴. Al crear una nueva burocracia, añadida de hecho a la ya existente, el Estado central provoca un conflicto en torno a la redistribución de los recursos, mostrándose así como un factor que desencadena y cataliza la competencia política a nivel local¹⁵.

La política de colaboración entre élites locales y funcionarios reales se consolida bajo la presidencia de León y Pizarro, nombrado por Gálvez *visitador general* de la Audiencia de Quito, y encargado de poner en marcha el sistema de intendencias en la región¹⁶. A este pro-

1988, y el de Douglas A. Washburn, *The Bourbon Reforms: a Social and Economic History of the Audience of Quito, 1760-1810*, Ph. D., University of Texas, Austin, 1984. No obstante, ambas obras olvidan remarcar la continua interacción existente entre los representantes del poder central y los del poder local, planteando la cuestión más bien en términos de oposición entre centro y periferia.

¹⁴ Sobre las estrategias de reproducción de la élite mediante el monopolio de los cargos municipales, véase la investigación de María Elena Porras, *La élite quiteña en el cabildo*, Memoria de Maestría, Flacso, Quito, 1987.

¹⁵ La génesis de semejante competencia a nivel local en parte explica la posición adoptada por la Audiencia durante la primera fase de la rebelión de 1765, que consistió en aliarse con la élite criolla a fin de aislar políticamente a Díaz de Herrera, el funcionario enviado por Santa Fe para aplicar las nuevas medidas fiscales.

¹⁶ En su origen, la intendencia es una institución de carácter esencialmente militar.

pósito, es menester remarcar que el establecimiento de las intendencias en la América hispana dio resultados muy diferentes de una región a otra. En los antiguos virreinos de Nueva España y Perú, los intendentes hallaron una fuerte resistencia por parte de la antigua burocracia, que por otro lado consiguió recuperar con rapidez buena parte de sus poderes. Mientras que en el del Río de la Plata, al igual que en las *capitanías* de Chile, de Yucatán y de Guatemala, el sistema de intendencias fue aplicado sin debilitar por ello los antiguos *cabildos* provinciales, que mantuvieron su influencia en las zonas rurales. Además, en el virreinato de Nueva Granada, la rebelión de los *comuneros* de Socorro obligó al virrey Caballero y Góngora a negociar con la élite criolla para resolver el conflicto: hubo finalmente que sacrificar la puesta en marcha de la intendencia al objeto de salvar la parte mercantilista del programa de Carlos III¹⁷; y un proceso semejante tuvo lugar en la Audiencia de Quito, donde el proyecto de intendencias nunca se aplicó en realidad.

Así pues, a consecuencia de la rebelión de 1765 y de las numerosas revueltas indias contra la introducción de nuevas medidas fiscales, los funcionarios reales se vieron constreñidos por lo general a negociar con las élites locales, y a sacrificar la reorganización administrativa y judicial del territorio a cambio de su apoyo a la reforma de los

Más tarde, el crecimiento de las fuerzas armadas y el papel decisivo de las guerras en la definición del espacio político entre los siglos XVII y XVIII hace de la intendencia el polo de articulación no sólo militar, sino también burocrático y civil de los Estados modernos. Sobre el origen de las intendencias, cf. Roland Mousnier, «Recherches sur la création des intendants des provinces, 1634-1648» (en *Forschungen zu Staat und Verfassung. Festgabe für Fritz Hartung*, Berlín, 1958); Adriana Petracchi, *Intendenti e prefetti. L'intendente provinciale nella Francia d'antico regime, I: 1551-1648*, Milán, 1970.

¹⁷ Sobre la puesta en marcha de las intendencias de México, cf. Horst Pietschmann, *Die Einführung des Intendantsystem in Neu-Spanien in Rahmen der allgemeinen Verwaltungsreform der Spanischen Monarchie in 18 Jahrhundert*, Colonia, 1972; David Brading, *Mineros y comerciantes en el México borbónico*, México, 1975; Josefina Zoraida Vázquez (ed.), *Interpretaciones del siglo XVIII mexicano. El impacto de las reformas borbónicas*, México, 1992. Sobre las del Perú, cf. John Fisher, *Gobierno y Sociedad en el Perú colonial: el régimen de las Intendencias, 1784-1814*, Lima, 1981; del mismo autor, *El Perú borbónico 1750-1824*, Lima, 2000; John Preston Moore, *The Cabildo in Peru under the Bourbon: a Study in the Decline and Resurgence of local Government in the Audiencia of Lima, 1700-1824*, Durham, 1986. Sobre las del Río de la Plata, cf. John Lynch, *Spanish Colonial Administration, 1782-1810: the Intendant System in the Viceroyalty of Rio de la Plata*, Londres, 1958. Sobre las de Chile, cf. Jacques A. Barbier, *Reform and Politics in Bourbon Chile, 1775-1796*, Ottawa, 1980. Sobre las de Nueva Granada, cf. John Leddy Phelan, *El Pueblo y el Rey*, op. cit.

impuestos. En el caso de Quito, el fracaso del sistema de intendencia fue asimismo resultado de la distancia entre el proyecto original de Gálvez y el del presidente de la Audiencia, León y Pizarro. En efecto, mientras que el primero aboga por una Audiencia subordinada financieramente al virrey, León y Pizarro perseguía la idea de una administración independiente —una *superintendencia subdelegada*— que sólo le estaría sometida desde el punto de vista militar¹⁸. Esta última visión correspondía al deseo de independizar administrativamente la Audiencia de Quito de Santa Fe y de someterla directamente al control de la metrópolis.

La creación de un nuevo tipo de funcionario, el *administrador*, destinado a remplazar a los subdelegados de los intendentes parece haber tenido igualmente por objeto el dar a Quito una mayor independencia frente a Santa Fe, volviendo la administración fiscal más eficaz. En adelante, en efecto, se nombró a un *administrador* para cada ramo de la *Real Hacienda* (*tributo, alcabalas, aguardiente, tabaco*), poniendo fin así a la omnipotencia antaño acordada a los subdelegados por las Ordenanzas sobre los Intendentes de 1782 y 1786. Tan completa reorganización hizo nacer a una figura del todo inédita en el contexto del reformismo colonial del siglo XVIII, así como a una división entre gestión fiscal y cuestiones administrativas y jurisdiccionales desconocida hasta entonces. Fue esa nueva división lo que permitió a los funcionarios españoles el llevar a cabo reformas fiscales ganándose el consentimiento y el apoyo de las élites locales¹⁹.

El modo en que se redefinió el pacto entre poder central y actores locales luego de la revuelta de 1765 estuvo en el origen de notables cambios políticos en la región. En efecto, el enfrentamiento entre la voluntad centralizadora de la Corona y las reivindicaciones locales condujo a una especie de compromiso: a cambio de una parcial renuncia a su dominio político en beneficio de las élites locales, la Metrópoli obtuvo un sustancial aumento en sus ingresos fiscales. Las reformas borbónicas, pues, no llegaron a debilitar los *cabildos*, que, como

¹⁸ Cf. Rosemarie Terán, op. cit., págs. 65-66.

¹⁹ Entre finales de 1770 y el inicio de 1780, numerosas rebeliones indígenas estallaron en la Audiencia de Quito, pero ninguna conoció una coalición de fuerzas parecida a la observada en 1765. Acerca de las revueltas indígenas, véase Segundo Moreno Yáñez, *Sublevaciones indígenas en la Audiencia de Quito desde comienzo del siglo XVIII hasta finales de la colonia*, Bonn, 1976.

veremos, conservaron sus jueces propios y ampliaron su influencia jurisdiccional sobre las zonas rurales²⁰.

Bien que el reformismo borbónico representó sin duda alguna una época de cambio profundo para la América hispánica, no se trata con todo de un cambio lineal, querido por el centro, sino de un cambio producido por las respuestas y las reacciones de los grupos americanos a las innovaciones introducidas. Desde este punto de vista, no se detecta ninguna oposición entre los casos hispano-americano y europeo. De hecho, las monarquías europeas permanecieron prisioneras de la misma contradicción que caracterizó al reformismo de los Borbones en América: vinculados en demasía a la sociedad corporativista como para poder prescindir de ella, eran al mismo tiempo demasiado modernos como para resignarse a soportarla. Un balance sobre la experiencia de las intendencias en Francia sintetiza con suma claridad tal situación: «No es posible sostener seriamente la vocación centralizadora de la intendencia (...) En el actual estado de los conocimientos ciertos, todo indica que ante todo se trata de una institución financiera de la que se hizo un uso a veces político contra los poderes provinciales»²¹.

Así, para garantizar la puesta en práctica de sus políticas fiscales, los soberanos europeos llegaron por lo general a permitir el reparto de la administración ordinaria entre intendentes y actores locales tradicionales, los cuales, tanto en Europa como en América Latina, se sintieron así reconfortados.

La reforma del Estado mixto produjo por tanto resultados contrastantes en los territorios hispano-americanos; si, por cierto, consiguió alejar de los criollos una buena parte de la administración superior del Estado, no logró en cambio debilitar la sociedad corporativista establecida, al fracasar en su intento por establecer un vínculo más directo entre la Corona y sus súbditos individualmente tomados. En consecuencia, los criollos reforzaron su control sobre las instituciones inferiores, llegando a convertirse así en los únicos representantes legítimos de las intereses locales.

²⁰ Respecto de las consecuencias producidas por las reformas en el distrito de Quito, cf. nuestro artículo «Las reformas de Quito. La redistribución del poder y la consolidación de la jurisdicción municipal», *Jahrbuch für die Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Latinamerikas*, n.º 34, 1997, págs. 183-207.

²¹ François-Xavier Emmanuelli, *Un mythe de l'absolutisme bourbonien: l'intendance du milieu du XVII à la fin du XVIII^e siècle*, Aix en Provence, 1981, pág. 175.

2. La retrocesión de la soberanía

La supervivencia del Estado mixto, de su determinante influencia sobre las trayectorias de la soberanía en los territorios del imperio, jugó un papel fundamental durante la crisis de la monarquía española. A consecuencia de las reformas borbónicas, la consolidación de los poderes jurisdiccionales de las corporaciones urbanas había reforzado, en efecto, la idea de Estado mixto y con ello una concepción pluralista de la soberanía. Tal y como han puesto de relieve diversas investigaciones a lo largo de estos últimos diez o quince años, la cuestión de la soberanía resulta crucial para comprender las dinámicas desencadenadas por la crisis del imperio, la cual estalló en 1808 luego de la abdicación de los Borbones y el paso de la Corona a José Bonaparte²². Tales sucesos, acaecidos en Bayona, originaron sin duda una grave crisis de legitimidad y un vacío de poder sin precedentes. *Juntas gubernativas* que reivindicaban la soberanía se formaron entonces tanto en la península como en sus colonias. Y no es ningún azar que los territorios que más radicalmente reaccionaron frente a la crisis, y en los que aparecieron de inmediato las primeras juntas revolucionarias, se correspondieran precisamente con las ciudades que, como Quito, habían logrado asegurarse un fuerte control sobre su territorio a lo largo de la última fase de la época colonial.

Así, el 9 de agosto de 1809, se formó en Quito una de las primeras juntas revolucionarias de la América hispana. Para comprender la causa de esa ruptura, que impelió entonces a determinados actores de la sociedad local a formar una junta de gobierno autónoma, es menester hacer referencia a un enfoque global de la crisis política que sacudió el imperio, y ello por dos razones principales. Ante todo, porque tal visión de conjunto pone de manifiesto la espectacular uniformidad con la que reaccionaron regiones por lo demás tan diferentes en lo económico y lo social; y en segundo lugar, porque todas las fuentes de la época muestran que era la cuestión de la legitimidad política lo que más preocupaba a los americanos: la lucha contra Napoleón, su representación en la Junta Central, la convocatoria de las Cortes, etc. Como Guerra dijera con claridad, se trataba de una crisis global que

²² Véase en primer lugar el trabajo pionero de François-Xavier Guerra, *Modernidades e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, Madrid, 1992.

trastocó en primer lugar el centro del imperio antes de redefinir su estructura política y provocar al fin su desintegración²³.

Semejante visión de la crisis introduce elementos que en parte contradicen las interpretaciones clásicas de los acontecimientos de 1809 –forjadas en buena medida a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX para responder a la necesidad de legitimar el modelo de Estado-nación liberal en proceso de construcción²⁴. Así, esas interpretaciones clásicas presentan a los Estados aparecidos al final del periodo revolucionario como entidades preexistentes a la independencia, fruto de la aspiración a la emancipación nacional y del rechazo del despotismo español. Sólo que tal lectura plantea cuestiones sobre el siglo XIX (cual la de la fragmentación territorial de los nuevos Estados, o bien la de la dificultad de fundar naciones modernas, vale decir, entidades teóricas y abstractas, una vez desaparecida la legitimidad de la figura real) que, al dejarlas sin respuesta, la vuelven finalmente insostenible. La primera parte del proceso revolucionario contradice esa interpretación historiográfica clásica, puesto que las fuentes americanas muestran no sólo la lealtad de la inmensa mayoría de los territorios coloniales hacia su monarca español, sino también el papel de la península como motor de los grandes cambios políticos y culturales del continente americano.

La estrecha interdependencia entre las dos partes del imperio, España y América, trasparece de manera evidente en las reacciones provocadas por los acontecimientos de Bayona. La abdicación forzada de Fernando VII y de todos los miembros de la familia real, el traspaso de la Corona a Napoleón y a su hermano José después, representan un hecho único tanto en la historia española como en la de las

²³ *Ibid.*, págs. 115-118. La crisis de los imperios sigue siendo tema de suma actualidad. Así, la caída del imperio español representa el primer caso de disolución de uno de esos grandes conjuntos pluri-comunitarios, tan frecuentes en la Europa del Antiguo Régimen, constituyendo un primer ejemplo de lo que luego sucederá en el siglo XX con el fin de los imperios austro-húngaro y otomano tras la primera guerra mundial y la disolución del imperio soviético en los años de 1980 (véase la conclusión de Antonio Annino, Luis Castro Leiva y François-Xavier Guerra, «Diálogo a tres voces», en *De los imperios a las naciones: Iberoamérica*, Zaragoza, 1994, págs. 613-615).

²⁴ En lo concerniente a Ecuador, las principales obras que presentan la independencia y la identidad nacional no como una ruptura sino como los frutos de una evolución que, por el contrario, arraiga en el pasado colonial (a través de las antiguas rivalidades entre criollos y españoles), o incluso pre-colonial, son las de Pedro Fermín Cevallos, *Resumen de la Historia del Ecuador*, Lima, 1870 (Ambato, 1973), y de F. González Suárez, cit.

demás dinastías europeas. Jamás una familia real, en efecto, había confiado con anterioridad su corona a un extranjero sin una guerra o alianza familiar previa, pues desde la Edad Media todas las doctrinas regias descansaban en el principio fundamental de la inalienabilidad de los derechos y de los bienes de aquélla, que el rey debía jurar respetar durante su acceso al trono²⁵. Tal principio implicaba la distinción entre el rey como persona física y el rey como persona jurídica, y por eso mismo entre el patrimonio privado del rey y el de la Corona, siendo el primero alienable, contrariamente al segundo por pertenecer a la función y no a la persona. Como administrador de la Corona, el monarca no podía deshacerse de su patrimonio sin consentimiento del reino. De ahí que, al dar la Corona y sus bienes a un extranjero sin ese acuerdo, los Borbones cometieron en Bayona un acto totalmente ilegítimo. Tal hecho, esencial, nos permite comprender mejor por qué la situación de *vacatio regis* puso entonces en cuestión la legitimidad misma del sistema político, al no quedar limitadas sus consecuencias en el planteamiento de la cuestión de quién debía gobernar el imperio. La *vacatio regis*, en efecto, engendró una *vacatio legis* en el plano local, puesto que implicaba la pérdida de su legitimidad para los funcionarios de la Corona, funcionarios del rey²⁶.

Así pues, la revolución hispano-americana nace ante todo de una resistencia legítima contra actos de gobierno juzgados ilegales, como lo confirma la ausencia casi absoluta de toda ideología revolucionaria, es decir, de todo modelo de sociedad y de gobierno preconcebido y racionalizado. Desde ese punto de vista, el proceso de formación de las juntas autónomas es, pues, a la vez un momento de ruptura y de continuidad con el pasado, organizado en torno a ideas antiguas y a institu-

²⁵ La relación entre el juramento de acceso al trono y el nacimiento de una entidad Corona-fisco percibida como diferente—superior y perpetua—de la persona física—y mortal—del rey, ha sido subrayada por Ernst Kantorowicz, *The King's two Bodies. A study in Mediaeval Political Theology*, Princeton, 1957, págs. 347-365. Los principios de sucesión de la Corona y de inalienabilidad del reino se añadieron a finales del siglo XVI a las «leyes fundamentales» a las que el rey estaba sujeto (cf. Barbey, «Genèse et consécration des Lois fondamentales», *Droit: revue française de théorie juridique*, III, 1986, págs. 75-86).

²⁶ La ilegitimidad de la *vacatio legis* explica el carácter catastrófico que reviste la crisis de la monarquía española, en contraste, bajo ese punto de vista, con el caso portugués. En efecto, el traslado del rey y de la corte a Río de Janeiro evitó al imperio portugués la acefalia política sufrida por su vecino español (cf. Guilherme Pereira Das Neves, «Del Imperio Luso-Brasileño al Imperio de Brasil» (1789-1822)), en A. Annino, L. Castro Leiva, F.-X. Guerra, *De los Imperios a las Naciones*, op. cit., págs. 169-193).

ciones sólidas. Se encuentran así, en esta primera fase del movimiento revolucionario hispano-americano, similitudes con la revolución norteamericana: los dos procesos comienzan en efecto con la reivindicación de antiguas libertades e instituciones heredadas de la metrópoli, presentándose al principio como una especie de restauración del derecho y una resistencia legítima contra la ilegalidad de los actos de su gobierno, los del parlamento inglés en el caso de las trece colonias anglosajonas y los de la dinastía borbónica en el del imperio español. Asimismo, se observa en ambos casos el particular esfuerzo hecho por los jefes de la revolución para mantenerla en los límites de la legalidad, al demostrar que la violación del pacto era cosa de los gobiernos respectivos y en ningún caso de los colonos, escrupulosos observadores de la ley²⁷.

En Quito, la nueva de los acontecimientos de Bayona provocó, al igual que en otras ciudades americanas (Caracas, Buenos Aires y México), una primera reacción inmediata. El 25 de diciembre de 1808, un reducido grupo de personas se reunió en la *hacienda* «El Obrajé»²⁸, perteneciente al marqués de Selva Alegre²⁹ y situada en el valle de Chillón, junto a la capital, a fin de discutir y analizar las posibles consecuencias de las abdicaciones. Además del marqués, participaron en la reunión el cura del pueblo de Pintang, José Luis Riofrío, el capitán Juan Salinas, los célebres abogados y juristas Juan de Dios Morales y Manuel Rodríguez de Quiroga, así como otros miembros de la élite quiteña, como Nicolás de la Peña, Juan Pablo Arenas, Francisco Javier Ascázubi; hombres que, meses más tarde, participarán en la

²⁷ Sobre ese preciso punto, cf. Giuseppe Bottà, «Il modello americano», en Vittorio Ivo Comparato (ed.), *Modelli nella storia del pensiero politico*, vol. II, Florencia, 1989, págs. 67-73.

²⁸ Se trata de un célebre lugar, al haber acogido a los conjurados de Navidad, pero también a otros personajes de relieve, como el barón Von Humboldt, Aimé Bonpland, José Francisco de Caldas o también al gran mariscal José de Sucre. Antigua propiedad de los jesuitas, había sido comprada por el marqués de Selva Alegre luego de su expulsión.

²⁹ Juan Pío Montúfar, segundo marqués de Selva Alegre, era hijo de Juan Pío Montúfar y Grasso, presidente de la Audiencia de 1751 a 1763. Su familia poseía diversas *haciendas* en la sierra (Quito, Riobamba, Ibarra, Latacunga) y, además de estar dedicado al comercio, consagró una buena parte de su vida a la promoción de la ciencia y la cultura. Así, participó en la *Sociedad de Amigos del País*, fundada por Eugenio de Santa Cruz y Espejo, y financió la publicación de la primera revista de Quito, *Las Primicias de la Cultura de Quito*. De otro lado, desempeñó numerosos cargos municipales en la capital y fue nombrado *situadista* a finales del siglo XVIII, vale decir, responsable del dinero que Quito daba cada año a Cartagena para la defensa del puerto (cf. Neptalí Zúñiga, *Juan Pío de Montúfar y Larrea, el primer presidente de América revolucionaria*, Quito, 1945).

formación de la primera junta revolucionaria. Bien que restringida, esa primera conspiración es ya reveladora de los principales componentes sociales que caracterizarán a las futuras juntas de Quito, las cuales reunirán en efecto a juristas, eclesiásticos, militares y, desde luego, miembros de las más importantes familias de la capital.

Frente a la amenaza de caer bajo el yugo de Napoleón, los conspiradores decidieron entonces constituir una junta de gobierno que afirmara su soberanía en nombre del rey; pero su plan fue descubierto algunos meses más tarde y sus autores fueron perseguidos por las autoridades españolas. Ahora bien, los argumentos esgrimidos por Quiroga en su defensa en ocasión de su proceso, muestran bien a las claras que habían sido precisamente la ilegitimidad de las abdicaciones y el carácter extraordinario de la *vacatio regis*, y no una falta de lealtad respecto de la metrópolis, lo que habían impulsado a los acusados del complot a poner en pie su proyecto de junta autónoma.

Según la doctrina del sabio publicista Samuel Pufendorf, es constante que el reino es adquirido por consentimiento ultráneo de los pueblos, o por un consentimiento extorcido por fuerza. En el primer modo, distinguimos el reino electivo y el hereditario (...) Claro está pues que Bonaparte se halla desnudo de esta calidad esencial en que podría fundar sus pretensiones a los dominios de España y de Indias; pues ni se ha estinguido la casa reinante, ni se ha elegido su persona, ni mucho menos lo asisten derechos de la sucesión y de la sangre (...) Examinemos el que produce en sus armas, en la opresión y en las operaciones militares, o el que resulta de un consentimiento extorcido por la fuerza (...) es visto que las solas armas, por favorables que les sea la fortuna, no dan justo título, como lo dice el dr. Morales; pues el éxito infausto de la guerra a nadie extingue el derecho, quedándole siempre al vencido el de expeler al vencedor. Así es que no legitima la ocupación o conquista, sino cuando se extingue la familia a que pertenece el trono invalido; o cuando los vecinos, hecha la paz, renuncian a sus legítimos derechos³⁰.

³⁰ Alegato de Quiroga presentado en el primer juicio iniciado contra los próceres en febrero de 1809». Las actas del proceso contra los conspiradores de Navidad se han perdido. El único documento del que se dispone relata la defensa presentada por Manuel Rodríguez de Quiroga y fue publicada por el periódico «El Comercio» con ocasión de la celebración del primer centenario de la revolución de 1809. También fue publicado por Clemente Ponce en las *Memorias de la academia Ecuatoriana correspondiente a la Real Española*, n.º especial, Quito, 1922, págs. 62-100.

En dicho extracto, Rodríguez de Quiroga afirma que el consentimiento del reino es un elemento necesario de la sucesión a la Corona, tanto en los casos legítimos —por elección o derecho hereditario—, como en los casos de guerra y de conquista; la victoria por las armas no constituye en estas últimas situaciones un argumento de legitimación admisible. Como en tales casos la legitimidad únicamente puede seguir a la extinción de la familia real o a la renuncia explícita del reino a sus derechos, la invasión de España por parte del ejército francés no constituía por tanto de ningún modo un motivo legítimo para justificar el acceso al trono por parte de la familia Bonaparte. Consiguientemente,

La cesión es pues irrita y ninguna; no por defecto de libertad espontánea y plena en el cedente, sino por la imposibilidad de la cosa cedida, porque su naturaleza es absolutamente inajenable, y por consiguiente, no tener disposición libre en ellas lo que han renunciado o transmitido³¹.

Para demostrar la inalienabilidad del reino de no mediar consentimiento del pueblo, Rodríguez de Quiroga analiza la constitución histórica de la monarquía, separándola de su naturaleza patrimonial:

No hay apariencia de que sea patrimonial o heril un Reino donde su forma esencial es administrativa, y contrapesa la autoridad con poderes que sujetan a la suprema dentro de ciertos y circumsritos términos. Tal es y ha sido la España. El Rey con los ricos hombres y los diputados de los pueblos ha dictado las leyes, ha impuesto los subsidios y ha provisto a todo lo que concierne a los intereses del Estado y a la salud pública. Jefe y soberano una Nación libre y generosa, no ha sido su voluntad la regla de la conducta política en el orden y gobierno de la Monarquía; sujeto por las leyes fundamentales del Reino a los consejos, a los nobles o grandes y a las cortes que representaban los derechos de los pueblos, ha sido una constitución sabia, reglada y prudente que nada ha atenido que desear del celebrado gobierno de la Gran Bretaña donde de diverso modo es repartida la autoridad suprema en el Rey, en el orden de los nobles y en el pueblo o sus representantes. Que los abusos de la administración ministerial y favorita hayan inusitado las cortes y sofocado el influjo de los consejos y deprimido a los grandes y

³¹ *Ibid.*, pág. 78.

beneméritos, como se queja la nación en sus papeles públicos y lo dice la soberana junta, atribuyendo a las presentes desgracias del Estado al poder arbitrario con que se han regido, no por eso se ha extinguido ni variado esencialmente su forma constitucional. Los accidentes no mudan la naturaleza de las cosas, y éstas subsisten las mismas, sean las que fueren las contingencias o sucesos precarios que las turben³².

Quiroga afirma pues la naturaleza mixta de la monarquía española, al escribir que el rey está no sólo sujeto a las leyes fundamentales del reino, sino que por tradición siempre ha compartido la soberanía con los consejos de la nobleza y las *cortes*, representantes de las ciudades. Ahora bien, en nuestra opinión, la importancia de dicha afirmación reside en que nos hallamos aquí por primera vez frente a una definición de la monarquía hispánica como un verdadero gobierno mixto en el sentido clásico del término, vale decir, un equilibrio de poderes entre el uno (el rey), los pocos (los nobles) y los más (las ciudades), inventado por Polibio con anterioridad a su reelaboración por los pensadores florentinos del Renacimiento, y más tarde por los filósofos ingleses del siglo XVII. En efecto, el elogio del gobierno mixto hasta entonces sólo había servido como instrumento genérico con miras a limitar el poder del monarca, pero nunca antes se había definido la naturaleza mixta de la monarquía española como una verdadera división de la autoridad suprema, repartida entre el rey, los nobles y los representantes de las ciudades³³.

Desconocemos por desgracia si hubo otros teóricos de la época que dieron una definición de la monarquía similar a la de Rodríguez de Quiroga; empero, nos parece importante interrogarnos sobre el hecho de que la necesidad de demostrar esa naturaleza mixta del Estado se hiciera sentir —en América Latina con más fuerza aún que en otros lugares— inmediatamente después de la abdicación de Fernando VII en Bayona. En efecto, el objetivo de Rodríguez de Quiroga no era tanto el de especificar la división de los poderes cuanto el de elogiar el tradicional equilibrio entre los tres estamentos de la sociedad, insistiendo sobre el hecho de que con una ruptura del mismo se corría el

³² *Ibid.*, págs. 78-79.

³³ Acerca de la noción de gobierno mixto en el siglo XVII en España, cf. José Antonio Maravall, *La philosophie politique espagnole au XVI^e siècle dans ses rapports avec l'esprit de la contre-réforme*, Paris, 1955, págs. 137-141.

riesgo de engendrar el caos³⁴; ello equivalía a dirigir una admonición particular a la administración ministerial, por cuanto sus abusos habían desnaturalizado la constitución de la monarquía y así conducido al debilitamiento del papel de los nobles y de las *cortes*.

Se advertirá pues la importancia del siguiente fragmento de Quiroga, que nos ayuda a comprender las consecuencias políticas implicadas en la afirmación de la naturaleza mixta de la monarquía española para los territorios americanos:

Unidas las Indias a la corona de León y Castilla, entraron en el goce de sus mismos fueros, exenciones y prerrogativas, y como dice el Sr. Solárzano en el capítulo II, libro 1.º de su *Política Indiana*, n.º 18, fundando el título de la adquisición: los mismos indios se allanaron voluntariamente en querer tener y reconocer por reyes y dueños soberanos absolutos suyos a los de España y de ello hicieron repetidos genuinados y jurídicos autos en varios tiempos, y en esa voluntad han preservado y preservarán constantes. De lo cual se sigue la indispensable y legítima consecuencia, que cuando falte este voluntario allanamiento, no puede disponerse de ellas contra su formal y expreso consentimiento (...).

No puede enajenarse una parte de un reino si ésta no consiente; la razón es porque se juzga y se supone, racionalmente, que los que se han asociado a una Metrópoli, o a un reino, eligieron la forma o el modo de aquel imperio, y, de consiguiente, mudadas las cir-

³⁴ Notemos a este respecto la similitud entre la definición de Quiroga («el rey, junto con los hombres ricos y los representantes de los *pueblos*, ha dictado las leyes, impuesto las tasas y proveído a todo lo concerniente a los intereses del Estado y de la salud pública») y la del vizconde Falkland y sir John Colpeper, los dos consejeros de Carlos I de Inglaterra, dada en la celeberrima *His Majesty's Answer to the Nineteen Propositions of Both Houses of Parliament* de 1642: «En este reino, las leyes las hacen en común el rey, la cámara de los Pares y la cámara de los Comunes elegida por el pueblo». Ello demuestra no sólo que Quiroga poseía un conocimiento profundo del pensamiento político inglés —se sabe, en efecto, que su biblioteca privada contenía igualmente obras de Locke y de Montesquieu (al respecto, cf. Ekkart Keeding, *Das Zeitalter der Aufklärung in der Provinz Quito*, Colonia-Viena, 1983, págs. 272-273)—, sino que ambas definiciones habían sido propuestas en dos momentos particulares y en algunos aspectos similares, a saber, al inicio de graves crisis de legitimidad que amenazaban la estabilidad del sistema político. Además, como subraya Pocock, es de interés notar la influencia ejercida por los lenguajes de Polibio y de Maquiavelo sobre la teoría inglesa del gobierno mixto: el sistema funciona a condición de que cada uno de sus componentes aporte su virtud, y llevando a los demás a dejar de lado sus miras particulares, separando así su propia corrupción y sus propios fines (John G. A. Pocock, *The Machiavellian Moment. Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*, Princeton, 1975, págs. 628-631).

cumstancias no se les puede sujetar a otro extraño, porque empeoraría la condición de la parte enajenada. Aquí interviene un pacto, entre la Metrópoli y la colonia, de protección, amparo y defensa. Los que se agregaron al Imperio, estipularon para sí una defensa de parte del todo, sin permitirle la facultad de enajenarlos; luego aquél no puede enajenar la colonia contra su voluntad y arbitrio³⁵.

Las abdicaciones, que para ser legítimas habrían requerido el consentimiento de los diversos reinos del imperio, comprendidos los americanos, otorgaron al contrario —a causa de su ilegitimidad— a estos últimos la facultad de organizarse políticamente a fin de preservar la tradicional constitución mixta a pesar de la ausencia del rey.

Semejante documento, aun demostrativo de la clara influencia del pensamiento de la neo-escolástica española, y en especial de Suárez, sobre el pensamiento político americano y el principio de retrocesión de la soberanía³⁶, no debe sin embargo hacernos perder de vista los aportes provenientes de otras doctrinas filosóficas. De hecho, se sabe por ejemplo que la censura era muy permeable en esta época y que las obras de los filósofos franceses sobre todo circulaban entre las élites hispano-americanas. Es preciso recordar, además, que a lo largo de la primera mitad del siglo XVIII los propios jesuitas habían reelaborado la doctrina neo-escolástica a través de la reinterpretación —en un sentido resueltamente antidespótico y antiabsolutista— del iusnaturalismo holandés y de la obra de Montesquieu. De ahí su papel fundamental en el proceso de redefinición de la identidad y de los derechos de los criollos, poniendo el acento sobre el pasado precolombino como antecedente histórico fundador de la identidad americana³⁷. Su interpretación providencial del pasado, que presentaba la época prehispánica como una etapa preparatoria para la evangelización, remitía a la conquista como sola fuente de legitimidad de la identidad criolla, devolviendo así de manera implícita al Estado su papel de detentador único de la soberanía.

En Quito como en otras partes, en México con Clavijero y en Perú con Juan Pablo Viscardo, semejante influencia jesuita se hizo sentir a

³⁵ «Alegato de Quiroga...», op. cit., págs. 81-82.

³⁶ Sobre la influencia del pensamiento neo-escolástico durante la crisis del imperio, cf. Carlos Støetzer, *El pensamiento político en la América española durante el periodo de la emancipación (1789-1825)*, Madrid, 1966, 2 vols.

³⁷ David Brading, *The First America. The Spanish Monarchy, Creole Patriots and the Liberal State (1492-1867)*, Cambridge, 1991; Anthony Padgen, *Spanish Imperialism and the Political Imagination*, New Haven y Londres, 1990.

través de la obra del padre Juan Velasco *Historia del Reino de Quito*, la cual, publicada en Faenza en 1789, dio una original interpretación del pasado precolombino de la Audiencia. Así, más que glorificar la civilización de los Incas, atribuye a Quito un pasado alternativo, vinculado al pueblo imaginario de los Caran Scyri³⁸, participando en tal modo en el proceso de formación de una identidad local y legitimando así las aspiraciones autonomistas de la región de Quito respecto de Lima y Bogotá.

En Quito, el papel de los jesuitas en el proceso de elaboración de una cultura moderna ha sido fundamental. Como enfatiza Ekkart Keeding en su obra ya clásica acerca de la Ilustración en Quito, el patrimonio libresco de los jesuitas era rico en extremo, comparable al del Colegio de Nobles de Madrid, y en lo concerniente a la cultura moderna superior al de la biblioteca de la Universidad de Salamanca³⁹. La reforma de los estudios universitarios conducida por el obispo de Quito Pérez y Calama, es un elemento añadido que prueba la difusión de las doctrinas europeas en los medios culturales de la ciudad, consistiendo la principal novedad en la introducción de obras de la Ilustración española e italiana, como las de Campomanes, Bernardo Ward, Filangieri, Muratori y Genovesi⁴⁰. Ahora bien, tal reforma tuvo una influencia notable en la formación de los futuros jefes de la revolución de 1809-1812, como lo prueba el análisis de sus bibliotecas privadas, que contenían numerosas obras de autores modernos, a veces incluso prohibidas por la censura⁴¹.

Empero, y según aludieramos, fue la doctrina iusnaturalista la que más influyó en la retrocesión de la soberanía, apoyándose en ella tanto las juntas españolas como las americanas en la afirmación de su legitimidad⁴². Antes de cruzar el Atlántico, las obras de Grocio, Pufendorf

³⁸ Juan Velasco, *Historia del reino de Quito en la América Meridional (1789)*, Quito, 1977, págs. 11-17 y 19-36.

³⁹ Op. cit., pág. 65.

⁴⁰ *Ibid.*, págs. 300-301.

⁴¹ José Francisco de Caldas, *Cartas de Caldas*, Eduardo Posada (ed.), Bogotá, 1917, pág. 99. Uno de los casos indudablemente más interesantes es el de la biblioteca privada de Manuel Rodríguez de Quiroga, en la que se encontraban las obras de Grocio y de Pufendorf, prohibidas en España, así como las de Montesquieu, Voltaire, Rousseau y Mably (cf. E. Keeding, op. cit., págs. 272-275). Para la lista completa de las obras confiscadas a Manuel Rodríguez de Quiroga, cf. Isaac Barrera, «Los papeles de un prócer. Documentos relacionados con el prócer José Manuel Rodríguez de Quiroga», *Boletín de la Academia Nacional de Historia*, vol. XXXI, n.º 77 (1951), págs. 109-119.

⁴² Acerca de la influencia de las teorías iusnaturalistas en la crisis del imperio, cf.

y Hinneccio habían efectivamente conocido una gran difusión en la península durante el reinado de Carlos III, durante el cual, además, se reformó el sistema universitario. Así, fue en este periodo cuando se asistió a la institución de la primera cátedra de *Derecho Natural y de Gentes*, atribuida a Joaquín Marín y Mendoza⁴³, en los *Reales Estudios de San Isidro* (1770). La asimilación de esa doctrina protestante no implicó sin embargo una ruptura con el pasado gracias a la adaptación que se hizo de sus principios, sobre todo de la idea del contrato, a la doctrina católica tradicional⁴⁴. Bien que existan huellas de la circulación de obras de protestantes holandeses desde finales del siglo XVII⁴⁵, la teoría del derecho natural circuló por los territorios americanos en buena medida a raíz de la traducción de la obra de Pufendorf por Jean Barbeyrac.

La influencia de los filósofos del derecho natural, en particular de Pufendorf, aportó innovaciones importantes a la visión neo-escolástica del principio de retrocesión de la soberanía, volviendo operativa —como subrayó Annino— una doctrina puramente metafísica en su punto de partida⁴⁶. Pufendorf, en efecto, sostenía que en caso de faltar la familia real, la soberanía retornaba al pueblo, que podía ejercerla bien directamente o bien por intermediación de sus delegados⁴⁷. Ahora bien, ello implicaba un cambio importante en relación a la doctrina neo-escolástica, la cual no preveía de hecho ninguna posibilidad de que el pueblo ejerciera una soberanía autónoma, estipulando tan sólo que una vez roto el pacto era menester formular otro contrato y nombrar un nuevo rey. Además, Pufendorf señala que, en caso de

José Carlos Chiaromonte, *Ciudades, provincias, Estados: Orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*, Buenos Aires, 1997.

⁴³ Cf. Simonetta Scandellari, «L'importanza di Pufendorf e dell'insegnamento del diritto naturale nei progetti di riforma degli studi giuridici nella Spagna di Carlos III», en Vanda Fiorillo (ed.), *Samuel Pufendorf, filosofo del diritto e della politica*, Nápoles, 1996, págs. 225-250.

⁴⁴ Cf. por ejemplo la definición de «derecho natural» dada por Marín y Mendoza en su tratado *Historia del Derecho Natural y de Gentes* (Madrid, 1776): «un conjunto de leyes, dadas por Dios y participadas a los hombres a través de la razón natural» (S. Scandellari, op. cit., pág. 238).

⁴⁵ Por ejemplo, Rodríguez de Quiroga afirma que las obras en latín de Pufendorf y Grocio se encontraban en Quito desde 1762 («Alegato de Quiroga presentado en el primer juicio iniciado contra los próceres en febrero de 1809», op. cit.).

⁴⁶ A. Annino, «Soberanías en lucha», op. cit., págs. 238-239.

⁴⁷ Samuel Pufendorf, *De Jure Naturae et Gentium*, tr. francesa de Jean Barbeyrac, Amsterdam, 1712, lib. II, págs. 314-316.

vacatio regis, un reino grande y formado por naciones, provincias y ciudades diversas; o si el rey ha sido destituido justamente, como en el caso de las Provincias holandesas, es posible pasar del autogobierno a la emancipación respecto de la Corona.

A este propósito, remarquemos que el modelo político holandés y las dinámicas de la revuelta de los Países Bajos ejercieron enorme influencia sobre las posesiones españolas en Italia⁴⁸ y, desde allí, en los territorios americanos. En efecto, durante la revuelta los rebeldes holandeses empezaron reclamando libertades antiguas, que se fundaban en un derecho colectivo de resistencia reconocido en la carta llamada de la *Blyde Incompste*, fechada en 1356⁴⁹. De otro lado, tal como los americanos en 1808, no tenían al principio objetivos precisos y claramente formulados, y las ideas políticas presentes en la rica literatura de los panfletos no sobrevivieron sino más tarde, como reacciones a posteriori. Ha podido así subrayarse que la misma forma republicana fue una consecuencia de la rebelión y no de una clara voluntad de los rebeldes, lo que se explica y se confirma por el hecho de que las tesis académicas de finales del siglo XVI eran mayoritariamente favorables a una monarquía moderada, y no a una república⁵⁰. Una vez declarada la independencia respecto de España, decisión muy influida por el rechazo de las autoridades españolas a llevar a cabo concesión alguna, fue pues preciso afrontar el problema de la soberanía, y decidir si debía retornar a los Estados Generales o a los Estados Provinciales. Fue entonces cuando la propia práctica política devino

⁴⁸ Salvo Mastellone, «Holland as a Political Model in Italy in the Seventeenth Century», *Bijdragen en Medelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden*, n.º 98, 1983, págs. 568-582; Vittorio Conti, «Il modello politico olandese in Italia durante la prima metà del seicento», en V. I. Comparato (ed.), *Modelli nella storia del pensiero politico*, Florencia, 1987, págs. 145-162.

⁴⁹ Ese antiguo derecho reconocía que, en caso de violación de los privilegios y de las libertades por el duque de Brabante, los súbditos quedaban dispensados de la obediencia al príncipe; y que los estamentos, en tanto que representantes del pueblo, podían reemplazarlo por un regente. Los estamentos, en su función de *magistratus populares*, debían velar por el respeto de los derechos y las libertades de los súbditos y resistir al príncipe cuyo gobierno hubiera degenerado en tiranía (cf. Hugo de Schepper, «Le langage politique de la rébellion néerlandaise», en Eluggero Pi (ed.), *I linguaggi politici delle rivoluzioni in Europa*, Florencia, 1992, págs. 45-66).

⁵⁰ Durante una primera fase al menos, los rebeldes holandeses no tuvieron ninguna intención de romper con el monarca español, y las numerosas actas redactadas por los estamentos continuaron siendo publicadas en nombre de Felipe II (cf. H. de Schepper, op. cit., págs. 64-65).

decisiva en la respuesta a esta cuestión; las Provincias Unidas eran conducidas a transformarse en república confederal a causa del altísimo grado de autonomía política y financiera al que habían llegado a lo largo del periodo revolucionario.

Ahora bien, si es cierto que existen, como se verá, numerosas similitudes entre la revuelta neerlandesa y el caso hispano-americano, subrayemos aquí el hecho de que el ejemplo holandés, al igual que la filosofía del derecho natural, permitieron ante todo a los americanos identificar al «pueblo», entidad abstracta y teórica evocada por los teólogos españoles bajo la concreta forma de ciudades, de juntas o de municipalidades.

La difusión de estas doctrinas, junto con la remisión a los antiguos derechos y libertades heredados de la tradición metropolitana, permitió pues la legitimación teórica e histórica del derecho de los americanos a formar sus propios órganos gubernamentales durante la *vacatio regis*. Empero, el elemento que de manera decisiva contribuyó a la efectiva puesta en práctica del principio de retrocesión de la soberanía fue la decisión, de 22 de enero de 1809, de la Junta Central Española de otorgar a los territorios americanos una representación y la paridad política. Tal decisión confirmó el principio según el cual la soberanía se hallaba repartida entre el conjunto de los reinos de la Corona y respondía directamente a las aspiraciones de los criollos. En efecto, la mayoría de las juntas se formaron en 1809 a continuación de esta última, a ejemplo de la junta de Quito:

Puesto que está declarado que por una Real Orden que la América es una parte integrante de la Monarquía Española, no es irregular que Quito, como la Capital de un Reino participe de las exenciones y prerrogativas de las de España, y tenga su junta particular como la tienen las capitales de aquellas⁵¹.

No obstante, la disparidad de representación entre la península y sus colonias inducida por la *Real Orden* de 1809 fue un importante factor de tensiones. Mientras que los diputados españoles eran treinta y seis, a los territorios americanos sólo se habían atribuido nueve, esto es, uno por virreinato (Nueva España, Perú, Nueva Granada y Río de

⁵¹ ABCE Fondos Jijón y Caamaño, Manuscritos 3/12, «Expediente relativo a la reposición de Ruiz de Castilla en la presidencia de la Real Audiencia y Gobierno de Quito y sus provincias del que le despojó la junta del 10 de agosto», cap. 2.

la Plata) y uno por Capitanía General (Cuba, Puerto Rico, Guatemala, Chile y Venezuela). De este modo, la Audiencia de Quito, integrada en la de Nueva Granada, se veía privada de representación específica independiente de esta última, lo que en gran medida impulsó a las élites de la ciudad a constituir una junta autónoma⁵²:

*Quito, retirada en un ángulo de la tierra, no tenía a nadie que sostuviera sus esperanzas o de alguna manera la defendiera*⁵³.

La coyuntura política de la península constituyó otro elemento clave en el desenvolvimiento de los acontecimientos en Quito. En efecto, pese a no haber obtenido el derecho de elegir a un representante propio, la Audiencia empero había respetado las consignas y participado en las elecciones generales de junio de 1809. Así, no fue sino en la noche del 9 al 10 de agosto, luego de la fuga de la Junta Central de Madrid a Sevilla y de las dramáticas noticias llegadas de España, que los conspiradores proclamaron la institución de una junta autónoma en Quito, como lo explica Rodríguez de Quiroga:

Creyendo acéfala la Nación, o bien en un peligro próximo, hace Quito lo que hicieron las Provincias de la Península, con honor y sobrada justicia; esto es, crear, al ejemplo de la Metrópoli, una Junta depositaria de la Autoridad Suprema, en la sola extensión de su respectivo distrito⁵⁴.

La mayoría de los protagonistas de la conspiración de Navidad de 1808, al igual que otros miembros de la élite de la capital, se reunieron entonces en la casa de doña Manuela Cañizares, donde decidieron

⁵² Subrayemos a este propósito la estrecha similitud entre los acontecimientos de Quito y los de la Paz, donde también se constituyó una junta autónoma en julio de 1809. De hecho, la Audiencia de Charcas, al haber sido adscrita al Río de la Plata, hizo que La Paz, como Quito, no enviara ningún representante local a la Junta Central. Para una interesante comparación entre esas dos revoluciones, véase Scarlett O'Phelan Godoy, «Por el Rey, la Religión y la Patria. Las juntas de gobierno de 1809 en La Paz y Quito», *Bulletin de l'Institut Français d'Etudes Andines*, tomo XVII, n.º 2, Lima, 1988, págs. 61-80.

⁵³ «Manifiesto del pueblo de Quito», en Alfredo Ponce Ribadeneira, *Quito, 1809-1812, según los documentos del Archivo Nacional de Madrid*, Madrid, 1960, págs. 142-144.

⁵⁴ «Alegato presentado por el doctor don Manuel Rodríguez de Quiroga, abogado de la Real Audiencia de Quito, para desvirtuar las inculpaciones que le hace el abogado fiscal, don Tomás Arechaga, en los sucesos revolucionarios del 10 de Agosto de 1809», *Boletín del Archivo Nacional de Historia*, n.º 9-10, Quito, 1959, págs. 52-83.

destituir a las autoridades e instituir una junta suprema. El apoyo de algunos oficiales de dos unidades militares de la ciudad, en su mayoría, a causa de las reformas borbónicas, compuestas de criollos, permitió conducir a buen puerto el proyecto sin mayor violencia. La institución del nuevo gobierno fue acompañada de la redacción del *Acta de Independencia de Quito*, documento en el que se describe la nueva organización administrativa. No obstante, y pese a la utilización del término «independencia», el objetivo de los revolucionarios no era la emancipación respecto de España, sino la formación de un gobierno autónomo que

gobernará interinamente a nombre y como representante de nuestro legítimo Soberano el Señor don Fernando VII y mientras Su Majestad recupera la Península o viene a imperar en América⁵⁵.

La decisión de la Junta Central española, al establecer por vez primera que los territorios americanos gozasen de los mismos derechos y privilegios que los de la península, tuvo —en ausencia del rey al que los americanos habían jurado su lealtad, y por tanto en ausencia de autoridad legítima— consecuencias políticas inesperadas, al hacer que el discurso se deslizara hacia el derecho de las colonias a formar sus propias juntas de gobierno:

Si no son, pues, criminales las Juntas de España que reasumieron el poder supremo, como lo declara la de Asturias en su Acta de N. de la de Sevilla, en su primera institución, las de otras Provincias de la Península, ¿cuál es la diferencia para que se gradúe de criminal y revolucionaria la de Quito, siguiendo la misma norma, ejemplo, fines, objeto y modo? No la encuentro por más que me fatigo a descubrirla: no por razón de Colonia, porque está declarado por la Junta Suprema ser parte integrante de la monarquía (...) Tampoco las Juntas de España se crearon con anuencia y concurso de las Capitales; se establecieron cada una en su distrito, con el poder Supremo, como lo hizo la de Asturias. Finalmente, ¿qué culpa tiene Quito, si en el procedimiento que se acrimina, no hizo otra cosa que lo que en iguales circunstancias hicieron los pueblos de España?⁵⁶

⁵⁵ «Acta de la Independencia celebrada el 10 de Agosto de 1809», *Gaceta Municipal*, n.º 31, Quito, 1930, págs. 43-47.

⁵⁶ *Ibid.*, págs. 57-58.

3. El Pacto de 1812: el Estado mixto en la versión republicana

La primera junta de Quito tuvo una breve duración. En efecto, constituida en agosto de 1809, capituló finalmente sin recurrir a la fuerza dos meses más tarde, en octubre, debido, de un lado, a la oposición de las demás ciudades —que nunca le reconocieron el derecho de ejercer su soberanía sobre el conjunto del territorio de la Audiencia—, y de otro a las luchas intestinas entre las diferentes facciones. Más tarde, una serie de negociaciones permitieron lograr un acuerdo entre el presidente de la junta, el marqués de Selva Alegre, el *cabildo* y el alto clero; ello desembocó en un cambio de presidencia de la junta local —el cargo se devolvió a un miembro de la municipalidad, Juan Guerrero y Mateu— y en la declaración de su subordinación a la Suprema Junta Central de Sevilla. Se trataba pues de un primer paso hacia la vuelta a la legalidad, que fue seguido días después por la firma de las *capitulaciones*: acuerdos entre los miembros de la junta y el presidente legítimo de la Audiencia, el conde Ruiz de Castilla.

Contrariamente a lo que podría hacer pensar el actual sentido del término, las *capitulaciones* no constituían entonces las condiciones de rendición de una de las partes, sino que representaban, desde un punto de vista jurídico, un contrato o un acuerdo solemne entre el rey y uno o varios de sus súbditos, en virtud del cual cada contratante reconocía sus derechos y sus deberes respecto del otro⁵⁷. La utilización de ese término no implicaba pues una capitulación de los miembros de la junta, sino

⁵⁷ Semejante forma jurídica se había impuesto a finales del siglo XV, con el comienzo de la empresa colonizadora. Había en efecto documentos que, a petición del futuro *conquistador* que desea emprender el descubrimiento o el doblamiento de las tierras del Nuevo Mundo, eran otorgados por el rey o algún alto funcionario, los cuales establecían en una serie de capítulos —de ahí el término *capitulaciones*— las condiciones, las excepciones, los privilegios y las recompensas que recaerían sobre el demandante en caso de llevar a cabo su empresa. Bien que redactadas por lo general como si se tratase de una *merced* o una concesión del rey, las capitulaciones fueron siempre consideradas por los criollos como contratos genuinos, en virtud de los cuales, a cambio de asistencia militar, la Corona debía garantizarles el derecho a ejercer los cargos gubernamentales y a ser reconocidos como nobles (acerca de las capitulaciones como fuente del Derecho Indio, cf. Alfonso García-Gallo, *Manual de Historia del Derecho Español*, vol. I, Madrid, 1959, págs. 386-387). De otro lado, la utilización del término *capitulaciones* durante la rebelión de los *comuneros* de Socorro en 1781 constituyó un precedente importante, pues como lo demuestra Phelan en su libro consagrado a esta última, la remisión a las capitulaciones implicaba por parte de los habitantes de Nueva Granada una reivindicación de los derechos fundamentales que la Corona tenía el deber de reconocerles en tanto que descendientes de conquistadores (J. L. Phelan, *El Pueblo y el Rey*, op. cit., págs. 189-190).

el establecimiento de un contrato entre esta última y los representantes de la Corona. Así, por dicho acuerdo, la junta no se disolvía, sino que se mantenía como junta provincial sujeta al presidente de la Audiencia, quien, en contrapartida, quedaba comprometido sobre siete puntos, entre los cuales se hallaban el reconocimiento de hecho de que la junta se había formado para oponerse a Bonaparte y estaba subordinada a la Junta Central española; la interdicción de devolver sus cargos a ciertas autoridades destituidas por la junta; la interdicción de perseguir a los miembros de la junta hasta el retorno del rey; o el reconocimiento de la subordinación al virrey de Nueva Granada⁵⁸.

Esa situación de calma contractual fue rota por la llegada de las tropas de Lima, al mando del coronel Arredondo, que habían sido requeridas por el gobernador de Guayaquil, Culacón, cuya región había sido jurídica y militarmente sustraída al control de Quito y Santa Fe en 1803, para ser anexada al virreinato del Perú. La oposición de Guayaquil al proyecto de la junta de Quito de recuperar la supremacía sobre la totalidad del territorio tradicionalmente perteneciente a la Audiencia se tradujo pues en la llegada de tropas de Lima, las cuales ocuparon la ciudad a comienzos de diciembre de 1809. Algunos días más tarde se produjo el arresto de todas las personas implicadas en la revuelta del 10 de agosto, que fueron inmediatamente juzgadas. Fue entonces cuando el juez Tomás Arechaga reclamó la pena capital para cuarenta y seis acusados, y la de prisión para muchos más. Sentencia ésa nunca ejecutada por mor de una remisión de la causa ante los tribunales de Santa Fe por orden del virrey. Pero durante ese tiempo la situación empeoraba en Quito de día en día, al comportarse las tropas peruanas más como un ejército de ocupación que como guardián del orden. Esa fuerte tensión se transformó en revuelta el 2 de agosto de 1810, cuando una reducida multitud atacó la prisión en la que se hallaban retenidos los autores de la insurrección de 1809. Algunos consiguieron entonces fugarse, pero otros –como Juan de Dios Morales, Manuel Rodríguez de Quiroga o también Juan Larrea– perdieron allí la vida. La insurrección se propagó de inmediato a través de toda la ciudad, y sólo la intervención conciliatoria del obispo consiguió apaciguarla⁵⁹.

⁵⁸ ABCE Fondos Jijón y Caamaño, Manuscritos 3/12, «Expediente relativo a la reposición de Ruiz de Castilla en la presidencia de la Real Audiencia y Gobierno de Quito y sus provincias del que le despojó la juntad del 10 de Agosto».

⁵⁹ Los acontecimientos del 2 de agosto adquirieron una dimensión de gran relevancia en la *historia patria* de Ecuador, al ser consideradas las víctimas como héroes nacio-

Los acontecimientos del 2 de agosto, la revuelta y la presencia de las tropas peruanas condujeron al alto clero y a una parte de la élite criolla a convocar un *cabildo abierto*, el cual, con autorización del presidente de la Audiencia, se celebró el 4 de agosto en una de las salas del palacio gubernamental. Reunió a todos los funcionarios de la Real Audiencia, a los jefes militares, al obispo y al clero seglar y regular, y se decidió poner fin a las persecuciones contra los participantes en la insurrección de 1809, restituyéndoles la libertad así como sus bienes y cargos que ocupaban antes de la misma. La asamblea decidió también librarse lo antes posible de las tropas llegadas de Lima, sustituir las por un batallón constituido por individuos originarios de la provincia de Quito, y recibir con todos los honores al enviado real don Carlos de Montúfar⁶⁰. Frente a los acontecimientos del 2 de agosto y a la crisis política que habían engendrado, los notables de la ciudad se habían, pues, reunido para adoptar resoluciones, confirmando así su derecho a legislar en caso de grave peligro para la comunidad.

Durante ese tiempo, la situación en la península había cambiado radicalmente, pues la Junta Central había sido disuelta para hacer plaza a un Consejo de Regencia, no sin haber establecido previamente las modalidades de convocatoria a Cortes y redactado bajo la pluma de Quintana un manifiesto condenando el despotismo del Antiguo Régimen y anunciando un régimen más liberal. Mas la mayoría de las juntas americanas, de continuo informadas sobre los acontecimientos españoles, dieron la península por perdida al haber caído totalmente en manos del ocupante francés, y no reconocieron por tanto al nuevo gobierno provisional, a cuya elección, además, no habían sido invitadas a participar. Frente a esta hostil reacción americana, el Consejo de Regencia rehusó a su vez reconocerles legitimidad, pues ésta les venía del principio de representación y de la paridad política entre las dos partes del Imperio apenas reafirmados por la antigua Junta Central recién disuelta. De esta situación derivó progresivamente una guerra

nales muertos en nombre de la libertad. Es pues particularmente difícil dar una evaluación global del hecho histórico como tal en tanto siga novelado. De ahí la persistencia de numerosas dudas sobre el número real de muertos, como también sobre los autores del asalto o incluso sobre la auténtica extensión de la revuelta.

⁶⁰ Carlos Montúfar y Larrea, originario de Quito e hijo del marqués de Selva Alegre –presidente de la primera junta–, se había establecido en España y había sido nombrado teniente coronel de ejército peninsular. Enviado a Quito por el Consejo de Regencia en calidad de delegado a fin de restablecer la paz, abandonó España en el transcurso del mes de marzo y llegó al lugar el 12 de setiembre de 1810.

entre lealistas, que reconocían la autoridad del Consejo de Regencia, e insurgentes, convertida luego en guerra civil. Tal oposición amigo-enemigo entrañó entonces una importante transformación de la identidad americana, con el refuerzo de la idea de «americanidad», que se había ido formando durante la época colonial (en paralelo a la construcción de las identidades regionales o locales) y consolidada a finales del siglo XVIII, luego del debate europeo sobre la naturaleza del hombre americano y de la visión de las Indias como colonias. Con la guerra, el sentimiento que vinculaba al individuo a su lugar de nacimiento, la *patria chica*, se había consolidado debido a la necesidad de distinguirse del enemigo. A este respecto, la imagen de los «mártires» de Quito del 2 de agosto de 1810 resulta paradigmática, pues su difusión por las restantes regiones del continente sudamericano contribuyó a reforzar el sentimiento de odio de sus habitantes hacia los españoles⁶¹.

En setiembre de 1810, tras informaciones provenientes de la metrópolis, una segunda junta se formó en Quito. El día 19 se reunieron en el palacio de la Audiencia el presidente, el conde Ruiz de Castilla, Carlos Montúfar el obispo y otros cuatro representantes de la ciudad (elegidos por los *cabildos* civil y eclesiástico, la nobleza y el clero) a fin de discutir sobre las modalidades de ponerla en acto. Ruiz de Castilla fue nombrado presidente, Carlos Montúfar y el obispo Caicedo miembros permanentes; los otros once representantes, en cambio (uno por el *cabildo* civil, otro por el *cabildo* eclesiástico, dos por el clero, dos por la nobleza y uno por cada *barrio* de la ciudad), debían ser elegidos⁶². Tras haber reconocido inicialmente la legitimidad del Consejo de Regencia, la nueva junta proclamó finalmente la ruptura de los vínculos entre Quito y el gobierno español un año más tarde, después de la reunión de las Cortes en Cádiz y de promulgado su primer decreto, que declaraba la soberanía de la nación. La desigualdad en la representación de los dos hemisferios y el hecho de que la soberanía de las Cortes hubiese sido establecida antes incluso de que América hubiera terminado de elegir a sus representantes constituyeron

⁶¹ En numerosas ciudades de Nueva Granada se organizaron ceremonias fúnebres en honor de los héroes de Quito del 2 de agosto y hasta se les erigió un monumento en Caracas (F.-X. Guerra, «La desintegración de la monarquía hispánica: Revolución de Independencia», en A. Annino, L. Castro Leiva, F.-X. Guerra, op. cit., págs. 195-227).

⁶² AGI, Quito, 276, «Acta preparatoria del establecimiento del segundo gobierno subversivo de Quito» (Quito, 19/09/1810), Fol. 253 y v.

para los habitantes de Quito las dos causas principales de la «declaración de independencia»:

... en cuya virtud tienen derecho y facultad indisputable todos los pueblos que se hallan libres de la opresión para ejercer a su arbitrio el poder de la soberanía que han reasumido legítimamente sin que estén obligados a reconocer y depender contra su voluntad de ninguna otra autoridad parcial y precaria que no haya reunido el voto de toda la nación⁶³.

Así pues, los miembros de la junta de Quito se negaron a reconocer la legitimidad de la soberanía de la asamblea española sobre el conjunto del imperio; y esta ruptura con España volvió a plantear un problema ya presente al comienzo de la crisis: disueltos los vínculos coloniales, ¿qué derecho quedaba a Quito para reivindicar la soberanía sobre la totalidad de los territorios de la Audiencia? La desaparición de las autoridades coloniales había provocado, cierto, la fragmentación de las correspondientes jerarquías antiguas, otorgando así a cada ciudad idéntico derecho al de la antigua capital a ejercer su soberanía y declararse independiente. Por eso tocaba a Quito convencerlas de que la independencia singular de las provincias sería difícilmente viable, mientras que el sistema de junta —en tanto que asamblea que reunía a los representantes de las diversas provincias, según el modelo de la Junta Central española— sí haría posible la integración sin la dependencia.

De este modo, y al objeto de poner remedio al problema de la anarquía y a la amenaza de disolución territorial, la junta de Quito decidió convocar un congreso que estipulase una nueva forma de gobierno. Invitados a participar fueron, además de los miembros de la propia junta, los representantes de las ciudades que habían reconocido la autoridad del nuevo gobierno, es decir, Ibarra, Otavalo, Latacunga, Ambato, Riobamba, Alausí y Guaranda. El resultado fue la elaboración de una suerte de carta constitucional, el *Pacto solemne de sociedad y unión entre las Provincias que forman el Estado de Quito*, promulgada el 15 de febrero de 1812. Como lo indica el título, el nuevo Estado, fundado en la unión de las voluntades de los cuerpos territoriales, nacía por tanto no de una alianza cultural, sino del acuerdo esencialmente político entre las provincias.

⁶³ AGI, Quito, 276, «Acta del gobierno de Quito en que se constituye soberano y sanciona su independencia de España», fols. 258v-259r.

De los doce signatarios de dicha carta, siete pertenecían al clero, y los autores de los tres proyectos presentados al congreso eran igualmente eclesiásticos: el maestro en teología, don Calisto Miranda; el canónigo Manuel Guizado y el profesor de filosofía Manuel Antonio Rodríguez, cuyo proyecto de constitución, en fin, fue definitivamente aprobado por el congreso, y que había ya traducido y publicado la *Declaración de los Derechos del Hombre*. La nueva carta era pues resultado de una mezcla de doctrinas modernas y tradicionales, y en ciertos aspectos pareció incluso anticipar la constitución liberal española, promulgada por las Cortes en Cádiz el mes de marzo del mismo año⁶⁴. Empero, a pesar del lenguaje a veces radical y moderno, la carta de Quito aparece en realidad como un acto de regulación y de composición con las fuerzas ya existentes, mientras que la constitución liberal española sí funda un poder público en verdad nuevo. En efecto, la introducción del pacto fundador del Estado de Quito se refiere a la doctrina de la retrocesión de la soberanía, la cual reposa no sobre la voluntad del pueblo, sino sobre las «disposiciones de la Divina Providencia» (la soberanía emana directamente de Dios) y del antiguo «orden de los acontecimientos humanos», ya que la retrocesión de la soberanía no es sino el resultado de la acefalia engendrada por la cautividad del rey. La fuente de la legitimidad del Pacto de Quito, por tanto, no se presenta como algo que emana de la voluntad del pueblo o del consentimiento racional de los ciudadanos, sino de la tradición y de la voluntad de Dios; de ahí que en el mismo falten algunos puntos fundamentales que lo hubieran convertido en una verdadera constitución moderna, como la declaración de derechos o el control de la constitucionalidad de las leyes. Así, a falta de un verdadero poder constituyente y por tanto de un reconocimiento de la superioridad de las normas constitucionales respecto de las demás leyes, los derechos

⁶⁴ Véanse, por ejemplo, las afirmaciones del presidente de la Audiencia, Molina, acerca del parecido entre la constitución de Cádiz y el Pacto: «Es cosa averiguada que Mejía daba la cuenta individual de los secretos de las Cortes a sus paysanos. (...) habiéndose formado a cinco mil leguas de intermedio y por personas que no se conocen entre sí la constitución justamente anulada y proscripta por nuestro amado Monarca, y la que se hizo por el Estado popular e independiente del Pueblo Soberano de Quito, salieron ambas tan conformes en designios, metodos y expresiones, que deben reputarse de un solo y mismo sueño democratico. Lo más notable es que la de Quito se firmó y publicó en 15 de febrero de 1812 y la de Cádiz a 18 de marzo de aquel propio año: prodigio de uniformidad (...)». AGI, Estado 74, n. 74, «Carta de Molina al Secretario de Estado» (Lima, 27/3/1815).

naturales se encuentran garantizados por la tradición, los antiguos textos legislativos y la religión. De hecho, el principal objetivo del congreso de Quito no era la fundación de un nuevo cuerpo soberano e independiente de la monarquía española, sino el establecimiento de un acuerdo entre cuerpos ya considerados como soberanos, las provincias, con miras a preservar intereses comunes:

deseando estrechar más fuertemente los vínculos que han reunido estas Provincias hasta el día, y darse una nueva forma de Gobierno análogo a su necesidad y circunstancias⁶⁵.

Aun cuando dicho pacto nunca fuera aplicado por la entrada de las tropas realistas en Quito en mayo de 1812, para nosotros se trata con todo de un documento de gran interés, en tanto nos permite comprender la evolución del concepto de Estado o de gobierno mixto en los territorios americanos durante la crisis del imperio. Se constata así que la fragmentación territorial provocada por la crisis de la monarquía forzó a los habitantes de Quito a sobrepasar las teorías tradicionales del Estado mixto, según las cuales el monarca comparte la soberanía con las instituciones representativas del reino, y a proyectar la puesta en acto de una especie de república confederal en el seno mismo de la monarquía.

De hecho, si a menudo se ha visto en el artículo 2 del Pacto de Quito la voluntad de construir un Estado independiente⁶⁶, semejante interpretación no contradice menos el artículo 5, que reconoce a Fernando VII como monarca del nuevo Estado⁶⁷. En realidad, el término «independencia», no se refiere en efecto a la monarquía hispánica, sino más bien a otros territorios americanos, y más en concreto a Perú y Nueva Granada. Si se les interpreta a la luz del contexto de crisis y

⁶⁵ Preámbulo del *Pacto solemne de sociedad y unión entre las Provincias que forman el Estado de Quito*.

⁶⁶ «Este Estado de Quito es y será independiente de cualquier otro Estado y Gobierno en cuanto a su administración y economía interior, reservando a la disposición y al acuerdo del Congreso General todo lo concerniente al interés público de toda América o de los Estados que deseen confederarse».

⁶⁷ «Como prueba de su antiguo amor y de su constante fidelidad a la persona de sus Reyes pasados, este Estado afirma que reconoce y reconocerá como monarca suyo al Señor don Fernando Séptimo desde el momento en que, libre de la dominación francesa y ajeno a toda influencia amistosa o de parentesco con el tirano de Europa, pueda reinar sin perjuicio para esta Constitución».

de sus consecuencias⁶⁸, los artículos dejan de parecer contradictorios, y desde entonces se comprende mejor cómo pudo proclamarse a la vez que la forma de gobierno «es y será siempre representativa» (art. 3) y que Fernando VII sigue siendo el soberano legítimo. Los habitantes de Quito intentaron construir una república en el sentido clásico del término, vale decir, un gobierno compuesto por sus tres partes tradicionales: el uno, los varios y los muchos.

A este respecto subrayemos que el concepto de república o gobierno mixto, teorizado por Polibio y reformulado por los escritores políticos florentinos del siglo XVI, había experimentado una profunda evolución en Europa entre los siglos XVII y XVIII. La república, en efecto, se había alejado de las formas históricas del pasado y transformado en un ideal susceptible de desarrollarse en el interior de una monarquía, a imagen de la organización inglesa⁶⁹. Por consiguiente, el interés por las antiguas repúblicas a lo largo del siglo XVIII no debe considerarse como la manifestación de un régimen político diferente (república o monarquía). Como claramente había señalado Hobbes, cabía extraer una lección subversiva de la experiencia de las antiguas repúblicas y de los correspondientes escritos, en virtud de los cuales «los hombres han aprendido a matar a sus reyes después de haberse cuidado de definirlos previamente como tiranos»⁷⁰. Entre los escritores franceses de la primera mitad del siglo XVIII, a imagen de Fénelon, Rollin y Goguet, cuyas obras, por lo demás, estaban muy presentes en las bibliotecas públicas y privadas de Quito⁷¹, la admiración por las antiguas repúblicas (de Esparta más que de Atenas) estaba teñida de una fuerte crítica contra el poder absoluto del rey. Lo que más se resaltaba era la forma de gobierno mixta, por garantizar el equilibrio

⁶⁸ Como dice Guerra, los gobiernos republicanos de esta primera época no se erigen en oposición al régimen monárquico, sino en relación al vacío de poder producido por la desaparición del rey y luego de la Junta Central (F.-X. Guerra, «La identidad republicana en la época de la independencia», en Gonzalo Sánchez Gómez [dir.], *Museo, memoria y nación*, Bogotá, Museo Nacional de Colombia, 2000, págs. 253-283).

⁶⁹ Acerca de la transformación del concepto de república en la Inglaterra del siglo XVIII, cf. Franco Venturi, *Utopia e riforma nell'illuminismo*, Turín, 1970, págs. 60-87.

⁷⁰ Thomas Hobbes, *Leviathan* [1651], parte II, cap. XXIX (cit. por Luciano Guerci, *Libertà degli antichi e dei moderni. Sparta, Atene e i «philosophes» nella Francia del Settecento*, Nápoles, 1979, pág. 15).

⁷¹ Las obras de Rollin conocieron una difusión particularmente amplia en los ambientes culturales de Quito, y cabía hallarlas sobre todo en la biblioteca de los jesuitas, como en las de Espejo, del obispo Pérez Calama, de Rodríguez de Quiroga, de Bernardo Villacís, o también del marqués de San José (cf. E. Keeding, op. cit.).

de poderes. Igualmente, Mably, uno de los autores favoritos de Rodríguez de Quiroga⁷², insistía en los aspectos antidespóticos de los «gobiernos mixtos» de Esparta y Roma, atribuyendo a esos modelos antiguos una fuerte actualidad política⁷³.

La influencia de estos autores sobre el Pacto y la forma de gobierno republicana trazada por él es posible hallarla en varios puntos. En primer lugar, se advierte la institución de un auténtico régimen de asamblea sobre el modelo de las repúblicas antiguas, cuyo órgano principal lo constituye un Congreso Supremo elegido por el pueblo y encargado no sólo de velar por la aplicación de la carta y la salvaguardia de los derechos de este último, sino también de nombrar a los titulares de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Tal órgano estaba calcado sobre el modelo de los Consejos Grandes y Consejos Mayores de las antiguas ciudades-Estado italianas, instituciones que procedían al reparto de todas las magistraturas o cargos estatales en nombre de los «muchos»⁷⁴. Los demás componentes del gobierno mixto, el «uno» —en forma de presidente ayudado de tres asistentes— y los «pocos» —representados por un Senado y un tribunal de justicia—, ejercían respectivamente el poder ejecutivo y el poder legislativo y judicial. Remarquemos al respecto que los autores del Pacto de Quito no adoptaron un modelo rígido de separación de poderes, sino un sistema de pesos y contrapesos en el que el poder ejecutivo participaba en las actividades legislativas y en el que el poder legislativo votaba los impuestos. En ese sentido, habían sido influidos por las versiones más modernas del gobierno mixto, puesto que éstas justamente se articulaban, en el pensamiento de Bolingbroke y Montesquieu, en torno al principio de separación de poderes y de una distribución a veces entremezclada de las funciones del Estado entre sus diversos componentes.

⁷² Quiroga poseía en su biblioteca la obra completa de Mably (Keeding, op. cit., págs. 227, 274-275).

⁷³ Las obras de Mably que tratan particularmente de las repúblicas antiguas son: *Des droits et des devoirs du citoyen* (1758), *Entretiens de Phocion* (1763) y *Observations sur l'histoire de la Grèce* (1766).

⁷⁴ El papel preponderante que debían jugar los «muchos» en relación al «uno» y a los «pocos» había sido subrayado por Donato Giannotti, quien, en el siglo XVI, reformulaba así considerablemente la teoría del gobierno mixto, convirtiéndolo en precursor de buena parte del pensamiento constitucional inglés y norteamericano de los siglos XVI y XVII. En su opinión, un buen funcionamiento del sistema y un control recíproco eficaz requería que los elementos constitutivos del Estado, mutuamente dependientes, no lo fueran de manera paritaria, sino que más bien uno de ellos jugase un papel preponderante en relación con los demás (cf. Pocock, op. cit., vol. I, págs. 546-555).

El objetivo principal del *balanced government* no era, pues, la división de los poderes, sino la realización de un sistema de controles recíprocos en grado de evitar la supremacía de uno de ellos sobre los otros⁷⁵.

A pesar del vínculo entre el Pacto y la teoría del gobierno equilibrado, hay con todo una profunda diferencia entre la carta establecida en Quito y las versiones modernas de república, nacidas de las experiencias revolucionarias de finales del siglo XVIII. De hecho, mientras que la representación política de las últimas se fundaba en una idea monista de pueblo, los hispano-americanos, por el contrario, consideraban al pueblo no como un único conjunto, sino como un agregado de múltiples elementos, diferenciados por grupos tanto sociales como territoriales. Consiguientemente, si en los casos francés y norteamericano el principio de separación de poderes no se utilizó para dividir la soberanía, sino tan sólo su ejercicio, en el caso de Quito el mismo principio se utilizó para dividir la propia soberanía. Así, ésta se hallaba dividida entre los diferentes cuerpos que conformaban el nuevo Estado, vale decir —y como lo indica el título mismo de la carta—, entre las diversas provincias; de ahí que más arriba calificáramos de confederal la república propuesta por el *Pacto*. El análisis de este texto, en efecto, pone claramente de relieve cómo los verdaderos depositarios de la soberanía son las ciudades en lugar del Congreso Supremo, compuesto sin embargo por sus representantes en razón de dos por Quito y uno por cada una de las restantes ciudades (Ibarra, Riobamba, Otavalo, Latacunga, Ambato, Alausí y Guaranda)⁷⁶.

⁷⁵ La exigencia fundamental del principio de separación de poderes no era de naturaleza institucional, sino ética; como dijera Guicciardini, la separación de las funciones era necesaria para evitar la corrupción de la virtud. Bolingbroke, por su parte, escribió que la separación de poderes servía para eliminar las recíprocas influencias y que la independencia de los tres poderes no implicaba forzosamente una rígida separación de las tres funciones. En el siglo XVIII no había por tanto una neta distinción entre el discurso sobre la función, que habría inducido la denuncia de abusos constitucionales, y el discurso sobre la virtud. Este tipo de lenguaje influyó notablemente en el pensamiento de Montesquieu y, a través de él, en el de los «padres fundadores» norteamericanos, que elaboraron una teoría de la representación múltiple con el objetivo principal de conservar la virtud republicana. El *mixed government* se había transformado así en *balanced government*, que gracias al equilibrio de los tres poderes estaba destinado a garantizar la conservación del orden político evitando los peligros del despotismo y la anarquía (cf. Pocock, op. cit., vol. II, págs. 874-876).

⁷⁶ Cf. el artículo 12 del Pacto: «Cada Provincia no podrá elegir para el Congreso más que un Diputado, excepto la de Quito a quien le corresponde por esta Constitución el derecho de designar dos en atención a su población casi dupla de las demás Provincias en particular; pero podrán si quieren nombrar a más del Diputado un suplente para los casos de enfermedad o muerte de aquel».

Por otra parte, la naturaleza confederal de dicho modelo aparece igualmente confirmada por el hecho de que cada ley debía ser aprobada por la unanimidad de las provincias, al estar también la institución legislativa constituida por un representante de cada ciudad. De este modo, no puede menos que subrayarse la clara similitud entre el modelo del Pacto y el ejemplo holandés, que de hecho consistía en una organización de tipo confederal de ciudades depositarias de la soberanía⁷⁷. Contrariamente al caso norte-americano, en el que los actores políticos fundamentales del proceso revolucionario fueron antes colonias y luego Estados, en la América hispana fueron las ciudades las que organizaron el territorio. El Pacto constituía por tanto un acuerdo entre cuerpos soberanos que, en aras de su supervivencia, renunciaban a algunos de sus poderes en favor de una asamblea que ellos mismos elegirían⁷⁸. Así pues, en el caso de Quito la confederación representó un medio para mantener unido el territorio de la antigua Audiencia, cuya fragmentación se había visto inicialmente impulsada por la crisis.

Según se acaba de intentar demostrar, el texto fundador del Estado de Quito es de hecho el resultado de una fusión entre el modelo republicano clásico, el de las repúblicas italianas de los siglos XVI y XVII y los modelos republicanos holandés y anglosajón. En efecto el primer elemento retenido por los autores del Pacto de las experiencias

⁷⁷ «Cada provincia posee sus propios Estados, cada uno independiente de los demás, y tras la mutación sobrevenida los Estados conservan actualmente en el puesto del Presidente la soberanía de su propia Provincia; y se forman en la nobleza individuos más cualificados que viven en el campo, y en el Tercer Estado de las ciudades, en las cuales reside la casi totalidad del gobierno actual» (Guido Bentivoglio, *Della guerra di Fiandra*, III parte, Colonia, 1639, pág. 549, cit. por Salvo Mastellone, «Il modello politico olandese e la storiografia italiana nella prima metà del Seicento», en Guido Bentivoglio, *Relazione delle Province Unite* [1629], Florencia, Centro Editoriale Toscano, 1983, pág. 19). En esta descripción del gobierno de las Provincias Unidas, Guido Bentivoglio —nuncio pontificio en Bruselas, y autor de numerosos tratados sobre la república holandesa— subraya no sólo la forma confederal del Estado, sino también el carácter típicamente urbano del orden político holandés. Sus obras también se las encuentra en la América hispana, como lo atestigua la presencia en Quito de dos copias (traducidas al francés) de su libro sobre la guerra de Flandes en las bibliotecas de los franciscanos y de Mejía Lequerica, futuro representante de la Audiencia en las Cortes de Cádiz (E. Keeding, op. cit., págs. 156 y 269).

⁷⁸ La soberanía de las ciudades parece estar confirmada por el hecho de que el Pacto no contiene precisión alguna respecto del procedimiento de elección de los representantes al Congreso Supremo. Dicha falta, pensamos, ha de relacionarse con la libertad dejada a los cuerpos soberanos del Estado de decidir cada una de las formas de designación de sus representantes.

italianas —las de las ciudades-Estado de Florencia y Venecia— fue el recurso al gobierno mixto, en su dimensión antidespótica sobre todo; mientras que de las corrientes flamenca y anglosajona heredaron respectivamente el carácter típicamente urbano del orden político y la idea de que una construcción republicana era posible en el seno mismo de la monarquía. Montesquieu no había dejado de subrayar que en las repúblicas modernas, la veneciana y la holandesa, el equilibrio de los cuerpos (consejos, Senado, etc.) base de su grandeza había terminado por romperse dejando al fin lugar a un gobierno despótico, pasado a manos de un reducido número de familias⁷⁹. Del mismo modo, el filósofo destacaba la vulnerabilidad de tales repúblicas, tanto frente a ofensivas externas como frente a insurrecciones populares, derivando de ahí el interés que, para sobrevivir, habrían tenido en estar bajo la protección de un monarca. Para Montesquieu la solución residía en el compromiso, en el seno de la monarquía, entre el soberano y las estructuras nobles, urbanas y judiciales, como en el caso inglés. Dicha evolución doctrinal, sobrevenida a lo largo del siglo XVIII, demuestra que un modelo político que hacía referencia al concepto de república no entraba entonces forzosamente en contradicción con una organización de tipo monárquico. Así, el fin de los autores del Pacto era construir un gobierno de forma republicana que permanecería en el interior de una monarquía, al percibirse esta última como garantía a la vez de una mayor autonomía y de una mayor estabilidad.

En el caso de Quito, aún otros elementos nos remiten a la influencia cierta de la tradición republicana sobre el pensamiento político de los actores locales durante la crisis del imperio. Anotemos entre ellos a «los tribunos de la plebe», que ejercían de mediadores entre la junta y la población de los barrios de la ciudad y estaban encargados, a usanza romana, de reclutar a los miembros de las milicias urbanas destinados al mantenimiento del orden, los llamados «falangistas». En efecto, los tribunos de Roma, al igual que los éforos de Esparta, magistrados cuya función era la de controlar la acción del monarca con el que, según la tradición del gobierno mixto, compartían una parte del poder, se habían convertido en un tema harto corriente en la literatura política de los siglos XVII y XVIII, sobre todo entre los autores de origen protes-

⁷⁹ Montesquieu, *L'Esprit des lois*, lib. VIII, cap. V (en Roger Caillois, dir., *Oeuvres Complètes*, París, Gallimard, 1949).

tante⁸⁰. Lamentablemente, poseemos poca información sobre las funciones ejercidas por los tribunos de la plebe en el caso de Quito; empero, parece que hayan jugado el papel de genuinos representantes de la comunidad, vale decir, de mediadores entre los barrios y el gobierno autónomo. En cuanto a las milicias, cuyo sobrenombre de «falangistas» remite explícitamente a la Roma republicana, volveremos sobre ellas en el capítulo tercero, que trata sobre las guerras, limitándonos por el momento a subrayar que se trata de un elemento que, al favorecer la participación de los «muchos» en la cosa pública, confirma la fuerza de la ideología republicana en el seno de la Audiencia.

Al servirse de la tradición republicana y de las versiones más modernas del Estado mixto los habitantes de Quito lograron por tanto un doble objetivo. Por un lado, intentaron limitar el poder del monarca, al reafirmar la constitución históricamente mixta de la monarquía española y al intentar identificar las estructuras nobiliarias y urbanas más apropiadas para compartir con el rey el ejercicio de la soberanía. Por el otro, al elegir en ausencia del rey una forma de gobierno mixto de tipo republicano, reivindicaron la estructura federativa del imperio, entendiéndolo como un conjunto de comunidades autónomas que se autogobiernan. A partir de estos elementos, resultaría sumamente interesante seguir la pista de la tradición republicana en la América hispana, y evaluar su papel durante la crisis imperial y las revoluciones de independencia⁸¹.

4. Federación o confederación: el itinerario del término «independencia»

Buena parte de la historiografía ecuatoriana sobre la independencia ha visto en la revolución de 1809-1812 la voluntad de algunos miembros de la sociedad local de separarse de España, nacida del deseo de devolver a la Audiencia su pasado esplendor, perdido a consecuencia de la crisis económica y de los recortes jurisdiccionales

⁸⁰ La función de tales magistrados constituye un elemento importante de la teoría política de Althusius. Debían representar a la comunidad, elegir al magistrado supremo, cooperar con él y al mismo tiempo controlar que no violase las leyes ni la justicia.

⁸¹ Sobre la evolución del concepto de república en la época de las independencias hispano-americanas, cf. F.-X. Guerra, «La identidad republicana en la época de la independencia», op. cit.

sufridos entre finales del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX⁸². Es cierto que tal explicación puede servir para explicar algunos decretos y decisiones tomadas por las diferentes juntas, pero es clara su insuficiencia para dar cuenta de toda la complejidad del periodo. Resulta pues imprescindible tener una visión global de la crisis, ya que son los acontecimientos de la península los que pautan las evoluciones americanas. De hecho, insistir en la voluntad por parte de Quito de «reconquistar» la autoridad perdida sobre territorios amputados a la jurisdicción de su Audiencia, o bien sobre su deseo de independencia frente a Lima y Bogotá, significaría querer demostrar la existencia ya en el siglo XVIII de un Estado «protonacional» al que los héroes de 1809 y 1810 habrían intentado dar vida, sin llegar a conseguirlo a causa de la oposición de algunas provincias, vinculadas en exceso a sus intereses particulares. Mas, en realidad, no existía entonces ninguna conciencia nacional, ningún sentimiento de pertenencia a un grupo homogéneo unido por lazos lingüísticos, culturales y religiosos en grado de diferenciarlos de otros, sino antes bien una simple entidad política más o menos estructurada, que se había construido en torno a un espacio particular marcado por los límites del antiguo reino⁸³.

Así, la importancia de las estructuras administrativas coloniales es particularmente neta en el proceso de formación del futuro Estado ecuatoriano independiente, puesto que se construirá según los límites de la antigua Audiencia de Quito. Dada su situación intermedia en la escala jerárquica del imperio, entre el nivel local de los *cabildos*, el alcance regional de los *corregimientos* y el extenso en exceso de los virreinos, la Audiencia fue, innegablemente, la más importante institución colonial. Además, en virtud de la concepción medieval del Estado, en virtud de la cual el atributo supremo de la soberanía no

⁸² Cf. por ejemplo las obras de Carlos de la Torre Reyes, cit., y de Demetrio Ramos Pérez, *Entre el Plata y Bogotá. Cuatro claves de la emancipación ecuatoriana*, Madrid, 1978.

⁸³ Al respecto, subrayemos que a partir de la conquista surgió sobre el continente americano toda una serie de reinos: Nueva España, Nueva Galicia, Guatemala, Nueva Vizcaya y Nuevo León, así como, en el sur, Perú, Chile y Nueva Granada, entre los cuales cabe contar también el de Quito. Se dispone de poca información sobre los criterios que servían para definir el estatuto de una región conquistada. Se sabe sin embargo que en ciertos casos la Corona no utilizó los términos de «reinos y provincias» para designar jurídicamente sus nuevas posesiones. Sólo a finales del siglo XVII, con la publicación de la *Recopilación de los Reynos de las Indias* en 1681, se atribuye por vez primera el estatuto de «reinos» a las posesiones americanas de España (sobre ese punto, cf. Horst Pietschmann, «Los principios rectores de Organización Estatal en las Indias», en A. Anniño, L. Castro Leiva, F.-X. Guerra, *De los imperios...*, op. cit., págs. 75-103).

reside en el ejercicio del poder ejecutivo o legislativo, sino más bien en la administración de la justicia, la Audiencia no era un simple tribunal judicial y disponía de verdadera autoridad política sobre su territorio. Compuesta de un presidente, cuatro jueces, un procurador y un protector de los indios, la Audiencia de Quito no fue más que una Audiencia *menor* hasta 1717, por cuanto el control político, administrativo y militar era formalmente ejercido por el virrey de Lima. A partir de 1720, en cambio, en el cuadro de la reorganización administrativa del imperio y de la creación del virreinato de Nueva Granada, adquiere el estatuto de Audiencia *mayor*⁸⁴, lo que supuso un cambio fundamental. De hecho, el ejercicio de las funciones de gobierno⁸⁵ era precisamente lo que distinguía a las provincias como tales de las simples circunscripciones para permitir la administración de la justicia o el ejercicio de las funciones militares o eclesiásticas.

Ahora bien, ese estrecho vínculo entre funciones jurisdiccionales y espacio territorial no es característico sólo de la Audiencia, sino también de las municipalidades. En efecto, los *cabildos* de las ciudades representaban un verdadero poder territorial que ampliamente sobrepasaba los límites urbanos. Todas las actividades rurales dependían de ellas, que tomaban decisiones acerca de la división de las tierras, la reglamentación del trabajo, la utilización de la mano de obra rural en las obras urbanas, el control de los precios y la circulación de las mercancías a través de los mercados semanales. Por tanto, los poderes y privilegios de los *cabildos* les eran a menudo disputados por otros cuerpos territoriales, al estar el estatuto y la dignidad de un gobierno local y de sus habitantes estrechamente vinculados a la posición que su ciudad o su pueblo ocupaba en la jerarquía territorial. Ello explica que, durante la crisis de la monarquía, estallaran nuevos conflictos y rivalidades no sólo entre la capital y las ciudades provinciales, sino igualmente entre estas últimas y otros centros urbanos de menor importancia.

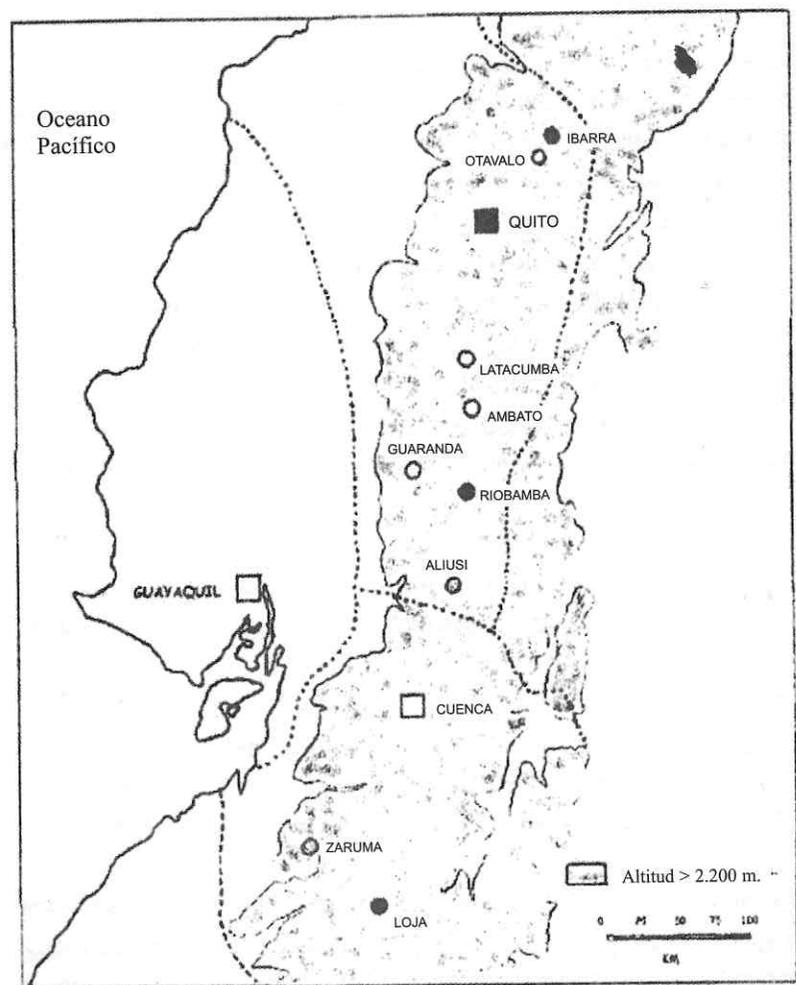
A comienzos del siglo XIX la Audiencia estaba dividida en tres *gobernaciones* (Quito, Guayaquil y Cuenca) y seis *corregimientos*

⁸⁴ Jean-Paul Deler, *Ecuador. Del espacio al estado nacional*, Quito, 1987, págs. 165-166.

⁸⁵ Cf. al respecto Alfonso García-Gallo, *Los orígenes españoles de las instituciones americanas. Estudio de derecho indiano*, Madrid, 1987, págs. 860-863. A este propósito, remarquemos que el término «provincia» aún no es demasiado claro a comienzos del siglo XIX, en la medida en que continua representando toda una serie de territorios diferentes, que van del reino a la *gobernación* o al *corregimiento*.

(Riobamba, Ibarra, Loja, Otavalo, Latacunga y Guaranda). También eran seis las municipalidades: Quito, Cuenca, Guayaquil, Riobamba, Ibarra y Loja (ver fig. 1). Hemos visto cómo el intento borbónico de

Figura 1: División territorial de la Audiencia de Quito (1750-1809)



■ Capital de la Audiencia ● Cabecera de corregimiento, cabildo ● Tenencia de corregimiento
 □ Capital del gobierno ○ Cabecera de corregimiento

limitar el poder de las ciudades provinciales mediante la creación de una unidad administrativa intermedia entre los antiguos *corregimientos* y los virreinos —la intendencia—, destinada a permitir un ejercicio vertical y centralizado del poder, había fracasado en el caso de la Audiencia de Quito. Y cómo, por el contrario, dio lugar a un renuevo de fuerza y de vitalidad en tales cuerpos territoriales durante la primera fase de la crisis monárquica, momento en el que la retrocesión de la soberanía había respetado las jerarquías de la época colonial, legitimando así la supremacía de los *cabildos* provinciales.

Las seis municipalidades de la Audiencia tomaron parte en la elección de los representantes enviados a la Junta Central española (Quito, Cuenca, Loja, Ibarra y Riobamba votaron por el de Nueva Granada y Guayaquil por el de Perú). Bien que pertenecientes a la misma Audiencia, las cinco primeras ciudades votaron sin embargo de manera harto dispersa, pues cada una de ellas votó a sus propios candidatos (cf. tabla 1). Ahora bien, semejante dispersión de los sufragios muestra no sólo la fuerte dimensión local de lo político, sino que pone igualmente en evidencia la débil legitimidad reconocida por las otras ciudades a los representantes elegidos por la capital. Ello explica el cuestionamiento del derecho de Quito a representar sola al conjunto de la Audiencia, que siguió al decreto de 22 de enero de 1809, en virtud del cual la Junta Central española otorgaba una representación y la paridad política a los territorios americanos.

Tabla 1: Representantes de los *cabildos* de la Audiencia de Quito para las elecciones a la Junta Central⁸⁶

| Ciudad | Electo | Electo | Representante* |
|----------|------------------|------------------|-------------------|
| Quito | C. Puñoenrostro | Carlos Montúfar | José de Larrea |
| Cuenca | José M. de Noboa | José M. de Landa | Fernando Guerrero |
| Loja | José de Riofrío | J. M. Lequerica | Pío de Valdivieso |
| Ibarra | M. Zaldumbide | D. Gangotena | C. Puñoenrostro |
| Riobamba | Juan de Larrea | José de Larrea | Carlos Montúfar |

* Cada municipio elegía una terna, de la que se extraía a suerte el representante de la ciudad.

⁸⁶ Neptalí Zúñiga, «Drama y grandeza de Carlos Montúfar», *Boletín de la Academia Nacional de Historia*, n.º 149-150, Quito, 1987, págs. 93-137.

El problema irresuelto de la representación paritaria de España y de América se reproducía por tanto a nivel local, siendo la cuestión la de saber quiénes eran los sujetos legítimamente habilitados para constituir las juntas. El caso de Nueva Granada es ejemplar desde este punto de vista, puesto que se formaron numerosas juntas durante el verano de 1810 y no reconocieron la supremacía de la de Santa Fe⁸⁷. Hubo entonces de hacerse frente al mismo problema planteado en España dos años antes: formar una junta única constituida por los representantes de las provincias, al objeto de crear un gobierno en grado de evitar la disolución territorial, garantizar una defensa común, fijar las modalidades electorales para la constitución de un congreso representativo y, de saldarse en fracaso, elaborar una nueva constitución. Pero, por no haber invasión extranjera, ni necesidad consiguiente de constituir un frente común contra el enemigo, no fue posible una rápida solución de la crisis en suelo americano.

Así, en agosto de 1809, los insurgentes de Quito eligieron el modelo de la Junta Central, esto es, un sistema que hacía posible la integración sin la dependencia. Al comprender que la naturaleza ilegítima de la situación en España podía dar lugar al nacimiento de otras juntas en el seno mismo de la Audiencia, intentaron granjearse la adhesión de las otras ciudades a la de la capital, declarando en su acta constitutiva que aquélla debía formarse no sólo por los elegidos de la capital, sino igualmente por representantes

de los cabildos de las provincias sujetas actualmente a esta gobernación y las que se unan voluntariamente a ella en lo sucesivo, como son Guayaquil, Popayán, Pasto, Barbacoas y Panamá, que ahora dependen de los virreynatos de Lima y Santa Fe⁸⁸.

En consecuencia, días después de su instauración, se envió una circular a todos los *corregidores* y *cabildos* de la Audiencia invitándoles a reconocer la junta de su capital y a elegir a sus representantes⁸⁹. Sin embargo, a pesar de su declaración de intenciones, la junta de Quito adoptó una actitud agresiva y a menudo no esperó la respuesta de las demás ciudades respecto de su adhesión o no al proyec-

⁸⁷ Javier Ocampo López, «El proceso político, militar y social de la independencia», *Nueva Historia de Colombia*, vol. II, Bogotá, 1989, págs. 9-64.

⁸⁸ «Acta de la Independencia celebrada el 10 de Agosto de 1809», op. cit., pág. 43.

⁸⁹ C. de la Torre Reyes, op. cit., pág. 233.

to. Al contrario, destituyó a las autoridades existentes y las sustituyó por funcionarios nuevos, elegidos directamente por ella y en estrecho vínculo con las grandes familias de la capital⁹⁰. Tales pretensiones hegemónicas de la junta de Quito sobre las restantes provincias provocaron una viva reacción entre las élites de las estas últimas. El conflicto fue particularmente visible en el caso de Guayaquil, Cuenca, Pasto y Popayán, que no sólo constituyeron un bloque económico opuesto a la capital, sino que de ahí llegaron a un verdadero estado de guerra entre ciudades. Así, el rechazo de las ciudades provinciales a reconocer a la junta de Quito no debe explicarse por su respeto de las antiguas autoridades coloniales, sino como signo revelador de la lucha existente entre las élites provinciales y las de la capital por la recuperación de los diferentes espacios políticos y sociales a los que la situación de crisis había vuelto accesibles.

Por otra parte, las causas del fracaso del proyecto de la élite de Quito también hay que buscarlas probablemente en la fragmentación política de la Audiencia, dividida en numerosos gobiernos y diócesis que raramente coincidían con los distritos judiciales, mas también y sobre todo en la división de la estructura económica, con sus tendencias regionales no sólo divergentes sino a menudo antagonistas y en competencia mutua. Tales conflictos de intereses económicos pueden ser considerados como una explicación complementaria de la voluntad de la capital de la Audiencia de beneficiarse del nuevo orden político para extender su jurisdicción sobre territorios que antes le escapaban, como Guayaquil, Pasto y Popayán. Hasta 1803, en efecto, Guayaquil, entonces parte del virreinato de Nueva Granada, había sido jurídicamente dependiente de la Audiencia de Quito; al igual que el distrito de Popayán (al que pertenecía Pasto), que en cambio depen-

⁹⁰ En Guaranda, el *corregidor* depuesto fue reemplazado por José de Larrea y Villavicencio, cuñado y primo del marqués de Selva Alegre; en Otavalo el nuevo *corregidor* nombrado por la junta de Quito fue José Sánchez de Orellana, hijo del marqués de Villarellana; en Ibarra, se nombró a Domingo Gangotena; en Esmeralda, Antonio Bustamante, miembro del *cabildo* de Quito, fue elegido gobernador; el nuevo teniente gobernador fue, en Quijos, Mariano Basantes. Además, la junta nombró igualmente funcionarios para reemplazar a las autoridades de las ciudades fuera de su jurisdicción, como Popayán, Guayaquil y Cuenca, aun cuando ninguna de ellas la reconociera. El teniente *auditor de guerra* Vallecilla ocupó el lugar del antiguo gobernador de Popayán; el coronel Bejerano reemplazó al gobernador de Guayaquil; José Checa fue nombrado gobernador de Cuenca; José Cabezas y el coronel José Zaldumbide pasaron a ser respectivamente gobernadores de Barbacoas y de Pasto. AGI, Estado 72, n.º 64, «Memoria de la Revolución de Quito en cinco cartas escritas a un amigo (25 de Octubre de 1809)», carta n.º 3.

día de Santa Fe para todo lo concerniente con el gobierno, la economía y la defensa. De hecho, el territorio de la Audiencia había padecido numerosos recortes territoriales entre finales del siglo XVIII y los inicios del XIX, con la creación de un nuevo obispado en Cuenca en 1779, que privó a la jurisdicción eclesiástica de Quito de su dominio sobre Guayaquil, Portoviejo, Loja, Zaruma y Alausí; el paso en 1793 de Esmeraldas, Tumaco y La Tola (en la costa septentrional) bajo la jurisdicción de Popayán⁹¹ por orden del virrey de Nueva Granada; la creación en 1802, mediante Cédula Real, de una nueva diócesis y de un gobierno militar en el Mainas, directamente dependientes de España⁹²; y, finalmente, la anexión al virreinato de Perú en 1803 del gobierno de Guayaquil, que escapaba así a las jurisdicciones de Quito y de Santa Fe, impuesta por una nueva Cédula Real⁹³.

Semejantes recortes administrativos provocaron una desarticulación política del territorio de la Audiencia, agravada por la crisis económica que conoció la región hacia mediados del siglo XVIII. A lo largo del mismo, en efecto, se asiste a la progresiva desestructuración de la economía regional y al final de la autosuficiencia que había caracterizado a las regiones andinas durante los siglos precedentes⁹⁴,

⁹¹ Rosemarie Terán, op. cit.

⁹² La provincia de Mainas se encontraba al este de la Audiencia, y no comenzó a ser verdaderamente objeto de las preocupaciones españolas más que en la segunda mitad del siglo XVIII, cuando se hizo necesario defender las fronteras orientales contra los portugueses. Fue entonces también cuando vio la luz el proyecto de transformar dicha región en gobierno independiente, tanto desde el punto de vista militar como religioso (cf. María Elena Porras, *La gobernación y el obispado de Mainas en el siglo XVII y XVIII*, Memoria de maestría, Pontificia Universidad Católica de Ecuador, Quito, 1984).

⁹³ Michael T. Hamerly, *Historia social y económica de la antigua provincia de Guayaquil, 1763-1842*, Quito, 1987, págs. 36-39. El autor distingue dos fases en la subordinación de Guayaquil a Lima; la primera va de 1804 a 1810, y en ella se asiste a una subordinación parcial; en la segunda, en cambio, entre 1810 y 1820, se asiste a una completa subordinación de la ciudad y su provincia a Lima. Así, luego de numerosas protestas de su *cabildo*, Guayaquil obtuvo en 1807 del Consejo de Indias escapar parcialmente de Lima y volver bajo la jurisdicción de Quito en todo lo concerniente a los asuntos judiciales, antes de que el virrey de Perú no repusiera la ciudad de nuevo bajo la corte de la Audiencia de Lima en 1809, a causa de los acontecimientos revolucionarios ocurridos en Quito.

⁹⁴ En el curso del siglo XVII, la Audiencia de Quito había desarrollado un modelo económico basado en la exportación de productos textiles hacia la región minera de Potosí, a cambio de metales preciosos (sobre el modelo de producción de la región andina, y en particular de la Audiencia de Quito en el siglo XVII, cf. Carlos Sempat Assadourian, *El sistema de la economía colonial. Mercado interno, regiones y espacio económico*, Lima, 1981; John Fisher, *Minas y mineros en el Perú colonial, 1776-1824*, Lima, 1977;

y ello por mor de dos factores principales: el estancamiento de la industria minera de Potosí por un lado, y la nueva política de los Borbones por otra. Al igual que el apogeo del dinero de Potosí había favorecido la integración y el desarrollo de las regiones agrícolas y artesanales de la zona andina, la crisis del mismo produjo, al contrario, la desarticulación de los espacios económicos, un proceso de ruralización de las ciudades y la caída de los precios vinculados al mercado interno. La crisis del centro minero peruano provocó un fuerte descenso de la demanda de productos textiles provenientes de la sierra ecuatoriana. Añadido al considerable declive demográfico causado por las catastróficas epidemias de finales del siglo XVII, sumergió a la Audiencia en una profunda crisis⁹⁵. Además, la nueva política económica de los Borbones, de orientación neo-mercantilista, agravó la situación al transformar las colonias en mercados para los bienes manufacturados llegados de Europa y en productores de materias primas, y no sólo de minerales. Aquella favoreció en tal modo el desarrollo de la costa, productora de bienes agrícolas —cacao y tabaco— para el mercado internacional en detrimento de la sierra, cuya producción textil debió competir con los productos europeos. Estos últimos afluyeron masivamente a la región andina, sobre todo gracias a la apertura de nuevas rutas comerciales, como la del cabo de Hornos, y a la liberalización del comercio⁹⁶. La entrada del comercio extranjero por el cabo de Hornos tuvo consecuencias considerables para Quito,

Robson Tyrer, *Historia demográfica y económica de la Audiencia de Quito: población indígena e industria textil, 1600-1800*, Quito, 1988).

⁹⁵ Acerca de la crisis demográfica de la Audiencia, cf. Martin Minchom, *The People of Quito, 1690-1810*, Oxford, 1994; Suzanne A. Alchon, *Native Society and Disease in Colonial Ecuador*, Cambridge, 1991; Robson Tyrer, op. cit.; Rosemary D.F. Bromley, *Urban Growth and Decline in the Central Sierra of Ecuador, 1698-1840*, Ph. D., University of Wales, 1977.

⁹⁶ Sobre los efectos provocados por las reformas económicas de los Borbones en la región andina, cf. John Fisher, «The Effects of *Comercio Libre*», op. cit., págs. 147-163. En su obra, este autor demuestra que la liberalización del comercio favoreció a las regiones agrícolas de la costa y a las regiones mineras, y que tuvo en cambio efectos negativos sobre la producción manufacturera de las regiones del interior, cuyo declive había empezado con anterioridad a la introducción del decreto sobre el comercio libre por efecto de otros factores, tales como las catástrofes naturales, la contracción demográfica y el contrabando (sobre el declive económico de la sierra ecuatoriana, cf. Carlos Marchán Romero, «Economía y sociedad durante el siglo XVIII», *Cultura*, n.º 24, Quito, 1986, págs. 55-76; Nick D. Mills y Gonzalo Ortiz, «Economía y sociedad en el Ecuador poscolonial, 1759-1859», *Cultura*, n.º 9, Quito, 1980, págs. 71-152. Sobre el desarrollo de la región costera, cf. M. T. Hamerly, op. cit.).

debido a la competencia de los productos europeos y sobre todo al alejamiento de las principales rutas comerciales, que se desplazaron hacia el sur. El problema se agravó ulteriormente por la supresión de la feria de Portobelo en 1737 y el fin del antiguo sistema de flotas en 1740, que hizo perder a Panamá su lugar de puerta de entrada obligada de la América latina, reduciendo por tanto de modo drástico el tráfico comercial que, teniendo por destinos Perú y Chile, por fuerza había de pasar por Quito. Fue así cómo la Audiencia se encontró cada vez más aislada y menos importante en el espacio económico sudamericano⁹⁷. De otra parte, la reducción de la producción textil, al tener igualmente repercusiones sobre el sector agrícola, hizo que la escasez de moneda se tradujese en una disminución de la demanda de bienes producidos en las haciendas de la región.

Así pues, los recortes jurisdiccionales y la crisis económica provocaron una profunda desarticulación de la Audiencia, que durante toda la época colonial se había estructurado alrededor de la capital. A lo largo de los siglos XVI y XVII, Quito había efectivamente dominado el conjunto del espacio económico y político de la región. Fue allí donde se formó la alta sociedad criolla, cuyo poder económico y social descansaba sobre el control de la sociedad indígena por medio de las haciendas y de los *obrajes*. Fue allí donde se expedían los principales productos de la sierra, que a través del puerto de Guayaquil se exportaban al resto del imperio y a Europa a cambio de otras mercancías. Era de Quito, por último, de donde partían las misiones hacia Oriente. Es, pues, ese papel central de la ciudad lo que los miembros de la Junta de 1809 aspiraban a restablecer, a fin de evitar que la Audiencia pasara progresivamente bajo la influencia de Lima y Santa Fe. Fue ese objetivo lo que la crisis de 1809, al darles la oportunidad de constituir un gobierno autónomo e independiente tanto de la madre patria como de los dos virreyes, les proporcionó la ocasión de alcanzar.

No obstante, algunos intentos de salir de la crisis y restablecer la centralidad política y económica de la capital, ya habían visto la luz antes de 1809, en especial bajo la presidencia del barón de Carondelet (1799-1806), cuyo memorando redactado en 1800, y en el que se expone su programa, muy próximo a las aspiraciones de la élite criolla, ha alcanzado notoriedad⁹⁸. Para mejorar la situación económica de

⁹⁷ D. Ramos Pérez, op. cit., págs. 107-109.

⁹⁸ El memorándum de Carondelet, enviado al ministro Caballero en 1808, ha sido

la Audiencia exponía la necesidad de comercializar los productos de la sierra en la región de Chocó, cuya fuerte producción minera permitiría a Quito obtener los recursos monetarios indispensables. Con ese fin consideraba necesario abrir una nueva vía de comunicación que uniese Quito y Panamá sin pasar forzosamente por el puerto de Guayaquil; de ahí que Carondelet intentase restituir a la Audiencia las jurisdicciones de Esmeralda, Tumaco y La Tola, lo que no consiguió hasta 1807. Por último, el barón pidió la transformación de la Audiencia en *Capitanía General*, para emanciparla de la dependencia respecto de los dos virreyes y garantizar a Quito un dominio territorial propio. El programa inacabado de Carondelet fue retomado por la junta de 1809, que afirmó así en su acta de creación la voluntad de integrar a Quito asimismo territorios alejados, como los de Barbacoas y Panamá. En efecto, el desplazamiento hacia el sur de las principales rutas comerciales tras la apertura del cabo de Hornos había provocado el creciente interés de Quito por esos territorios, que podían representar eventuales nuevas salidas hacia el norte. Ahora bien, tal proyecto se oponía con fuerza a las aspiraciones de las élites de las demás ciudades, puesto que Cuenca, más vinculada a Guayaquil y Lima que a Quito, no podía esperar de él ninguna repercusión positiva, y Popayán y Guayaquil tenían todo que perder: la primera, su control sobre la costa del Pacífico; y la segunda, su condición de puerto único de la Audiencia, más las rentas derivadas del monopolio de las relaciones comerciales con Quito. Así pues, desde el comienzo estas ciudades se opusieron a la junta de Quito, organizando en primer lugar un bloqueo económico, y acto seguido la respuesta armada contra la capital, que mientras tanto había enviado expediciones militares tanto hacia el sur como hacia el norte. La guerra abrió la puerta a la intervención de las tropas peruanas, y provocó el fracaso de la junta, que también fue temporalmente el del intento de construcción de un espacio político y económico autónomo frente a los dos virreinos.

Empero, la cuestión volvió a presentarse en 1810, cuando se constituyó en Santa Fe, capital de Nueva Granada, una junta que destituyó al virrey, rompiendo por eso mismo todos los vínculos que la unían a Quito, y dando a esta última una autonomía que se vio igualmente confirmada por la decisión del Consejo de Regencia de enviar a Quito

publicado como anexo en el libro de Carlos Manuel Larrea, *El barón de Carondelet, XXIX presidente de la Real Audiencia de Quito*, Quito, s. f.

a Carlos Montúfar, un delegado directamente subordinado al Consejo y provisto de plenos poderes⁹⁹. La junta de 1810, bajo la presidencia del propio Montúfar, se formó pues en oposición al proyecto de la de Santa Fe de someter a su autoridad todos los territorios del virreinato. En efecto, el 2 de agosto de ese mismo año, el *cabildo* de Quito se había visto invitado por el de Santa Fe a constituir una junta propia, bien que subordinada a la de la capital neogranadina¹⁰⁰. Tal proposición fue firmemente rechazada por los habitantes de Quito, que aprovecharon en cambio para constituir una segunda junta autónoma.

Queda pues instalada, en nombre de nuestro amado Soberano, el señor don Fernando VII, esta Junta Gubernativa, con el título de Superior, respecto de que habiéndose erigido con anticipación una Suprema en Santa Fe y destruídose el Virreynato, de cuya autoridad dependía este Distrito, fue preciso que se separase de su dependencia en todos los ramos de la Administración Civil [...] En consecuencia de esta conducta, la más prudente que permite el estado crítico de unas circunstancias tan extraordinarias, se han reunido en esta Junta la representación y facultades que residían en el extinguido Virreynato, tanto en lo político como en lo militar, porque de otro modo era inevitable el conflicto o de quedar aislados y sin el pronto recurso que sugieren las necesidades más urgentes o depender servilmente de la Junta de Santa Fe¹⁰¹.

Así pues, la junta quiteña se atribuyó la totalidad de los poderes que el virrey detentaba anteriormente, transformándose de hecho en una entidad política independiente, cuya existencia fue formalmente reconocida poco después, al adquirir oficialmente la Audiencia el estatuto de *Capitanía General* el 9 de octubre¹⁰².

⁹⁹ D. Ramos Pérez, op. cit., págs. 203-205.

¹⁰⁰ Algunas semanas más tarde, la junta de Santa Fe invitó al presidente de la Audiencia, Ruiz de Castilla, a formar juntas provinciales en Quito y otras ciudades, al objeto de que eligieran sus representantes para la junta suprema de Bogotá. Era un modo para Santa Fe de mostrar que no sólo no reconocía la autonomía de la Audiencia, sino que la ponía al mismo nivel que a las demás ciudades, sin reconocerle superioridad alguna en su condición de capital. A este propósito subrayemos que la Constitución de Cundanimarca (abril de 1811) y el Acta de Federación de las Provincias Unidas de Nueva Granada (noviembre de 1811) confirmaron el deseo de integrar a Bogotá todos los territorios que habían formado parte del virreinato (Ramos Pérez, op. cit., págs. 203-205, 262-264).

¹⁰¹ «Oficio de Carlos Montúfar al Consejo de Regencia» (Quito, 21/10/1810), en A. Ponce Ribadeneira, op. cit., págs. 214-216.

¹⁰² Durante la segunda mitad del siglo XVIII, la monarquía transformó ciertas

Al igual que en 1809, la segunda junta de Quito aspiraba a reintegrar bajo su autoridad todos los territorios antaño pertenecientes a la Audiencia; pero, al revés que la primera, se guardó bien de adoptar una actitud agresiva, e invitó por el contrario a las ciudades de Cuenca y Guayaquil, subordinadas a Lima tras los acontecimientos de 1809, a formar sus propias juntas y a reconocer la supremacía de la de Quito. No obstante, estas últimas se rehusaron una vez más y se alinearon de nuevo junto a los realistas, entrando en guerra contra Quito. En el norte, en cambio, las tropas de Santa Fe, que ocupaban Popayán, instauraron ahí una junta subordinada a la de la capital¹⁰³. Siendo un hecho el fracaso de la expedición de las tropas quiteñas en el sur, la ocupación de la costa pacífica (Esmeralda y Barbacoas) por las fuerzas realistas y el paso de Pasto a manos de los rebeldes de Nueva Granada, la única oportunidad de supervivencia consistía en instar a las demás provincias a formar una confederación. Así, el 20 de abril de 1812 se estableció un pacto de confederación entre Quito y Popayán, que preveía una alianza militar entre ambas ciudades¹⁰⁴ y hacía por ello de la confederación un medio para evitar una guerra interna y reconstruir un espacio territorial en vías de fragmentación. Los poderes soberanos de las dos juntas permanecían intactos. La independencia proclamada por los habitantes de Quito en 1811 no se dirigía pues a España, sino tanto a Lima como a Bogotá.

Empero, a pesar de la redacción del *Pacto* y de los esfuerzos de Quito por construir una unidad territorial autónoma, el proyecto fracasó una vez más a causa de las divisiones internas de la Audiencia y de estar falto del apoyo indispensable de las restantes ciudades. Y es que, ciudad andina, situada a tres mil metros de altitud, alejada del mar y de los demás centros urbanos, Quito tenía escasas posibilidades de éxito sin el apoyo de estos últimos, en primer lugar de Guayaquil, la única puerta de acceso al mar. De ahí el resultado diferente de otros

Audiencias (Guatemala, Filipinas, Chile) en *capitanías generales*. No se trataba entonces, como había sido el caso con anterioridad, de simples distritos militares, sino de verdaderos espacios políticos, al verse investidos los capitanes generales de las mismas funciones que los virreyes y al representar, como éstos, a la persona del monarca (A. García Gallo, *Los orígenes españoles*, op. cit., págs. 874-879).

¹⁰³ Para evitar todo conflicto con los revolucionarios neogranadinos, y con el objetivo de obtener su eventual apoyo contra las fuerzas realistas del sur, las tropas de Quito, entradas en Pasto en setiembre de 1811, decidieron someter la ciudad a la junta de Popayán.

¹⁰⁴ AGI, Quito 269, «Pacto de confederación entre Quito y Popayán» (Quito, 20/04/1812).

intentos, como los de Buenos Aires y Caracas, que al controlar el acceso al mar disponían de una importante fuerza de intimidación frente a las otras ciudades. Además, no se trataba sólo de una división entre los lugares principales de las tres grandes regiones de la Audiencia (Quito, Cuenca y Guayaquil), sino igualmente de una oposición de estas últimas y de otras ciudades más pequeñas, que habían logrado acrecentar su poder sobre el territorio durante la crisis de la monarquía. La *vacatio regis*, en efecto, había engendrado una situación de *vacatio legis* y conducido a la recuperación del ejercicio de su soberanía por los diversos cuerpos territoriales, por lo cual Quito no disponía ya de argumentos legítimos para proclamar su supremacía sobre las demás ciudades de la Audiencia. En consecuencia, únicamente quedaban dos soluciones posibles: o una guerra interna, como la habida entre Quito, Cuenca y Guayaquil, o bien la puesta en práctica de una confederación, a imagen de la establecida por el Pacto de 1812 entre Quito y las demás ciudades de la sierra (Otavalo, Ibarra, Riobamba, Latacunga, Ambato, Alausí y Guaranda).

Así, la ruptura de las jerarquías territoriales de la época colonial había dado una doble dimensión al término «independencia», al expresar, de un lado, la voluntad de autonomía de la Audiencia en relación con los dos virreinos; y, de otro, el deseo de autonomía de cada una de las ciudades de la misma contra las pretensiones hegemónicas de Quito. Esta segunda dimensión ilustró la dramática amplitud de la fragmentación territorial engendrada por la crisis. Entre 1809 y 1812, las ciudades que no se adhirieron a la junta *quiteña* gozaron de gran autonomía, al punto de formar pequeños Estados independientes. Tales intentos de independencia urbana estaban destinados a reproducirse de manera casi cíclica durante todo el siglo XIX, pues a cada crisis política de gravedad seguía por parte de las ciudades una recuperación de su soberanía y la constitución de gobiernos autónomos, que desembocaban en nuevos pactos y asociaciones. En esa perspectiva, la crisis de 1809 juega pues un papel particularmente importante a la hora de comprender el siglo XIX, ya que constituye el primer intento de las ciudades por hacerse independientes de la capital del futuro Estado. Además, no representa una situación específica del caso ecuatoriano, por cuanto las hubo similares en Colombia, Venezuela y Argentina, como lo fueron todos los casos de pretensiones hegemónicas sobre el conjunto de los territorios del reino por parte de la junta de la capital.

En el caso de la Audiencia de Quito, la manifestación de esta voluntad autonomista alcanza su apogeo en 1820, cuando en la estela de los movimientos de independencia se asiste a la creación de numerosos gobiernos urbanos que se definen como «independientes». La primera ciudad en declarar así su independencia y en formar una junta fue Guayaquil, el 9 de octubre de 1820. Su gobierno, merced a la estratégica posición de la ciudad, que no sólo era el único puerto de la región, sino que asimismo constituía una suerte de Estado tapón entre los ejércitos de Bolívar y de San Martín, provenientes respectivamente del norte y del sur, duró dos años, hasta su integración en la Gran Colombia. Ahora bien, la experiencia de real autogobierno integral reforzó considerablemente el poder contractual de Guayaquil en relación a Quito, lo que tuvo consecuencias fundamentales sobre la construcción del futuro Estado ecuatoriano, en la medida en que la supervivencia de este último dependía del indispensable entendimiento entre las dos ciudades.

Los oficiales de las tropas procedentes del norte constituyeron el núcleo de la insurrección de Guayaquil, cuyos tres actores principales fueron de hecho tres de ellos: los capitanes León Febres Corderos y Luis Urdaneta y el sargento mayor Miguel Latamendi, perteneciente al batallón Numancia, enviado al Perú por el virrey de Santa Fe¹⁰⁵, y compuesto en buena medida por miembros de familias prestigiosas que se habían visto enroladas en el ejército realista de Morillo por haber participado en conspiraciones y movimientos independentistas. En Guayaquil, donde mucho había cambiado la situación en relación a 1809, la iniciativa de los militares fue sostenida por una gran parte de la élite local, como José de Villamil, Luis Fernando de Vivero, José Joaquín de Olmedo, Jacinto Bejarano, Francisco y Antonio Erizalde, etc.¹⁰⁶. En efecto, cuando ya una buena parte del continente había roto toda relación política con la Metrópolis, y numerosos puertos con los que Guayaquil comerciaba se habían por tanto hecho ya independientes, las contribuciones dadas por la ciudad para el sostenimiento de los realistas —impuestos sobre las exportaciones principalmente— se

¹⁰⁵ En 1816, Nueva Granada fue reconquistada por las armas realistas, y el virrey restablecido en sus funciones. Sólo en 1819 consiguieron las fuerzas independentistas, con Bolívar al mando, reconquistar el país, e iniciar la campaña contra las fuerzas realistas del sur del continente.

¹⁰⁶ Acerca de la insurrección de Guayaquil de 1820, cf. Camilo Destruge, *Historia de la revolución de Octubre y campaña libertadora*, Guayaquil, 1920.

habían vuelto insostenibles, sobre todo por el hecho de la disminución del precio internacional del cacao a causa de la sobreproducción americana. Fue tan particular situación lo que animó a comerciantes y terratenientes a apoyar el movimiento de independencia, como lo demuestra la rápida publicación, desde la creación misma del nuevo gobierno, de un código comercial destinado ante todo a poner fin a la dominación del *consulado* de Lima sobre la ciudad.

Un mes después de la declaración de independencia, una asamblea de los representantes de la provincia se reunió en Guayaquil y nombró a los miembros de la nueva junta: Rafael M. Jimena, antiguo oficial del ejército; Francisco María Roca, miembro de una de las más importantes familias de comerciantes de la ciudad; José Joaquín de Olmedo, abogado, miembro del *cabildo* de la ciudad, poeta y ex-diputado de la provincia en las Cortes de Cádiz, que fue nombrado presidente. La asamblea redactó igualmente un «Reglamento Constitucional Provisional de la Provincia de Guayaquil», cuyas disposiciones generales proclamaban la libertad y la independencia de la provincia, así como su derecho a «unirse a la gran asociación de su elección entre las que se formaran en América meridional». Sin embargo, el texto no contenía referencia alguna a la soberanía o a su localización, lo que a menudo se ha interpretado como signo de la voluntad de la ciudad de esperar la liberación del conjunto de la Audiencia antes de tomar decisiones sobre la organización del nuevo Estado. Pero la cuestión nos parece en realidad bastante más compleja y de nuevo vinculada al término mismo de «independencia». De hecho, y aunque en contraposición a la primera fase revolucionaria el texto haya dejado de reconocer al rey español como soberano legítimo del nuevo Estado, los documentos de la junta no por ello precisan si la independencia reivindicada va contra España o contra otras entidades políticas. Se tiene, en suma, la sensación de que el principal objetivo de la célebre proclamación del 9 de octubre era el de liberar la provincia de su subordinación a Lima y alcanzar una autonomía completa, en el dominio comercial especialmente. Tal y como se verá, en efecto, tampoco a Bolívar le fue fácil obtener su adscripción a la Gran Colombia dos años más tarde. Cabe, pues, afirmar que la «gran asociación» evocada en el artículo 2 antes citado, verosíblemente debe entenderse como una confederación de cuerpos soberanos.

La declaración de independencia de Guayaquil desencadenó otros movimientos autonomistas; y si bien las independencias de Latacun-

ga, Machachi, Riobamba, Ambato y Alausí, declaradas pocos días más tarde que la de Cuenca, proclamada el 3 de noviembre de 1820, fueron vencidas de inmediato por las tropas realistas, el nuevo gobierno autónomo de esta última sobrevivió en cambio casi dos meses, sin adherirse a la provincia de Guayaquil y construyéndose un sistema político propio. En Cuenca, los diputados de las parroquias y de las corporaciones urbanas se reunieron en la ciudad para redactar un *Plan de Gobierno*, que instituyó un presidente y una junta suprema formada por miembros de las corporaciones urbanas (clero, agricultura, comercio y milicias). Como en el caso de Guayaquil, el objetivo principal de la junta era lograr la autonomía de la provincia en relación a las demás unidades territoriales. Ésa es la razón por la que se otorgó al jefe de gobierno funciones idénticas a las de los antiguos virreyes y capitanes generales¹⁰⁷, que estaban subordinados directamente a la Corona. El artículo 3 del *Plan*, previendo la posibilidad de confederarse con otras provincias «con el fin de garantizar su independencia y derechos recíprocos», confirmó esa hipótesis. De hecho, la renovada alusión a una eventual confederación es significativa, puesto que dicho modelo político permitía tanto el ejercicio de su soberanía a ciudades o provincias como el recurso a una defensa común contra posibles invasiones, al tiempo que preservaba a los confederados de la amenaza de una fragmentación territorial excesiva. No obstante, el territorio de la antigua administración de Cuenca no llegó a conservar su unidad, y apenas unos días después de formada la junta, la ciudad de Zaruma declaró a su vez su independencia, eligiendo a sus propios dirigentes: un gobernador, dos *alcaldes*, un procurador y un comandante militar¹⁰⁸. Zaruma, como Loja, que rehusó igualmente reconocer a la junta de Cuenca y alineándose en cambio junto a los realistas, participó por tanto en la fragmentación en múltiples gobiernos autónomos del espacio político intermediario creado por las reformas borbónicas, la *gobernación*.

Al igual que en Zaruma, los gobiernos autónomos instaurados tenían a su cabeza «gobernadores», término ése cuyo uso denota significativamente la voluntad adscrita de constituirse en cuerpos soberanos. Según el lenguaje jurídico y político colonial, en efecto, una

¹⁰⁷ Art. 8 del «Plan de Gobierno», en *Constitución de la República de Cuenca en 1820*, Cuenca, 1915.

¹⁰⁸ Tomás Mora, «Independencia de Zaruma», *El Diario*, n.º 390, Guayaquil, 26/11/1929.

gobernación representaba a una provincia¹⁰⁹ con derechos y privilegios propios. En época colonial, las provincias se correspondían globalmente con los virreinos y las *capitanías generales*, esto es, con territorios directamente vinculados a la Corona. Sin embargo, la crisis del imperio se acompañó de una evolución en el sentido del término, reflejo en cierta manera del proceso de fragmentación del territorio, en el que las provincias dejarían de representar para los americanos las grandes divisiones administrativas de antaño, convirtiéndose en circunscripciones más limitadas, en más o menos correspondencia con los *corregimientos* o los territorios sujetos a la jurisdicción de las ciudades principales. Al elegir «gobernadores» a la cabeza de sus gobiernos independientes, las ciudades de menor importancia de la Audiencia reivindicaban pues claramente su derecho a la autonomía. Además, no por ello el lenguaje deja de ser el del Antiguo Régimen, que daba un sentido muy concreto a los términos abstractos y en esencia administrativos, lo que plantea la cuestión extremadamente compleja de conocer la relación de tales territorios con la monarquía, sabiendo que justamente de esa relación habían surgido los derechos y libertades de continuo reivindicados en 1820. Aportar una respuesta a dicha interrogante no es fácil, pues los documentos de la época jamás plantean con claridad el problema; pero puede ayudarnos a reflexionar sobre lo que se entendía en esa época por «independencia».

Los movimientos de emancipación, guiados por los ejércitos llegados del sur y del norte, permitieron pues a ciertas élites de la Audiencia de Quito obtener la completa autonomía gubernamental que siempre desearan, lo que dio lugar a un fenómeno de fragmentación del territorio semejante al ya observado en 1808, producido por la desaparición de las antiguas autoridades que garantizaban la unidad política de la monarquía. Cabe observar, sin embargo, una considerable diferencia entre ambas fases de la crisis, puesto que en 1820 se asiste a la entrada en liza de pequeñas ciudades, mientras que entre 1809 y 1812 sólo los principales centros urbanos de la Audiencia, como Quito, Guayaquil y Cuenca, habían jugado un papel importante. Ello engendró una parcelación del espacio político mucho mayor en 1820 que en 1809, pues se crearon gobiernos autónomos en ciuda-

¹⁰⁹ El diccionario de la *Real Academia Española*, de 1737, definía la provincia como «la parte de un Reino o Estado habitada a ser gobernada en nombre del Príncipe por un ministro o gobernador».

des que, como Ambato y Alausí, ni siquiera habían poseído *cabildo* propio antes de la revolución de 1810 y de la aplicación de la Constitución de Cádiz. Los dos primeros años constitucionales (1810-1812), a causa del acrecentamiento del número de municipalidades, contribuyeron pues considerablemente a legitimar las reivindicaciones autonomistas de las pequeñas ciudades que caracterizarían todo el periodo que siguió. De este modo, contrariamente a los Estados Unidos, donde el federalismo se inscribió en la continuidad a partir de entidades territoriales fuertemente arraigadas, en la América hispana el modelo federal, o confederal, resultó de múltiples fragmentaciones debidas sobre todo a las fuertes tensiones existentes entre los niveles provinciales y municipales¹¹⁰. Cabe, pues, afirmar que la inexistencia de un nivel intermediario entre la Corona española y sus territorios americanos condicionó el desarrollo político de los futuros Estados independientes, al reforzar las tendencias centrífugas.

5. La soberanía de la nación

Así pues, las revoluciones de 1809-1812 y de 1820 no fueron revoluciones modernas con miras a establecer un Estado de Derecho, basado en la centralidad de la ley y de la nación, sino más bien revoluciones de los cuerpos intermedios del imperio, que lograron llevar a cabo una verdadera «federalización» de la monarquía¹¹¹, lo cual tuvo una influencia notable en las medidas adoptadas —por España en primer lugar, y luego por los nuevos Estados independientes— al objeto de hacer frente a la extrema fragmentación política. En efecto, sea la constitución liberal española de 1812 que la de la Gran Colombia de 1821 optaron por un modelo, desde un punto de vista teórico al menos, muy centralista, declarando tanto la una como la otra que la soberanía pertenecía a la nación. Remarquemos sobre esto último que la Constitución de Cádiz jugó un papel extremadamente importante no sólo en Europa, sino también en la América hispana, donde serviría de modelo a numerosos Estados a lo largo del siglo XIX.

¹¹⁰ Sobre las múltiples formas del federalismo latinoamericano, cf. Marcello Carmagnani (dir.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, México, 1993.

¹¹¹ Expresión utilizada por Federico Chabod y citada por Ruggero Romano, «Un bilancio approssimativo», en R. Romano y M. Ganci (dirs.), *Governare il Mondo. L'impero spagnolo dal XV al XIX secolo*, Palermo, 1991, pág. 478.

De hecho, la Constitución de Cádiz, elaborada entre 1810 y 1812 por una asamblea constituyente compuesta por representantes españoles y americanos, no fue redactada como reacción al absolutismo, ya en crisis, sino para administrar las múltiples juntas territoriales, cada una de las cuales se había reapropiado de su soberanía, a fin de reconstruir una unidad política que se había roto en 1808 y no había cesado de fragmentarse después. Fue, pues, dicha cuestión la que los liberales españoles quisieron solventar con una respuesta radical, llevando a las Cortes a constitucionalizar la idea de una soberanía abstracta, unitaria e indivisible, como lo afirma el primer decreto de 24 de setiembre de 1810:

Los diputados que componen este congreso y que representan a la Nación española, se declaran legítimamente constituidos en Cortes Generales y Extraordinarias, y que reside en ellas la Soberanía nacional¹¹².

Pero los americanos rechazaron esta idea, y siguieron defendiendo en el seno de las Cortes una concepción pluralista de la soberanía; dicha oposición estuvo presente en numerosos debates de la asamblea, y más particularmente en las discusiones sobre el artículo 3, que definía la fuente de la soberanía. Así, mientras los liberales españoles afirmaban que ésta residía «esencialmente» en la nación, los diputados americanos defendían el adverbio «originariamente» o «radicalmente»¹¹³. Tal querrela lingüística era expresión de la coexistencia de dos concepciones diferentes de la soberanía y de sus relaciones con la representación política. Al adverbio «esencialmente», usado por Sieyès y retomado por la Constitución francesa de 1791, que permitía a la asamblea reivindicar el ejercicio de la soberanía, los americanos opusieron una idea de soberanía «originaria», natural y preestatal, que los autorizaba por el contrario a no delegar toda la soberanía a las Cortes, donde se sabían a priori condenados a estar en minoría.

Finalmente se impuso el principio de soberanía de la nación defendido por los españoles, pero las constantes referencias hechas al

¹¹² Decreto de las Cortes de 24-IX-1810, en *Colección de todas las órdenes, decretos y providencias emanadas de las Cortes generales y extraordinarias de los dominios de España e Indias instaladas en la Real Isla de León, el 24 de Septiembre del año de 1810*, Taragona, pág. 16, en F.-X. Guerra, *Modernidad e Independencias*, op. cit., pág. 333.

¹¹³ Sobre el debate, cf. A. Annino, «Soberanías en lucha», op. cit., págs. 242-243.

pasado dieron lugar a numerosas ambigüedades en el texto constitucional, ofreciendo a las sociedades locales amplios márgenes de maniobra e interpretación. Ahora bien, esas alusiones históricas estaban lejos de ser puramente retóricas¹¹⁴, puesto que, como se ha visto, una buena parte de los liberales españoles había tomado por modelo el constitucionalismo inglés, Montesquieu y Burke, y consideraba como peligrosa, como el ejemplo francés demostrara, una total negación del pasado en nombre de la soberanía del pueblo. Por eso, el propio prefacio de la carta afirma que los principios generales del texto se fundan en la consciente recuperación de un pasado constitucional perdido por el hecho del despotismo:

Las Cortes generales y extraordinarias de la Nación española, bien convencidas, después del más detenido examen y madura deliberación, de que las antiguas leyes fundamentales de la Monarquía, acompañadas de las oportunas providencias y precauciones, que aseguran de un modo estable y permanente su entero cumplimiento, podrán llenar debidamente el gran objeto de promover la gloria, la prosperidad y el bien de toda la Nación, decretan la siguiente constitución política para el buen gobierno y recta administración del Estado.

Ese tan real vínculo con la constitución histórica produjo una construcción que en ciertos aspectos difiere considerablemente de los modelos constitucionales de la época, y sobre todo del modelo francés. En efecto, la carta española no incluye ninguna declaración de los derechos del hombre y no hace referencia alguna a la consideración de estos últimos como anteriores o superiores al sistema constitucional, además de declarar una pertenencia confesional que no deja ningún espacio a la más mínima idea de libertad de conciencia individual. Esos dos puntos bastan por sí solos para subrayar la necesidad de estudiar desde un punto de vista comparativo el modo español de acceso al constitucionalismo, en el cual la monarquía católica no renuncia a ninguno de sus componentes seculares, la monarquía y el catolicismo, y no obstante da origen a una realidad política radicalmente diferente de la monarquía católica hispánica tradicional.

¹¹⁴ José M. Portillo, «La historia del primer constitucionalismo español. Proyecto de investigación», *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n.º 24, Milán, 1995, págs. 303-373; del mismo autor, *Revolución de nación, orígenes de la cultura constitucional en España: 1780-1812*, Madrid, 2000.

Una de las novedades más acusadas de la carta de Cádiz reside en el esfuerzo de definición del sujeto nacional y de su identidad, que de hecho no es tan atrevido en las demás constituciones de la época. Así, el primer título está consagrado a la definición de los conceptos de *Nación española* y de *españoles*, y sitúa la definición del sujeto colectivo nacional con precedencia tanto a la de individuo y de sus atributos políticos y constitucionales, cuanto a la precisión de la división de los poderes y de la forma de gobierno. Por otro lado, esa posición central de la nación se pone de relieve en el esfuerzo de identificación tanto geográfico y territorial (el capítulo primero del título II, donde se enumeran todos los territorios del imperio, se titula *Del territorio de las Españas*), como religioso y político (capítulos 2 y 3 del título II, que definen a la nación española como una monarquía moderada, hereditaria y católica) del que es objeto¹¹⁵. Ahora bien, esa necesidad particular de llegar a una definición precisa de la nación se debe verosimilmente a dos factores fundamentales, a saber: al carácter abstracto y fuertemente teórico del concepto de nación moderna y al hecho de que la nación española, en contraposición a la francesa, que se identificaba con el reino, era un sujeto complejo y heterogéneo muy difícil de definir por cuanto compuesto de un conjunto de comunidades políticas. De hecho, la reducción de este conjunto históricamente pluri-comunitario al concepto único de nación moderna encarnada por una asamblea representativa no era sencillo, y de ahí la amplitud y complejidad de la definición que la carta constitucional da de la nación.

Así pues, al objeto de afrontar la difícil cuestión de la representación nacional, la constituyente trazó de la misma una forma más compleja que la descrita en su artículo 27 —*Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan a la Nación*—, en virtud de la cual el monarca era igualmente depositario de la soberanía de la nación, por medio de su derecho de veto suspensivo, que según la propia comisión redactora del proyecto constitucional estaba destinado a limitar la supremacía de la asamblea legislativa:

La parte que se ha dado al Rey en la autoridad legislativa, concediéndole la sanción, tiene por objeto corregir y depurar cuanto sea posible el carácter impetuoso que necesariamente domina en un

¹¹⁵ Cf. J. M. Portillo, op. cit.

cuerpo numeroso que delibera sobre materias las más de las veces muy propias para empeñar al mismo tiempo las virtudes y los defectos del ánimo¹¹⁶.

El acto legislativo no era, por tanto, un simple acto de gobierno que requería una manifestación de voluntad, sino más bien un proceso de interpretación de la realidad material, más dependiente del sentido común que de una voluntad individual. Cuanto más se intervenía en el proceso, tanto más equilibrado era el sistema, salvaguardando siempre la supremacía del parlamento. En eso consistía la esencia del equilibrio y de la monarquía moderada.

La gran participación en la vida política local acordada por los constituyentes a los administrados era, en efecto, una característica suplementaria de la monarquía moderada, que permitía además afrontar la cuestión de la representación de las comunidades y limitar el campo de acción dejado al poder ejecutivo detentado por el rey. Dos instituciones representativas fueron pues creadas, las municipalidades —*ayuntamientos*— y las *diputaciones provinciales*, destinadas a garantizar la buena gestión de los intereses y de las necesidades locales. Mientras que las primeras eran totalmente electivas y se renovaban cada año, las segundas estaban compuestas de un funcionario nombrado por el poder ejecutivo y siete miembros nombrados por los grandes electores al día siguiente de las elecciones de los diputados a las Cortes. Quedaba, por tanto, una sempiterna cuestión por resolver, dado que la voluntad de limitar al poder ejecutivo por medio de la creación de tales órganos «intermediarios» difícilmente se conciliaba con la exigencia de garantizar la soberanía de la ley; y es que la institución de una pluralidad de autoridades colegiales, electas y titulares de un poder político local, podía en efecto suscitar el temor a tentaciones federalistas.

Ahora bien, tal cuestión se complicó aún más ante la falta del término «administración». De hecho, en contraposición a la constitución francesa de 1791 —que establecía la neta distinción entre órganos administrativos y políticos, y negaba por ello todo carácter representativo o político a toda institución que no emanase directamente del cuerpo legislativo o del rey, los únicos habilitados para representar a

¹¹⁶ *Proyecto de constitución política presentado a las Cortes generales y extraordinarias por su comisión de Constitución, Cádiz, 1811, págs. 17-18.*

la nación soberana¹¹⁷—, la constitución liberal española no definía la administración como un mero instrumento al servicio del poder ejecutivo, y desprovisto en consecuencia de toda capacidad representativa; y en eso se basaban los actores concernidos para considerar a *ayuntamientos* y *diputaciones* como instituciones propiamente representativas de los intereses locales. Además, la creación de esas instituciones locales respondía claramente a la voluntad de crear espacios autónomos destinados a hacerse cargo de cuestiones que debían permanecer fuera de la esfera estatal, a fin de

Establecer el justo equilibrio que debe haber entre la autoridad del gobierno, como responsable del orden público, y de la seguridad del estado, y de la libertad de que no se puede privar a los súbditos de una nación de promover por sí mismos el aumento y mejora de sus bienes y propiedades¹¹⁸.

La cuestión, pues, se complica no sólo por el hecho de no haber en la carta referencia alguna a la naturaleza puramente administrativa de municipalidades y *diputaciones*, sino también por el hecho de que su poder no se ejercía sobre circunscripciones artificiales, destinadas a romper los lazos históricos entre los individuos y las antiguas instituciones corporativas a fin de construir, como en el caso de Francia, una nueva representación de la nación. En efecto, como veremos, los *ayuntamientos* constitucionales fueron establecidos sobre los espacios tradicionalmente sujetos a las ciudades, los pueblos y las parroquias, o sea, cuerpos sociales considerados como naturales, espontáneos y preestatales. Las diputaciones provinciales se correspondían a las antiguas Audiencias, es decir, a los distritos políticos y judiciales que habían desempeñado un papel central en la construcción de entidades culturales específicas y de espacios económicos más o menos homogéneos durante la entera época colonial. Ahora bien, el vínculo esta-

¹¹⁷ El capítulo V del título III («Des pouvoirs politiques») de la constitución de 1791 está consagrado a la «administración interna», y en él se establece una distinción neta entre esa manifestación técnica del poder y las directamente políticas: «Los administradores de ningún modo son representativos» (art. 2), y son simples funcionarios elegidos por el pueblo; y se añadía: «no pueden intervenir en el ejercicio del poder legislativo, suspender la ejecución de las leyes, intervenir en el orden judicial ni en disposiciones u operaciones militares».

¹¹⁸ *Proyecto de constitución política presentado a las Cortes generales y extraordinarias por su comisión de Constitución*, op. cit., pág. 5.

blecido por los constituyentes de Cádiz con las antiguas circunscripciones monárquicas, debido a que el liberalismo español no había nacido, contrariamente al francés, de una declarada hostilidad respecto del pasado y de la sociedad del Antiguo Régimen, contribuyó intensamente a que *ayuntamientos* y *diputaciones* se concibieran como instituciones verdaderamente representativas en el territorio de su jurisdicción. Así, y aun cuando ello no supusiese que el liberalismo español fuera favorable a los privilegios o al corporativismo, no es menos innegable que esas constantes referencias al pasado atenuaron sus tendencias antipluralistas.

La contradicción latente entre el nuevo principio de soberanía y las concesiones hechas a favor de un cierto grado de autonomía local se manifestó de manera dramática en el curso de los debates constitucionales sobre los artículos relativos a municipalidades y *diputaciones*. En efecto, dos posiciones extremadamente distintas se enfrentaron entonces; los liberales españoles consideraban los *ayuntamientos* y las diputaciones provinciales como instituciones sujetas al ejecutivo¹¹⁹, mientras que los diputados americanos las miraban como órganos representativos de los *pueblos*, a igual título que las Cortes lo eran del conjunto de la nación:

Unos hombres que han de elegir el pueblo y cuyas facultades les han de venir del pueblo o de las Cortes, que son la representación nacional, y no del Poder ejecutivo, son representantes del pueblo¹²⁰.

El debate aún se hizo más vivo cuando se recibió en Cádiz un memorando enviado por el *ayuntamiento* de la Ciudad de Guatemala en el que los americanos declaraban ser los únicos en poder legislar sobre sus propios territorios, tan lejanos y diferentes de los europeos, y naturalmente invitaban a su diputado, el padre Larrazábal, a presentar enmiendas al artículo 335 sobre las atribuciones de las diputaciones provinciales; su aprobación, que implicaba el reconocimiento del

¹¹⁹ La concepción administrativa de las municipalidades fue defendida por los principales representantes del liberalismo español, tales como Agustín de Argüelles y el conde de Toreno, quienes afirmaron que, habida cuenta de cómo se elegía a los miembros de las mismas, era necesario subordinarlas al control del *Jefe Político*: «Este es el remedio que la Constitución, pienso, intente establecer para apartar el federalismo, puesto que no hemos tratado de formar sino una nación sola y única». *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*, 10/01/1812, págs. 2590-2591.

¹²⁰ *Ibid.*, 13/1/1812, pág. 2618.

derecho de las *diputaciones* a requerir de las Cortes la suspensión de las leyes en grado de perjudicar a la región, habría supuesto la definitiva ratificación de la naturaleza federal del Estado¹²¹. Naturalmente, las enmiendas propuestas por Larrazábal, juzgadas contrarias a la idea de soberanía única y centralizada, fueron rechazadas por las Cortes, mas la disputa entre ambas tendencias prosiguió en lo concerniente al número de diputaciones a atribuir a los territorios americanos. La constituyente, en efecto, había previsto la creación de 45 *diputaciones provinciales*, 30 en la península y 15 en América, o lo que es igual, una por cada unidad administrativa enumerada en el artículo 10 del texto constitucional. Tal decisión fue tan ásperamente cuestionada (sobre todo por José María Mejía Lequerica, diputado del reino de Quito, que representaba a los territorios a los que no se había acordado diputación¹²²) que al final las Cortes decidieron añadir otras 6 instituciones provinciales a las 45 previstas inicialmente, tres en América central y 3 en su parte meridional.

Así pues, las discusiones parlamentarias reflejan un equilibrio inestable entre los partidarios de municipalidades y diputaciones puramente administrativas y los defensores de instituciones verdaderamente representativas. Veremos cómo el tiempo jugará a favor de los segundos, puesto que en el curso del debate de 1822 acerca de las *diputaciones provinciales*, los diputados ya no cuestionarían su papel de representación de los *pueblos* de cada provincia, comparándolas frecuentemente a las Cortes¹²³, lo que demuestra que los americanos no habían aceptado los principios constitucionales que negaban completamente las antiguas libertades criollas. En efecto, una de las exigencias más a menudo presentadas en los debates de la constituyente requería justamente la convocatoria de Cortes americanas a las que someter la aprobación del texto¹²⁴. Dicha exigencia era coherente en

¹²¹ Mario Rodríguez, *El experimento de Cádiz en Centroamérica, 1808-1826*, México, 1984, págs. 94-96.

¹²² *Ibid.*, 28/4/1812, págs. 3122-3123.

¹²³ Alfredo Gallego Anabitarte, «España 1812: Cádiz, Estado unitario, en perspectiva histórica», en Miguel Artola (ed.), *Las Cortes de Cádiz*, Madrid, 1991, págs. 147-149.

¹²⁴ En 1821, a fin de restablecer la paz en las provincias americanas en guerra, se requirió la creación de tres cuerpos legislativos en el continente: uno en América central (Nueva España y Guatemala), otro en la parte septentrional de la América meridional (Nueva Granada, Venezuela, Quito) y el tercero en el sur (Perú, Río de la Plata, Chile). AC/M, Serie General, leg. 22, n.º 19, «Dictámenes y votos particulares acerca de la pacificación de América (1821-1822)», sesión del 26 de octubre de 1821.

una concepción federativa del imperio, pero se oponía a la pretensión de los españoles de centralizar la soberanía nacional en la asamblea¹²⁵.

Los debates constitucionales y las numerosas instrucciones enviadas por los *cabildos* a sus diputados demuestran pues que los americanos no habían aceptado la distinción entre titularidad y ejercicio de la soberanía, implícita en la doctrina de la representación política moderna. Las municipalidades siempre se consideraron como instituciones soberanas, y por ende dotadas lógicamente del derecho a participar en las actividades legislativas a través de la mediación de sus representantes. Ese conflicto latente entre dos percepciones de la soberanía y la representación jugará, de otra parte, un papel decisivo en la recepción del modelo liberal en América, pues a la nueva noción de nación abstracta y totalizante no cesaron jamás de oponerle una idea de nación tradicional y concreta, compuesta de un conjunto de cuerpos políticos y naturales (municipalidades, provincias, etc.).

No obstante, el concepto de «nación liberal», heredado de la Constitución de 1812, ejerció una gran influencia en el pensamiento político de Simón Bolívar, quien lo utilizó como fundamento para la construcción de las nuevas entidades políticas nacidas de las guerras de independencia, entre las que la Gran Colombia fue sin duda la más importante. Creada en 1819 durante el Congreso de Angostura, ese nuevo Estado fue esencialmente el resultado de los numerosos años de guerra, a lo largo de los cuales se habían ido forjando sólidos vínculos entre los independentistas venezolanos y los neogranadinos. Así, en diciembre de 1819, al final de la guerra contra los realistas, se asiste a la publicación de la *Ley Fundamental de la República de Colombia*, cuyo artículo 2 estipula que el territorio del nuevo Estado republicano está compuesto por «la antigua Capitanía General de

¹²⁵ Una de las proposiciones más interesantes sobre el federalismo fue enviada por la municipalidad de la ciudad de Guatemala a su diputado Larrazábal (con el título exacto de «Instrucciones para la Constitución Fundamental de la Monarquía Española y su gobierno de que ha de tratarse en las próximas Cortes Generales de la nación, dadas por el M.I.A de la N.N. y L. Ciudad de Guatemala a su diputado el señor doctor don Antonio de Larrazábal, canónigo penitenciario de esta metropolitana Iglesia, formadas por don José María Peinado, regidor perpetuo y decano del mismo Ayuntamiento»). Los autores proponían la constitución de un Consejo Nacional Supremo, que comprendía un diputado por cada reino americano, elegido por todos los ayuntamientos de cada uno de tales reinos. Por debajo de dicho Consejo se proponía la creación en cada provincia de una junta superior, compuesta por dos delegados por municipalidad, lo que hacía finalmente de este último escalón el verdadero titular de la soberanía (cf. Jorge Mario García Laguardia, *Centroamérica en las Cortes de Cádiz*, México, 1994, págs. 165-178).

Venezuela y el Virreinato de Nueva Granada»¹²⁶. Bien que aún no libre de la dominación española, fundada en el principio del *uti possidetis iuris*, el territorio de la Audiencia de Quito formaba parte del exvirreinato de Nueva Granada, y como tal pertenecía al nuevo conjunto independiente, cuyo texto constitucional fue redactado por el congreso convocado de mayo a octubre de 1821 en Cucutá, ciudad situada en la frontera entre Nueva Granada y Venezuela. La constitución de Cucutá marcó pues el nacimiento en ese año de la Gran Colombia, uniendo bajo un mismo gobierno a Venezuela con Colombia y, potencialmente, Quito, y con Bogotá por capital. Las nuevas élites dirigentes, al declarar en la nueva carta que «la soberanía reside esencialmente en la nación»¹²⁷, optaban finalmente por un régimen centralista y unitario, lo que prueba ante todo que habían aprendido las lecciones de las guerras y del fracaso de las precedentes tentativas federalistas¹²⁸.

Empero, la «nación liberal» de Bolívar difería radicalmente de las construcciones liberales europeas, por su creencia en que no podía realizarse sino en la forma de «república virtuosa» del *Contrat social*. El *libertador* afirmaba, en efecto, que en las repúblicas la libertad no estaba garantizada por los derechos, ni protegida por las asambleas representativas, sino que provenía de la «virtud republicana, sin la cual no hay libertad en el gobierno»¹²⁹. Tal concepción, según la cual toda sociedad constituida debería ser capaz de producir el máximo de bondad posible y el más alto grado de estabilidad política y protección social, volvía a la república deseada por Bolívar muy próxima a las de los antiguos. Ciertamente, las doctrinas repu-

¹²⁶ Art. 1 de la «Ley Fundamental de la República de Colombia», en Aurelio Noboa (ed.), *Recopilación de las Leyes del Ecuador*, tomo I, Quito, 1898, págs. 3-8.

¹²⁷ Art. 2 de la «Constitución de la República de Colombia», en A. Noboa (ed.), op. cit., págs. 15-56.

¹²⁸ El fracaso del modelo federalista es particularmente evidente en el caso de Nueva Granada, donde en 1810 numerosas ciudades habían rechazado someterse a la junta de Bogotá, ya que unas se habían unido en el seno de la Federación de la Provincias de Nueva Granada, cuya capital era Tunja, mientras que otras reivindicaban una completa independencia. El fracaso definitivo de los centralistas lo causó entonces la publicación de una constitución impuesta por los federalistas —el *Acta de Federación de las Provincias Unidas de Nueva Granada* (27 de noviembre de 1811)—, que hacía de la nueva república una asociación de Estados soberanos e independientes, que finalmente desencadenó una guerra civil saldada en 1816 con la derrota de los independentistas.

¹²⁹ «Discurso al congreso constituyente de Bolivia» (1826), en Simón Bolívar, *Obras completas*, ed. De Vicente Lecuna, Caracas, 1950, vol. II, págs. 765-766.

blicanas clásicas, cuyos orígenes se remontaban a Maquiavelo, y que Montesquieu y Rousseau habían reelaborado en el siglo XVIII, influyeron de manera considerable en el pensamiento político bolivariano, induciéndole a creer, a semejanza de ambos filósofos, que el hombre, considerado en tanto que ciudadano activo de la república, podía alcanzar la genuina virtud¹³⁰. Lo que más había atraído a Bolívar a la lectura de tales autores, y en particular de *El Contrato Social* y de *El Príncipe*, era el énfasis otorgado al papel del legislador, dirigente y fundador del nuevo Estado. De hecho, al oponerse a todo intento de recuperación del pasado hispánico —al cual reprochaba el haber mantenido a los criollos en un perpetuo estado infantil, y reducido los territorios americanos a meras colonias—, o también del prehispánico, Bolívar se vio constreñido a construir naciones *ex nihilo*. Ahora bien, no teniendo nada que aprender al respecto de su propio pasado en el seno de la monarquía española, la nueva América independiente podía tener lecciones que extraer de las antiguas repúblicas griegas y romanas, como quizá también de las experiencias inglesa y francesa¹³¹. Además, la referencia al constitucionalismo histórico habría implicado asimismo la legitimación del sistema monárquico, rechazado por Bolívar por cuanto fundado en la coerción, el *patronazgo* y la persecución de intereses personales. De hecho, si el *libertador* creía que una república próspera y virtuosa podía ciertamente existir en el seno de un régimen monárquico, pensaba que ello sólo sería posible instaurando un modelo de tipo inglés, que exigía un alto nivel de conciencia política por parte de sus ciudadanos. En su opinión, por tanto, los nuevos Estados americanos tan sólo podrían construir regímenes republicanos, los únicos capaces de crear una sociedad en grado de resistir a la persecución de los intereses personales en el contexto de vacío político y moral que inevitablemente seguiría a la caída del régimen español. En efecto, en las repúblicas la verdadera soberanía residía en las leyes, y no en la voluntad particular del rey; leyes sin las cuales «la sociedad es confusión, un abismo, un conflicto individual entre un hombre y otro hombre, entre un cuerpo y otro cuerpo»¹³².

¹³⁰ Sobre el pensamiento político florentino y sobre el concepto de república, cf. Pocock, op. cit.

¹³¹ «Discurso de Angostura» /15/02/1819), Simón Bolívar, op. cit., vol. III, págs. 684-685.

¹³² Simón Bolívar, *Obras Completas*, vol. II, pág. 692.

Según Bolívar, el ejemplo norteamericano tampoco era el adecuado a las condiciones hispano-americanas, y su oposición al federalismo fue clara desde 1812. Para él, en efecto, los norteamericanos habían podido contar sobre una larga tradición liberal y sobre un republicanismo que, aun bajo tapadera monárquica, se fundaba en una significativa experiencia de autogobierno que había producido un desarrollo de la virtud política de los ciudadanos. Los hispanoamericanos, en cambio, jamás habían gozado de una experiencia directa de gobierno, y no habían adquirido por ende identidad política independiente. Es decir, no poseían las virtudes políticas necesarias para la construcción de una verdadera república, ni la conciencia de pertenecer a comunidades específicas, condiciones ambas indispensables para transformar los restos del imperio español en una federación de Estados autónomos de tipo norteamericano. No obstante, el *libertador* cometió así el mismo fundamental error que los liberales españoles, al no reconocer a los territorios americanos una constitución histórica distinta a la de la península, cuando en realidad de sobra habían conocido largas e importantes experiencias de autogobierno a lo largo del periodo colonial. De hecho, los problemas de la América hispana no derivaban de la falta de un sentimiento de pertenencia a una comunidad, sino más bien de la falta de identidades territoriales más amplias que las de ciudades o pueblos.

Como sostiene Padgen, uno de los principales errores de Bolívar fue pensar que los hombres podían transformarse en ciudadanos por la sola fuerza de las leyes, negando así implícitamente un argumento fundamental de Montesquieu, uno de sus autores favoritos. Y es que el filósofo francés afirmaba que todas las sociedades, incluso las más virtuosas, para su creación como para su supervivencia dependían de su constitución cultural, de los usos y de las costumbres de sus habitantes. Pero Bolívar, al separarse por completo de la dimensión histórica del proceso de formación de la identidad americana, nunca logró identificar las verdaderas costumbres locales. La patria de la que se reclamaban Viscardo, Hidalgo y Morelos era imaginaria, pero estaba compuesta de partes bastante reales; la patria bolivariana, en cambio, quedó siempre en ideal político, en «*enlightened illusion*»¹³³.

¹³³ Anthony Padgen, *Spanish Imperialism and the Political Imagination*, op. cit., pág. 151.

Al rechazar toda referencia al pasado y a las antiguas instituciones del imperio, el pensamiento de Bolívar había impuesto la supremacía de la ley como único principio legítimo y fundador del Estado, reforzando de esta manera el concepto de «soberanía de la nación» introducido por la revolución liberal española.

CAPÍTULO II

LA REVOLUCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN

1. El modelo electoral de Cádiz

La cuestión de la representación política desempeña un papel clave en el proceso de fragmentación territorial de la Audiencia de Quito, debido a que la transición de una forma de representación pre-moderna a una representación moderna, o electoral, se produce en plena crisis del imperio español, o lo que es igual, a falta de un cuadro estatal fuerte capaz de controlar las relaciones entre el voto y sus lógicas institucionales. Por otra parte, el sistema representativo elaborado en Cádiz constituye un modelo fundamental para los futuros Estados independientes, como lo muestra el hecho de que se le reencontra en buena parte de las constituciones latinoamericanas de la primera mitad del siglo XIX.

Una vez declarada la soberanía de la nación y atribuido a las Cortes el ejercicio de sus poderes, era evidente la necesidad de elaborar un sistema en grado de establecer determinada relación entre la nación soberana y la asamblea legislativa. Para ello, los constituyentes españoles debieron recurrir una vez más al sistema constitucional francés, y en particular al modelo representativo elaborado por Sieyès, aunque con excepciones notables. Los principios y los procedimientos del sistema electoral de Cádiz, por ejemplo, no están reglamentados por leyes ordinarias, sino que reposan sobre la propia carta, lo que probablemente se deba al hecho de que en la época post-revolucionaria la

cuestión de la representación se hallaba estrechamente vinculada a la doctrina constitucional. En efecto, se consideraba al sistema representativo como una estructura política susceptible de garantizar la libertad de los ciudadanos y de impedir el arbitrio del gobierno, por cuanto permitía evitar «el exceso de poder», según afirmara Constant¹. Para los constituyentes de Cádiz, como para Sieyès, uno de los fines principales de la representación consistía por tanto en garantizar los derechos contra las posibles usurpaciones por parte de los poderes constituidos, al frente de los cuales se encontraba la asamblea legislativa, devenida exclusivo intérprete de la voluntad de la nación.

Los demás principios-clave del modelo elaborado por Sieyès eran la defensa del mandato electoral contra toda veleidad por parte de los ciudadanos de ejercer un poder directo, así como la afirmación de la vocación de los diputados de representar al conjunto de la nación, y no sólo su circunscripción electoral. La función del acto electoral era pues la de seleccionar a los expertos que compondrían la clase política, y en cuyas manos los electores depositarían por entero su poder legislativo, por cuanto la ley debía ser sólo el resultado de la libre deliberación de sus representantes. Ahora bien, hacer de la representación nacional la única voz legítima de la nación exigía la adopción de procedimientos electorales idóneos para reflejar las relaciones de fuerza, impidiendo la influencia de los intereses organizados en una sociedad que debía estar compuesta de individuos jurídicamente iguales. En esta perspectiva, la división del territorio, paso obligado para romper los vínculos de pertenencia de los individuos a las antiguas instituciones corporativas, pasó a ser una articulación fundamental. Se fundó entonces el proyecto de reforma territorial en la doctrina del determinismo espacial, en virtud de la cual la transformación del espacio podía producir un nuevo dispositivo político y social. De este modo, sobre un mismo principio, la igualdad de los territorios debía inducir a la igualdad de representación, al transformar los grupos sociales en simples números de ciudadanos².

¹ Cf. la introducción de Carlo Carini en su obra *La rappresentanza tra due rivoluzioni (1789-1848)*, Florencia, 1991, págs. 14-16.

² Por ejemplo, la circunscripción cantonal francesa se creó para garantizar la igualdad de la participación de los ciudadanos y la igualdad de la representación entre las diferentes partes del territorio. Sobre la reforma territorial francesa, cf. Marie-Vic Ozouf-Marigner, *La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du XVIII^e siècle*, Paris, 1992.

No obstante, a pesar de tales argumentos y de la institución de una nueva soberanía única y totalizadora, los constituyentes de Cádiz, por su indudable temor a que el vacío creado por la destrucción del antiguo orden corporativo desembocase en una situación política y social peligrosa, no impusieron una concepción abstracta y homogeneizadora del territorio, llegando a retomar en su carta la división territorial tradicional en parroquias, *corregimientos* y provincias. Pero eso, lejos de crear vínculos nuevos entre los individuos, no hizo sino favorecer la reproducción del orden jerárquico y corporativo. Los ritos y las prácticas simbólicas tradicionales no fueron sustituidos con un nuevo imaginario político susceptible de dar un sentido al concepto de identidad nacional, y, por el contrario, las antiguas identidades territoriales se vieron consolidadas.

Junto al recorte del territorio, la definición de la ciudadanía era el otro elemento fundamental para romper los antiguos vínculos corporativos y establecer la igualdad jurídica de los individuos. Al igual que la nación, comunidad de individuos iguales, la representación no podía sino estar compuesta de voluntades individuales; mas en el caso del sistema representativo de Cádiz, la cuestión de la definición y de la identificación de los ciudadanos activos, dotados de derechos civiles y políticos, siguió siendo problemática tanto en la teoría como en la práctica. La distinción entre derechos civiles y derechos políticos había sido en efecto introducida por el constitucionalismo francés, al objeto de abolir de una vez por todas la sociedad de órdenes y de cuerpos, y de hacer triunfar la imagen del ciudadano-individuo. Dicha distinción se apoyaba en el concepto de «autonomía de la voluntad», que permitía identificar a quienes tenían derecho de voto. Las voluntades autónomas eran las únicas en producir efectos jurídicamente válidos, al estar reservada la participación en la vida política a los individuos libres y autónomos³. Sin embargo, la identificación de los criterios que les reconocieran nunca ha sido fácil. Como en el caso francés, los constituyentes de Cádiz negaron el derecho de sufragio a las mujeres, a los menores y a los sirvientes, pero asimilaron los ciudadanos activos a los *vecinos* de la tradición hispánica.

³ Sobre tal cuestión, cf. Pierre Rosanvallon, op. cit., págs. 111-112. El autor demuestra que existe un estrechísimo vínculo entre los fundamentos del derecho civil, en particular en sus dimensiones contractuales, y el derecho político moderno. El voto, en efecto, se asimila a un acto jurídico, productor, como todo contrato, de obligaciones; en los dos casos está presente el mismo principio de autonomía de la voluntad.

Así pues, la nueva ciudadanía no se funda ni en la propiedad ni en la fiscalidad, sino en la *vecindad*, un concepto indefinido y estrechamente vinculado a los valores locales. La carta de 1812 excluye del derecho de voto a quienes no poseían la nacionalidad española, a los no residentes en el imperio, a quienes habían sido objeto de condenas penales o eran insolventes, como también a los «sirvientes domésticos» y a todos los que «no tienen empleo, oficio o modo de vivir conocido»⁴, sin por ello definir el término *vecino*, dejando pues implícitamente a las sociedades locales la tarea de interpretarlo. El concepto de *vecindad* había sido elaborado en época medieval en el contexto de la *reconquista* y de la repoblación de los territorios sustraídos a los árabes, y por lo tanto no estaba originariamente vinculado a las personas, sino a su residencia estable en una municipalidad⁵, como lo confirma la definición del diccionario de Real Academia Española de 1737, según la cual *vecino* es

... el que habita con otros en un mismo barrio, casa o pueblo. Vecino se llama también el que tiene casa y hogar en un pueblo y contribuye en él en las cargas o repartimientos aunque actualmente no viva en él. Vecino significa asimismo el que ha ganado domicilio en un pueblo por haber habitado en el tiempo determinado por la ley.

En América, aun cuando el concepto de *vecindad* estuviera en un principio vinculado a la fundación de las ciudades, había evolucionado a lo largo del tiempo y adquirido nuevas connotaciones, que finalmente llevaron a asimilar el *vecino* al notable. La definición de *modo honesto de vivir* servía en efecto en época colonial para designar a quienes siendo propietarios de un inmueble –y en consecuencia mayores de edad y socialmente responsables– tenían derecho a participar en las milicias. Al hacer referencia a la imagen pública de cada uno, el término *vecino* implicaba por tanto un reconocimiento social del individuo en su comunidad, y no un conjunto de condiciones rigurosas y bien definidas, lo que de manera natural dio lugar a interpretaciones diversas de dicho concepto. El propio procurador de la Audiencia no

⁴ Artículos 24 y 25 de la Constitución de 1812.

⁵ Sobre la evolución del concepto de *vecindad* en la España y la América del Antiguo Régimen, cf. el innovador trabajo de Tamar Herzog, *Defining Nations. Immigrants and Citizens in Early Modern Spain and Spanish America*, New Haven y Londres, 2003.

dio sino una definición vaga del término al gobernador de Cuenca cuando éste le solicitó que se lo clarificase:

La ley 6, tit. 10, lib. del código municipal explicando la palabra vecino declara serlo el que tuviere casa poblada. ¿Pero qué se entiende por residente o morador; y qué por casa poblada? Para lo primero no se necesita habitar en un pueblo sin pérdidas de momentos, por ser esto imposible; sino que basta residir la mayor parte del año, según lo expresa la ley 8, tit. 27 de las Recopiladas de Castilla, por estas palabras: «salvo si en tal lugar morare o tuviese vecindad y casa poblada la mayor parte del año con la mujer y sus hijos». Por casa poblada se entiende «la familia compuesta de más de dos individuos», según la ley 7, tit. 37, siendo los doctores de opinión que, aunque alguno se haya separado de tal lugar, si ha dejado en el su familia y tiene animo de volver debe reputarse como residente⁶.

Tal y como cabe deducir del discurso del procurador, las únicas condiciones ciertas para ser considerado como *vecino* eran pues la residencia y el papel de jefe de familia, lo que implicaba la incorporación de los indios a la ciudadanía. Semejante acontecimiento, extraordinario para la época, halló sus fundamentos en el debate teórico acerca de la igualdad jurídica de los indios desarrollado a finales del siglo XVIII merced a los funcionarios borbónicos, con frecuencia apoyados por las altas jerarquías eclesiásticas⁷.

Las dos restricciones fundamentales al derecho de voto impuestas por la carta constitucional fueron, pues, de un lado la interdicción del acceso a la ciudadanía a las *castas*, es decir, «a los españoles que de una u otra manera tenían orígenes africanos», y de otro la suspensión de tales derechos para los sirvientes. En el primer caso, con todo, la limitación no era absoluta, puesto que la constitución dejaba a las *castas* la posibilidad de adquirir la ciudadanía por la «puerta de la virtud y del mérito», gracias a la realización de «servicios eminentes», o bien se distinguían por «su talento, su aplicación y su conducta»⁸. El debate en torno a dicha cuestión fue muy animado, pues la concesión de la

⁶ AHN/Q, Gobierno, caja 63, exp. 21-X-1813. Es menester notar que los esclarecimientos le habían sido pedidos al gobernador porque los *hacendados*, que residían en la ciudad, votaban a menudo dos veces: una en la asamblea parroquial, y otra en la asamblea urbana.

⁷ Sobre el debate, cf. cap. IV, par. 1.

⁸ Art. 22 de la Constitución de Cádiz.

ciudadanía a las *castas* habría implicado una representación americana superior a la de la península; pero los argumentos más sólidos a favor de la exclusión de las *castas* del voto se referían sin embargo a una cuestión fundamental, a saber, la del vínculo entre participación política y nivel cultural de los individuos⁹.

Respecto de los sirvientes, estaban excluidos del voto por mor de su dependencia frente a un tercero y de su asimilación a la esfera del *domus*, es decir, de la casa y de la familia patriarcal, y no por sus capacidades o por su censo¹⁰. La voluntad de los constituyentes no era la de privar del derecho de voto a todos los asalariados o trabajadores dependientes de un propietario y «cuyos servicios no eran puramente personales», sino únicamente al «criado destinado sólo al servicio de la persona»¹¹. Así pues, era la falta de autonomía lo que justificaba, como para las mujeres, la exclusión de los sirvientes del voto. Sin embargo, la identificación de dicha categoría siguió siendo harto problemática, pues era delicado diferenciar a los verdaderos sirvientes de los simples empleados, especialmente en América, donde había numerosas formas de dependencia. Así, eran muchas las formas de *concertaje*, esto es, de prestaciones de servicios (los voluntarios, los estacionales, los trabajadores adscritos a las haciendas), y la categoría de *conciertos*, puramente administrativa de por sí y utilizada para la percepción de tributos, recubría realidades diversas, lo que la hacía tanto más difícil de discernir por cuanto numerosos *conciertos* mantenían contactos y vínculos con sus comunidades de origen. Esa dificultad de identificación de los sirvientes confirió un amplio espacio de interpretación, que les permitió definir en función de sus valores específicos quién tenía o no derecho a votar, y por tanto a intervenir en el dominio de la representación política liberal.

La sumisión de la ciudadanía a la residencia y la exclusión del sufragio de aquéllos que habían infringido las reglas de la vida social confirmaban el principio en virtud del cual la definición del ciudadano activo dependía directamente de su implicación en la sociedad. La exigencia de sedentarismo que materializaba tenía por objetivo el

⁹ M. Pérez Ledesma, «Las Cortes de Cádiz y la sociedad española», en M. Artola (ed.), op. cit., págs. 186-187.

¹⁰ Sobre la cuestión de los sirvientes en el caso francés, cf. P. Rosanvallon, op. cit., págs. 127-128.

¹¹ Intervención del diputado Golfín, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*, 10/9/1811, n.º 343.

excluir de la ciudadanía activa a los vagabundos y a quienes carecían de domicilio fijo. Entre los que habían violado las reglas de la vida social y se veían por ello privados de sus derechos cívicos, la constitución de Cádiz tanto a quienes no habían respetado la ley como a quienes no habían respetado sus obligaciones contractuales en el dominio comercial. La ciudadanía, aquí, reviste pues una dimensión esencialmente moral, y es que el derecho de voto es la expresión de un contrato de confianza entre el individuo y la sociedad.

Al unir los derechos políticos a la integración en la sociedad civil, sin ninguna barrera de tipo fiscal, la definición de la ciudadanía activa establecida por la carta de 1812 no hace referencia alguna a la nación moderna, en la que se considera a los individuos como engranajes del ciclo de producción, que contribuyen mediante su trabajo al progreso económico y civil de la sociedad¹². Una vez más, la referencia a la antigua legislación hispánica no fue puramente instrumental. En efecto, el *vecino* era tradicionalmente aquél que tenía derecho a participar en el *cabildo abierto* y a elegir a los *alcaldes* municipales y al procurador de la ciudad en las antiguas Cortes, lo que hizo que la definición liberal de la ciudadanía no se percibiese como una ruptura radical respecto del pasado, y complicó todavía más la identificación del individuo miembro de la nueva comunidad nacional con la ciudadanía política, identificación que fue particularmente difícil en los territorios del imperio español. Se confirió, pues, el derecho de voto al *vecino* no en tanto que individuo que mediante su actividad contribuye al progreso de la nación, sino en tanto que miembro de una colectividad o de un cuerpo territorial, con independencia de sus rentas y de su posición. Así, a pesar de la negación en el plano formal de la existencia de identidades políticas no-individuales e igualitarias y no-nacionales y unitarias, la definición de ciudadanía contenida en la carta liberal española introduce pues un instrumento adecuado para, al contrario, construir representaciones corporativas de tipo territorial.

¹² Se hace referencia aquí al modelo francés, y sobre todo al proyecto de Sieyès, que preveía la concesión del derecho de sufragio a todos aquéllos que pagaran un tributo voluntario para la subsistencia de las instituciones públicas. Aun cuando el proyecto no fuera aceptado por la asamblea constituyente francesa, que sustituyó la contribución voluntaria por un impuesto equivalente a tres días de trabajo, es preciso subrayar que hacía del ciudadano activo un «genuino actor de la gran empresa social», que contribuía con su trabajo al funcionamiento de las instituciones públicas. Cabe observar ahí, pues, un enfoque de la sociedad y de la implicación social del individuo muy diferente del enfoque español.

La verificación de las condiciones para la definición del cuerpo electoral fue en efecto delegada a las juntas electorales, esto es, a las asambleas de *vecinos*-electores, presididas por un funcionario y el cura. El voto era por tanto un acto colectivo de las asambleas parroquiales, las cuales, en virtud del artículo 50 de la constitución, poseían la facultad inatacable de estatuir sobre las condiciones exigibles y, en consecuencia, de designar a los votantes:

Si se suscitasen dudas sobre si en alguno de los presentes concurren las calidades requeridas para votar, la misma junta decidirá en el acto lo que le parezca; y lo que decidiera se ejecutara sin recurso alguno por esta vez y para este solo efecto.

La constitución preveía que todos los ciudadanos masculinos, inscritos por las autoridades comunales en las listas electorales, se presentaran la mañana del domingo previsto en la casa consistorial para nombrar a dos escrutadores y un secretario, cuya función era la de anotar en los registros los nombres de los votantes y los de aquéllos por los que habían votado. Las decisiones de la junta tampoco eran apelables en lo que respecta a fraudes e irregularidades. Eran tales asambleas las que tenían el poder de decidir quién tenía o no derecho al estatus de *vecino*, por el hecho que el Estado y sus funcionarios, sin censos por los que guiarse, carecían de los medios de identificar y de clasificar a la población. Ese poder de las comunidades locales sobre los procedimientos principales, como la identificación del cuerpo electoral, les permitió ejercer una gran influencia sobre la interpretación y la percepción del modelo liberal, atenuando considerablemente el proyecto centralista de la constitución.

Con su renuncia a vincular la ciudadanía tanto a la propiedad como a la fiscalidad, la constituyente de Cádiz hubo de hallar otra solución para conciliar los dos imperativos básicos e igualmente importantes de la representación moderna, a saber: el consenso, concebido como fundamento del nuevo orden político, y la formación de una voluntad política racional, necesaria para la conservación del Estado. De ahí la lógica adopción de un modelo de escrutinio indirecto a cuatro niveles —esto es, dos más que en el caso francés—, en el que las asambleas parroquiales elegían *compromisarios*¹³, que votaban para elegir a los

¹³ Etimológicamente, el término designa a un individuo encargado de resolver un problema. En nuestro contexto, tales personajes debían en efecto resolver la cuestión de

electores llamado de *partido*, quienes a su vez elegían a los de la provincia, los cuales elegían finalmente a los diputados a las Cortes y a las diputaciones provinciales. El sufragio indirecto estaba destinado a garantizar a la vez una amplia participación y la racionalidad de la decisión, siendo percibido por Tocqueville como «el único medio de poner el uso de la libertad política al alcance de todas las clases del pueblo»¹⁴. En la práctica, dicho modo de sufragio conducía a disociar, a lo largo del proceso electoral, el momento de la deliberación del de la autorización. Así, el papel de las asambleas primarias se limitaba a designar a los grandes electores, confirmando en tal modo una especie de legitimidad de origen al conjunto del procedimiento representativo, mientras que las asambleas de tercer y cuarto grado realizaban las verdaderas elecciones políticas. Era así como el escrutinio indirecto permitía conciliar el aumento del número de individuos implicados en el sistema político con la detención del poder decisorio por una minoría, dando lugar a una genuina «oligarquización» del personal político, puesto que el verdadero poder electoral correspondía a asambleas muy restringidas, integradas por reducidos grupos organizados salidos de las élites, y totalmente desvinculados de cualquier forma de obligación respecto de las asambleas que les habían elegido.

El foso cavado por el sufragio indirecto entre la ciudadanía y la representación amplió todavía más la distancia física entre las comunidades americanas y las Cortes españolas, con su refuerzo de las autonomías locales. Pero, tras el foso entre territorio y representación liberal habían igualmente otras causas, descollando entre ellas las escasas relaciones entre los diferentes niveles de voto, debido al hecho de que los elegidos no siempre habían salido de la elección precedente. Igualmente, el silencio de la constitución sobre las condiciones de selección de los candidatos —y es que se consideraba por entonces que los ciudadanos votaban en función de la confianza que tenían en una persona, y no según convicciones políticas—, o con otras palabras, la falta de normas acerca de las candidaturas y por tanto de una verdadera oferta electoral, tuvo consecuencias considerables, como las papeletas mal rellenas, la dispersión de los sufragios o también el ocasional rechazo de su nombramiento por parte de los electos, y la principal de todas: la su-

la relación entre el número de habitantes de una parroquia y el número de electores que se le había asignado.

¹⁴ Alexis de Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique* [1835], Paris, 1986, págs. 196-200.

pervivencia de ciertas prácticas tradicionales. La inexistencia de un debate público y de toda forma de comparación entre las opiniones tendió en efecto a limitar la competencia a un ámbito muy restringido, lo que favoreció el mantenimiento de una concepción orgánica de la representación, según la cual una elección consistía en el nombramiento de un representante luego de una deliberación colectiva. En ese contexto, la intervención de la colectividad tenía por función atestar la dignidad de un candidato, en lugar de elegir a un representante en el sentido moderno del término. A la postre, la elección servía pues para consagrar la cohesión de la comunidad en torno a sus tutores naturales, elegidos en cuanto reconocidos por tales. Que no hubiera normas sobre las candidaturas se explica asimismo por ciertos principios surgidos del imaginario liberal, en virtud de los cuales el voto debía ser sincero y libre, y ninguna influencia habría de afectar la conciencia del ciudadano. Por consiguiente, todo cuanto rodeaba una campaña electoral (reuniones, distribución del material de propaganda, coaliciones) era tenido por ilícito. En teoría, tales prohibiciones aspiraban a liberar al individuo de las subordinaciones a las solidaridades locales y de la ascendencia de los patrones; mas en los hechos, la falta de candidaturas y de debates públicos en sociedades aún tradicionales produjo el efecto contrario, pues el sufragio tendía naturalmente a privilegiar a los individuos más influyentes, que no sólo gozaban de una autoridad socialmente reconocida, sino que también poseían la capacidad de movilizar las redes necesarias para imponerse en las elecciones.

El sistema electoral puesto en marcha por la Constitución de 1812 muestra por tanto hasta qué punto el paso de una concepción orgánica a otra individualista del cuerpo político, que la carta habría debido favorecer, se quedó en una realidad muy parcial y contradictoria, sobre todo en el caso en el que la referencia al pasado y a una antigua constitución histórica no era puramente retórica. Los procedimientos adoptados por los constituyentes formaron en efecto una extraña amalgama de antiguo y de moderno, de tradición y de innovación, en la que los elementos del pasado —el voto en asamblea, la falta de candidaturas públicas, etc.— contrarrestaron el proceso de individualización del voto. Aun cuando algunos de estos procedimientos hayan sido asimismo adoptados por otros sistemas políticos, como el de la Francia revolucionaria¹⁵, en el caso español la definición de ciudadanía y el poder so-

¹⁵ Cf. el libro de Patrice Guennifey, *Le nombre et la raison. La Révolution française et les élections*, Paris, 1993.

berano dejado a las juntas electorales son dos elementos que favorecieron, más que en los demás regímenes occidentales, una gran intervención de la sociedad en la construcción de la ciudadanía, impidiendo la emancipación de lo político en relación a lo social.

2. Prácticas electorales urbanas

El análisis del sistema representativo de Cádiz es importante para comprender el modo en que la sociedad hispano-americana recibió el modelo liberal; y en esa perspectiva, el estudio de la publicación del texto constitucional y de los juramentos prestados a la Constitución —primeros actos públicos con los que el texto oficialmente entra en el universo americano— puede aportar informaciones preciosas acerca de cómo el nuevo código fue introducido y percibido por la sociedad colonial¹⁶. Los informes de los funcionarios sobre las celebraciones organizadas por la publicación de la Carta de Cádiz y el juramento que se le debía prestar, en los cuales cabe hallar la descripción de las celebraciones, con los rituales de la fiesta, los discursos y los símbolos históricos y mitológicos representados, constituyen documentos de suma importancia para comprender la difusión y percepción de la Constitución de 1812¹⁷. Las manifestaciones culturales, en efecto, formaban parte integrante de la política: rituales, signos y símbolos conferían legitimidad política a ciertos grupos, y constituían además, instrumentos de persuasión y propaganda como eran, un importante medio de cambio político y social.

En el contexto de la sociedad hispano-americana de principios del siglo XIX, en cuyo imaginario colectivo el juramento constituye el fun-

¹⁶ Sobre las celebraciones por la publicación y el juramento de la Constitución de 1812 en la América hispana, cf. mi artículo *La publicación y el juramento de la constitución de Cádiz en Hispanoamérica. Imágenes y valores (1812-1813)*, en J.-M. Scholz y T. Herzog (ed.), *Observation and Communication: The Construction of Realities in the Hispanic World*, Frankfurt, 1997, págs. 133-176.

¹⁷ Una buena parte de tales documentos se halla en los Archivos de las Cortes, en Madrid, en una sección específica denominada «Certificaciones del juramento prestado a la Constitución por las Provincias de América (1812-1813)». En cambio, otros documentos se hallan en los archivos americanos, sobre todo municipales, puesto que fueron a menudo los municipios los que se vieron encargados de la organización concreta de tales ceremonias. Finalmente, los informes de funcionarios o de anónimos, publicados por lo general en la gaceta oficial, constituyen un tercer fondo documental, y su intención conmemorativa está más marcada que en los otros.

damento de la soberanía, los rituales del juramento prestado a la constitución devienen esenciales; y el análisis de las prácticas sociales desarrolladas en torno a dicho acto solemne es por tanto básico para comprender el tipo de pacto político sobre el que se basa la sociedad. Paolo Prodi, en su obra sobre el itinerario del juramento en la historia constitucional de Occidente ha destacado con meridiana claridad su importancia como forma de representación política, como práctica por medio de la cual el cuerpo social se convierte legítimamente en sujeto político¹⁸. El análisis del juramento hecho a la Constitución de Cádiz nos permite comprender sobre qué tipo de obligaciones políticas reposaba ese régimen, y evaluar hasta qué punto se había difundido la dimensión política moderna en la esfera social y de las mentalidades.

A diferencia de la Francia revolucionaria, en el caso español la proclamación de la soberanía nacional no fue seguida de la adopción de un nuevo imaginario político (la nación voluntaria de individuos-ciudadanos), a causa del vínculo mantenido con el pasado y la constitución histórica. Numerosos privilegios del Antiguo Régimen, es cierto, se suprimieron en Cádiz, pero los constituyentes, en cambio, no la emprendieron contra la clásica visión hispánica, que concebía la sociedad como un conjunto de cuerpos naturales. Semejante naturaleza orgánica y comunitaria del cuerpo social aparece con meridiana claridad apenas se hojean los textos que relatan las ceremonias más arriba evocadas, en las cuales se precisa que eran los cuerpos de la sociedad los que debían prestar juramento a la Constitución:

Se practicó el juramento en sus manos [del sacerdote] sobre los Santos Evangelios en los mismos términos en que se ordena en los reales decretos, el que prestó primero el tribunal de la Real Audiencia, en segunda los cabildos eclesiástico y secular, los caciques, gobernadores y sus corporaciones sujetas, las preladados regulares y finalmente el pueblo y el clero¹⁹.

¹⁸ Tal transformación se produjo en la polis griega, en la cual al no identificarse la divinidad con los detentadores concretos del poder pudo iniciarse un largo proceso de desarrollo del valor político del juramento. Ello marca el paso de la era del individuo considerado como miembro de un grupo o de una familia a la del contrato, es decir, a la del individuo considerado como una persona legal (Paolo Prodi, *Il sacramento del potere. Il giuramento nella storia costituzionale dell'Occidente*, Bolonia, 1992, págs. 28-29).

¹⁹ AC/M, serie general, leg. 29, exp. 1, «Informe de don José Villavicencio y Andra sobre la publicación y el juramento de la Constitución de Cádiz», Cuenca, 16 de octubre de 1812.

Por otro lado, no se asiste a una secularización del juramento, que preserva su forma religiosa heredada del pasado. Fueron las propias Cortes las que vincularon la Constitución a la religión católica, pues los diversos cuerpos debían jurar sobre los Evangelios durante una misa solemne en la que los sacerdotes debían ilustrar a los fieles las bondades de la nueva carta, como por decreto se les había ordenado. Por lo tanto, no se asiste en la América hispana a un proceso de secularización de la obligación política, a causa de la naturaleza percibida como esencialmente contractual del juramento. Lo sacro, la divinidad, constituían la garantía metapolítica del pacto, la cual hallaba su expresión no sólo en una cultura o una ideología —la doctrina del derecho de resistencia y del contrato—, sino también en la Iglesia como institución. El juramento constituía pues el nexo de unión entre lo político y lo sagrado, entre la institución eclesiástica y las instituciones seculares. La fe religiosa y la política se fundían en un único sistema de obediencia. En los demás países europeos, por el contrario, a partir de la revolución francesa el juramento sale de la esfera del contrato y se transforma progresivamente en una especie de voto secularizado, llegando a convertirse en el medio fundamental para la fusión del individuo con el cuerpo social. De una relación a tres (con Dios como testigo y vengador) se pasa pues a una relación directa entre el individuo y el Estado. Desde entonces el juramento deja de constituir una garantía para un pacto ya desaparecido, sino un acto de iniciación y de identificación colectiva, el acto de fundación de la nueva sociedad²⁰.

A fin de cuentas, y pese a la introducción de la práctica nueva que fue la lectura pública del texto constitucional, el imaginario utilizado en América para publicar la Constitución de 1812 fue el de la lealtad monárquica en su forma tradicional. El concepto de publicación preservaba su significado de Antiguo Régimen, es decir, el de acto en virtud del cual el rey afirmaba públicamente su poder frente a sus súbditos. Protagonista ausente, su retrato estaba presente por doquier y era objeto de veneración. Así, la imagen del monarca, protegida por una guardia de honor cual si se hubiese tratado de la propia persona del rey, era regularmente acompañada de la carta constitucional y de las insignias reales. La relación entre el soberano y sus territorios, por tanto, seguía siendo considerada como una relación bilateral: la que vinculaba a los vasallos con su señor. Si comparásemos el ceremonial

²⁰ Cf. Paolo Prodi, op. cit.

de 1812 con el de los siglos XVII y XVIII, advertiríamos que la estructura de las ceremonias era palpablemente la misma, sucediéndose los diversos actos (cortejos, procesiones, misas, banquetes, festejos) según un mismo patrón. Los constituyentes no cambiaron el ritual de las festividades heredado del pasado, pues para ellos las celebraciones en honor de la Constitución tenían por función consolidar los vínculos tradicionales de la comunidad. Se reconfirma así que la constituyente de Cádiz en nada atacó la visión católica tradicional, que consideraba la sociedad como un conjunto de cuerpos naturales.

Así pues, las propias representaciones abstractas presentaban la Constitución como un producto de las antiguas leyes hispánicas; y la minuciosa descripción llevada a cabo por un funcionario colonial del tablado edificado en San Salvador (Guatemala), frente al cual se preservaban la Constitución y la imagen del rey, constituye un importante documento para comprender cómo el texto constitucional —elemento nuevo, pese a todo— fue percibido por los americanos en este contexto²¹. Según tal documento, en la imagen que representaba el salón de las Cortes aparecía la mesa del presidente, sobre la cual figuraban, entre otras, una Biblia abierta, el segundo tomo de las Leyes Municipales abierto sobre la Ley 1, Título 1, Libro 3, en virtud del cual las Américas quedaban definitivamente incorporadas a la Corona de Castilla, la *Política Indiana* de Solórzano, y los *Anales de Aragón*, de Zurita y Zalazar. Para los americanos, por tanto, la nueva Constitución constituía el fruto de la reinterpretación de tales obras. Junto a la Biblia, que expresaba la conformidad de la carta con los principios de la religión católica, estaban representadas obras jurídicas, tanto españolas —los Anales de Aragón²²— como americanas; la referencia a estas últimas —*Política Indiana* y la *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias*— subrayan perfectamente la voluntad de los americanos de ver reconocida la especificidad de su constitución histórica, diferente de la peninsular. De hecho, estas dos obras afirman el derecho de los americanos al autogobierno, así como la no contradicción entre la reivindicación del mismo —justificada por la relación contractual existente entre el monarca y

²¹ AC/M, Serie General, leg. 28, n.º 1, «Descripción del Tablado», redactada por José María Peinado, San Salvador, 20 de octubre de 1812.

²² La referencia a los Anales de Aragón la hallamos igualmente en el «Discurso de la Comisión de la Constitución», el cual afirma que se apela a los *fueros* de Aragón y de Castilla para construir el sistema legislativo (*Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*, sesión del 17 de agosto de 1811).

sus súbditos— y la lealtad a la Corona, de continuo reafirmada por cierto con la permanente referencia a la unidad y al vínculo indisoluble con la monarquía, presente tanto en las imágenes como en los discursos. Así, el propio modo de propagarse la nueva Constitución en el mundo colonial demuestra que los americanos siguieron teniendo una concepción dualista del Estado. No había ciertamente para ellos soberanía unitaria, sino soberanía compartida entre el monarca —ausente— y los reinos. Las normas concernientes a las celebraciones por la publicación y el juramento de la carta constitucional no cambiaron, en suma, el imaginario colectivo de las fiestas públicas, y favorecieron una primera articulación entre valores sociales tradicionales y liberalismo.

Tal articulación se concretó de manera aún más evidente con la puesta en acto del sistema electoral, que fue introducido en los territorios de la Audiencia de Quito en 1813, tras la derrota de los revolucionarios ante las tropas realistas al mando del general Toribio Montes. Al objeto de poder celebrar elecciones concretas, la Audiencia hubo primero de redactar un plan que estableciera el número de municipalidades a elegir, así como el número de electores por distrito, de diputados a las Cortes, o incluso el número de miembros para la Diputación Provincial. Mas, ante la falta de datos precisos sobre la población, dicha tarea estuvo lejos de ser fácil. Todo lo relacionado con el censo, en efecto, siempre había sido problemático para España, por lo que, sabedores de ello y a fin de ponerle remedio, los funcionarios de la época borbónica habían efectuado diversas *visitas* y empadronamientos antes de proceder a la reorganización administrativa y económica del imperio. No obstante, al haber tenido que basarse con frecuencia en informaciones proporcionadas por las parroquias y las autoridades étnicas —curas y caciques—, el aparato burocrático borbónico nunca llegó a poseer un conocimiento más directo de la población americana. El proyecto liberal, pues, obligó de nuevo a la metrópoli a pedir a los funcionarios coloniales toda una serie de datos estadísticos concernientes a aquélla, así como a los grupos étnicos, los productos agrícolas, las finanzas públicas, etc., en el deseo, como afirmara el responsable del Ministerio de Ultramar, Ciriaco González de Carvajal, de «conocer a América para gobernar América»²³. Este

²³ Uno de los primeros cuestionarios enviados a América concernía a la sociedad india, y constaba de 36 cuestiones acerca de los diversos aspectos de la vida comunitaria: los grupos étnicos, la supervivencia de antiguas tradiciones, la integración lingüística y

mismo ministro redactó entonces una ordenanza destinada a las diputaciones provinciales, a los jefes políticos y a los intendentes, a fin de que se organizaran visitas semejantes a las de la época borbónica, cuyo objetivo final era el de reunir un máximo de informaciones que permitieran mejorar la administración y la economía de las colonias, y alcanzar la unidad política y la felicidad de todos los ciudadanos del imperio²⁴. Empero, los datos más urgentes tenían que ver con la población, puesto que para aplicar la Constitución era menester ante todo llevar a cabo las elecciones. Fue así cómo la América hispana conoció su primer censo destinado a servir a una práctica electoral, pues hasta ese momento el conocimiento geográfico de los territorios coloniales se había subordinado a los intereses económicos, fiscales, religiosos, sociales y militares del Estado.

Se trataba, sin embargo, de operaciones largas y complejas, que habrían necesitado un buen número de años para alcanzar datos definitivos, lo que condujo a la mayoría de los funcionarios a utilizar los censos más o menos corregidos de la época borbónica, como lo demuestra el caso de la Audiencia de Quito:

Sentada la verdad de que no puede hacerse el censo tan breve como se desea, para que mediante las elecciones se ponga en planta todo el sistema de la constitución, parece conforme a la mente de la soberanía que así como para la elección de representantes en Cortes y diputación provincial, podía adoptarse el medio de un cálculo prudente²⁵.

Así, para calcular el número de electores, de diputados a Cortes y de miembros de los nuevos órganos administrativos, el procurador de Quito utilizó, para Quito, Ambato, Riobamba, Loja, Otavalo y Macas,

religiosa, el sistema educativo, las autoridades locales, los hábitos alimenticios y nutritivos, el uso de la indumentaria, la creación cultural, su evolución tras la conquista. A causa de la difícil coyuntura política las respuestas al cuestionario fueron muy limitadas, y no provinieron más que de algunas zonas de Perú, una provincia tradicionalmente realista y dirigida por uno de los más altos funcionarios de la América colonial, el virrey José de Abascal. Cf. Francisco Castillo Meléndez, Luisa J. Figallo Pérez, Ramón Serrera Contreras (dirs.), *Las Cortes de Cádiz y la Imagen de América*, Cádiz, 1994, págs. 17-20.

²⁴ La ordenanza constaba de 25 artículos que cubrían diversos aspectos: la geografía, el clima, la agricultura, la industria, el comercio, la población, la educación, la cultura, las curiosidades, las finanzas, las fuerzas militares, la organización política y administrativa (cf. Castillo Meléndez, Figallo Pérez, Serrera Contreras, op. cit., págs. 241-260).

²⁵ AHN/Q, Gobierno, caja 63, exp. 26-VIII-1813, fol. 9 v.

los censos de 1784; y, para algunos *pueblos*, los datos geográficos de 1807²⁶, en su mayoría establecidos por las parroquias, como también las declaraciones de los *vecinos* de ciertas ciudades. Del mismo modo, en el caso peruano el virrey hubo de referirse a los censos de 1793, salvo en los datos referidos a los indios, cuyo número se dedujo de las listas de *tributarios*. Pero había otros problemas vinculados al débil conocimiento geográfico de ciertos distritos electorales, como lo muestra el caso de la provincia de Guayaquil, donde

se encontró la Junta embarazada por el mucho número de partidos y de tenencias de gobierno en que se halla dividido su territorio por la notable desigualdad de la población que estas tierras tienen entre sí, comprendiendo algunas hasta quince o veinte mil almas cuando otras no tienen quinientas, y por la absoluta carencia de noticias topográficas del país²⁷.

Esas dificultades condujeron al virrey peruano a conceder al gobernador de Guayaquil plenas facultades para el trazo de nuevos distritos electorales, lo que hizo de esta región la única de la Audiencia en conocer un nuevo diseño administrativo establecido con finalidad electoral²⁸. En las otras provincias, los distritos electorales correspondieron de hecho a los antiguos *corregimientos*²⁹.

Una vez reunidos todos los datos sobre la población de la Audiencia, el procurador de Quito procedió a calcular el número de diputados a elegir, de electores en cada distrito, de electores parroquiales y de *compromisarios* por cada pueblo. En cuanto a las municipalidades, el artículo 310 de la Constitución, que preveía la elección de un cuerpo municipal en todo pueblo de más de mil habitantes, no se aplicó

²⁶ Tales informes fueron ordenados por el virrey de Santa Fe, quien envió en 1807 a todos los curas y jueces de Nueva Granada un cuestionario dividido en ocho puntos. Sobre los informes relativos a ciertos pueblos y ciudades de la Audiencia de Quito, cf. Pilar Ponce Leiva (ed.), *Relaciones histórico-geográficas de la Audiencia de Quito, siglos XVI-XIX*, 2 vols., Madrid, 1992.

²⁷ AGI, Lima 475, «Carta del virrey del Perú al Secretario de Estado y del Despacho de Gracia y Justicia» (Lima, 2/2/1813).

²⁸ El número de distritos (*partidos*) de la provincia de Guayaquil se redujo de 11 a 8, lo que transformó el territorio de un conjunto de unidades administrativas más homogéneas.

²⁹ Los distritos electorales de la Audiencia fueron: Quito, Cuenca, Loja, Pasto, Riobamba, Ibarra, Latacunga, Ambato, Los Pastos, Bracamoros, Barbacoas, Alausí, Guaranda y Otavalo (AHN/Q, Gobierno, caja 63, exp. 26-VIII-1813, fol. 19r.).

al conjunto de los territorios de la Audiencia. En efecto, meses antes de la introducción de la nueva carta constitucional, el *cabildo* de Quito, ante las amenazas de subversión, había solicitado al presidente de la misma la suspensión de la elección de los municipios en los pueblos sujetos a su jurisdicción, lo que supuso la suspensión del artículo 310 en la totalidad de los territorios que habían participado en el gobierno revolucionario de 1810-12³⁰. Tal decisión, respondiendo ante todo a la necesidad de garantizar a las élites locales el poder de controlar las tensiones sociales a fin de restaurar el orden público quebrantado por la revolución, desembocó en una situación pareja a la de 1765, cuando la necesidad de apoyarse en grupos locales había conducido a sacrificar algunas de las nuevas medidas políticas. El resultado fue una diferencia considerable entre las áreas rebeldes –toda la sierra septentrional y central de la Audiencia– y las realistas –las provincias de Guayaquil y Cuenca–. Mientras que en estas últimas la aplicación del artículo 310 de la carta ocasionó una profunda fragmentación de los espacios territoriales, en las primeras, por el contrario, las ciudades principales consolidaron su poder sobre el territorio. A este propósito, la elección de la municipalidad constitucional de Quito muestra palmariamente cómo la representación política moderna transformó jerarquías sociales consolidadas en nuevas jerarquías políticas (Ver tabla 2).

En efecto, la elección de su nuevo *ayuntamiento* permitió a la élite local consolidar su poder sobre el distrito rural. Así, todos los pueblos, al elegir a sus propios electores, participaron en la elección de la nueva municipalidad, y la presidencia de las juntas electorales era devuelta a los miembros del *cabildo* y a la oligarquía quiteña, propietaria de haciendas³¹. El poder absoluto de la junta electoral sobre el acceso al sufragio, así como la naturaleza pública del voto, permitieron pues a la élite local ejercer un control directo sobre los procesos electorales. Lamentablemente, no disponemos de las actas electorales de primer y segundo grado para poder verificar si los presidentes de

³⁰ AGI, Quito, 275, n.º 35, «Representación del cabildo de Quito al presidente Montes» (Quito, 18/5/1813).

³¹ Por ejemplo, Andrés Salvador fue nombrado presidente de la junta parroquial de Chilogallo, jurisdicción en la que poseía tres haciendas; José Guarderas fue nombrado presidente de la junta del pueblo de Sangolquí, donde poseía dos haciendas. AHN/Q, Gobierno, caja 63, exp. 26-VIII-1813 «Lista de los presidentes de las juntas electorales de las parroquias de Quito y de sus pueblos» (Quito, 24/8/1813), fols. 3v-4r.

las juntas electorales lograron ser elegidos *compromisarios* o electores parroquiales³², pero los resultados de la elección final nos muestran que, de veinte electos (dos *alcaldes*, quince *regidores*, dos procuradores y un secretario), diez habían presidido juntas parroquiales³³. La inmensa mayoría de los elegidos, además, había participado en la revolución de 1809-12, y ocupado importantes cargos civiles y militares³⁴. Además, fueron elegidos con el consentimiento del presidente Montes, en confirmación del nuevo pacto entre el poder central y el local establecido tras la revolución. Por otro lado, el hecho de que se eligiese a catorce propietarios de haciendas, cuatro abogados y un comerciante, todos criollos, demuestra igualmente hasta qué punto estas elecciones confirmaron a la élite local en su papel de jefes naturales de la sociedad; cosa ésta hecha posible por las prácticas que condicionaban el acceso al voto y, a la vez, por la naturaleza indirecta del sufragio. De hecho, el sistema adoptado por las Cortes para la elección de los *ayuntamientos* era de segundo grado: en cada parroquia (seis urbanas y veintiséis rurales) se elegía un *compromisario* por mayoría relativa; tras lo cual, dichos electores, reunidos en la casa consistorial, elegían por mayoría absoluta a los miembros del consejo municipal. Ahora bien, cabe constatar que buena parte de los *compromisarios* (nueve de treinta y dos) fue finalmente elegida para formar parte del nuevo *ayuntamiento*.

³² A este respecto, subrayemos que los documentos de la época de Cádiz son a menudo incompletos y discontinuos, sobre todo en lo que respecta a las actas electorales. Quizá se trate de una consecuencia del hecho que el periodo en cuestión ha sido enteramente descuidado por la historiografía ecuatoriana; algunos historiadores han llegado incluso a pensar que la constitución liberal española jamás se aplicó en la Audiencia.

³³ AGI, Quito 275, «Elecciones para el ayuntamiento constitucional de Quito» (Quito, 5/9/1813).

³⁴ Según un muy conocido informe del procurador de la Audiencia, que contiene una detallada lista de cuantos habían tomado parte en el gobierno revolucionario y de los cargos en él ocupados, quince de los electos habían sido calificados de *insurgentes*, uno de *realista* y uno de *indiferente*. AGI, Quito 257, «Informe del procurador de Quito de los empleados y más personas implicadas en la rebelión» (Quito, 20/5/1813).

Tabla 2: Los electos de la primera municipalidad constitucional de Quito (1813)

| Electos en 1813 | Cargos 1809-12 | Profesión de Junta | Cargos en parroquial | Presidente | Elector |
|-----------------------|----------------|---------------------------------|--|------------|---------|
| Marqués de Solanda | Alcalde | | Representante de la nobleza en la junta de 1809 | | |
| Manuel Larrea | Alcalde | | Representante en las dos juntas | San Blas | x |
| Marqués de Miraflores | Regidor | Abogado | Miembro del Senado en 1809 y del poder ejecutivo en 1810 | San Roque | x |
| Joaquín Tinajero | Regidor | | Comisario de guerra | | |
| Mariano Bustamante | Regidor | | Regidor del cabildo de Quito | Yaruquí | x |
| Antonio Aguirre | Regidor | | | Pintag | |
| Gabriel Álvarez | Regidor | | | Tumbaco | |
| José Barba | Regidor | | Corregidor de Latacunga | Machali | |
| Joaquín Zaldumbide | Regidor | Militar (Capitán de Caballería) | Coronel de la Falange | | x |
| Joaquín Lazo | Regidor | | | | |
| José Guarderas | Regidor | | | Sangolquí | |
| Juan Donoso | Regidor | | Representante en la junta de 1810 | Zambiza | |
| Antonio Salvador | Regidor | | Capitán del barrio de San Roque | | |

| | | | | | |
|-----------------------------|------------|-------------|---|--------------|---|
| José de la Peña | Regidor | | | | x |
| Melchor Benavides | Regidor | | Representante en las dos juntas | Amaguaña | |
| Bernardo Román | Regidor | | Capitán de las tropas revolucionarias | | |
| Mariano Bermudes | Regidor | Comerciante | Cónsul del tribunal de comercio | Guapulo | |
| Mariano Merizalde | Regidor | | Miembro del Senado en 1809 y representante en 1810 | Santa Prisca | |
| Bernardo de León y Carcelén | Procurador | Abogado | Miembro del Senado en 1809 y procurador del cabildo en 1819 | Cotacallo | |
| José María Tejada | Procurador | Abogado | Capitán de la Falange | | |

La participación de la mayoría de los electos en la revolución de 1809-12 les había dado acceso a importantes cargos burocráticos y militares, por medio de los cuales adquirieron un gran poder para movilizar a las masas, y ello jugó un papel estratégico en su elección en 1813. En el caso de algunos electores parroquiales pertenecientes al sector eclesiástico urbano especialmente³⁵, debido al importante rol de mediación desempeñado durante la rebelión entre los grupos populares y la élite dirigente. Se observa además una clara correspondencia entre quienes habían ocupado el cargo de «capitanes de barrio» y de «tribunos de la plebe» y los electores parroquiales: ambos, abogados o burócratas en su mayoría, habían salido de las clases medias urbanas. Así, a pesar de la inexistencia de las correspondientes actas electorales, que nos priva del conocimiento del origen de los electores, cabe ciertamente suponer que dichos actores fueron elegidos verosímelmente en las parroquias urbanas de San Blas, San Sebastián y San

³⁵ En la lista de electores parroquiales había, en efecto, cinco miembros del *cabildo* eclesiástico, así como el cura de Santa Bárbara. Salvo uno, todos los demás habían participado activamente en la rebelión.

Roque, las más activas durante la revuelta y de población mayoritariamente india y mestiza, y en las parroquias rurales más cercanas a la ciudad, en razón de los estrechos vínculos que mantenían con el espacio urbano. Por otra parte, cabe asimismo suponer que los representantes del sector eclesiástico fueron elegidos en las parroquias urbanas del centro (Sagrario, Santa Bárbara y San Marcos), de población más rica y menos inestable, y que las parroquias rurales más distantes de la ciudad eligieran propietarios agrícolas. La naturaleza indirecta del sufragio permitió pues articular medios sociales y territoriales distintos, y subordinarlos a una nueva jerarquía política, lo que a la postre dio lugar a la homologación de las antiguas jerarquías sociales.

El mismo resultado se produjo en otras ciudades americanas, como algunos estudios sobre las elecciones de las municipalidades constitucionales urbanas lo han demostrado³⁶. En todos esos casos, por tanto, las elecciones no comportaron grandes cambios, dado que las élites ya con anterioridad detentaban el monopolio de los cargos municipales. La verdadera novedad reside por consiguiente más bien en el hecho de que el poder político de las mismas no derivaba únicamente del orden social, sino también de su capacidad de movilización política. Desde este punto de vista, no se percibió el modelo liberal como una amenaza para la élite criolla, sino al contrario, como un modo de consolidar su tradicional autonomismo. Empero, cabe observar una diferencia digna de consideración entre los casos de Guayaquil, México y otras ciudades americanas, y el de Quito. Allí, al igual que en otras ciudades de la Sierra central y septentrional de la Audiencia (Ibarra, Otavalo, Latacunga, Ambato, Riobamba y Guaranda), el nuevo *ayuntamiento* se convirtió en efecto en el representante no sólo del espacio urbano, sino asimismo del campo; ello condujo a una consolidación de la imagen del municipio como representante del orden territorial urbano-rural, tal y como había aparecido desde época colonial y se había consolidado a lo largo de la primera fase de la crisis del imperio. Sin embargo, también se constata un cambio de importancia

³⁶ Cf. el caso de México y de ciertas ciudades del Yucatán. Para el primero, cf. Antonio Annino, «Pratiche creole e liberalismo nella crisi dello spazio urbano coloniale. Il 29 Novembre a Città del México», *Quaderni Storici*, n.º 69, Bolonia, 1988, págs. 727-761; «Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos, 1812-1821», op. cit. Para el caso yucateca, cf. Marco Bellingeri, «Las ambigüedades del voto en Yucatán. Representación y gobierno en una formación interétnica, 1812-1829», en A. Annino [dir.], *Historia de las elecciones en Iberoamérica*, op. cit., págs. 227-290.

en relación con el pasado, puesto que en 1813 ya no son ni el *cabildo* ni las corporaciones urbanas los que nombran a su representante, sino todos los grupos territoriales del distrito, de acuerdo con un mecanismo de participación por lo demás ya parcialmente introducido por el gobierno rebelde. Este último, en efecto, como se vio, había hecho participar a ciertos pueblos en el proceso electoral desarrollado para el nombramiento de los representantes a la junta de Quito, al objeto de recompensarlos por su labor en la guerra contra los realistas³⁷.

3. Un neo-sincretismo político

Los más recientes estudios historiográficos sobre los sistemas electorales de la época liberal han puesto en evidencia la intensidad y riqueza particulares del intercambio entonces existente entre las realidades representativas del Antiguo Régimen y los modelos constitucionales³⁸. Los procedimientos adoptados por los constituyentes, en efecto, favorecieron a menudo la dimensión comunitaria de los procesos electorales, pues el voto en asamblea y la inexistencia de oferta electoral, entre otros, frenaban la individualización del sufragio y tendían a limitar la competencia a un ámbito muy restringido. Uno de los aspectos que apareció como central en numerosas regiones europeas fue la naturaleza colectiva de las prácticas electorales: la construcción de la representación liberal se efectuaba movilizándose a los electores de manera colectiva, haciendo referencia a su posición social o a su identidad, a los vínculos endógenos que garantizaban su lealtad hacia un partido o a un notable particular. El estudio de algunos casos puede ayudarnos por tanto a comprender el modo en el que las comunidades

³⁷ Subrayemos, por ejemplo, el caso de Guaranda, donde incluso los caciques indios y algunos curas llegaron a participar, en tanto que representantes de los pueblos del distrito, junto con el *corregidor* en la elección del representante a la junta revolucionaria. Todavía se trataba de un tipo de representación proporcional y corporativa, pero la gran novedad respecto del pasado residía en el hecho de que la representación no coincidía ya solamente con la de la cabeza de partido. AHN/Q, Fondo Especial, caja 245, lib. 612, doc. 13017.

³⁸ Cf. el estudio de P. Gueniffey sobre las elecciones durante la época revolucionaria; el volumen dirigido por R. Romanelli y A. Annino, «Notabili, elettori, elezioni. Rappresentanza e controllo elettorale nello 800», *Quaderni Storici*, n.º 69, 1988; el libro coordinado por A. Annino sobre las elecciones ibero-americanas en el siglo XIX, *Historia de las elecciones en Iberoamérica*, op. cit.

locales modelaron las prácticas electorales o, por decirlo de otra manera, cómo los valores colectivos de los grupos territoriales llegaron a articularse con los valores propios del sistema representativo.

Ciertos recursos y el análisis de los sufragios expresados en algunas parroquias demuestran que una de las prácticas más utilizadas por las jerarquías locales al objeto de ejercer un mayor control sobre el voto fue la difusión de *papeletas*, es decir, de listas de electores que los votantes recibían antes de la elección³⁹. El votante daba el papel al secretario de la junta electoral, que lo copiaba en el registro. Esa propaganda informal no estaba prevista por las leyes, mas tampoco prohibida, pues la naturaleza pública del sufragio legitimaba implícitamente dicha práctica. A veces, incluso los bandos mismos que convocaban a los ciudadanos a votar ordenaban ir con las listas ya rellenas:

Se ordena y manda que cada ciudadano de toda clase ha de traer su papelito en que costen los nueve electores para la creación de cabildo, como lo tiene ordenado la constitución de la monarquía⁴⁰.

En este caso particular —el del pueblo de Cañar, en el distrito de Cuenca—, la difusión de *papeletas* fue una práctica utilizada por el *alcalde* de la ciudad en el conflicto que le enfrentaba al *teniente letrado*. Habida cuenta de que la naturaleza pública del voto permitía a las autoridades naturales ejercitar su ascendencia sobre la sociedad local, contraviniendo así el proceso de individualización del sufragio, la razón que impulsó a los constituyentes a optar pese a todo por el voto público hay que buscarla en determinados pensadores de la época, que, como Montesquieu, lo consideraban una ley fundamental de la democracia, vale decir, de un régimen político no fuertemente censitario. En

³⁹ En algunos documentos pueden encontrarse ejemplares de estas *papeletas*, unos trocitos de papel en el que se indicaban los nombres de las personas a elegir. He aquí un ejemplo del pueblo de San Juan del Valle (Cuenca), distribuido por el cura a los sufragantes: «nombro por electores: al señor doctor don Caitano Cordoba, don Carlos Cordoba, don José Manuel Castro, don Pedro Peñafiel, don José Castro, don Francisco Zegarra, don Martino Illescas, don José Segara, don Marcelino Peñafiel, don Tomás de Loja, don Juan Manuel Calle, don Tomás Cobos». AHN/Q, Fondo Especial, caja 236, lib. 590, doc. 12.796, «Expediente que contiene la representación de los regidores del pueblo de San Juan del Valle solicitando al tribunal de la audiencia declare nulas las elecciones municipales en dicho pueblo» (Cuenca, 24/12/1821), fols. 226-232.

⁴⁰ AHN/Q, Oficios, caja 115, exp. 26-XII-1813, «Auto del comisionado del alcalde constitucional de Cuenca sobre convocatoria de elecciones para la creación del ayuntamiento del pueblo de Cañar» (Cañar, 24/6/1813), fol. 12r.

tal contexto, el voto público constituía un importante contrapeso al peligro de una decisión irracional; el voto secreto, por el contrario, era considerado como un medio subversivo, puesto que consagraba el poder del número, o sea, el de los más pobres y menos sabios⁴¹.

Un segundo sistema de control del voto consistía en hacer aprender de memoria a los votantes la lista de electores, que luego debían recitar ante el secretario⁴². Ese método era más simple que el de las *papeletas*, pues no implicaba un largo trabajo de preparación y organización. Por último, un tercer sistema, aún más simple, era el de hacer votar únicamente a ciertas personas —por ejemplo, las *principales* en el caso de una parroquia india—, y desfilar a las demás para confirmar la lista ya registrada, aunque fuera mediante un simple gesto. En el caso de Juncal, un anejo del pueblo de Cañar, en ocasión de las elecciones a la municipalidad local sólo se entregó la lista a los miembros del *cabildo* indio, mientras que el voto de los demás se limitó a confirmar el de éstos⁴³. Resulta evidente, empero, que este último método no podía ser utilizado sino por autoridades con un control considerable sobre la comunidad.

En las juntas parroquiales el voto nunca fue considerado como un derecho individual, sino más bien como un deber colectivo que cumplir en obediencia a las jerarquías existentes. El tejido de las relaciones sociales, compuesto de vínculos de solidaridad y dependencia, implicaba la reciprocidad y el patronazgo, e inducía al mismo tiempo a la formación de facciones. La «libre elección» seguía siendo posible en teoría, pero tenía poco sentido en un universo mental y cultural en el que las solidaridades comunales o familiares aún constituían valores muy sentidos. Los individuos eran a menudo conscientes de formar parte de tales redes, y consideraban este hecho como natural, según lo demuestra el caso de Guano, pueblo del distrito de Riobamba. Allí, el *teniente gobernador* anuló las elecciones al consejo municipal de la ciudad al no ser residente en el *pueblo* el secretario nombrado. Los propios habitantes del pueblo afirmaron entonces que

⁴¹ Al respecto, cf. Patrice Gueniffey, op. cit., págs. 284-286.

⁴² AHN/Q, Oficios, caja 115, exp. 20-VI-1813: «(los ciudadanos) fueron votando por los nueve electores que cupieron a esta parroquia por listas que trajeron firmadas de sus propios nombres, y más ciudadanos que fueron votando en voz; las cuales se fueron asentando y custodiando; en lista ascendieron a doce y en voz ascendieron a más de 50».

⁴³ AHN/Q, Oficios, caja 115, exp. 26-XII-1813, «Acta electoral de Cañar» (Cañar, 19/12/1813), fols. 22r-32r.

dicha anulación se debía en realidad a un conflicto entre el cura, nombrado elector, y el gobernador, y en consecuencia pidieron al presidente de la Audiencia que no se anulara la elección, pues dada la influencia del cura sobre el pueblo, una nueva votación conduciría al mismo resultado⁴⁴. Los notables disputaban, pues, en cada comunidad por la conquista de un poder que la mayoría les reconocía, a cambio de una protección y/o de beneficios materiales o simbólicos. La manipulación de los votos u otras prácticas, que hoy nos parecen ilícitas, no se percibían por entonces como intolerables atentados a la libertad y a los derechos de los ciudadanos, sino más bien como medios para conciliar preocupaciones y necesidades diferentes.

Un caso muy bien estudiado, en el que las elecciones engendraron un auténtico conflicto entre facciones opuestas, es el de Loja⁴⁵. Hacía varios años que la escena política estaba dominada por el *corregidor* de la ciudad, que gobernaba merced al apoyo de una sólida red clientelar. La facción opuesta estaba conducida por el *alcalde*, Manuel Xaramillo Celi, que podía contar con el apoyo del *cabildo* y de la comunidad de los dominicos. Estos últimos, excluidos desde hacía veinte años del control de los recursos económicos de la región⁴⁶, encontraron en el nuevo sistema electoral la ocasión de restablecer su supremacía. Así, cuando la ciudad recibió en 1813 las instrucciones del presidente de la Audiencia para organizar las elecciones municipales, el *alcalde* aprovechó la ausencia del *corregidor*, ocupado en la recolección de la quina, para reunir al consejo municipal y convocar un *cabildo abierto*, a fin de informar a los habitantes de las elecciones y distribuir listas de electores, que él mismo había preparado excluyendo a la mayor parte de quienes en teoría tenían derecho a voto. Mas, vuelto a la ciudad, el *corregidor* deshizo el golpe e hizo arrestar al *alcalde*, posponiendo las elecciones para fin de año. El proyecto de los notables, consistente en desembarazarse del *corregidor* sirviéndose de las elecciones para manipular al electorado, fracasó definitivamente ante el veredicto de las urnas, al cuidarse su enemigo de defi-

⁴⁴ AHN/Q, Fondo Especial, caja 205, lib. 05, doc. 92, «Informe de los vecinos de Guano al presidente de la Audiencia sobre elecciones» (Guano, 17/12/1814).

⁴⁵ Cf. Marie-Danielle Demélas, «Las primeras elecciones en los pueblos andinos», en A. Annino (ed.), *Historia de las elecciones*, op. cit., págs. 298-313.

⁴⁶ El *corregidor* controlaba en efecto toda la producción de quina, uno de los recursos más importantes de la región, de la que sacaba beneficios considerables en detrimento del monopolio estatal (cf. Demélas, «Las primeras...», cit., op. cit.).

nir un muy amplio cuerpo electoral, que incluía a indios y mestizos. El *corregidor*, además, hizo integrar en la circunscripción de Loja dos parroquias rurales –San Sebastián y San Juan del Valle⁴⁷– habitadas casi exclusivamente por indios, lo que trastocó por completo la composición del cuerpo electoral. En efecto, en tanto un censo de 1814 establecía que en Loja vivían 2558 blancos (criollos y mestizos) y 30 indios, San Sebastián y San Juan contaban con 2596 habitantes, todos indios⁴⁸. En tal modo, so pretexto de interpretar la constitución de la manera más democrática posible, el *corregidor* utilizó los pueblos indios como un electorado a su servicio:

El objeto de la cavilación es comprender en el vecindario de Loja los dos pueblos de indios a ella inmediatos de San Sebastián y San Juan del Valle para buscar en la estupidez y rudeza de los indios lo que es imposible conseguir de un pueblo que tiene las luces suficientes para no dejarse alucinar de los mismos que procuran su ruina y opresión⁴⁹.

Sin embargo, las elecciones, favorables al *corregidor*, fueron anuladas nuevamente a raíz de las denuncias de manipulación, corrupción e ilegalidad hechas por la facción opuesta; lo que hizo que Loja hubiese de esperar hasta la primavera de 1814 para lograr elegir de manera regular su municipio constitucional, bajo el control de un delegado del presidente de la Audiencia.

En realidad, dados los vínculos de solidaridad y dependencia característicos de este tipo de sociedad, no cabe considerar las elecciones municipales de Loja como un caso de manipulación del electorado indio. Es un error frecuente considerar al segmento indio como un sujeto pasivo en los nuevos procesos representativos, cuando en realidad tuvo una participación activa en las elecciones. En el

⁴⁷ «Los que se llaman pueblos de San Sebastián y San Juan del Valle, son parroquias de la misma ciudad, y ninguno que la conozca podrán informar que sean sólo inmediatas, sino contiguas y unidas a ella de modo que los indios que les pertenecen habitan hasta en las casas de la Plaza Mayor». AHN/Q, Gobierno, caja 63, exp. 10-VIII-1813, «Informe de José Agustín Celi» (Cuenca, 17/7/1813).

⁴⁸ Martin Minchom, «The Making of a White Province: Demographic Movement and Ethnic Transformation in the South of the Audiencia of Quito (1670-1830)», *Bulletin de l'Institut Français d'Etudes Andines*, Lima, 1983, n.º 3-4, págs. 23-39; citado por Demélas, «Las primeras...», cit.

⁴⁹ AHN/Q, Gobierno, caja 63, exp. 18-V-1813, «Oficio de Manuel Xaramillo Celi» (Loja, 11/7/1813), fols. 8r-83v.

caso de Loja, por ejemplo, la utilización de las dos parroquias indias por el *corregidor* comportó a cambio la elección de tres *regidores* indios en el seno del consejo municipal de la ciudad⁵⁰. La representación liberal dio pues a los indios la posibilidad de establecer con el Estado una nueva relación institucional luego de ser abolidas las *repúblicas de indios*. Al contrario de la élite municipal, que había excluido a una gran parte de los ciudadanos activos del sufragio, el *corregidor* sí había comprendido que la conquista del poder político no dependía ya sólo del estatuto social, sino también de las capacidades de movilización; y es que, en efecto, el liberalismo de las Cortes de Cádiz no había introducido un sistema censitario, sino un sistema abierto en el que la representación de los notables debía basarse en una relación concreta con la comunidad, organización natural y fundamental de la sociedad.

Con todo, y a pesar de su activa participación en las elecciones durante la época liberal, los indios no fueron elegidos para los grados más altos de la escala electoral, como lo muestra el caso de la Audiencia, en la que la elección de candidatos indios se detenía normalmente en el rango de elector parroquial o de miembro del consejo municipal⁵¹. Por lo mismo, los indios elegidos casi nunca eran los del *común*, sino los caciques, los gobernadores, aquéllos que habían ocupado cargos en el *cabildo* indio o en la administración tributaria, por el hecho de que el resultado de la elección dependía de la capacidad de los candidatos para articular medios territoriales distintos, como las *parcialidades* de una comunidad o los anejos de un pueblo. La inclusión de los indios en la ciudadanía activa tuvo por efecto consolidar el poder de las autoridades étnicas, a las que las elecciones conferían una nueva legitimidad política. Mas la participación india en el nuevo sistema representativo tenía también un objetivo más concreto: la defensa de sus estructuras comunitarias, que en lo sucesivo no gozarían ya del sostén de las instituciones. El régimen liberal, en efecto, había abolido la antigua *república de indios* al objeto de transformar al indio

⁵⁰ AHN/Q, Gobierno, caja 64, exp. 7-XII-1813.

⁵¹ Las condiciones para ser elegido eran muy amplias: se requería ser ciudadano, tener 25 años, ser *vecino* o residir en la parroquia –en el caso de los electores parroquiales–, en el *partido* –para las elecciones de *partido*–, en el pueblo o la ciudad para los consejeros municipales. Y los diputados a Cortes, además, debían tener una «renta anual proporcional, proveniente de bienes propios» (cf. arts. 45, 75, 92 y 317 de la Constitución de Cádiz).

en un ciudadano igual a los demás miembros de la comunidad nacional; finalidad ésa en correspondencia con la formación de municipalidades constitucionales en todos los pueblos con más de mil habitantes, pues los cargos podían ser desempeñados tanto por los blancos como por los indios. Sin embargo, el nuevo sistema no llegó a debilitar de manera lineal el poder de los señores étnicos y de la estructura comunitaria. En algunos casos, otros grupos sociales lograron conquistar los cargos, y excluyeron por completo a los indios de los consejos municipales, mientras que en otros los indios consiguieron adaptarse al sistema constitucional y hacerse elegir en las municipalidades, utilizando los mecanismos de la nueva representación en defensa de su propia organización política y social.

Gualaceo, en el distrito de Cuenca, representa uno de esos casos en los que, al ser excluidos por completo de la nueva municipalidad del pueblo, las antiguas autoridades étnicas perdieron muchas de sus funciones. Se trataba de un antiguo *pueblo*, fundado en el siglo XVI, en el que el poder de los linajes de caciques todavía era considerable. Además, y a pesar de la fuerte presencia india, la composición de la población había cambiado en el curso de los siglos XVII y XVIII, debido a la llegada de numerosos blancos y mestizos; y eso había engendrado, al igual que en otros pueblos de los valles centrales del distrito, el desarrollo de un sistema agrícola basado en la micropropiedad. Las elecciones municipales dieron a tales grupos, por vez primera, la posibilidad de ejercer un poder jurisdiccional sobre el territorio. Los caciques de Gualaceo escribieron entonces al abogado protector, requiriendo el cese de los abusos de los nuevos *alcaldes*, quienes no habían respetado las reglas constitucionales al impedir a los indios su participación en las elecciones, prohibirles el acceso a sus puestos tradicionales en la iglesia y en las fiestas, y cometiendo además todo tipo de abusos, aprovechándose de su poder para constreñir a los indios del pueblo a prestarles múltiples servicios personales o para apropiarse de sus tierras⁵².

Como los antedichos no tienen motivo alguno para beneficiarnos; sólo aspiran al suyo negándonos nuestro dominio absoluto y la dependencia que debemos tener como oriundos, nativos, feligreses, y caciques principales primogénitos de dicho pueblo. Pues, amás de negarnos los asientos en la iglesia, por consiguiente escuran dar-

⁵² AHN/Q, Indígenas, caja 161, exp. 17-VI-1813, fols. 1-2.

nos la paz debida en el señor; tan circunstanciadamente que en el día de *Corpus Christi* que acaba de pasar no sólo seguitó el guión, sino que con el escándalo del pueblo se omitió la procesión de imágenes y últimamente se negaron en dar descanso al Santísimo Sacramento en los altares que al efecto se hallaban compuestos: expresandonos que ya no teníamos intervención alguna en aquellas funciones, sino tan solamente para subyugarnos a su servicio y contribuirles todas las pensiones a que los obligan⁵³.

Por otra parte, la insistencia con la que los caciques de Gualaceo denuncian la privación de que eran objeto por parte de los nuevos *alcaldes* respecto de los roles tradicionalmente desempeñados durante las fiestas públicas demuestra de manera neta la importancia de las mismas en la reproducción del poder político. En este pueblo, pues, la instauración del municipio había sustraído a los caciques indios el patronazgo de las ceremonias religiosas, que como las demás funciones pasaron a manos de los nuevos electos. Notemos sin embargo que los indios no fueron por entero excluidos del consejo municipal, puesto que dos de ellos —perceptor de tributos, uno, y organista de la iglesia el otro— fueron elegidos *regidores*. Ahora bien, el hecho de que el escrito del cacique precisase que se trataba de dos miembros de la clientela del *alcalde* constitucional Manuel Davila nos muestra que, tras los conflictos electorales, se libraban a menudo conflictos entre los linajes tradicionales y otras autoridades indias, cuya legitimidad no derivaba de su estatus nobiliar, sino del hecho de haber trabajado para el Estado o para la Iglesia.

El caso del *corregimiento* de Cuenca es a este respecto de gran importancia, dado que la crisis de las autoridades étnicas tradicionales estuvo estrechamente ligada al proceso de fragmentación territorial del espacio indio y a la fuerte expansión de los *cabildos de indios* a lo largo del siglo XVIII, tal y como las investigaciones de Jacques Poloni al respecto han demostrado fehacientemente⁵⁴. Se da, por tanto, una cierta continuidad entre este proceso, lo que sucedía en la región y la aplicación de la Constitución de Cádiz, cuando el plan del

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ J. Poloni muestra que a lo largo del siglo XVIII *cabildos de indios* fueron establecidos incluso en los anejos, abriendo el acceso a los cargos para los *principales* y provocando la ruptura de las jerarquías territoriales de los caciques hereditarios (J. Poloni-Simard, *Le mosaïque indienne. Mobilité, stratification sociale et métissage dans le corregimiento de Cuenca du XVI^e au XVIII^e siècle*, Paris, 2000, págs. 364-380).

teniente letrado previó la formación de 242 *ayuntamientos* constitucionales⁵⁵. Una parte de los mismos, en efecto, correspondían a los nuevos *cabildos de indios*, establecidos durante el siglo XVIII. Se comprende así la razón por la cual muchos de los pueblos principales, en manos de linajes tradicionales deseosos de recuperar su control sobre los antiguos espacios, se opusieron al plan del teniente⁵⁶. Esa reacción de las autoridades tradicionales es particularmente evidente en el caso de la parroquia de Sidcay, donde el cacique pretendió la abolición de la nueva municipalidad constitucional en razón de que el pueblo era un antiguo anejo de la parroquia urbana de San Blas (Cuenca). La petición fue entonces apoyada por el *alcalde* de Cuenca, que aspiraba así a reconquistar el control jurisdiccional sobre los pueblos en torno a la ciudad; mas se topó en cambio con la oposición de los habitantes, indios y blancos, de la parroquia, que sí deseaban el mantenimiento de su *ayuntamiento*: y que fueron quienes, al final, ganaron la causa⁵⁷.

En los casos en los que los indios lograron controlar las elecciones municipales, el reparto de los electos respetaba generalmente la división territorial del pueblo, habida cuenta de que cada *anejo* o *parcialidad* tenía su representante en el consejo municipal. El resultado de la elección de Montecristi (Guayaquil) lo muestra con claridad: en tanto el *alcalde* provenía del pueblo principal, los cuatro *regidores* fueron repartidos con el anejo de Charapoto, al que correspondían dos electos⁵⁸. Naturalmente, dicho resultado no surgía directamente de las urnas, sino de las negociaciones previas a la consulta electoral. Los indios reinterpretarían por tanto las elecciones a partir de las experiencias y prácticas colectivas tradicionales, en cuanto cada *parcialidad* del pueblo poseía por lo general su propio representante, incluso en los antiguos *cabildos de indios*.

Así pues, el primer periodo liberal nos ha mostrado que el nuevo sistema electoral, al delegar en las sociedades locales una serie de

⁵⁵ Cf. cap. V, par. 3.

⁵⁶ Cf. por ejemplo la reacción del *cabildo* de Cañar, que escribía al *alcalde* de Cuenca que no podía establecer todos los municipios previstos por el plan del *teniente* (cuarenta y nueve), porque en la mayoría de los casos no se trataba más que «de *hatos*, estancias o haciendas en las que no vivían sino indios *conciertos*». AGI, Quito 388, doc. N.º 4, «Oficio del cabildo de Cañar al alcalde primero de Cuenca» (Cañar, 17/7/1813).

⁵⁷ AHN/Q, Indígenas, caja 161, exp. 7-XII-1813.

⁵⁸ AHG EJP exp. 2751 «Juan Achundia, alcalde de Montecristi contra los fraudes luego de la elección de Euseño Santana».

funciones importantes, abrió nuevos espacios de libertad a un conjunto muy diversificado de actores. En unos casos, las elecciones favorecieron la consolidación de las jerarquías sociales tradicionales –tal fue, por ejemplo, el del *ayuntamiento* de Quito, donde los notables lograron ser elegidos–, mientras que en otros, por el contrario, favorecieron a nuevos grupos sociales, que nunca antes habían gozado de poderes jurisdiccionales, como era el caso de los pequeños propietarios, de los indios que no descendían de la antigua nobleza o de toda una serie de funcionarios subalternos, tanto blancos como mestizos. Pero, cualquiera que fuese la situación, el nuevo sistema de representación nunca favoreció la individualización del voto, ya que la intervención de los votantes tenía por función atestar la dignidad de un candidato –sobre el que ya se habían llegado a un acuerdo– y no la de designar a un representante en el sentido moderno del término.

El análisis de los actos electorales de la segunda fase de Cádiz (1820-22) confirma esos primeros resultados, y a veces hasta aumentó la fragmentación territorial, al menos en apariencia; ése fue el caso, el más importante al respecto, de Quito; la aplicación del artículo 305 sobre el conjunto del territorio de la Audiencia le hizo perder una buena parte de su poder sobre su espacio rural. Si en 1813-14 los electores elegidos por las parroquias urbanas y rurales pertenecían a la élite capitalina, en 1821-22, por el contrario, las elecciones en los pueblos arrojaron resultados sensiblemente diferentes⁵⁹, ya se tratase de las elecciones a Cortes, que se celebraron en octubre de 1821, o de la elección de los *ayuntamientos* constitucionales, que se desarrollaron entre diciembre de 1821 y enero de 1822; los electores parroquiales y consejeros municipales elegidos entonces no fueron ya los grandes propietarios, sino miembros de la élite india, pequeños y medios propietarios agrícolas e incluso funcionarios de bajo rango, vale decir: los grupos rurales intermedios.

Las elecciones en el distrito de la capital confirman que los indios participaron activamente en los procesos representativos, y que el resultado de dicha implicación supuso una consolidación de la auto-

⁵⁹ AHM/Q, Miscelaneos, vol. 22, inv. 0025, «Elecciones parroquiales para representantes en Cortes y Junta Provincial» (octubre de 1821); AHM/Q, Miscelaneos, «Electores 1822», inv. 00009 «Elecciones para los ayuntamientos constitucionales de los pueblos del distrito de Quito» (enero de 1822). Estas últimas actas se hallan mezcladas con las concernientes a las elecciones del nuevo congreso colombiano del mes de agosto.

nomía comunitaria. Así, en el pueblo de Conocoto, con ocasión de las elecciones municipales, ocho de cada nueve electores fueron indios, representantes de cuatro *parcialidades* diferentes, mientras que en Alangasí varios de los electores elegidos habían sido miembros del antiguo *cabildo* indio, que sin embargo habría debido desaparecer tras la aplicación del nuevo régimen. En realidad, las estructuras indias no desaparecieron, sino que intentaron adaptarse al nuevo sistema para preservar su control sobre los recursos del pueblo, al estar éstos en lo sucesivo sujetos a la administración de los nuevos municipios liberales. Resulta por tanto verosímil que, en la elección de los nuevos consejeros municipales, se haya hecho uso en Alangasí de las mismas prácticas que de siempre se utilizaron en las elecciones del antiguo *cabildo de indios*. Semejante hipótesis se confirma por el hecho de que, en numerosos casos, la elección parroquial fue proclamada por «unanidad de votos», lo que transformaba bien a las claras el sufragio de época liberal en un acto simbólico tradicional, que tenía por función confirmar la cohesión de la comunidad en torno de un candidato elegido de antemano. Cabe, pues, concluir que gracias a determinados mecanismos del sistema representativo, y a la distancia tanto física como política que separaba a las sociedades americanas de las instituciones representativas de la nación, la generalización de las elecciones fue percibida como un instrumento para consolidar la tradicional autonomía comunitaria.

4. La frontera móvil

La introducción de la representación política moderna en los territorios de la Audiencia no favoreció el proceso de construcción de la nación ni el de una soberanía única y centralizada. Como en otras partes de la América hispana, se asistió, en efecto, a un proceso de apropiación del nuevo modelo liberal, redefinido localmente en función de los valores y códigos culturales en vigor en las comunidades concernidas. Este proceso, particularmente radical, comparado con otros contextos, fue consecuencia del hecho de que la representación política como, y sobre todo el sufragio ampliado, fueron introducidos en América no sólo de manera precoz, sino también en ausencia de un contexto estatal fuerte, capaz de controlar las relaciones entre el voto y sus lógicas institucionales. A pesar de eso numerosos países, inde-

pendizados ya de España, adoptaron el sistema representativo de la Constitución de 1812.

En el seno de la Audiencia, la fuerte influencia del modelo electoral de Cádiz queda demostrada por el gobierno independiente de Guayaquil (1820-22)⁶⁰, que al socaire de la carta de 1812 estableció un sufragio muy amplio:

Sean admitidos a la elección todos aquellos cabezas de familia (a excepción de los esclavos) que sean vecinos del Partido o que actualmente residan, se entiende que todo sujeto de algún carácter, que no concurra debe ser recensado, y tenido por sospechoso en las actuales circunstancias⁶¹.

En Guayaquil, pues, el derecho al voto se fundaba asimismo en el concepto de *vecindad*, tomado en un sentido netamente más amplio que en el caso de la constitución liberal española, puesto que no excluía a las *castas* del mismo —negros, mulatos y todos los de origen africano—, sino únicamente a la categoría de los esclavos. Ello suponía una considerable extensión del sufragio, habida cuenta del elevado número de negros y mulatos libres que vivían en la provincia⁶². El número de esclavos empezó a disminuir a comienzos del siglo XIX, cuando la fuerte inmigración de indios y mestizos desde la sierra, a causa de la crisis económica que la zona conoció durante el siglo XVIII, hizo menos necesaria la importación de esclavos. Los grandes propietarios de la costa se decantaban por los jornaleros antes que por los esclavos, por lo que muchos de éstos adquirieron entonces la libertad y se convirtieron en trabajadores asalariados o pequeños propietarios. La revolución de Guayaquil ofreció pues la posibilidad de integrar a los negros y los mulatos en el cuerpo electoral de la provincia, dado que en su mayoría satisfacían las condiciones de *vecindad*: formaban parte de las milicias, eran padres de familia y trabajaban como artesanos o agricultores. Al igual que para los indios, cuyo número había aumentado considerablemente, el acceso al voto fue relativa-

⁶⁰ Cf. cap. I, par. IV.

⁶¹ «Convocatoria al primer colegio electoral», art. 6.º (Guayaquil, 10/10/1820), in: «Documentos de la independencia», op. cit., págs. 74-75.

⁶² Basádonos en un censo de 1790, los *pardos* (negros y mulatos libres) de la provincia de Guayaquil constituían el 45% de la población, mientras que los esclavos sólo el 5,8%. Cf. M. T. Hamerly, op. cit., págs. 102-105.

mente fácil para los negros en la región costera, donde, contrariamente a cuanto sucedía en la sierra centro-septentrional, el fenómeno del peonaje (*concertaje*) estaba poco desarrollado y los indios trabajaban por lo general de jornaleros, artesanos o pescadores, cuando no se habían convertido en pequeños propietarios⁶³.

El gobierno revolucionario de Cuenca⁶⁴, por el contrario, no adoptó un sistema representativo moderno, sino un sistema de tipo corporativo, en el que las corporaciones de la ciudad y de los pueblos elegían a los representantes del Consejo de la Nación. Por otra parte, el Plan de Gobierno no establecía ninguna condición de acceso al voto ni ningún procedimiento, precisando tan sólo que el diputado debía ser elegido por mayoría absoluta. Las actas para la elección del Consejo muestran pues la dificultad que tuvo la revolución liberal en crear un espacio político moderno en un ambiente muy tradicional desde un punto de vista cultural y mental; y en organizar la intervención de individuos iguales en el marco de una sociedad orgánica —en la cual los derechos y deberes de cada uno dependen del lugar que ocupa en una jerarquía social formada por cuerpos distintos—. En efecto, los nuevos electos fueron *tenientes pedáneos*, curas, *alcaldes*, milicianos o incluso gobernadores indios, es decir, autoridades percibidas como naturales por las comunidades locales⁶⁵. Además, los indios, por ejemplo, participaban en las elecciones respetando las jerarquías de la antigua república de indios: los gobernadores votaban primero, luego los caciques, seguidos por los miembros del *cabildo de indios*, los *mandones* y los *principales*.

El gobernador de naturales, los alcaldes mayores y demás mandones eligieron al mismo señor comisionado teniente de este pueblo, don Antonio Moreno, y todos los vecinos que se hallaron presentes cada uno de por sí y a una voz, dieron su voto al mismo señor don Antonio Moreno en pluralidad y generalmente para diputado del Consejo de Sanción para la capital de la ciudad de Cuenca⁶⁶.

⁶³ M. T. Hamerly, op. cit., págs. 102-105.

⁶⁴ Cf. cap. I, par. IV.

⁶⁵ «Actas de las elecciones de diputados del plan de gobierno de la provincia libre e independiente de Cuenca», *Revista del Archivo Nacional de Historia*, sección del Azuay, n.º 1, Cuenca, 1979, págs. 153-193.

⁶⁶ «Acta electoral del pueblo de Sigsig» (12/11/1820), en: «Actas de las elecciones de diputados del plan de gobierno de la provincia libre e independiente de Cuenca», op. cit., pág. 156.

Con todo, la reaparición de prácticas antiguas no debe interpretarse como una vuelta al pasado, sino más bien como una consecuencia del sistema electoral de Cádiz mismo, que había dejado un amplio margen de interpretación a las sociedades locales en la aplicación de sus directivas. A este respecto, recordemos que la Constitución de 1812 no fue una excepción en su época. De hecho, las normas de los sistemas legislativos del siglo XIX por lo general sólo afectaban a unas áreas del proceso electoral, guardando en cambio silencio sobre otros procedimientos de importancia no menor, como, por ejemplo, los concernientes a la selección de las candidaturas. Eran éstos espacios que el sistema representativo dejaba a la práctica política, y que en cuanto tales no podían ser considerados como desvíos o corrupciones de la norma, sino más bien como su efectiva concreción.

El sistema representativo de la Gran Colombia también se construyó a partir del modelo de Cádiz, y pese a las numerosas intervenciones de Bolívar a favor del sufragio restringido la constitución colombiana de 1821 no introdujo requisitos demasiado restrictivos para el acceso al voto⁶⁷. La introducción de una barrera censitaria, en efecto –la posesión de un bien inmueble de un valor no inferior a 100 pesos–, se compensaba mediante el ejercicio de una profesión independiente, lo que a fin de cuentas conducía a un concepto bastante próximo al de *vecino*. Además, la Constitución colombiana, como la de Cádiz, dejó finalmente dos de las principales responsabilidades –la verificación de las condiciones que daban derecho a voto y la misma organización de las elecciones– a las sociedades locales, puesto que fueron delegadas a las asambleas parroquiales, presididas por el *alcalde* y por cuatro testigos *de buen crédito*, esto es, personas respetables⁶⁸. El texto colombiano introdujo también un sufragio indirecto a dos vueltas, tanto para las elecciones políticas como para las municipales. En el primer caso, quienes tenían derecho de voto elegían cada cuatro años a los electores del cantón, que más tarde se reunían en el lugar principal del mismo para elegir al presidente de la república, al

⁶⁷ Para votar en las asambleas primarias –las asambleas parroquiales– se requería: ser colombiano, estar casado o tener más de 21 años, saber leer y escribir (requisito ése que permaneció suspendido hasta 1840), ser propietario de un bien inmueble de valor no inferior a 100 pesos o bien ejercer un trabajo independiente y poseer una casa o un taller sin estar sujeto a nadie. Cf. art. 15 de la Constitución de Colombia de 1821, en Aurelio Noboa (ed.), *Recopilación de las Leyes del Ecuador*, op. cit., vol. 1, págs. 15-56.

⁶⁸ Cf. art. 23 de la Constitución de 1821.

vicepresidente, a los senadores del departamento y a los representantes de la provincia en el congreso. Las elecciones municipales, por su parte, se celebraban anualmente: en diciembre, los electores parroquiales elegían a los electores del cantón, quienes por mayoría absoluta elegían a los miembros del *ayuntamiento*⁶⁹.

El análisis de ciertas actas electorales de la época de la Gran Colombia nos confirma que, en la sociedad hispano-americana, la capacidad de penetración de la representación política liberal fue mucho más fuerte de lo que se había imaginado hasta ahora, y pone en solfa el carácter oligárquico de estos sistemas políticos. Así, los documentos electorales del distrito de Quito demuestran, una vez más, que los indios participaron ampliamente en las elecciones⁷⁰, y que se utilizaron muchas prácticas de la era liberal española, entre ellas y en particular el voto comunitario unánime, ya que permitía integrar al voto incluso a aquéllos que no reunían las condiciones para ser electores, pero que en tanto que miembros de la comunidad tenían derecho a participar en las decisiones colectivas⁷¹.

La participación en el voto se amplió hasta tal punto que las élites criollas de las principales ciudades empezaron a considerarla una amenaza, pues la dificultad de controlar las dinámicas electorales volvía incierto el resultado del sufragio. De ahí que requiriesen con insistencia una reforma del sistema electoral, la cual, sin embargo, no llegaría hasta el final de la época colombiana, durante la convocatoria de un congreso constituyente en 1829. La ley que regulaba los requisitos

⁶⁹ Arts. 75-86 de la «Ley de régimen político» (8/3/1825), en A. Noboa (ed.), op. cit., págs. 86-109.

⁷⁰ AHM/Q, Miscelaneos, «Electores 1822».

⁷¹ La participación de los excluidos en los procesos electorales era también una característica de los regímenes censitarios, como lo demuestran algunos estudios sobre el sistema electoral inglés luego de las reformas de 1832. De acuerdo con los mismos, el sistema inglés mantuvo hasta finales del siglo XIX un modelo de representación fundada no en los individuos, sino más bien en una serie de comunidades. A pesar de la debilidad numérica de quienes tenían acceso al voto, resultado de una larga evolución histórica cuyas raíces se remontan hasta el constitucionalismo medieval, fue capaz de proporcionar una representación vital a multitud de intereses por medio del derecho de la plebe a hacer procesiones, a reunirse para lanzar insultos los días de elecciones, de votar a mano alzada en la asamblea plenaria de los electores el día precedente a los nombramientos. Los aspectos carnalescos y «corruptos» del sistema tenían por efecto asociar a los excluidos del sufragio en las decisiones adoptadas por los detentadores de la franquicia. Cf. Eugenio Biagini, «Rappresentanza virtuale e democrazia di massa: i paradossi della Gran Bretagna vittoriana», *Quaderni Storici*, n.º 69, Bolonia, 1988, págs. 809-838.

a satisfacer para poder elegir a los representantes al congreso hizo entonces pasar de 100 a 180 pesos la renta anual mínima exigible para ser votante, introduciendo así un fuerte límite de naturaleza censitaria, que no podía ya ser compensada por el ejercicio de una profesión independiente⁷². Con todo, uno de los elementos fundamentales de la definición de cuerpo electoral quedó en manos de las comunidades locales, puesto que la junta parroquial siguió siendo soberana en la materia. Por ello, la exclusión de los indios del voto no fue automática, y algunos funcionarios siguieron inquiriendo si en tanto que miembros de la comunidad, de *vecinos* por tanto, aquéllos debían o no tener acceso al voto⁷³. Es por tanto posible que, pese a la limitación oficial del sufragio, la larga tradición de participación en los procesos electorales haya perdurado.

La nueva Constitución de la Gran Colombia, promulgada al inicio de 1830, así como las primeras constituciones del nuevo Estado ecuatoriano, que se formó unos meses más tarde, confirman esta tendencia a la limitación del sufragio⁷⁴. La precoz difusión del voto, en efecto, había obligado a las élites criollas a dar con una solución que invirtiese la tendencia a la fragmentación territorial generada por la amplia participación electoral. Contrariamente a lo sucedido en Europa, donde el liberalismo era monopolio exclusivo de una élite restringida y donde el problema fue el de extender el voto a una sociedad antaño excluida del mismo, en la América hispana el problema fue canalizar la dinámica electoral para consolidar el centro de los nuevos Estados. Sin embargo, la limitación del sufragio no produjo una exclusión automática de las comunidades locales de los procesos representativos. El estudio del tema, empero, ha de proseguir todavía, puesto que

⁷² El art. 2 del decreto establecía que para ser votante parroquial se requería: ser colombiano, estar casado o tener más de 25 años, ser *vecino* o empleado público, tener una renta anual de 180 pesos —provenientes de no importa qué propiedad o profesión— («Decreto sobre elecciones para el Congreso Constituyente», *Gaceta de Colombia*, n.º 400, 15/2/1829).

⁷³ Cf. por ejemplo el caso del pueblo de Zambiza (Quito), donde los presidentes de la junta electoral requirieron esclarecimientos sobre el voto de los indios al prefecto del departamento. AHN/Q, Fondo Especial, caja 263, lib. 654, doc. 97, «Oficio dirigido por los señores José Espinosa y Ramón Escobar al señor general prefecto del departamento» (Zambiza, 22/5/1829).

⁷⁴ La Constitución colombiana de 1830, que nunca llegó a aplicarse, establece que para votar se requería ser colombiano, estar casado o tener más de 21 años, tener una propiedad cuyo valor se elevase a 300 pesos o bien ejercer una profesión que produjese una renta anual de 150 pesos (art. 14). A. Noboa, op. cit., vol. III, págs. 61-99.

los estudios sobre el sistema electoral ecuatoriano en el siglo XIX se han limitado hasta ahora al análisis de las fuentes legislativas y de los resultados electorales, sin que se haya tenido en consideración el modo en el que la sociedad se articulaba en torno al voto⁷⁵. Las investigaciones más recientes, tanto en Europa como en América Latina, han demostrado que la interpretación convencional que presenta al liberalismo del XIX como un cuerpo de doctrinas puramente individualistas es errónea, pues no permite comprender la dimensión comunitaria de los procesos electorales, siendo fundamental. Las elecciones, en efecto, no tenían por función representar políticamente a la sociedad, sino más bien activar mecanismos de intercambio y de legitimación recíproca entre un centro de formación reciente y periferias con una identidad mucho mejor definida: y por ende reticentes a renunciar a sus privilegios y a su soberanía.

La fuerte limitación del sufragio durante el siglo XIX ecuatoriano ha empujado probablemente a numerosos historiadores a pensar que las comunidades siempre habían sido excluidas de las elecciones. De hecho, con la Constitución de 1830, la nueva república adoptó un sufragio muy restringido, limitado únicamente a quienes supieran leer y escribir⁷⁶. Ahora bien, mientras que el requisito censitario se suprimió en la Constitución de 1861, el de la alfabetización, que privaba del derecho al voto a la inmensa mayoría de la población, permaneció en vigor durante todo el siglo XIX y buena parte del XX. No obstante, los estudios acerca del requisito de la alfabetización dejan traslucir con claridad que no ha de considerarse dicha variable como dependiente de los poderes públicos, dado que determinadas estrategias colectivas (familiares, de grupo o étnicas) jamás cesaron de intervenir en su definición. Hay otros elementos que vienen a confirmar la existencia de cierta participación en los procesos representativos, más amplia de cuanto cabría creer de limitarnos al plano normativo. Por

⁷⁵ Cf. por ejemplo Ernesto Albán Gómez, «Evolución del sistema electoral ecuatoriano», *El proceso electoral ecuatoriano*, Quito, 1989, págs. 47-62; Rafael Quintero, «El carácter de la estructura institucional de representación política en el estado ecuatoriano del siglo XIX», *Segundo Encuentro de Historia y Realidad Económica y Social del Ecuador*, Cuenca, 1978, págs. 219-266.

⁷⁶ El artículo 12 de la Constitución de 1830 establece que para tener acceso al voto se requería estar casado o tener más de 22 años, tener una renta de 300 pesos o bien ejercer una profesión independiente, saber leer y escribir. A partir de la Constitución de 1835, el valor de la renta exigible fue reducido a 200 pesos, y la edad progresivamente disminuida hasta llegar a los 18 años.

ejemplo, la estructura de apoyo a una candidatura era una práctica que integraba a la elección a una buena parte de la población excluida del sufragio. Incluso si la iniciativa de la campaña electoral a favor de un candidato provenía de los notables de las ciudades principales, acababa extendiéndose generalmente a los pueblos rurales, y la candidatura sólo devenía efectiva una vez reunidas todas las proclamaciones de las asambleas locales, firmadas por todos los presentes. La designación de un candidato se efectuaba pues de manera que éste no apareciese como candidato de partido, sino como emanación de la voluntad de los *pueblos*.

Al dejarse la verificación de los requisitos a satisfacer para tener acceso al voto en manos de las juntas parroquiales —que disponían de toda la autoridad en la materia⁷⁷—, la fuerte limitación del sufragio no fue seguida de una más amplia intervención del Estado en la identificación del cuerpo electoral, y el sufragio siguió siendo un acto colectivo de las asambleas parroquiales. De hecho, la utilización del registro cívico para determinar el cuerpo electoral se introdujo por vez primera con la promulgación en 1861 de una nueva ley electoral. Ello nos muestra que durante buena parte del siglo XIX el sistema político ecuatoriano se mantuvo sobre un modelo de representación fundado no en individuos, sino en comunidades. Desde esta perspectiva, el caso hispano-americano puede ayudarnos a reconsiderar las experiencias liberales europeas, y a comprender qué haya sido en concreto el liberalismo a lo largo del siglo XIX, más allá de los mecanismos formalizados en los modelos constitucionales, que se presentan como fundamentalmente individualistas. El análisis de las experiencias electorales liberales en Europa y en América Latina puede ayudarnos, en suma, a afrontar el liberalismo como una «frontera móvil» entre las sociedades del Antiguo Régimen y las sociedades individualista-propietarias de tipo moderno⁷⁸.

⁷⁷ «La junta parroquial tiene facultad para decidir las dudas que ocurran sobre calidades de los sufragantes y las quejas que se susciten sobre cohecho, seducción y violencia. La junta parroquial está autorizada para repeler el voto de los que notoriamente carezcan de los requisitos constitucionales para ejercer el derecho de sufragante; para exigir pruebas a aquellos respecto de quienes tenga dudas de si pueden o no ejercer; para oír y decidir las quejas o reclamaciones que se hagan sobre que alguno carece de los requisitos necesarios para ejercer este derecho». Arts. 7-8 de la «Ley sobre elecciones» (28/9/1830), en Noboa, op. cit., vol. III, págs. 244-255.

⁷⁸ Definición dada por Antonio Annino y Raffaele Romanelli en la introducción del volumen «Notabili, Elettori, Elezioni», *Quaderni Storici*, n.º 69, 1988, págs. 675-684.

CAPÍTULO III

LA GUERRA SOCIALIZADA

1. El sistema defensivo imperial

Al asomarnos a la historia militar latino-americana percibimos que hay un neto contraste entre la época colonial y la que siguió a la independencia. Con anterioridad a los movimientos de emancipación, y al contrario de la experiencia europea, los territorios americanos no habían conocido guerras o conflictos a gran escala, sino episodios esporádicos y localizados de violencia, provocados por los ataques de Estados extranjeros sobre las costas y en las islas del Caribe, por las rebeliones indias o también por algunas insurrecciones antifiscales. Las guerras de independencia marcaron por tanto el comienzo de una movilización sin precedentes: desde 1810, sociedades que no estaban habituadas a la violencia se hallaron implicadas en una serie infinita de rebeliones y guerras. Ese aumento en el grado de violencia no sólo supuso un alza de los impuestos para la sociedad local, sino asimismo una implicación más amplia y más directa de la misma en la organización de las fuerzas armadas, la participación en los conflictos, la producción de armas, etc. Ahora bien, el papel particularmente activo jugado por los poderes locales durante las guerras del siglo XIX fue en gran parte resultado del proyecto de militarización introducido por los Borbones en la segunda mitad del siglo XVIII, a fin de defender las colonias contra las amenazas tanto internas como externas.

Hasta el siglo XVIII no hubo un verdadero ejército americano en las colonias. Las guarniciones, concentradas en las regiones costeras, estaban formadas por un reducido número de individuos que no sobrepasaban las 5 ó 6 mil unidades para el conjunto del continente. En consecuencia, cuando el territorio colonial sufría amenazas, la Corona debía recurrir al envío de regimientos y batallones peninsulares, conocidos bajo el nombre de *ejército de refuerzo*¹. La aparición de un verdadero ejército americano a lo largo del siglo XVIII fue el resultado de un largo proceso que había comenzado en Europa a finales del siglo XVII, cuando los aparatos estatales de los diversos países lograron ejercer una mayor autoridad sobre las fuerzas armadas gracias al mejor control de los métodos de reclutamiento. La reforma militar que conocieron las colonias fue precedida pues por la reorganización del ejército peninsular, que hasta fines del siglo XVIII había permanecido compuesto en gran parte por milicias procedentes de los diferentes países de la monarquía. La guerra de sucesión, con la ocupación del territorio español por ejércitos extranjeros, obligó al primer rey borbón, Felipe V, a reformar por completo el ejército, introduciendo un sistema de conscripción obligatoria, elemento radicalmente nuevo sólo presente por entonces en los ejércitos más modernos de Europa².

No obstante, en las colonias, la reorganización de las fuerzas armadas siguió un diverso itinerario. Los problemas financieros y la imposibilidad, debido a las numerosas guerras en Europa, de desplazar a las fuerzas regulares peninsulares hasta América, forzaron a la Corona a recurrir a los americanos, quienes se vieron implicados en la reorganización del sistema defensivo por medio de su participación en el ejército regular y en las milicias. El nuevo modelo, experimentado al principio en Cuba antes de que se le extendiera paulatinamente a los demás territorios del continente³, giraba alrededor de un principio fundamental: articular en torno a algunas unidades seleccionadas de oficiales y soldados provenientes de España otras unidades militares criollas y un cuerpo de milicias. Mas contrariamente al caso europeo,

¹ Juan Marchena Fernández, *Oficiales y soldados en el ejército de América*, Sevilla, 1983, pág. 52.

² Para lo concerniente a la reorganización del ejército español, cf. Antonio Domínguez Ortiz, *Sociedad y Estado en el siglo XVIII español*, Madrid, 1976, y José Ramón Alonso, *Historia y política del ejército español*, Madrid, 1974.

³ Allan J. Kuethe, «The Early Reforms of Charles III in New Granada», op. cit., págs. 34-35.

dicho sistema no favoreció ningún refuerzo del poder del Estado sobre el territorio, por cuanto el proceso de militarización no se hizo en detrimento de los poderes sociales endógenos. Los estudios sobre el ejército americano han demostrado, en efecto, que el cuerpo de oficiales fue progresivamente americanizado. Pese a los criterios bastante restringidos de selección, fundados en la *limpieza de sangre*, los títulos de nobleza y un estilo de vida distinguido, con el tiempo los mismos darían lugar a un problema muy serio: dado que la nobleza española hacía su servicio en el ejército peninsular, y que las Indias no contaban con un número suficiente de nobles para colmar todos los sectores del ejército, mientras que, en cambio, eran numerosos los criollos que demandaban convertirse en oficiales, acabó por establecerse una equivalencia entre nobleza de sangre y nobleza de hecho⁴. Ello abrió las puertas del ejército americano a los criollos y, debido a la naturaleza esencialmente defensiva del mismo, el vínculo de los oficiales con el sistema económico y social local no cambió: sirviendo en su lugar de residencia, pudieron mantener sus actividades productivas o comerciales. Ahora bien, ese vínculo entre carrera militar y actividad profesional y social, que favorecía la utilización de métodos de reclutamiento «personales», tuvo una consecuencia fundamental. Los miembros de la élite criolla, en razón de su prestigio y de sus redes clientelares, podían reclutar de hecho a numerosos hombres para el ejército y las milicias, como quedó demostrado en las guerras de independencia. A este propósito, subrayemos que, pese al desarrollo de los ejércitos profesionales y de los métodos de conscripción, tales modelos habían pervivido en la Europa del siglo XVIII⁵.

La existencia de tal modelo militar basado en la relación señor/súbdito de tipo feudal se evidencia aún más en el caso de las milicias. Mientras que en Europa tales cuerpos, introducidos a finales del siglo XV para poner remedio a los problemas financieros de los diferentes Estados, fueron paulatinamente reemplazados por ejércitos profesionales hasta que a comienzos del siglo XVIII se produjo su

⁴ «Los coroneles se escojerán entre los más calificados y titulados de cada partido... los demás jefes y oficiales entre los caballeros hidalgos y los que viviesen notablemente aunque fuesen hijos de comerciantes... los sargentos entre los que se hallasen más a propósito sin exigirles otra calidad... los soldados, de entre los vecinos de todo estado y condición...»; citado por J. Marchena, op. cit., págs. 33-34.

⁵ M. S. Anderson, *War and Society in Europe of the Old Regime, 1618-1789*, Leicester, 1988, págs. 46-49, 121-123.

desaparición, en América los Borbones fueron los primeros en introducirlos. Al igual que en Europa, donde se crearon a fin de defender las costas y las rutas comerciales, y en caso de extrema necesidad reemplazar las guarniciones⁶, la introducción de milicias en América tuvo como objetivo armar y organizar a la población civil en caso de invasión extranjera. No se trataba de militares, sino de una reserva utilizable sólo en caso de necesidad; pero la Corona creó un vasto sistema de milicias, divididas en regimientos batallones y compañías, que comprendía a todos los hombres válidos entre los 15 y los 50 años. En cada provincia, subinspectores —oficiales por lo general del ejército regular— iban de ciudad en ciudad, censando y clasificando la población según criterios territoriales, étnicos, profesionales, con miras a distribuir los cargos de capitán, teniente o coronel a las personas más distinguidas. Se creó así una enorme maquinaria, compuesta de cientos de unidades, financiadas a menudo por las corporaciones o los propietarios agrícolas, que procedían al reclutamiento de los miembros de «sus» milicias y de miles de soldados diseminados por todo el territorio americano.

Al objeto de atraer a los criollos a las milicias se les dio a cambio el *fuero* militar, esto es, la inmunidad jurídica frente a los tribunales civiles y penales. Se trataba de un estatuto jurídico especial, originalmente destinado a tratar los asuntos a los encausados de las fuerzas armadas pagadas por la *Tesorería Real*, y cuya extensión a los oficiales de las milicias americanas, al permitirles escapar a la justicia ordinaria y al transformarles en jueces de sus subordinados, produjo profundas consecuencias sobre la sociedad local. Enrolarse en las milicias implicaba, pues, junto a la posesión de armas, la posibilidad de gozar de numerosos privilegios, de acrecentar su prestigio y su reputación social, tal y como lo describió el barón Von Humboldt durante su viaje a América⁷. De ahí que tal institución se basara por entero tanto en la confianza acordada por los gobiernos a sus territorios como

⁶ Con la introducción de las milicias, casi todos los hombres de un país, a excepción del clero, tuvieron la posibilidad de poseer armas con las que defender sus propiedades o sus familias, las propiedades de las comunidades rurales o las ciudades. J. R. Hale, *War and Society in Renaissance Europe, 1450-1620*, Leicester, 1985, pág. 74.

⁷ Alexander von Humboldt y Aimé Bonpland, *Personal Narrative of Travels to the Equinoctial Region of America during the Years 1799-1804*, 3 vols., Londres, 1852-1853; cit. por Juan Marchena Fernández, «The Social World of the Military in Peru and New Granada», en J. Fisher, A. J. Kuethe, A. McFarlane (dirs.), *Reform and Insurrections*, op. cit., págs. 54-96.

en su capacidad burocrática de controlar a dichos cuerpos armados. En un contexto así, la lealtad era un elemento particularmente importante, y en los casos en que los poderes locales hubiesen permanecido más fuertes que el poder central, la institución y difusión de las milicias podría revelarse peligrosa. Tal y como había acaecido en la propia España, donde el Estado se había visto constreñido desde el siglo XVI a depender de las municipalidades, los nobles y la Iglesia en la organización y la financiación de dichos cuerpos⁸, las milicias americanas por lo general fueron reclutadas y financiadas por los municipios o los grandes propietarios agrícolas, que reclutaban a sus hombres a través de las redes corporativas o clientelares y les aprovisionaban de ropa, víveres y armas. El proceso de militarización, por tanto, llevó a un refuerzo de la autoridad de los cuerpos territoriales tradicionales, al acceso por parte de los criollos a nuevos cargos y a una extensión de los privilegios a nuevos segmentos de la sociedad. Alejadas de los cargos políticos, las élites criollas lograron mantener su poder sobre la sociedad gracias a la ocupación de puestos en el ejército y las milicias.

La reorganización defensiva de la Audiencia de Quito se inscribe en el cuadro de la del virreinato de Nueva Granada, cuyo objetivo era ante todo la defensa de las costas caribeñas contra los ataques de las potencias extranjeras. Semejante objetivo estratégico, que preveía una amplia presencia de veteranos en la parte septentrional de la región, presencia tanto más importante cuanto que los criollos habían sido excluidos de los cargos militares en beneficio de miembros de las clases inferiores (mestizos y mulatos incluidos) tras la revuelta de los *comuneros* de 1780, pasó en cambio por alto los cuerpos defensivos de la Audiencia, que fueron a parar a manos de las élites criollas. La reorganización militar de la misma comenzó por Guayaquil, cuya estratégica posición exigía de modo imperioso una defensa particularmente fuerte y eficaz; se instituyó así una compañía de infantería del ejército regular, seguida desde 1774 de la introducción de numerosos cuerpos de milicianos, en cuya formación el virrey Guirior introdujo tres novedades de consideración respecto al modelo hasta entonces seguido en las restantes regiones costeras de Nueva Granada: llevó a cabo una amplia reducción del número de veteranos, modificó el sistema de inspección y vendió abiertamente los cargos de oficial de las nuevas milicias. Por

⁸ M. S. Anderson, op. cit., pág. 20.

consiguiente, se estableció un estrechísimo vínculo entre la élite colonial y estos cuerpos armados, cuyos capitanes y subtenientes pertenecían casi en su totalidad a los hijos de los miembros del *cabildo*, muchos de ellos destinados a convertirse pronto en *alcaldes*, *regidores* o incluso miembros de la administración fiscal⁹. El cargo de oficial de la milicia representaba pues un medio de ascenso social tan atractivo que el capitán Salcedo, encargado de formar las milicias en el distrito, fue constreñido a constituir diversas compañías. Así, en 1782, el número de milicianos blancos de la ciudad se elevaba a más de 1.700, mientras que un censo de la época daba cuenta de un total de unos 3.700 blancos para el conjunto de la provincia, incluidos mujeres y niños¹⁰. Los cargos de oficiales, cuyo precio correspondía en Guayaquil al coste de los uniformes de la compañía, también fueron puestos en venta en las milicias de los *pardos* (negros y mulatos), y también en este caso la fuerte demanda impelió a Salcedo a formar numerosas unidades. Una tal práctica, va de suyo, condujo a una fuerte personalización de las relaciones entre las tropas y sus oficiales, y contrariamente a cuanto pudo suceder en otros lugares¹¹, los estrechos vínculos que la reforma militar forjó entre los oficiales y los dirigentes civiles impidieron que en Guayaquil estallaran conflictos jurisdiccionales entre fuerzas armadas e instituciones políticas locales.

Esas características del proceso de militarización se hallan igualmente en Quito y en las demás ciudades de la sierra, donde el presidente León y Pizarro creó numerosos cuerpos de milicianos (cf. tabla 3). Allí, como en Guayaquil, el mando de tales tropas recayó en los miembros más distinguidos de la élite quiteña, tales como el conde de Selva Florida, Joaquín Sánchez de Orellana (hijo del marqués de Villa Orellana), el marqués de Miraflores, Manuel de Villavicencio, o incluso el marqués de Selva Alegre. La difusión de las milicias a través de la Audiencia fue tan amplia que en la segunda mitad de los años ochenta, y vistos los resultados del censo de 1784, el virrey decretó una reducción draconiana. El inspector general del ejército, el coronel Zejudo, procedió entonces a la disolución de la totalidad de las milicias creadas en la sierra por León y Pizarro y su sucesor, Villalengua, a excepción de los

⁹ Allan J. Kuehte, *Reforma militar y sociedad en la Nueva Granada, 1773-1808*, Bogotá, 1993, pág. 159.

¹⁰ *Ibid.*, pág. 162.

¹¹ Cf. por ejemplo los casos de Cartagena y Popayán, también analizados por Kuehte, op. cit.

regimientos de infantería de Quito y Cuenca, así como el de *dragones* de la capital. En Guayaquil desmanteló las unidades de *pardos* y reunió en una sola las compañías de artillería e infantería.

Tabla 3: Las fuerzas armadas de la Audiencia de Quito en 1783¹²

| CUERPOS MILITARES | UNIDADES |
|---|----------|
| Ejército | |
| Compañía de infantería (Guayaquil) | 100 |
| Tres compañías de infantería (Quito) | 225 |
| Total | 325 |
| Milicias | |
| Batallón de infantería de los blancos (Guayaquil) | 585 |
| Batallón de infantería de los pardos (Guayaquil) | 585 |
| Cuatro compañías de dragones de los blancos (Guayaquil) | 240 |
| Compañía de artillería de los blancos (Guayaquil) | 65 |
| Compañía de artillería de los pardos (Guayaquil) | 65 |
| Regimiento de infantería (Quito) | 900 |
| Regimiento de dragones (Quito) | 360 |
| Compañía de artillería (Quito) | 50 |
| Batallón de infantería (Riobamba) | 450 |
| Batallón de infantería (Cuenca) | 450 |
| Tres compañías de infantería (Guaranda) | 150 |
| Dos compañías de infantería (Ibarra) | 100 |
| Dos compañías de infantería Loja | 100 |
| Compañía de infantería (Ambato) | 50 |
| Total | 4.150 |

A pesar de la reducción del número de milicias a finales del siglo XVIII, la Audiencia de Quito representa uno de los casos más signifi-

¹² Fuente: A. J. Kuehte, op. cit., pág. 401.

cativos del vínculo existente entre el proceso de militarización y la sociedad. La monopolización de los cargos de oficiales del ejército y de las milicias por la élite criolla demostró que la casi totalidad de las fuerzas de la región se hallaba bajo el control de los americanos; lo que está en la raíz de la ulterior transformación de los movimientos de independencia en verdadera guerra civil; y es que, con excepción de algunas tropas enviadas por España entre 1811 y 1820, las fuerzas en presencia, fueran realistas o independentistas, eran esencialmente americanas.

2. La extensión del fuero militar

A lo largo de las guerras de independencia, el sistema adoptado tanto por los independentistas como por los realistas fue el de las milicias introducidas por los Borbones, cuya consecuencia sociológica más relevante fue la de conducir a una amplia difusión del *fuero* militar sobre el territorio debido a la difusión de las guerras.

En el caso del gobierno revolucionario de Quito, los primeros cuerpos milicianos se crearon en 1809, durante la institución de la primera junta¹³. Ese ejército, la «Falange de Fernando VII», compuesta según las fuentes de cuatro batallones de 900 hombres cada uno¹⁴, fue reclutada entre los militares de los cuerpos ya existentes, cuyos mandos, de 19 oficiales, 17 eran criollos¹⁵, se habían unido a la junta desde el comienzo de la insurrección, y permitió a una buena parte de la élite criolla de Quito, a la excluida del reparto de los cargos políticos especialmente, el acceso a los cargos públicos. A ellos aspiraban muchos criollos, al igual que durante el periodo borbónico:

Dieron principio a la recluta de tropas en este Corte y pueblos inmediatos: nombraron la oficialidad de plana menor, como Capitanes, Tenientes, Subtenientes en que eran preferidos aquellos personajes que habían hecho algún servicio en la noche memorable, como el puca Ante, que contribuyó con 400 pesos para sobornar la tropa. Era de ver la multitud de pretendientes alegando méritos valiéndose de influjos, y aún sobornando a las queridas de los seño-

¹³ «Acta de la Independencia celebrada el 10 de Agosto de 1809», op. cit., pág. 45.

¹⁴ AGI, Estado 72, n.º 64, «Memoria de la Revolución de Quito en cinco cartas escritas a un amigo» (Quito, 25/10/1809), carta I.

¹⁵ AGI, Quito 257, «Informe del Procurador Núñez del Arco de los empleados y más personas implicadas en la rebelión».

res Ministros para el logro de sus plazas, en términos, que de la nobleza de Quito acaso no ha quedado una familia sin el honor de tener un oficial en la insurrección¹⁶.

El mismo procedimiento se adoptó durante la organización de las fuerzas armadas de la segunda junta, que creó un batallón de siete compañías llamado «Voluntarios de Fernando VII», una compañía de artillería y dos de caballería¹⁷. A estos cuerpos acababan de agregarse las milicias formadas por las corporaciones de la ciudad (los barrios, la universidad, los comerciantes, las comunidades indias), dirigidas por miembros de la élite quiteña, como Nicolás de la Peña, Bernardo de León y Carcelén, Manuel Mateu, hermano del conde Puñoenrostro, a excepción del batallón de indios, que tenía al mando a Manuel Caicedo, hijo del obispo de Quito (cf. tabla 4).

Tabla 4: Milicias urbanas de Quito durante la segunda junta¹⁸

| Milicias | Cuerpo de proveniencia |
|-------------------------------------|-------------------------------|
| Tropa de Cuchilleros | Barrio de San Roque |
| Tropa de Voluntarios del Comercio | Comerciantes |
| Tropa de los Colegiales Voluntarios | Universidad |
| Batallón de Indios | Comunidades indígenas urbanas |

Cada cuerpo tenía un uniforme que le distinguía de los otros:

Hicieron los [indios] por su Jefe al Provisor de Quito don Manuel Caicedo, el cual vestido de Abate y con los tres galones de Coronel, se presentó con 625 de estos indios uniformados al presidente Ruiz de Castilla, el día 20 de enero último. El uniforme es traje antiguo de los indios, con banda de seda blanca¹⁹.

¹⁶ *Ibid.*, carta III.

¹⁷ «Oficio de Carlos Montúfar al Consejo de Regencia» (Quito, 21/10/1810), cit. por Alfredo Ponce Ribadeneira, op. cit., págs. 214-216.

¹⁸ AGI, Quito 257, «Informe del Procurador Núñez del Arco de los empleados y más personas implicadas en la rebelión».

¹⁹ «Informe del Gobernador de Guayaquil al Ministro de Gracia y Justicia sobre varios acontecimientos de Quito» (Guayaquil, 15/2/1811), en A. Ponce Ribadeneira, op. cit., págs. 222-223.

Además, la junta, inspirándose claramente en la época romana, creó nuevos actores, como los «capitanes de barrio» o los «tribunos de la plebe», que tenían por función la de reclutar a los hombres para la milicia y la de incitar a la multitud en caso de necesidad, mas también la de mantener el orden y refrenar los tumultos. La mayor parte de los mismos eran de extracción social media. El papel desempeñado por las corporaciones urbanas en la remodelación de las milicias, que les permitió gozar de *fuero* militar y reforzar su poder sobre la sociedad, fue por tanto de suma importancia. Por otro lado, la identificación entre milicias y corporaciones permite atenuar la grave tensión producida por la difusión del *fuero*, esto es, los conflictos de competencias surgidos entre la nueva jurisdicción militar y la autoridad tradicional de las corporaciones. Antes al contrario, la unión de los dos *fueros* provocó un refuerzo de los últimos.

Consecuencia crucial para la Audiencia, la difusión del conflicto entre realistas y revolucionarios condujo a la formación de milicias incluso en las zonas rurales mismas, lo que constituía una absoluta novedad, por cuanto el sistema de militarización de los Borbones por lo general había limitado la institución de las fuerzas armadas tan sólo a las zonas urbanas. En los territorios bajo control de los rebeldes fueron los *corregidores*, nombrados por la junta, quienes formaron las milicias en los pueblos de sus distritos²⁰, reclutando hombres, nombrando a los oficiales y hasta proveyendo en ocasiones al mantenimiento de dichas tropas. Tales actores gozaron así de poderes muy amplios, puesto que además de formar las milicias disponían sin límite del dinero de la *Real Hacienda* y nombraban a las autoridades judiciales de los distritos menos importantes²¹. Sin embargo, para contro-

²⁰ A título de ejemplo citemos a José Sánchez de Orellana, quien nombrado *corregidor* de Otavalo por la junta, creó milicias no sólo en Otavalo, sino también en numerosos pueblos del distrito: Cayambe, Tabacundo, San Pablo, Cotacachi y Atantiqui, cuya posición era estratégica para la provincia de Pasto. AGN/B, Archivo Anexo, Historia, tomo V, «Oficios de José Sánchez de Orellana y Xavier Montúfar al presidente de la Junta Suprema», fols. 790r-792v.

²¹ Tal el caso de Javier Montúfar, el *corregidor* de Riobamba, que nombró teniente del distrito de Alausí a Salvador Chiriboga y Villacencio (*regidor* del *cabildo* de Quito). AGN/B, Archivo Anexo, Historia, tomo V, «Oficio de Xavier Montúfar al presidente de la Junta Suprema de Quito» (Riobamba, 30/8/1809), fol. 792 y v. Esa fusión de cargos civiles y militares desde siempre fue considerada por los historiadores como la causa más o menos directa del nacimiento de una tradición pretoriana en América Latina, pues se creía que el *fuero* militar podía transformar las instituciones administrativas y judiciales en órganos puramente militares (cf. por ejemplo Kuethe, op. cit., págs. 201-202). En rea-

lar el territorio los *corregidores* necesitaban de la ayuda de subalternos, razón por la cual se sirvieron generalmente de *jueces* o *tenientes pedáneos*, cuya función consistía en controlar la administración de los pueblos. En efecto, la capacidad de control de la mano de obra²² y de las dinámicas locales de aquéllos fue utilizada durante el periodo revolucionario para reclutar hombres y para la provisión de recursos. Por tanto, eran sobre todo los encargados de reclutar a los indios y de ocuparse del aprovisionamiento de armas, pues en gran medida las fabricaban los artesanos indios y mestizos de las zonas rurales²³. Al objeto de hacer más fáciles y naturales las operaciones de reclutamiento, los *corregidores* nombraron por tanto *jueces pedáneos* para ocupar los puestos de capitanes de las milicias, lo que permitió a esos actores tradicionales, gracias al *fuero*, ejercer una autoridad nueva sobre su territorio, además de ofrecer oportunidades políticas a nuevos grupos sociales.

En los territorios que se habían opuesto a la junta, en cambio, las autoridades políticas y judiciales (gobernadores y *corregidores*) no fueron los únicos en ocuparse de la formación de las milicias, tarea para la que se les asociaron igualmente los *cabildos*. El ejemplo más destacable de dicha participación municipal es sin duda el de Cuenca, donde muchos miembros del municipio llegaron a ser oficiales de las milicias²⁴. En efecto, las fuentes muestran que el *ayuntamiento* de la ciudad no se contentó con participar en su formación reclutando hombres y designando oficiales, sino que junto al gobernador Melchor Aymerich también coordinó todas las fuerzas militares de la provincia en sus esfuerzos por defenderse y atacar a los revoluciona-

lidad, la amenaza para la futura estabilidad de los Estados no provino de la pérdida de las funciones de tales instituciones, sino más bien de la fusión de los dos poderes en los cuerpos que eran emanación de la sociedad local.

²² Una de las funciones estratégicas de tales autoridades a lo largo de la época colonial había sido por cierto el control de la fuerza de trabajo india. No se debe por tanto al azar que muchos de esos jueces subalternos fuesen sujetos muy ligados a las grandes propiedades, como los *mayordomos* o los *maestros de hacienda*. Al respecto, cf. cap. V, par. I.

²³ Cf. por ejemplo ANG/B, Archivo Anexo, Historia, tomo VIII, «Cuaderno 1.º de copias de los oficios pasados por el corregidor de Guaranda al serenísimo señor presidente y demás en orden al mejor servicio del Rey nuestro señor» (Guaranda 26/8/1809), fols. 55v-87v.

²⁴ El caso más conocido es el del procurador general, José María Vázquez de Noboa, futuro líder del movimiento de emancipación de Cuenca y capitán de una compañía miliciana. «Instrucción de don Joaquín de Molina al general Toribio Montes» (Cuenca, agosto de 1812), en A. Ponce Ribadeneira, op. cit., págs. 285-291.

rios²⁵. Idénticas funciones fueron ejercidas por el *cabildo* de Riobamba durante la primera junta quiteña, cuando la ciudad intentó coordinar contra el gobernador de la capital todas las fuerzas militares de los distritos situados al sur de Quito²⁶. Esos poderes militares terminaron reforzando el control de las municipalidades sobre el territorio, confirmando igualmente lo que la reforma militar borbónica iniciara, es decir, el acceso de los criollos a nuevos cargos. Proceso ése que se extendió ampliamente con la guerra, a causa de la necesidad de reclutar hombres, de dotarles de un jefe y de proveerles con urgencia de recursos para su mantenimiento. En semejante contexto, la concesión de los grados militares no concernía sólo a las élites urbanas o a los funcionarios del Estado, sino también a los estratos inferiores de la administración —como los jueces pedáneos— o a los propietarios rurales, que podían servirse de sus *peones* en sus haciendas como soldados en las milicias²⁷. El modo como se venció a los rebeldes tuvo pues importantes consecuencias para el futuro de la Audiencia. En efecto, la potenciación de las milicias, el papel financiero y organizativo de los *cabildos* y la activación a nivel local de grupos armados mantenidos por los *hacendados* delinearón una estructura de defensa territorial muy descentralizada²⁸.

A esto hay que añadir otro elemento fundamental, como es el de la participación de los indios en la guerra, y su integración consiguiente en las fuerzas armadas locales, una novedad realmente extraordinaria, ya que las reformas militares borbónicas les habían excluido tanto del

²⁵ AFL/Q, Real Audiencia de Quito, caja 9, exp. 6-331.

²⁶ ABCE, Fondo Jijón y Caamaño, Manuscritos 3/18, «Expediente relativo a la contra revolución que hizo la ciudad de Riobamba con motivo de la Junta establecida en Quito el 10 de Agosto» (Quito, 12/8/1809), fols. 175-221.

²⁷ En el caso de Popayán, el virrey ordenó al gobernador de la provincia nombrar comandantes de las tropas locales a las personas de *mejor opinión*, al objeto de llevar a cabo una organización defensiva más eficaz: «Formarán Compañías o trozo de la gente más útil del pueblo, y que menos se separe de sus trabajos personales. Estas serán mandadas por las mismas justicias o por algunos de sus principales habitantes de mejor opinión para el mando de sus precisas operaciones; y esto será así mejor por si tuvieren que apartarse del pueblo, para que no quede sin Juez, y sin quien providencie otros precisos auxilios» («Previsiones del Virrey de Santa Fé al Gobierno y Provincia de Popayán», 20/9/1809, en A. Ponce Ribadeneira, op. cit., págs. 169-170).

²⁸ Es posible hallar esas características de la guerra también en otros países del imperio, como lo demuestra el plan de militarización del virrey Calleja contra los rebeldes en México (cf. A. Annino, *Soberanías en lucha*, op. cit., pág. 252). Véase también Juan Ortiz Escamilla, *Guerra y gobierno*, op. cit.; Clément Thibaud, *República en Armas*, op. cit.

ejército regular como de las milicias. En tal modo, la situación de los indios respecto de la guerra se modificó considerablemente durante el periodo de la independencia, tanto por el hecho de las necesidades concretas del conflicto, cuanto por la reapertura del debate acerca de su naturaleza y su función en el sistema político; debate que había vuelto a reabrirse a finales del siglo XVIII, y que postulaba la destrucción por parte del Estado de su sociedad corporativa²⁹ al objeto de transformar a los indios en auténticos ciudadanos. No obstante, se observa una contradicción evidente entre la nueva percepción de los indios y el resultado concreto de su integración en las fuerzas armadas. En efecto, aun cuando el objetivo declarado fuese la abolición del sistema corporativo, en la práctica la participación de los indios en la guerra tenía lugar de manera colectiva, tras sus jefes naturales, lo que consolidó las comunidades y su estructura. En este sentido, uno de los casos sin duda más relevantes es el de las comunidades indias de Otavalo, que entraron en guerra al lado de los revolucionarios de Quito al mando del *cacique gobernador* don Tiburcio Cabezas. Según este último, su ejército se componía de siete mil indios³⁰, esto es, la casi totalidad de los hombres capacitados para integrar las milicias³¹. Ese ejemplo de movilización del conjunto de las comunidades de un distrito en torno a un único *cacique* demuestra que la participación india entrañó la consolidación del espacio étnico³². Además, a título de recompensa, a Tiburcio Cabezas la junta quiteña le nombró capitán de una compañía de milicias y *regidor* honorario del municipio de Otavalo, creado a finales de 1811³³.

Además de su participación activa en las batallas, los indios estaban igualmente implicados en la fabricación de armas. Los indios del pueblo de Guanujo (Riobamba) resistieron, con el apoyo de otras uni-

²⁹ Sobre esta nueva polémica en torno a los indios, cf. el cap. IV, par. 1.

³⁰ AGN/B, Archivo Anexo, Historia, tomo VI B, «Confesión del cacique gobernador del asiento de Otavalo don Tiburcio Cabezas» (Quito, 11/1/1810), fols. 425r-428v.

³¹ Según un censo de 1790, Otavalo y los ocho pueblos de su distrito contaban en efecto 7246 «hombres indios casados», es decir, jefes de familia en grado de participar en las milicias. Cf. «Descripción compendiosa de las provincias de Quito sujetas al Virreinato de Santa Fé de Bogotá o Nuevo Reino e Granada por José Corral (1790)», en P. Ponce Leiva (ed.), op. cit., págs. 701-710.

³² Los estudios de Galo Ramón sobre la zona confirman ciertamente que se trataba de un espacio étnico muy integrado, en el que la revuelta india de 1777 había logrado articular el conjunto del territorio de los antiguos *señoríos* Carangues-Otavalo y Cayambes. Galo Ramón Valarezo, *La resistencia Andina. Cayambe, 1500-1800*, Quito, 1987; *El Poder y los Norandinos*, Quito, 1990.

³³ AHN/Q, Indígenas, caja 159, exp. 26-V-1812.

dades milicianas, el ataque de Carlos Montúfar contra la ciudad de Guaranda utilizando armas –lanzas y flechas– construidas por ellos mismos³⁴. De hecho, la escasez de armas obligó a que en cada compañía hubiese algunos herreros, casi siempre indios o mestizos, dedicados a su fabricación. Empero, el papel estratégico desempeñado por las comunidades locales en este asunto se consolidó con fuerza a lo largo de las guerras de independencia, y constituiría más tarde un grave factor de inestabilidad para los nuevos Estados.

El caso del distrito de Cuenca demuestra que las armas realistas también recurrieron a la participación activa de las comunidades indias. Allí, un buen número de pueblos indios, con sus gobernadores al frente, acabaron formando sus propias milicias³⁵. Cabe pues suponer que también en este caso la guerra condujo a un refuerzo de los vínculos del espacio indio, pues una vez más fueron las comunidades, con sus jerarquías y su estructura, las que modelaron de manera concreta la organización militar. Por otro lado, la participación en la guerra dio a tales cuerpos territoriales la posibilidad de negociar con las diversas facciones la defensa de su autonomía. Así, a cambio de su movilización, consiguieron a menudo obtener privilegios, como por ejemplo la temporal o parcial exención del *tributo*³⁶. La fuerte movilización de los pueblos de la provincia de Cuenca al lado de los realistas podría explicar también por qué, al contrario de lo que sucedió en la provincia de Quito, la Constitución de Cádiz tuvo allí aplicación inmediata, incluido el artículo sobre las municipalidades constitucionales. De hecho, la posibilidad de que se les acordase constituir *ayuntamientos* en todos los *pueblos* de más de mil habitantes fue probablemente la recompensa otorgada a los pueblos de la provincia por su rol en la guerra contra la junta.

La intensificación de la guerra, más la extensión del *fuero* a los sectores rurales que comportó, trajeron consecuencias en lo político y en lo social. A nivel político, el *fuero* sustrajo a la justicia ordinaria

³⁴ C. de la Torre Reyes, op. cit., pág. 539.

³⁵ Se formaron milicias en los pueblos de Taday, Azogues, Paute, Gualaceo, Guachapala y Pindilig, cuya población era mayoritariamente india, como lo demuestran ciertos datos de fines del siglo XVIII referidos por Juan Chacón, Pedro Soto y Diego Mora (dirs.), *Historia de la gobernación de Cuenca (1777-1820). Estudio económico y social*, Cuenca, 1993, págs. 229-230.

³⁶ Cf. por ejemplo AHN/Q, Fondo Especial, caja 190, lib. 462, doc. 10962 A; AGI, Quito 235, n.º 256; AGI, Quito 258, «Carta del presidente Montes al Secretario de Estado sobre extinción d tributos» (Quito, 7/10/1814).

amplios sectores de la población, tanto urbana como rural, lo que tendió a minar el poder jurisdiccional de los municipios; en lo social, por su parte, tendió a modificar la organización tradicional, al permitir a grupos inferiores enrolarse en la milicia e incluso llegar a ser jefes. De hecho, a lo largo de la guerra numerosos pueblos pasaron a manos de las tropas y de sus oficiales, que ejercieron a la vez funciones militares y jurídicas, pues además de reclutar a los hombres y mantener a las tropas nombraban a los jueces locales (como los *alcaldes pedáneos* o los *alcaldes de indios*) e impartían justicia³⁷. Por lo demás, en ciertas zonas alejadas de los principales centros administrativos, semejante situación se prolongó incluso tras el fin de la guerra contra la junta. Por ejemplo, en la *gobernación* de Jaén de Bracamoros, el capitán de la milicia local Joaquín de Arbaiza aprovechó la ausencia del gobernador para ejercer las funciones judiciales y percibir los tributos de los indios, llegando incluso a redactar y hacer firmar un documento pidiendo la anexión de la provincia de Jaén al Perú³⁸.

La multiplicación de las milicias en los campos contribuyó por tanto al ulterior debilitamiento de las jerarquías territoriales coloniales, debido a la fuerte difusión del *fuero*, que sustrajo los pueblos y las ciudades menos importantes a la autoridad de los principales centros urbanos. Las consecuencias del proceso de militarización se sumaron así a las producidas por la crisis de la monarquía. Esta última, en efecto, había comportado una primera ruptura entre la capital y las demás ciudades de la Audiencia, y la guerra provocó una fractura entre los *cabildos* provinciales y el campo, consolidando el poder de las sociedades locales en relación al Estado.

3. El ciudadano-soldado

A pesar de las consecuencias producidas por la crisis monárquica, el modelo de las milicias y del *fuero* no fue abolido, sino confirmado

³⁷ AGN/B, Archivo Anexo, Historia tomo V, «Causa de Juan Ponce y Augustín Rebolledo, insurgentes comisionados de Quito, aprendidos en Zapotal» (Pueblo Viejo, 5/9/1809), fols. 61r-69v; «Criminal contra Juan José Aguilar y don Luis Cobos por sospechosos contra el legítimo gobierno» (Cañar, 7/9/1809), fols. 168r-213v.

³⁸ ABCE, Fondo Jijón y Caamaño, Manuscritos 5/18, «Expediente seguido por el gobernador don José Ignacio Checa y Barba contra el capitán de milicias Joaquín de Arbaiza por varias arbitrariedades cometidas en Jaén de Bracamoros», fols. 187-233.

por la Constitución de Cádiz, la cual estableció que la defensa del territorio podía ser asegurada tanto por un ejército regular como por milicias nacionales, organizadas en cada provincia en función de su número de habitantes³⁹. Un decreto precisaba además que los oficiales de las milicias debían ser elegidos democráticamente y que los milicianos en servicio debían gozar de *fuero*⁴⁰. Por último, las Cortes delegaron a los municipios constitucionales la responsabilidad de organizar y financiar la defensa de los pueblos. Pero, semejante articulación entre funciones civiles y militares de los *ayuntamientos* constitucionales no derivó únicamente de fundamentos normativos, sino también del hecho de que los *alcaldes* y *regidores* electos con frecuencia eran también oficiales en las milicias locales.

Así pues, es menester preguntarse por las razones de los constituyentes de Cádiz para legitimar semejante sistema de defensa. Antes de nada por los motivos financieros, pues España, tras la invasión napoleónica, era evidente que no estaba en disposición de enviar contingentes a América; después, porque ese mismo sistema de defensa había contribuido, mediante una amplia movilización popular en la península, a defender el territorio español contra las tropas francesas. Por último, la formación de milicias locales debía permitir a un tiempo reducir los gastos militares y restablecer el orden y la paz en el continente americano. Tal y como sucedió en México, donde la apelación de las fuerzas realistas a las milicias, formadas en cada ciudad, pueblo y hacienda, se reveló ganadora frente a los rebeldes⁴¹.

Con todo, además de los motivos de orden práctico y estratégico, habían también razones de tipo teórico a favor de dicho sistema de defensa, razones vinculadas a la cuestión representativa y, de manera más general, a la construcción de la ciudadanía y de la nueva nación liberal. Según la tradición, en efecto, el *vecino* tenía no sólo el derecho a participar en la vida política de la comunidad, sino también el

³⁹ Título VIII, caps. I y II, arts. 356-365.

⁴⁰ «Reglamento para la milicia nacional», Madrid, 15/4/1814, en *Colección de los decretos y órdenes que han expedido las Cortes ordinarias desde 25 de Septiembre de 1813 hasta 11 de Mayo de 1814*, t. V, Madrid, 1822, págs. 168-169.

⁴¹ Sobre el modelo militar adoptado por las tropas realistas en México durante las guerras de independencia, cf. Christon Archer, «The Army of New Spain and the Wars of Independence, 1790-1821», *Hispanic American Historical Review*, 61 (4), 1981, págs. 705-714; Alicia Hernández Chavez, «La guardia nacional y la movilización política de los pueblos», en J. Rodríguez (ed.), *Patterns of Contention in Mexican History*, Wilmington, Delaware, 1992.

deber de defenderla enrolándose en las milicias locales. Tal idea, por la cual la virtud militar era un componente de la virtud política, se remontaba a Aristóteles y había sido reelaborada más articuladamente por Maquiavelo. Así, de acuerdo con el pensamiento clásico, las dos funciones eran inherentes a la naturaleza humana y tendían hacia el mismo objeto: la preservación del cuerpo político y la participación de «los más» en la cosa pública. La noción de ciudadano-soldado fue retomada más tarde por el pensamiento político inglés, que aspiraba a limitar y controlar el poder del rey. De hecho, a partir de las obras de Harrington se asiste de manera paulatina a la afirmación de la idea según la cual la capacidad del pueblo de ejercer la soberanía y controlar a los gobiernos se fundaba en la independencia y la fuerza militar de los propietarios (*yeoman farmers*), que subvenían a sus necesidades gracias a las rentas de la tierra y por consiguiente se hallaban dispuestos a defender su territorio y su patria por las armas⁴². A lo largo del siglo XVIII, tras la guerra civil y el papel jugado por el ejército, los neo-harringtonianos relegitimaron, en relación al pensamiento de Harrington, el papel de la aristocracia, y afirmaron la necesidad de contar a la vez con los nobles y con los pequeños propietarios para la supervivencia de la libertad civil. El peligro de ver convertirse en arbitrario el poder del rey gracias al apoyo de un ejército profesional o de una aristocracia de tipo comercial, fácilmente manipulable a causa del dinero, quedaba conjurado, de un lado, por la existencia de milicias formadas por pequeños propietarios; y, de otro, por el parlamento formado por la aristocracia rural. Ambos elementos se hallaban estrechamente ligados, por cuanto los grandes propietarios agrícolas nobles eran presentados como los líderes naturales de los pequeños propietarios. En otros términos, la exaltación de las milicias y del ciudadano-soldado a lo largo de los siglos XVII y XVIII sirvió para reforzar el concepto de deferencia política.

La milicia, en efecto, representaba un instrumento de subordinación tanto político como social, al ser su estructura reflejo del orden

⁴² Hay una diferencia considerable entre el ciudadano-soldado de Maquiavelo y el de Harrington. Mientras que el primero, a fin de alimentar el interés necesario por el bien público debía tener una familia y una ocupación, el segundo, además, debía ser propietario, pues sólo quien disponía de una propiedad podía llevar armas en apoyo de una libre acción pública y de la libertad civil (Pocock, op. cit.). El *vecino* de la época liberal española está más próximo al ciudadano-soldado de Maquiavelo que al de Harrington, pues la noción de *vecindad* no estaba necesariamente vinculada a la propiedad de la tierra, sino a la residencia en una comunidad y al hecho de tener una ocupación socialmente reconocida.

de la sociedad; los oficiales se seleccionaban, según hemos visto, no por sus cualidades militares, sino más bien por su posición social, lo que aumentaba su carisma militar. Mas tal función político-social de la milicia, en virtud de la cual la subordinación de la tropa a un oficial en uniforme favorecía igualmente la subordinación social al mismo oficial sin uniforme, fue desde luego uno de los factores que empujaron a los constituyentes a decantarse por ese modo de defensa. De hecho, la participación en las milicias, al igual que la participación en el voto, permitía reconciliar el concepto de soberanía popular o nacional con la supervivencia de una estructura social jerárquica. El modelo militar, como el sistema electoral, constituía por tanto una traducción parcial y contradictoria del paso de una concepción orgánica a una visión individualista del cuerpo político. Ello demuestra, una vez más, que la interpretación convencional del liberalismo como un conjunto de doctrinas puramente individualistas debe ser reconsiderada o corregida.

Desde esta perspectiva, la diferencia entre las experiencias latinoamericana y norteamericana está lejos de ser neta. También en las trece colonias inglesas la milicia jugó un papel crucial, no sólo como instrumento social, sino también político⁴³. En ambos casos, la escasa presencia de títulos honoríficos hizo de los títulos militares algo particularmente importante para el reconocimiento del estatus social; en segundo lugar, durante las revoluciones de independencia, la milicia constituyó un medio formidable para la movilización de las masas en las dos Américas⁴⁴. De hecho, la deferencia de los milicianos hacia sus oficiales, que por otro lado ocupaban a menudo cargos políticos, jugó un papel estratégico. Las milicias estaban compuestas de individuos que poseían en general derecho de voto, y en las elecciones políticas o administrativas los soldados con frecuencia votaban por sus jefes militares.

Por mor de la coincidencia entre cargos civiles y militares a menudo se creó a nivel local una doble jurisdicción en los territorios hispano-americanos. El simultáneo ejercicio de cargos judiciales y militares por los mismos individuos (los *alcaldes*, por ejemplo, eran nor-

⁴³ Sobre el papel de la milicia norteamericana en la época colonial, cf. Edmund S. Morgan, *Inventing the People. The Rise of Popular Sovereignty in England and in America*, New York, 1989, cap. VII.

⁴⁴ Para lo concerniente al caso norteamericano, cf. John Shy, *A People Numerous and Armed*, New York, 1976, págs. 195-224.

malmente también oficiales) comportó no sólo un refuerzo de su poder personal en el seno de las comunidades, sino también una mayor autonomía de éstas en relación al Estado. La época liberal por tanto creó una red de estructuras representativas muy articulada: las nuevas instituciones de Cádiz –municipalidades, diputaciones provinciales y Cortes– venían a añadirse a la antigua representación vinculada a los *fueros*, al estar ambos modelos representativos vinculados por el hecho de tener a los *vecinos* como base electoral. La abolición del régimen liberal y el retorno de Fernando VII al trono español en 1814 condujeron a la supresión de los *ayuntamientos* constitucionales y al restablecimiento de la dominación de los *cabildos* urbanos sobre los espacios rurales, pero no a la abolición del *fuero* militar, pese a que por su amplia difusión durante la guerra siguió produciendo numerosos conflictos de poderes a nivel local y garantizando un cierto grado de autonomía a los pueblos. Las milicias, en efecto, a menudo rehusaron someterse a las autoridades coloniales o a los *cabildos* en nombre de su inmunidad jurídica. A fin de resolver tales problemas y garantizar una adecuada impartición de la justicia, el gobernador de la provincia de Guayaquil propuso que el puesto de juez local del pueblo de Daule estuviese unido al de comandante de la milicia⁴⁵, pues había un fuerte temor a que los miembros de la misma, negros o mulatos en su mayoría, escapasen a la justicia ordinaria a causa del *fuero*. La reunión de ambos cargos habría resuelto por tanto la cuestión, mas sin dejar de consolidar al mismo tiempo la doble competencia local acordada a los militares.

El vínculo entre militarización, representación y justicia fue aún más evidente durante la segunda fase de la aplicación de la Constitución de Cádiz, entre 1820 y 1822. La instauración de nuevas normas hizo entonces que las milicias pasaran no sólo de hecho, sino también de derecho, bajo el control de los municipios constitucionales: el mando, la organización y la financiación de las milicias pasó de las autoridades militares a las instituciones representativas locales. Así, un decreto de las Cortes fechado en 1820 establece que los *ayuntamientos* se encargarían en lo sucesivo de organizar las elecciones de los oficiales militares, que debían ser elegidos por los soldados por

⁴⁵ AGI, Quito 262, «Informe del gobernador de Guayaquil sobre los inconvenientes que ocurren para la reunión de la tenencia de gobernador del pueblo de Daule de aquella provincia a la comandancia del cuerpo miliciano de los Dragones del mismo» (Guayaquil, 10/7/1816).

mayoría absoluta y ante la asamblea municipal; de proveer a su mantenimiento gracias al fondo de los *propios y arbitrios*; y, finalmente, de tomar las decisiones, en acuerdo con el *jefe político*, en todas las operaciones militares⁴⁶. El nexo formal entre municipios y milicias comportó dos tipos de consecuencias. En primer lugar, la elección directa de los oficiales consolidó la relación entre justicia y poder militar, ya que la elección a menudo recaía en individuos que, merced a su prestigio y su notoriedad, ejercían ya funciones jurisdiccionales. El hecho de gozar de una doble legitimación popular reforzaba aún más su autoridad personal sobre la comunidad local. En segundo lugar, el control financiero y organizativo de los *ayuntamientos* sobre las milicias terminó causando la derrota de los realistas. En efecto, el aumento de las contribuciones impuestas por las autoridades españolas a las comunidades a fin de sostener el esfuerzo militar, provocó una reacción negativa de las mismas, las cuales, contando con los poderes de los municipios, se negaron a pagar ningún tipo de impuestos y a suministrar tropas a los realistas. La recaudación de impuestos en los pueblos devino entonces casi imposible, como lo demuestran los fracasos sufridos por los municipios de Quito y Cuenca cuando intentaron enviar delegados a los *pueblos* para reclutar hombres o requisar animales o lo que fuera: los *alcaldes* rehusaron, en nombre de los pueblos, conceder la más pequeña contribución⁴⁷. Eso generó una fuerte crisis financiera en el seno de las tropas realistas y acabó por hacer nacer en la mentalidad colectiva una visión muy negativa del ejército realista. Contrariamente a cuanto había sucedido durante la crisis monárquica y el primer periodo de Cádiz, las milicias ya no se rebelaron para restablecer el orden colonial. El alto grado de fragmentación territorial producido por las guerras y la institución de los *ayuntamientos* constitucionales en las áreas rurales sustrajo al Estado todo tipo de poder sobre esos cuerpos militares, que pasaron por entero bajo control de los órganos electivos locales. Los milicianos se identificaban más bien con sus comunidades territoriales, cuyos oficiales eran los representantes naturales, y la identificación del ciudadano-soldado con el Estado cesó.

⁴⁶ Arts. 27, 32, 71 del «Reglamento provisional para la milicia nacional en las provincias de Ultramar» (Madrid, 24/10/1820), AHN/Q, Milicias, caja 7, exp. 24-X-1820.

⁴⁷ Para el caso de Quito, cf. AHN/Q, Fondo Especial, caja 242, lib. 604, doc. 12.918; para el de Cuenca, cf. AHM/C, Actas de Cabildo, 1821-1825.

Habiendo sobrevivido su gobierno gracias sobre todo al apoyo de los pueblos, la provincia independiente de Guayaquil eligió asimismo tal modelo de defensa territorial y, de acuerdo con el modelo desarrollado por la Constitución de Cádiz, concedió a numerosos *pueblos* el derecho de transformarse en municipios electivos⁴⁸, como también el poder de formar y organizar las milicias⁴⁹. Sin embargo, los poderes de los municipios y de los *alcaldes* crearon a veces conflictos con los oficiales del ejército del gobierno independiente, que aprovechaban su *fuero* para sustraerse a la jurisdicción de aquéllos. Así, el *alcalde* de Montecristi, al oponerse al subteniente que le había arrestado por prevenir a los habitantes del pueblo del reclutamiento de soldados para el ejército, dimitió y dijo:

... todo esto son efectos del orgullo y despotismo con que se manejan estos señores oficiales en estos lugares pareciendoles que nuestra autoridad es tan limitada como en el tiempo de los cabildos naturales o indios⁵⁰.

La difusión del *fuero* llevó a menudo a tensiones entre los diferentes poderes jurisdiccionales, sobre todo en los pueblos, donde los *alcaldes* no querían renunciar a sus prerrogativas a favor de los militares provenientes del exterior. Tensiones que estallaron principalmente cuando la expropiación de los recursos se hizo sin ninguna negociación previa con la comunidad local.

En relación con el modelo del ciudadano-soldado del pensamiento político inglés del siglo XVIII, en virtud del cual las milicias deberían servir de instrumento de legitimación del gobierno «aristocrático», el modelo militar hispanoamericano tuvo por mor de las guerras una difusión extraordinariamente amplia, llegando a implicar incluso a pueblos pequeños, comunidades indias y haciendas. Al igual que la institución de un gran número de *ayuntamientos*, la difusión de los grados militares a numerosos niveles de la escala social, impidió la identificación de un grupo restringido, de una élite dirigente, susceptible de articular cargos representativos y militares, haciendo que la articulación tuviese lugar en un nivel inferior de la sociedad.

⁴⁸ Cf. cap. V, par. 4.

⁴⁹ ABCE, Fondo Jijón y Caamaño, Manuscritos 32/153, 32/166.

⁵⁰ ABCE, Fondo Jijón y Caamaño, Manuscritos 32/109, «Oficio de Domingo Romero, alcalde de Montecristi a la Junta Gubernativa» (Guayaquil, 22-IV-1821), fols. 153r-154v.

4. Pueblos y Caudillos

Aun cuando la historiografía nos haya dado la imagen de ejércitos compuestos de un reducido grupo de profesionales duchos en el arte militar, los ejércitos de las guerras de independencia de América Latina estuvieron en buena medida compuestos de miembros de la sociedad civil. Lamentablemente, no disponemos de estudios pormenorizados acerca de la composición de los mismos, los métodos de reclutamiento, las formas de financiación o incluso del impacto que produjeron en la sociedad en general⁵¹; pero se sabe que el modelo utilizado para combatir a las tropas realistas fue el —heredado de los Borbones y del gobierno de Cádiz— de las milicias, destinadas a respaldar a un pequeño ejército regular en la defensa de los territorios conquistados y allí donde se demostrase necesario. Ello explica sin duda por qué dicho modelo fue confirmado por el régimen colombiano tras su independencia de España: y es que, en guerra permanente contra el Perú y los realistas de Pasto, Bolívar no podía prescindir del apoyo de tales fuerzas.

En primer lugar, las leyes de la Gran Colombia confirmaron el *fuero* militar, que contrariamente a otros privilegios del Antiguo Régimen, permaneció en vigor. En segundo lugar, a imitación del modelo de Cádiz, otorgaron a las municipalidades un papel central en la formación de las milicias, cuyo reclutamiento debía basarse en listas preparadas por ellas, y la elección de los oficiales debía celebrarse en presencia del consejo municipal del cantón⁵². Ello demuestra que, aun lograda la independencia, el poder militar no fue controlado exclusivamente por el Estado y que la sociedad local continuó jugando un papel preponderante en la organización de las fuerzas armadas. Esa anomalía fue por lo demás subrayada por la *Gaceta de Colombia*, el

⁵¹ Sin embargo, a lo largo de los últimos diez años se han publicado estudios sobre la relación entre los ejércitos y la formación de la nación durante el siglo XIX. Cf. por ejemplo Malcom Deas, «The Man of Foot: Conscription and the Nation-State in Nineteenth-Century Latin America», en J. Dunderley (ed.), *Studies in the Formation of Nation-State in Latin America*, Londres, 2002; Guy Thompson, «Los indios y el servicio militar en el México decimonónico. ¿Leva o ciudadanía?», en A. Escobar (ed.), *Indio, nación y comunidad en el México del siglo XIX*, México, 1993; Ricardo D. Salvatore, «Reclutamiento militar, disciplinamiento y proletarización en la era de Rosas», *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana 'Dr. E. Ravignani'*, n.º 5, 1992.

⁵² Arts. 6 y 44 de la «Ley orgánica de la milicia nacional», *Gaceta de Colombia*, suplemento del n.º 240 (Bogotá, 11/5/1826).

órgano de prensa gubernamental, que en un artículo sobre la milicia nacional criticó no sólo el sistema de elección de los oficiales (elegidos por mayoría absoluta por los soldados de cada cuerpo), sino sobre todo la intervención de las municipalidades en la organización de tales tropas, sirviéndose de una comparación con las constituciones de los Estados norteamericanos:

En lo que están de acuerdo todas las constituciones [de los mismos] es en no dar parte ni intervención alguna a las municipalidades en cosas de la milicia, en reservar al gobernador del estado, en calidad de poder ejecutivo la facultad de aprobar y despachar las patentes oficiales, y en quitarle toda clase de intervención cuando las milicias son llamadas al servicio por el gobierno general de la unión⁵³.

En realidad, era muy difícil privar de tales atribuciones a las municipalidades para entregárselas a los agentes del poder ejecutivo, como lo sugería el autor del artículo, pues dichas instituciones eran las únicas en grado de ejercer un control directo sobre el territorio y establecer las listas de reclutamiento.

La supervivencia de semejante modelo de defensa dio por tanto a las autoridades judiciales la posibilidad de continuar disponiendo de un doble poder jurisdiccional, lo que consolidó la autonomía de la justicia a nivel local. Ese entrelazamiento entre jurisdicción civil y militar reforzó ante todo el poder de los *alcaldes municipales*, como lo afirmaba el gobernador de la provincia de Esmeralda al intendente del departamento:

me expongo a sufrir los mayores desaires y bochornos, pues como están anfianzados [los alcaldes municipales] con las armas pueden hacer y obrar como les dé la gana, pues así lo estoy experimentando⁵⁴.

Además del poder de los *alcaldes* municipales, esa doble jurisdicción consolidó igualmente el de las autoridades inferiores, como los *al-*

⁵³ *Gaceta de Colombia*, n.º 171, 23/1/1825.

⁵⁴ AHN/Q, Fondo Especial, caja 250, lib. 620, doc. 52, «Denuncia de Vicente Chiriboga gobernador político de la provincia de Esmeralda, al intendente del departamento, José Felix Valdivieso, contra el comandante y alcalde de este cabildo» (Esmeralda, 24/8/1824).

caldes parroquiales⁵⁵. En efecto, según las leyes, la milicia nacional se componía de las milicias «auxiliares», formadas a nivel cantonal, y las «cívicas», reclutadas en pueblos y ciudades⁵⁶. Los municipios cantonales, en las ciudades, y las juntas parroquiales, en los pueblos, tenían por tarea redactar las listas de reclutamiento. Las juntas parroquiales, compuestas por dos *alcaldes*, un *procurador síndico* y dos *vecinos* del pueblo, tenían también el deber de presidir la nominación de los oficiales, elegidos por los miembros de cada cuerpo⁵⁷. En realidad, los *alcaldes parroquiales* no se contentaban con presidir las elecciones, sino que intervenían directamente en la elección de los oficiales, haciéndose elegir ellos mismos o imponiendo su candidato a la tropa⁵⁸.

Lejos de limitarlo, el gobierno de la Gran Colombia, al contrario, reforzó el *fuero*. Una circular de 1828 determinó que cada cuerpo del ejército debía establecer un consejo, compuesto por siete oficiales, destinado a juzgar todos los delitos cometidos por los militares⁵⁹. Ahora bien, fue precisamente esa doble jurisdicción lo que poco después hizo nacer la fuerza de los *caudillos* del siglo XIX, cuyo poder, administrado hasta entonces de manera esencialmente jurisdiccional, no derivó en efecto de las armas, sino más bien del *fuero* militar y de las prácticas judiciales. Por otra parte, fue el solo modo de convencer a las comunidades locales para que apoyaran el esfuerzo de la guerra, según lo confirma uno de los artículos de las instrucciones de la ciudad de Portoviejo a su diputado al Congreso constituyente de 1829:

es muy conveniente se declare expresamente la continuación del goce de los fueros militar y eclesiástico, cuyas fuerzas básicas e influjo moral, han sido en todo tiempo el apoyo de los gobiernos, y cuya privación acarrearía al Estado males incalculables⁶⁰.

⁵⁵ A este propósito, notemos que el nuevo régimen colombiano había abolido una buena parte de los municipios de la época de Cádiz, y que a pesar de eso en cada pueblo el poder jurisdiccional de los *alcaldes* parroquiales siguió siendo considerable. Cf. cap. V, par. IV.

⁵⁶ «Ley orgánica de la milicia nacional» (30/3/1826), *Gaceta de Colombia*, n.º 240, 21/5/1826.

⁵⁷ *Ibid.*, arts. 6 y 55.

⁵⁸ A menudo las elecciones tenían lugar por unanimidad de votos, como si hubiese existido un acuerdo entre los milicianos y la junta previa a la elección. AHN/Q, Fondo Especial, caja 256, lib. 636, doc. 88, «Elección de los oficiales de la milicia cívica del pueblo de Cotacachi» (Cotacachi, 21/1/1827).

⁵⁹ «Reglamento para conocer y determinar las causas militares», *El colombiano del Guayas*, n.º 61, 12/12/1828.

⁶⁰ «El voto de Manabí o instrucciones que ha de observar el señor diputado al congreso constituyente» (Portoviejo, 29/9/1829), *Gaceta de Colombia*, n.º 446, 3/1/1830.

En dicho texto, el *ayuntamiento* de Portoviejo declaraba abiertamente que la concesión de los privilegios de Antiguo Régimen y de autonomías corporativas era para el gobierno un modo de asegurarse el apoyo de las sociedades locales.

Heredada de la crisis de la monarquía y de las guerras de independencia, la dispersión de las armas constituye otro elemento parcialmente explicativo de la inestabilidad del siglo XIX ecuatoriano. Durante todo ese periodo, en efecto, el Estado no dispuso de un control exclusivo sobre la producción y distribución de armas, en cuya fabricación las comunidades locales habían empezado a participar a partir de las guerras de 1809-12. Además, una vez acabadas las guerras, numerosas armas permanecieron almacenadas en los depósitos de las ciudades –vigilados por oficiales municipales– o en las haciendas. Mientras que en Europa el control del Estado sobre la fabricación y la distribución de las armas había contribuido a reforzar su poder militar en detrimento de la sociedad, hasta instituir un verdadero monopolio de la violencia, en América Latina, por el contrario, las guerras y, sobre todo, la inexistencia durante toda la época colonial de fábricas dedicadas a su fabricación (en caso de necesidad, las armas se importaban de la península) habían favorecido su dispersión sobre el territorio y su control por las sociedades locales. Así, la revuelta de los esclavos de Barbacoas, zona minera al norte de Quito, donde se habían levantado tras la promulgación de la ley sobre la esclavitud, fue posible debido a que las guerras contra la ciudad realista de Pasto habían dejado numerosas armas en la región⁶¹. Del mismo modo, los indios del pueblo de Oña, en el cantón de Gualaceo (Cuenca), se apropiaron de las armas abandonadas tras las guerras para oponerse a los trabajos públicos obligatorios (la construcción de una carretera hacia Naranjal), amenazando a las autoridades con «un tumulto de hombres, todos ellos armados con armas blancas»⁶². Pese al fin de las guerras, numerosas armas quedaron a merced de las comunidades en los *pueblos*, como lo demuestra igualmente la revuelta de Chambo (Riobamba), donde los rebeldes se levantaron contra la introducción de la *capitación*, una especie de impuesto *per capita*, utilizando para ello las armas del depósito del pueblo, según testimonio del *alcalde* municipal:

⁶¹ AHN/Q, Milicias, caja 7, exp. 4-II-1823.

⁶² AHN/C, Juicios, exp. 32.065, «Oficio de los alcaldes de Girón al Intendente. Envío de una nota referente a la sublevación de los indígenas de Oña» (1826).

ocurrieron al pequeño parque por municiones que debía haber, lo que estaba al cargo del oficial Joaquín Domínguez y se ha encontrado sin un cartucho, una bala, los cajones llenos de tierra, y aún los fuciles. Todos estos acontecimientos son signos nada equivocados de que se mina contra el gobierno si este no toma providencias muy serias contra los delincuentes, luego saremos víctimas⁶³.

Por mor del poder de las comunidades locales, que organizaban las milicias, gozaban del *fuero* y controlaban además las armas, los *caudillos* no pudieron prescindir de su apoyo en la conquista de una provincia o de un Estado. Así pues, esa tan discutida forma de poder, fundaba localmente su legitimidad a un tiempo sobre la idea de soberanía de los *pueblos* y sobre las prácticas de justicia a nivel local. La revuelta de Chiguaguas, por ejemplo, que estragó la provincia de Guayaquil durante tres años, tuvo como protagonistas tanto a los *caudillos* como a los *pueblos*⁶⁴. El *pronunciamiento* de los jefes militares se transformó en verdadera guerra popular, caracterizada por fenómenos de bandolerismo rural. De hecho, tras cada facción armada conducida por un *caudillo*, como Bravo, Hidalgo, Navas u Osés, se movía una pequeña sociedad que se movilizaba con todo tipo de armas; lo que comportó una consolidación de los vínculos de lealtad personal entre los jefes militares y las comunidades contra las autoridades centrales y favoreció el proceso de autonomización de los *pueblos*.

El ejército en absoluto constituyó un cuerpo todopoderoso, como con frecuencia se ha creído. Los *caudillos*, para sublevarse y pronunciarse contra el gobierno, tenían necesidad del apoyo, tanto formal como concreto, de la sociedad local. Los célebres *levantamientos* o *pronunciamientos* del siglo XIX para nada fueron conspiraciones de un restringido número de conjurados, sino actos extremadamente formalizados: la proclamación del caudillo era siempre seguida de declaraciones oficiales por parte de las municipalidades, de las corporaciones, de los pueblos reunidos en asambleas, vale decir: del conjunto de la sociedad organizada de un determinado territorio. El *pronunciamiento* simulaba por tanto una disolución del cuerpo político y su refundación a través de pactos libremente establecidos por las comu-

⁶³ AHN/Q, Fondo Especial, caja 256, lib. 636, doc. 164, «Oficio del alcalde primero de Riobamba, Antonio Davalos, al intendente» (Riobamba, 30/1/1827).

⁶⁴ La revuelta estalló en el mes de octubre de 1833 a causa de la insurrección de las tropas de Guayaquil contra el gobierno de Flores. Cf. cap. V, par. 5.

nidades locales, que otorgaban su legitimidad al nuevo jefe político⁶⁵. Los movimientos de los estratos inferiores de la sociedad se articulaban con los de las élites, determinando los equilibrios entre las facciones que se disputaban el poder. Así como los actos de apoyo a una candidatura tenían por función asociar al voto a quienes no podían votar y transformar a los elegidos en emanación de la voluntad general de los *pueblos*, los actos que seguían y legitimaban los *pronunciamientos*, por lo general firmados por todos los *vecinos* de una comunidad, resolvían la contradicción surgida con la introducción de un sufragio limitado⁶⁶, en virtud del cual un individuo dispuesto a dar la vida por su patria podía sin embargo ser excluido de la cosa pública. Al continuar las milicias existiendo durante buena parte del siglo, los *pronunciamientos* tuvieron por función reconciliar al ciudadano y al soldado, a los que la restricción del sufragio había disociado yendo en contra de la soberanía popular.

⁶⁵ Para un análisis de los *pronunciamientos* cf. Marie-Danielle Démelas, «Le pronunciamiento, genèse d'une pratique», en M. Bertrand, N. Laurant y M. Taillerer (dirs.), *Violence et pouvoir politique*, Toulouse, 1996, págs. 73-92; Josefina Zoraida Vázquez, «Political Plans and Collaboration Between Civilians and the Military, 1821-1846», *Bulletin of Latin American Research*, vol. 15, n.º 1, 1996, págs. 21 ss; Will Fowler, *Mexico in the Age of Proposals, 1821-1853*, Westport, Greenwood Press, 1998.

⁶⁶ Subrayemos que, con el nacimiento del nuevo Estado ecuatoriano, el sufragio se restringió de manera considerable respecto del régimen liberal español y del gobierno de la Gran Colombia. De hecho, junto a la barrera censitaria se introdujo el requisito de la alfabetización. Cf. cap. II, par. 4.

CAPÍTULO IV

INDIOS, CIUDADANÍA Y TRIBUTO: LAS NUEVAS ARTICULACIONES

1. La reforma de la comunidad

El programa de reorganización política y económica de los Borbones preveía un conjunto de reformas que incluían también al sector indio, que en regiones como Quito constituía la mayoría de la población. El objetivo principal del proyecto era el de liberar al indio de las redes corporativas de la sociedad colonial, al objeto de transformarlo en «ciudadano» responsable de la monarquía, de acuerdo con una idea vinculada a uno de los conceptos fundamentales del siglo XVIII, que veía en la sociedad un límite al desarrollo «natural» de los individuos, y por ende un freno para el logro de su «felicidad». Era ésa una idea en contradicción con la tradición teológica, que por siglos había sostenido la tesis del carácter «natural», en lugar de construido y artificial, de la sociedad.

Así pues, con las reformas se asiste al nacimiento de una nueva polémica acerca de la naturaleza de los indios y de su lugar en el sistema político, en la que participó una buena parte del alto clero hispano-americano. Citemos por ejemplo la célebre intervención del obispo de Oaxaca contra los *repartimientos del comercio* (1778), luego utilizada por Gálvez para abolir dicha institución. En su informe, el obispo predicaba la abolición del *repartimiento*, a fin de restituir al indio su libertad natural, y afirmaba que el origen de los vicios del

indio no había que buscarlo en su naturaleza, sino más bien en el modo como vivía. Argumentaba que la posibilidad de gozar del fruto de su trabajo los transformaría en buenos trabajadores y buenos cristianos¹. Por lo tanto, la cuestión del *repartimiento* jugó entonces un papel similar al jugado en el siglo XVI por la polémica sobre la *encomienda*: definió la naturaleza del indio en relación con la sociedad a través de la mediación cultural del aparato eclesiástico.

En la Audiencia de Quito, los términos de este debate fueron desarrollados por el más célebre autor de la Ilustración ecuatoriana, Eugenio de Santa Cruz y Espejo. En su obra titulada *Defensa de los curas de Riobamba* afirmaba, apoyándose sobre el principio de la igualdad natural entre los hombres, que la pobreza y la miseria de los indios no derivaba de causas naturales, sino del modo como vivían en la sociedad colonial:

Querer suponer a los indios rústicos, salvajes y divorciados de la común luz natural [...] es el error de gentes que no saben su idioma, sus usos y costumbres, y es un absurdo político, filosófico y aún teológico, el mayor que pueda escogitarse, y es un oprobio de la humanidad pensar así. [...] La imbecilidad de los indios no es imbecilidad de la razón de juicio ni entendimiento, es imbecilidad política nacida de su abatimiento y pobreza [...]. Así los indios lo que tienen es timidez, cobardía, pusilanimidad, apocamiento, consecuencias ordinarias en las naciones conquistadas².

Como la mayoría de los filósofos de la época, Espejo creía en la posibilidad de reformar las instituciones y las costumbres mediante la educación y la ciencia. Creía igualmente en la constricción como medio de «desindianizar» al indio y de integrarlo en la sociedad. Afirmaba así que para liberar a los indios de las formas serviles y compulsivas de sujeción y de control de su fuerza de trabajo, y para activar su incorporación a la civilización, era menester reformar sus usos y costumbres, empezando por quienes acentuaban su identidad comunitaria y con ello su diferencia, según puede verse en el siguiente extracto del *Voto de un Ministro Togado*:

¹ Acerca del informe del obispo de Oaxaca, cf. David Brading, *Miners and Merchants*, op. cit., págs. 45-51.

² Eugenio Espejo, «Defensa de los curas de Riobamba», en Eugenio Espejo, *Obras Escogidas*, Quito, 1912-23, I vol., págs. 83-84.

En mi juicio [habría que] obligar a los indios a que vistiesen a la moda española, y que hablasen nuestro idioma, sería bastante para que ellos fuesen absolutamente conquistados y se formasen vasallos fieles y hombres de conocida religión³.

El debate sobre la naturaleza de los indios y la polémica sobre los *repartimientos* deben relacionarse con la declarada lucha contra el sistema corporativo, aspecto central de la época del reformismo. En opinión de los reformistas, era menester abolir todo tipo de privilegio, sobre todo en el ámbito económico, a fin de imponer la idea de que había una relación directa y sin mediaciones entre Estado y ciudadanos. Había empero una contradicción entre el proyecto «anti-corporativo» y el intento de establecer un control más amplio sobre la población india al objeto de aumentar los ingresos fiscales, un objetivo imposible de lograr sin la ayuda de las jerarquías étnicas de la comunidad. Además, el mismo concepto de *tributo* se hallaba estrechamente ligado a las estructuras comunitarias: sin tierras, sin jerarquías internas, sin autonomía, el tributo perdía toda razón de ser.

Los principales instrumentos empleados por los funcionarios borbónicos para ejercer un control más directo sobre la población *tributaria* y sobre la mano de obra india fueron las *visitas* y los censos, con un triple objetivo en vista: a) la reorganización del sistema del tributo mediante una clasificación de las diferentes *castas*, gracias a un control del proceso de mestizaje; b) el restablecimiento de un control más directo sobre la fuerza de trabajo de los *mitayos*, reincorporando a las comunidades a los indios que habían escapado a la *mita* por medio del *forasterismo*⁴; c) la reorganización del espacio étnico, transformando a los *forasteros* y a los mestizos en indios de la comunidad⁵. Ahora bien, los procesos de mestizaje o de *forasterismo*, mediante los cuales intentaban los indios escapar a las obligaciones coloniales, eran necesarios para la reproducción de las comunidades, pues el hecho de pro-

³ Carlos Paladines, *Pensamiento Ilustrado Ecuatoriano*, Quito, 1981, pág. 273.

⁴ El término *forastero* designaba al indio que había abandonado su comunidad de origen y residía en otro pueblo. El *llactayo* era el indio que vivía en su comunidad de origen y que, justo por eso, gozaba de las tierras comunitarias.

⁵ Como muestra el estudio de Segundo Moreno Yáñez, una buena parte de las revueltas indias de la segunda mitad del siglo XVIII tuvieron su origen en los intentos de los funcionarios españoles de censar a la población, ya que el objetivo principal de los censos era dar con quienes habían escapado al *tributo* y a la *mita*. Cf. S. Moreno Yáñez, op. cit.

venir del mismo núcleo originario aun poseyendo dos estatus diferentes permitía a los dos grupos ayudarse mutuamente⁶. El estatus de mestizo, en efecto, permitía ser exonerado tanto de la *mita* como del tributo, mientras que el de *forastero* no dispensaba más que de la *mita*, lo que permitía a las autoridades étnicas distribuir el excedente de trabajo sin recurrir a los *llactayos*, ya empleados en el marco de la *mita*. Los *forasteros*, por tanto, no eran en realidad individuos por completo desarraigados de las comunidades y sin posible acceso a la tierra; su elevado número a finales del siglo XVIII⁷ no debe interpretarse así únicamente como producto de los procesos y fenómenos migratorios, sino también como un mecanismo utilizado por los indios para escapar a la *mita*. De hecho, según los funcionarios, éstos habían aumentado artificialmente el número de *forasteros* manipulando las reglas de la clasificación de la descendencia⁸.

El proyecto reformista de los Borbones fue considerado por los indios como una ruptura del pacto colonial, que a cambio de ciertas obligaciones a favor de la Corona preveía que ésta debía acordar derechos a las comunidades indias. Los términos del pacto habían dado a la sociedad india la posibilidad de recrear durante la época colonial nuevos mecanismos de reproducción; sólo que eso se había convertido en tan gran peso para los intereses políticos y financieros de la monarquía que ésta se vio constreñida a exigir en la segunda mitad del siglo XVIII el pago del *tributo* y la ejecución de la *mita* también a las categorías tradicionalmente exentas de tales obligaciones, como los familiares de los caciques, los indios que trabajaban para el cura o los *forasteros* mismos.

⁶ Sobre los procesos de mestizaje y la movilidad socio-racial, cf. Minchom, *The People of Quito*, op. cit., donde el autor estudia los «Autos sobre declaratoria de mestizo» y observa una progresión considerable del mestizaje desde finales de los años de 1770, vale decir, desde que se hizo sentir una mayor presión fiscal por parte de las autoridades coloniales (págs. 153-199). Cf. también Chantal Caillavet y Martin Minchom, «Le Métis Imaginaire; idéaux classificatoires et stratégies socio-raciales en Amérique Latine (XVI^e-XX^e siècle)», *L'Homme*, 122-124, XXXII, 1992, págs. 115-132.

⁷ Robson Tyrer estima que en 1784, en el *corregimiento* de Quito, el 49% de los indios tributarios eran *forasteros* (R. Tyrer, *Historia demográfica y económica de la Audiencia de Quito*, Quito, 1988, pág. 317).

⁸ El juez de Loja afirma en efecto que para calificar a un individuo de *forastero* basta que uno de sus dos padres lo sea: «casandose inido de la Real Corona [forastero] con india del Quinto, o al contrario indio del Quinto con india de la Real Corona, los hijos de estos no siguen reglas ciertas de la clase del padre ni de la madre, sino las que quieren». AHN/Q, Indígenas caja 64, exp. 1750-XI-19.

En el marco de ese proyecto de reclasificación de la población india, la reforma de la administración del *tributo* jugó un papel estratégico. Antes de la abolición del sistema, acaecida en 1778 bajo la presidencia de León y Pizarro, y a la que siguió la directa administración del tributo, la percepción de dicho impuesto, con el que se tasaba a todos los indios varones entre los dieciocho y los cincuenta años, había sido adjudicada a los mejores postores, quienes adelantaban al Estado la recaudación prevista (calculada en base a la población india de cada distrito), a excepción de ciertas cuotas retenidas a título de intereses. En una carta al Consejo de Indias, el presidente de la Audiencia afirmaba que el nuevo sistema de recaudación directa tendría un doble efecto positivo: el de poner fin a los abusos y extorsiones, cuyas tradicionales víctimas eran los indios, por parte de los adjudicatarios, y a sus fraudes, que expoliaban al Estado al revertirle una suma notablemente inferior a la efectivamente percibida⁹. Algunos ni siquiera pagaban el montante contractualmente negociado, y quedaban por tanto como deudores de la Corona¹⁰. A partir de 1778 la percepción del tributo se transfirió a un nuevo funcionario, el administrador de tributos, y a sus subalternos.

Junto a la introducción de nuevas reformas administrativas, la reforma aspiraba a producir cambios en el interior de la propia comunidad india. En razón de su profundo conocimiento del pueblo y de su población, se intentó hacer del cura un auxiliar de la administración tributaria, adecuando su salario al número de indios tributarios que vivían en su parroquia¹¹. La finalidad de tal medida era, a un tiempo, evitar que el cura ocultara indios a los funcionarios del Estado para emplearlos a su servicio y transformarlo en un auténtico defensor de la comunidad, que se esmeraría en frenar los procesos de emigración y *concertaje*. El proyecto también transformó al gobernador indio en

⁹ AHN/Q, Tributos, caja 21, exp. 17-1-1791, fol. 25.

¹⁰ *Ibid.*, fols. 22-23. Por ejemplo, León y Pizarro afirma que los tres últimos adjudicatarios debían al Estado más de cien mil pesos.

¹¹ «Sería muy útil para evitar fraudes el arbitrio de que a los curas, a quienes se les pagaba señalado estipendio, este se distribuyese rata por cantidad entre todos los indios tributantes de su feligresía, advirtiendoseles, sacado el número de reales que a cada indio correspondía, que en lo futuro, tantos reales se les pagarían de estipendio, cuantos indios hubiesen de aumento o menos cabo, con lo cual se evitaran colusiones y se conseguiría que los parrocos fueren uno vigilantes coadjutores de la administración y recaudación». «Auto Acordado de la Junta General de Tribunales (1778)», AHN/Q, Tributos, caja 21, exp. 17-1-1791, fol. 39v.

auxiliar de la administración tributaria, encargado de la percepción de los impuestos, lo que cambió radicalmente su modo de elección y su legitimidad en el seno de la comunidad. En cuanto empleado de la administración, en efecto, en lo sucesivo no fue ya elegido por la comunidad, sino por la Audiencia a partir de una lista de tres candidatos propuesta por el administrador de tributos, según se estipuló en numerosos decretos¹². Los criterios de selección del administrador no coincidían con los de los indios, por lo que la intervención del Estado en la elección de dicha autoridad produjo numerosos conflictos en el interior de las comunidades. Éstas elegían habitualmente para el puesto de gobernador a los caciques de las *parcialidades* más importantes de los pueblos, gozando así de fuerte legitimidad antes de que el cargo, vinculado a un *cacicazgo*, se hubiera convertido en hereditario. Los nuevos procedimientos, en cambio, se fundaban básicamente en criterios de eficacia y lealtad, y la reforma hizo que el puesto de gobernador llegase a ser accesible a simples *tributarios* o *forasteros*, lo que desencadenó fuertes oposiciones tanto entre los caciques como entre el *común* indio.

El programa fiscal de los Borbones, y en particular la reforma de la administración tributaria, tuvo un éxito considerable tanto en la Audiencia como en la América hispana en general. En efecto, el mayor aumento en los ingresos del Estado correspondió justamente a los tributos, en especial a partir de los años ochenta, dada la introducción del sistema de administración directa¹³. Los datos demográficos concernientes a la población india no habían experimentado grandes cambios, y el aumento de los ingresos debe atribuirse a una racionalización de los métodos de percepción y de administración del impuesto. Sin embargo, a pesar del éxito de las reformas fiscales, el Estado no logró establecer un control directo sobre la fuerza de trabajo india, que permaneció sometida a las prácticas tradicionales de sujeción y de constricción de la élite criolla.

El proyecto, que preveía un mejor control del Estado sobre la población india, iba contra los intereses de la élite local propietaria de haciendas o de *obrajes*, tanto por las disposiciones legislativas adop-

¹² Se trata de los decretos promulgados por el virrey en 1789 y otros semejantes emanados por la Audiencia. AHN/Q, Cacicazgo, caja 1, exp. 17.

¹³ Mediante dicho sistema, los ingresos de la Audiencia de Quito se triplicaron en relación a los años precedentes. AHN/Q, Fondo Especial, caja 68, lib. 176, doc. 4810, fol. 178.

tadas para prohibir la alienación de las tierras comunitarias en beneficio de blancos y mestizos, cuanto por el intento del Estado de imponerse como intermediario entre la mano de obra india y la élite local. A partir de la segunda mitad del siglo XVIII, en efecto, se había asistido al crecimiento del *concertaje*, mecanismo que había hecho de los indios una fuerza de trabajo permanentemente ligada a las *haciendas* y los *obrajes*, a causa de dos fenómenos: de un lado, la ampliación de la clase de los *hacendados* y *obrajeros* y al expolio de las tierras de las comunidades indias que ello había comportado, que obligaban a numerosos indios a buscar refugio en las haciendas; y, de otro, a la disminución de los indios *mitayos*, producto de las estrategias de evasión de las obligaciones coloniales¹⁴. Durante ese periodo, el *concertaje* no representó por tanto sólo una forma de dominación económica y social, sino también una forma de cooperación entre comunidades indias y haciendas frente a la crisis económica y a la aumentada presión fiscal por parte del Estado. El recurso a dicha forma de peonaje permitió en efecto a los dos actores sociales hacer frente a la contracción de la masa monetaria: el responsable del tributo de los *conciertos* era el *hacendado* u *obrajero*, quien, por su parte, se servía del *concertaje* para no pagar los salarios, que de manera anticipada se transformaban en productos de primera necesidad proporcionados a los trabajadores. Era además relativamente fácil para los hacendados ocultar a las autoridades coloniales el número de *conciertos* empleados en sus propiedades, pues los censos, bien que previstos por las Ordenanzas de los Intendentes, jamás llegaron a efectuarse¹⁵.

El predominio del *concertaje* a finales del siglo XVIII ha sido interpretado como el signo de la descomposición de la comunidad india. En realidad, el hecho de que muchos indios hayan sido indios *conciertos*¹⁶ no necesariamente implicaba que no tuvieran ningún tipo

¹⁴ Durante dicho periodo se asiste en efecto a una fuerte competencia entre los *hacendados* por apropiarse de la mano de obra necesaria que garantizase una actividad económica regular. Cf. a este propósito los numerosos litigios entre los propietarios, que se acusaban entre sí de sustraerse ilegalmente a los indios. AHN/Q, Indígenas.

¹⁵ El presidente León y Pizarro y su sucesor Villalengua anularon las *visitas* y los censos previstos por las Ordenanzas de los Intendentes a causa de los desórdenes surgidos por la violenta oposición de indios y mestizos a todo intento de censo y de clasificación de la población.

¹⁶ Según el «Libro de los Tributarios» de 1784, el 61% de los indios *tributarios* del distrito de Quito eran *conciertos*. AHN/Q, Fondo Especial, caja 85, lib. 233, doc. 8609, fols. 1-167.

de relación con su comunidad. El mantenimiento de esta relación dependía de hecho de la distancia física que separaba el *concierto* de aquélla y de la clase de trabajo que ejercía en la hacienda. Había por ejemplo *conciertos voluntarios* que se alejaban voluntariamente y de manera estacional de sus pueblos para ir a trabajar a las grandes propiedades. También había *conciertos* que al trabajar en zonas relativamente próximas a sus pueblos mantenían estrechas relaciones con sus familias y su comunidad. Había, en fin, *conciertos* que seguían manteniendo tierras en sus pueblos, y que en su ausencia se confiaban a *forasteros* o a individuos que, por lo demás, carecían de recursos para sobrevivir. En todos estos casos, el *concertaje* no sólo hizo posible la integración de un nuevo tipo de trabajo en la economía india tradicional, sino que permitió también reducir la presión sobre las tierras en el interior de las comunidades. El término «concierto», por aplicarse de hecho a realidades diversas (la de los *mitayos*, la de los *conciertos*, la de los *huasipungueros*¹⁷), plantea ante todo un problema de tipo conceptual. Dicho término, puramente administrativo, y empleado por las autoridades coloniales para designar a los indios cuyo tributo pagaba el *hacendado* u *obrajero* para el que trabajaban, no permite pues afirmar que el crecimiento del fenómeno del *concertaje* haya implicado una fuerte descomposición de la comunidad. Ahora bien, a la luz de esta observación, la distinción clásica entre indios *suelto*s y *conciertos* se vuelve igualmente menos clara. En efecto, si por *suelto*s se entienden los indios que mantenían vínculos con su comunidad, entonces el número de *conciertos* ha de reconsiderarse y parcialmente reducirse.

El amplio abanico de mecanismos utilizados por los *hacendados* para retener la mano de obra india o adueñarse de ella es un elemento complementario que viene a confirmar cómo a pesar del sistema de endeudamiento desarrollado por los propietarios para atar a los *conciertos* a sus tierras éstos aún conservaban cierta movilidad. A fin de limitar los conflictos entre *hacendados* producidos por lo concerniente a la mano de obra, así como de restringir las posibilidades de movimiento de los indios, la Audiencia de Quito promulgó en 1789 un

¹⁷ El término *huasipungo* designa una porción de tierra que el propietario ponía a disposición del campesino (*huasipunguero*) a fin de que pueda trabajarla para su propio consumo y el de su familia. Éste gozaba además del derecho a beneficiarse de los recursos de primera necesidad y estaba asimismo autorizado a criar una cierta cantidad de ganado en los pastos de la propiedad.

decreto que limitaba de hecho la libertad de los *conciertos*, al impedirles abandonar las propiedades en las que trabajaban no sólo si aún no habían saldado sus cuentas, sino también cuando no conseguían justificar su decisión por el hecho de haber sufrido malos tratos o de no haber recibido *socorros*¹⁸. Tal decreto, además de confirmar el poder de la oligarquía local sobre la fuerza de trabajo india, contradecía el espíritu del proyecto borbónico (que aspiraba a impedir que los indios estuviesen completamente sometidos a los grupos locales), lo que condujo a finales de la década de los noventa a una querrela entre los intereses del Estado y los de los propietarios agrícolas. Así, mientras que un decreto real de 1795 reconfirmaba la libertad de los indios para desplazarse de una hacienda a otra, conforme a lo previsto por la *Recopilación de las Leyes de Indias*, el procurador del *cabildo* de Quito exigió su derogación, arguyendo que una tal libertad dejada a los indios sería nefasta tanto para los propietarios como para el bien público: de un lado, porque impediría alcanzar el pleno rendimiento de las tierras; y de otro, porque sería más difícil para los funcionarios reales percibir el tributo de los súbditos sin domicilio fijo¹⁹. En 1804, bajo la presidencia de Carondelet, muy favorable a la colaboración entre representantes del Estado y élite local, se publicó un decreto que establecía:

que los indios pueden salir de cualquiera servidumbre en que se hallaren, siempre que quisieren, haciendo constar ante el juez del territorio con boleta firmada del amo que dejan haberle satisfecho las deudas, o alcance, que de su ajuste de cuentas les resultaren, y no serles deudores por ningún otro título; y al mismo tiempo haber tomado otra servidumbre que justificarán en los mismos términos, con firma del amo que hubieren elegido; sin cuyos requisitos no podrán usar de la libertad y tampoco podrán usar de este derecho en el preciso tiempo de cosechas²⁰.

Esta nueva ley transformó la ya limitada libertad de los indios *conciertos* en una condición de servidumbre permanente, puesto que

¹⁸ AHN/Q, Indígenas, caja 143, exp. 1797-IV-1, fol. 2.

¹⁹ AHM/Q, Libros de Cabildo de Quito, 1797-1801, inv. 000136, fol. 8. El discurso del procurador confirma el principio según el cual si una ley es contraria al bien de la comunidad, tiene ésta la facultad de modificarla o derogarla en función de las necesidades locales.

²⁰ AHN/Q, Indígenas, caja 151, exp. 1804-I-30, fols. 13v.-14r.

para poder dejar una propiedad un indio *concierto* debía presentar un contrato establecido con otro *hacendado*, sesgo por el cual la élite local logró asegurarse una mano de obra estable y permanente.

En la sierra meridional, la inexistencia de revueltas semejantes a las de 1765 y la presencia de un funcionario borbónico, el gobernador Vallejo, particularmente eficaz, favorecieron un más fuerte control del Estado de la fuerza de trabajo india, e hicieron que el contraste entre la posición del mismo y la de los *hacendados* respecto a la libertad de los indios *conciertos* fuese menos fuerte que en el caso de Quito²¹.

Sin embargo, la voluntad del virrey de Santa Fe de abolir la autonomía financiera de la Audiencia, que León y Pizarro y su sucesor Villalengua habían intentado desarrollar, fue otro factor que contribuyó a complicar el control por parte del Estado de la mano de obra india. En efecto, el virrey se oponía a que la remuneración de los administradores, funcionarios clave del sistema, que controlaban la recaudación y la administración de las principales ramas de la *Real Hacienda*, fuese elevada y fija, y no en función del montante efectivamente percibido. León y Pizarro probablemente aumentó de manera discrecional la remuneración de los nuevos funcionarios porque había percibido que uno de los puntos débiles del sistema colonial, la corrupción a nivel local, se debía al rechazo de la monarquía de garantizar remuneraciones satisfactorias a quienes ocupaban cargos públicos; pero en 1791 el virrey logró retomar el control financiero de la Audiencia, y suprimió el cargo de administrador en todos los distritos, a excepción de los de Quito, Cuenca y Guayaquil, donde al menos sí conseguiría reducir notablemente su salario. El *contador general de tributos* declaró entonces que esa disminución en la remuneración de tales funcionarios, susceptible de conducirlos a «desarrollar sus funciones con menos celo»²², sería negativa para el Estado; lo que se verificó con el fracaso del intento de la Corona de hacer más eficaz la administración de los *tributos* y de establecer un más directo control sobre la mano de obra india.

La parcial abdicación de los poderes jurisdiccionales del Estado en beneficio de la élite local, así como la voluntad del virrey de Santa Fe de retomar el control financiero de la región, acabaron dando a la aris-

²¹ Silvia Palomeque, «El sistema de autoridades de 'pueblos de indios' y sus transformaciones a finales del periodo colonial. El partido de Cuenca» (1996), *Memoria Americana*, n.º 6, Buenos Aires, 1996.

²² ANH/Q, Tributos, caja 21, exp. 17-I-1791, fol. 62 v.

toeracia quiteña un poder casi absoluto sobre la fuerza de trabajo del espacio rural. Lo que permitió a los dos principales sectores de la sociedad local, la élite y los indios, entablar nuevas relaciones y poner en marcha dinámicas que escaparán por completo al control del Estado.

2. De súbdito a ciudadano

El debate de finales de siglo sobre la naturaleza del indio, que marcaba el inicio de una tendencia de larga duración con miras a la abolición del sistema de las dos repúblicas –india y española– y de hacer del indio un individuo por completo miembro de la nueva comunidad nacional, tuvo consecuencias profundas sobre la sociedad hispanoamericana. En efecto, a partir de ese choque entre sociedades individualista y comunitaria, se integró progresivamente al segmento indio, al menos a nivel teórico, en la categoría de ciudadano del nuevo Estado liberal.

El Estado borbónico no fue capaz de liberar al indio de los vínculos corporativos de la sociedad del Antiguo Régimen, pues continuó dependiendo del tributo, cuyo pago estaba íntimamente ligado a la concesión de tierras públicas a las comunidades, en tanto recurso fundamental para la reproducción de la estructura comunitaria. Mas en su deseo de eliminar todo tipo de desigualdades entre los habitantes de la nación española, los liberales de Cádiz votaron el 13 de marzo de 1811 un decreto que abolía el *tributo*, desde un punto de vista formal al menos, en todas las provincias americanas, como también el *repartimiento de comercio*. Meses más tarde, el 9 de noviembre de 1812, un nuevo decreto abolió la *mita* y cualquier otro tipo de servicio personal, estipulando que las tierras debían repartirse entre los indios de manera individual. No se trataba de repartir la totalidad de las tierras comunitarias, sino de poner en marcha una primera división de las tierras *baldías* o *realengas* que había alrededor de los pueblos y de las tierras comunales cuando en relación con la población las había en excedencia²³.

²³ «Se repartirán tierras a los indios que sean casados, o mayores de veinticinco años fuera de la patria potestad, de las inmediatas a los pueblos, que no sean de dominio particular o de comunidad; mas si las tierras de comunidad fuesen muy cuantiosas con respecto a la población del pueblo a que pertenecen, se repartirá cuando más, hasta la mitad de dichas tierras, debiendo entender que [serán] en todos estos repartimientos las Diputacio-

Durante la época colonial se había establecido una especie de pacto entre la Corona y la sociedad india en torno a conceptos como los de «tributo», «Estado» y «comunidad». El tributo no constituía una simple relación de explotación, sino una relación política que implicaba consenso. Así, pagar el tributo al Estado significaba beneficiarse a su vez de toda una serie de derechos, que habían procurado a los indios la posibilidad de crear nuevas formas de organización política, económica y social, y de reproducir el sistema comunitario. La abolición del tributo, al conducir a la individualización, la privatización de las tierras y la crisis del sistema de jerarquías étnicas que desde la conquista habían fundado su legitimidad política sobre la percepción del tributo y la repartición de las tierras comunitarias, implicaba por tanto la desestructuración del corporativismo indio.

Pero en la Audiencia, de manera análoga a las otras provincias americanas²⁴, ello no tuvo lugar, por cuanto el decreto de las Cortes nunca se aplicó. En efecto, invocando explícitamente el antiguo principio «*se acata pero no se cumple*», los funcionarios coloniales no publicaron el texto de 1811, cuya aplicación —pensaban— sería igual de nefasta para las finanzas del Estado, la agricultura de la región y el sistema de defensa; por consiguiente, el *tributo* sobrevivió bajo el régimen constitucional español:

Estando prevenido por las leyes del reino mandadas observar por la misma Constitución Nacional que cuando se expidan Reales cédulas, pragmáticas, provisiones y demás ordenes que emanan de la Soberanía y que contengan algun grave perjuicio al bien del Estado o induzcan alguna novedad turbativa del buen orden, se obedezca y no se cumplan, representándose por los jefes de las provincias a quien se dirigen los inconvenientes que resultarían de su publicación y cumplimiento, les parece a los presentes ministros que siendo de esta naturaleza la Real Orden expedida sobre la extinción del ramo de tributos dirigida a todas las provincias fieles, el Señor Joaquín Molina no tuvo a bien mandarla publicar, sin duda

nes provinciales, las que designarán la porción de terreno que corresponda a cada individuo, según las circunstancias particulares de éste y de cada pueblo». Art. 5 del Decreto CCVII de las Cortes de Cádiz del 9 de noviembre de 1812, en Cesareo de Armellada, *La causa indígena americana en las Cortes de Cádiz*, Madrid, 1959, págs. 95-96.

²⁴ Cf. por ejemplo el caso peruano, en el que el tributo no fue abolido, sino reemplazado por una «contribución temporal», que era en realidad el mismo impuesto. Cf. Nuria Sala y Vila, *Y se armó el Tole Tole. Tributo indígena y movimientos sociales en el virreinato del Perú, 1784-1814*, Lima, 1996, págs. 171-197.

porque consideró con la más detenida circunspección el perjuicio que de su promulgación y ejecución resultaría no sólo a la Real Hacienda, sino también a la agricultura e industria de estas provincias que no pueden sostenerse sin sujetar a los indios por medio del tributo la debida subordinación²⁵.

De hecho, el elevado número de indios en la región y la grave crisis económica de finales del siglo XVIII habían hecho del *tributo* la mayor fuente de ingresos de la Audiencia de Quito, y el principal recurso para retribuir a los funcionarios del Estado. Las resistencias a su abolición fueron por tanto muy fuertes, tanto por parte de éstos como de la élite criolla, que consideraba el *tributo*, al igual que la *mita*, como un mecanismo que le permitía disponer de la mano de obra india. Ahora bien, la decisión de no abolir el *tributo* tampoco produjo reacción negativa alguna por parte de los indios, lo que con suma certeza se debe a que éstos eran conscientes de las consecuencias negativas que la supresión del impuesto podría acarrear a sus estructuras comunitarias, y del hecho de que en tanto ciudadanos iguales a los demás se les sometería a otras tasas, de lejos más onerosas. Por lo demás, los criollos se sirvieron del gran valor simbólico y político acordado por los indios al *tributo* como argumento para oponerse al decreto de las Cortes:

Por otra parte el indio apreció mucho la calidad y denominación de natural y originario de este suelo; y como la obligación del tributo es por él una prerrogativa de su nacimiento y un privilegio a que precisamente se acoge quando se le maltrata: se le haría una injuria enorme exonerándole de una contribución que le honra, y que hace consistir su distinción del español, con quien no quiere confundirse por razón del tributo cuya satisfacción se le saca en rostro quando este quiere deprimirle²⁶.

Los términos empleados por el procurador de la municipalidad de Quito nos remiten a la idea de diversidad entre sociedad india y sociedad blanca, diversidad inscrita en el sistema de las dos repúblicas. Empero, como se ha visto, la cuestión india había comenzado a cam-

²⁵ AHN/Q, Tributos, caja 25, exp. 24-VIII-1812, «El ministro de ejército y de Hacienda Pública de Quito al presidente Toribio Montes» (Quito, 16/6/1813).

²⁶ AHN/Q, Tributos, caja 25, exp. 1813, «Representación de Bernardo Ignacio de León, procurador síndico general del cabildo de Quito» (Quito, 1/12/1813).

biar con la exportación hacia América de la noción de igualdad, a fines del siglo XVIII. Ahora bien, la introducción de dicho concepto en una sociedad pluriétnica provocó un grave conflicto entre el principio de igualdad y el de diversidad. Dicha contradicción, embrionaria aún en la época de marras, constituirá por otro lado una de las principales cuestiones irresueltas de los siglos XIX y XX.

La incorporación de los indios a la nueva ciudadanía liberal fue otro medio tendente a debilitar la estructura comunitaria, del mismo modo que la abolición de las *repúblicas* y de los antiguos *cabildos de indios*, y su sustitución por los nuevos *ayuntamientos* liberales, los solos órganos representativos de todos los sectores de la sociedad. Mas esta suerte de homogeneización transformó asimismo el sistema de autoridades indias. En efecto, la abolición de los *fueros de hijoshidalgos*, es decir, de los privilegios que permitían a los caciques acceder por vía hereditaria al gobierno de los pueblos y ser juzgados directamente por el tribunal de la Real Audiencia, sin pasar por los *corregidores* o los otros jueces de primera instancia, les hizo perder una buena parte de su poder. Además, todas las funciones administrativas, económicas y judiciales antaño ejercidas por el *cabildo* y el gobernador indios se transfirieron de manera automática a las nuevas municipalidades. Todo ello, sin embargo, no produjo la crisis generalizada de las comunidades y de sus jerarquías; sobre todo en los casos en que los indios participaron activamente en los nuevos procesos representativos, puesto que, como se ha visto, los interpretaban a la luz de sus propios valores colectivos, decantándose así por sus jerarquías tradicionales²⁷. Mas su participación en las elecciones, que englobaba la dimensión más amplia y fundamental para la supervivencia de las comunidades —la cuestión de los poderes jurisdiccionales sobre el territorio—, no puede afrontarse como un mero deseo de reproducción de sus antiguas autoridades.

La abolición de las *repúblicas de indios*, en efecto, indujo procesos de individualización y de expropiación —como lo confirma la publicación de diversos decretos tendentes a transformar a los indios en pequeños propietarios mediante la expropiación, la parcelación y la distribución de tierras—, privó a las tierras comunitarias de su tradicional cobertura jurídica y puso fin a los mecanismos de reciprocidad y de redistribución sobre los que se fundaba la sociedad andina. Así, al atri-

²⁷ Cf. cap. II, par. 3.

buir las Cortes a las nuevas municipalidades constitucionales la administración de los recursos de los pueblos, vale decir los *propios* (bienes inmuebles de los que formaba parte el territorio comunitario) y los *arbitrios* (impuestos comunales), la participación india en las elecciones tuvo como principal objetivo el que se les permitiera tomar parte en las decisiones relacionadas con los bienes comunales, cuyo control no deseaban perder. Esa especie de reacción al intento de modernización liberal impelió a las comunidades a la participación masiva en los nuevos procesos representativos, razón por la cual la estructura comunitaria, merced a su articulación con el nuevo sistema electoral, logró sobrevivir a pesar de su abolición formal. Los indios fueron, además, favorables por lo general al establecimiento de las nuevas municipalidades, como lo revela el caso del pueblo de Sidcay (Cuenca), donde los indios de la comunidad apoyaron, contra la voluntad del cacique, la petición de los blancos exigiendo el restablecimiento del *ayuntamiento* constitucional, abolido por el *alcalde* de Cuenca. Ahí, los indios no sólo consiguieron romper con las antiguas jerarquías territoriales, sino también restaurar su control sobre las tierras²⁸.

El estrecho vínculo entre la participación india en las elecciones y el intento de reproducir la antigua estructura comunitaria y, sobre todo, de defender las tierras, es igual de claro en el caso de Nabón, pueblo del mismo distrito que Sidcay. Allí, en efecto, los indios no habían logrado acceder a los nuevos cargos municipales debido al fuerte desarrollo del sistema *haciendatario*, por lo que las antiguas estructuras de la autonomía india no desaparecieron. Así, junto a la municipalidad constitucional, mayoritariamente compuesta de propietarios, cabe encontrar al antiguo *cabildo* indio, mantenido para la defensa de las tierras de la comunidad, pese a las prescripciones en su contra de las leyes liberales²⁹. El caso de Jima, anejo de San Bartolomé, brinda una prueba complementaria de la articulación entre la estructura comunitaria, la representación y el *ayuntamiento*. También ahí el establecimiento del *cabildo* constitucional produjo un conflicto

²⁸ La petición de los indios del pueblo siguió en efecto la del cacique de Sidcay, quien había pedido al *alcalde* de Cuenca que aboliera la municipalidad del pueblo debido a que era un antiguo anejo de la parroquia urbana de San Blas; exigencia ésa a la que el *alcalde* de la ciudad, deseoso de reconquistar el control jurisdiccional sobre los pueblos vecinos había respondido favorablemente, aboliendo así el *ayuntamiento* de Sidcay. AHN/Q, Indígenas, caja 161, exp. 7-XII-1813.

²⁹ AHN/Q, Indígenas, caja 162, exp. 20-XII, 1814.

jurisdiccional entre autoridades étnicas y municipales, pues el gobernador indio, al que el régimen liberal había sin embargo sustraído todo poder al ni siquiera prever la existencia legal de dicho cargo, rehusó reconocer los poderes jurisdiccionales del *alcalde* del pueblo principal³⁰. Tal caso muestra que, si bien la nueva legislación les había privado de toda autoridad, los antiguos gobernadores indios continuaron en realidad desempeñando un papel de gran importancia en los territorios de la Audiencia de Quito, pues al no haber sido, como se ha visto, nunca abolido el *tributo*, seguían siendo mediadores indispensables para los funcionarios coloniales. Las disputas entre *alcalde* municipal y gobernador indio y entre pueblo principal y anejo llevaron a los indios de Jima, deseosos de garantizar a su comunidad una representación en el nuevo órgano constitucional, a participar activamente en las elecciones municipales, y a elegir a su antiguo gobernador *regidor* del consejo municipal, lo que ha de interpretarse como el resultado de la acción de la comunidad para defender sus derechos sobre las tierras³¹.

La articulación entre las prácticas tradicionales y las del nuevo régimen liberal es igual de clara en el caso del pueblo de Sidcay (Cuenca), en el que la elección del gobernador indio produjo un conflicto jurisdiccional entre la municipalidad del pueblo y el *teniente letrado*, representante de los intereses del Estado³². Así, mientras que el primero apoyaba la candidatura de un antiguo cacique hereditario, don Francisco Quispe, el funcionario colonial apoyaba la de Mariano Morales —elegido por el gobernador de la provincia a propuesta del administrador de *tributos*—; ambos candidatos habían obtenido su nombramiento a causa de su participación en la guerra contra la junta revolucionaria de Quito. La comunidad india del pueblo vio en la autonomía municipal la posibilidad de reapropiarse ciertas funciones perdidas a lo largo del periodo borbónico, como el derecho de elegir a su propio gobernador, si bien la Audiencia rehusó dicho poder a la municipalidad, confiándoselo íntegramente al *teniente*. Tal decisión creó un doble cargo en el seno del *pueblo*, puesto que junto al gobernador elegido por el teniente, y cuyas funciones se limitaban a la percepción de los *tributos*, se hallaba también el gobernador elegido por

³⁰ AHN/Q, Indígenas, caja 161, exp. 3-II-1814.

³¹ AHN/Q, Indígenas, caja 162, exp. 10-X-1814.

³² AHN/Q, Cacicazgo, caja 1, exp. 19-VIII-1812, «Expediente de don Mariano Morales con los regidores de Sidcay sobre gobierno de aquel pueblo».

la municipalidad, que impartía justicia. Tras esa disputa se ocultaba pues un conflicto de mayor envergadura: el existente entre el Estado colonial, que no deseaba perder su poder judicial y fiscal, y la comunidad local, que veía en la institución municipal la posibilidad de administrar y gestionar de manera autónoma sus propios recursos.

Así pues, la participación en las elecciones y en los nuevos órganos municipales permitió a los indios apropiarse no sólo de numerosas funciones judiciales, sino también de los poderes fiscales. Por ejemplo, en la provincia de Guayaquil, ciertos *alcaldes municipales* (los de Santa Elena, Chunday y Colonche) impidieron que el delegado del gobernador llevase a cabo los censos necesarios para dividir la zona en *partidos* y nombrar a los *jueces de letras* previstos por la Constitución de 1812³³, cuyo nombramiento habría privado definitivamente a las comunidades del ejercicio de la justicia de primera instancia; y ello a pesar de la importancia de la operación, confirmada por el delegado en cuestión:

pues de otro modo se formaría una multiplicidad de pequeños lugares independientes al paso que no tienen quien ejerzca la jurisdicción contenciosa, a la vez que sus alcaldes carecen de las prerrogativas de los antiguos ordinarios y como meros constitucionales solo son conciliadores fuera de los distintos ramos que hoy les pertenece³⁴.

Además de obstaculizar el censo de la población del pueblo, el delegado del gobernador y el cura acusaron al *alcalde* de Santa Elena de haber usurpado poderes que no le competían, aumentando el precio de la sal a fin de enriquecer las arcas comunales, y apropiándose del control sobre los bienes de las hermandades y los ingresos de las *alcabalas*³⁵. En la práctica, la transformación de los bienes de las hermandades en bienes pertenecientes a la municipalidad constitucional les dio verosímelmente una mejor cobertura jurídica (ahora los garantizaba la Constitución), pero había privado al cura de su administra-

³³ AHG, EP/J, exp. 855, «Oficio del comisionado Francisco Vilches al gobernador de la Provincia», fol. 6.

³⁴ AHG, EP/J, exp. 855, «Consulta del asesor» (Guayaquil, 19/3/1814), fols. 25v-26v.

³⁵ AHG, EP/J, exp. 1208, «Isidro Aranz, en nombre del doct. don Mariano Ludeña presenta protesta contra el alcalde constitucional de Santa Elena» (Guayaquil, 10-III-1814); AHG, EP/J, exp. 855, fols. 12-13.

ción; mientras que la recuperación por el *alcalde* de los ingresos procedentes de los impuestos sobre las ventas constituía un signo importante de la fragmentación territorial producida por la institución de las municipalidades, éstas, en efecto, comenzaban así, mediante la absorción de ciertos ingresos fiscales, a servir de filtros entre la madre patria y las colonias.

El estudio de tales casos demuestra por tanto que el proyecto liberal de transformar a los indios en ciudadanos-individuos de la nación, y de abolir las estructuras comunitarias, había fracasado; ante todo, porque a pesar de la supresión formal del *tributo* éste se mantuvo durante todo el periodo constitucional, consolidando a la vez la relación *tributo*/tierras y el poder de las jerarquías comunitarias; y también porque, mediante la elección de sus propias autoridades a los nuevos cargos municipales, los indios utilizaron el sistema representativo para conservar sus poderes jurisdiccionales sobre el territorio.

3. La restauración del tributo

En la historia de los países latino-americanos, el valor del *tributo* todavía es objeto de numerosas controversias. Algunos afirman que constituyó un mecanismo para forzar la reproducción de un excedente en un contexto de unidades domésticas esencialmente autosuficientes³⁶, en tanto otros, bajo la influencia de Thompson, Scott y Murra³⁷, afirman que el tributo y su persistencia durante buena parte del siglo XIX expresan la existencia de un pacto entre el Estado y los indios, que garantizaba a estos últimos el acceso a tierras a cambio de una parte de su trabajo³⁸.

El estudio del caso ecuatoriano parece confirmar la segunda hipótesis, en la medida en que, a pesar de los intentos tendentes a su abolición, el *tributo* y la estructura comunitaria se mantuvieron durante

³⁶ Cf. A. V. Chayanov, *The Theory of Peasant Economy*, Homewood, Illinois, 1986; Eric R. Wolf, *Peasants*, New York, 1966.

³⁷ E. P. Thompson, «The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century», *Past and Present*, n.º 50, 1971; págs. 76-136; James C. Scott, *The Moral Economy of the Peasant Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*, New Haven, 1977; John Murra, *Formaciones económicas y políticas del mundo andino*, Lima, 1975.

³⁸ Tristan Platt propuso esta tesis para el caso de Chuquisaca, *Estado boliviano y ayllu andino, tierra y tributo en el norte de Potosí*, Lima, 1982.

buena parte del siglo XIX. Tras la independencia, la legislación de la Gran Colombia reafirmó la voluntad de transformar al indio en ciudadano del nuevo Estado republicano, lo que se tradujo en primer lugar en un cambio de vocabulario —a los «indios» se les calificaría en lo sucesivo de «indígenas», y a los «pueblos de indios» de «parroquias de indígenas»—; y, en segundo lugar, en la abolición del tributo y de todo tipo de servicio personal³⁹. Por último, las parcelas familiares se transformaron en propiedades privadas y se instauró el arriendo de las tierras comunitarias, una vez determinada el área de uso común⁴⁰. Ello conllevó la natural extinción del sistema jerárquico de los indios, al suponer la desaparición de sus autoridades tradicionales así como la de sus protectores encargados de su defensa ante los tribunales de justicia. El proceso de «civilización» del indio debía desembocar en su final integración en el sistema educativo, en el que la enseñanza de la lectura y la escritura habría de permitirle conocer «las sagradas obligaciones que le imponen la religión y la moral cristiana, así como los derechos y deberes del hombre en sociedad»⁴¹.

Con todo, la cuestión de la desigualdad del indio se reveló difícil de solventar, ya sea por el hecho de la resistencia de las comunidades contra el nuevo sistema, o por la difícil situación financiera en la que se hallaban los países hispano-americanos tras las guerras de independencia. Mas como en todos los países en los que la población india era mayoritaria, en Ecuador los ingresos provenientes del tributo se elevaban a un tercio de los ingresos fiscales totales; y, además, a menudo se usaban para financiar necesidades locales, como lo demuestra el caso de Guaranda, donde una revuelta de algunos pueblos del distrito vecino obligó al jefe político a pedir auxilio a la milicia del pueblo de Guanujo para defender la ciudad:

He tenido a bien acordar que una fuerza de 25 hombres de la compañía de la parroquia de Guanujo estén acuartelados a efecto de es-

³⁹ Art. 1 de la «Ley sobre extinción de los tributos de los indígenas» (4/10/1821): «Los indígenas de Colombia 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 pagarseles el correspondiente salario, que antes estipulen. Ellos quedan en todo iguales a los demás ciudadanos y se registrarán por las mismas leyes». A. Noboa (ed.) *Recopilación de leyes del Ecuador*, tomo III, op. cit.

⁴⁰ Art. 3-6 de la «Ley sobre extinción de los tributos de los indígenas».

⁴¹ «Ley sobre establecimiento de escuelas de primeras letras» (2/10/1821), Aurelio Noboa (ed.), *ibidem*.

torbar toda convulsión y de ocurrir al menor desorden por parecerme una medida salutar y precatoria; y para realizar este proyecto, lo único que me embaraza es la consideración de que no tengo un ramo de donde pueda soportarles un al diario. En este conflicto me acerco a la autoridad de V.S. consultandole si podré hacerlo de la contribución personal o del ingreso de los remates de tierra sobrantes del reparto de los resguardos de los indígenas en que actualmente me estoy versando pues hasta hoy no se ha dado cumplimiento por mis predecesores a la ley de 4 de octubre del año 11.^o 42.

Tal documento nos muestra a un tiempo tanto que los recursos del Tesoro Público difícilmente llegaban al centro del Estado, cuanto que la reforma de 1821 —a la que los indios se opusieron desde un principio— no se aplicó en el distrito de Guaranda, y ése fue también el caso, por ejemplo, de San Felipe (Latacunga), donde los indios, fortalecidos por la considerable autonomía adquirida durante la crisis de la monarquía, rechazaron su aplicación en virtud de «*un privilegio especial el que nos ha concedido la soberanía*»⁴³. Además, y de manera general, las guerras que el nuevo Estado hubo de sostener contra Pasto y el Perú obligaron a Bolívar a suspender la ley sobre la abolición del *tributo* en todo el territorio de la ex-Audiencia. Así, la ley no se reintrodujo de manera definitiva hasta 1825, con el fin de las guerras.

No obstante, el final de los conflictos armados y la supresión del tributo implicaron la introducción de un nuevo régimen fiscal. Sólo que éste, previendo lo introducción de la *contribución directa*, recaudada de los propietarios y de quienes ejercían profesiones liberales, se topó con tan fuerte oposición por parte de las élites que en 1826 la contribución directa fue reemplazada por la *capitación*. Ese nuevo impuesto, que recayó sobre todos los hombres entre los catorce y los sesenta años⁴⁴, provocó a su vez numerosas revueltas en los territorios de la antigua Audiencia —sobre todo en los distritos de Riobamba y de Otavalo—, en los que participaron casi todos los sectores de la socie-

⁴² AHN/Q, Fondo Especial, caja 256, lib. 636, doc. 205, «Oficio del juez político y militar de Guaranda al intendente del departamento» (Guaranda, 1/2/1827).

⁴³ AHN/Q, Tributos, caja 27, exp. 9-VII-1826, «Representación de los indígenas de la parroquia de San Felipe al señor intendente a favor de su cura y contra la ley de 4 de octubre de 1821 que concedió a los indígenas la esención de los derechos parroquiales, del tributo y la repartición de los resguardos en tierras de propiedad» (Quito, 5/4/1827).

⁴⁴ «Decreto estableciendo el cobro de la capitación» (23/11/1826), *Gaceta de Colombia*, n.º 274 (14/1/1827).

dad local (indios, mestizos, blancos)⁴⁵, y fue muy difícil de recaudar incluso allí donde, hablando con propiedad, no hubo insurrecciones, pues la población o se negó a pagarlo o se escondió para no tener que hacerlo⁴⁶. Para salir del estancamiento, numerosos funcionarios abogaron por que se pidiese ayuda a las jerarquías indias al objeto de establecer las listas de contribuyentes y percibir la nueva tasa, como sucediera en su momento con el tributo⁴⁷, y lograr así, por asimilación con el antiguo impuesto, que los indios consintieran en pagar la *capitación*⁴⁸. Sin embargo, esa integración de las autoridades étnicas en la nueva administración fiscal implicaba la supervivencia de las estructuras comunitarias indias —como los *cabildos de indios*—, lo que tuvo importantes consecuencias en el plano político.

También la falta de censos actualizados llevó a las autoridades estatales a dejar la percepción de la *capitación* en manos de las jerarquías eclesiásticas. El fin de la colonia, en efecto, había comportado la crisis del sistema burocrático español, y los funcionarios de los nuevos Estados con frecuencia carecían de la adecuada preparación técnica de las antiguas autoridades coloniales. Y así, aunque incapaces de gestionarlas con eficacia, aquéllos se convirtieron en herederos de muchas de las prácticas burocráticas españolas.

La *capitación* fue abolida en 1828, apenas dos años después de su introducción. Su rendimiento fue muy escaso, pues buena parte de la población —blancos y mestizos sobre todo, apoyados a menudo por las autoridades locales⁴⁹— se negaba a pagarla y ciertas autoridades mili-

⁴⁵ AHN/Q, Fondo Especial, caja 256, lib. 636, doc. 147, 164.

⁴⁶ Cf. por ejemplo el caso de Tumbaco (Quito), donde la prisión —a tenor de la información del funcionario del Estado— se había llenado de quienes se negaban a pagar la *capitación*, y de los que nadie compraba los bienes incluso cuando se habían puesto a subasta. Por ello pidió la abolición del impuesto. AHN/Q, Fondo Especial, caja 260, lib. 646, doc. 175 (Tumbaco, 19/4/1828).

⁴⁷ Cf. por ejemplo AHN/Q, Fondo Especial, caja 256, lib. 636, doc. 175 «Oficios de los jueces políticos de Riobamba y Otavalo al intendente del departamento» (Riobamba, 31/1/1827; Otavalo, 1/2/1827).

⁴⁸ Cf. al respecto las declaraciones del gobernador de la provincia de Imbabura al intendente: «No se han puesto a mi disposición los recursos decretados por esa intendencia en 20 de diciembre del año pasado para proceder, ya con el respeto de la fuerza armada, al cobro de la *capitación* que sólo han pagado los indígenas como dispuestos siempre a contribuir gustosos con toda pensión que parezca tributo». AHN/Q, Fondo Especial, caja 260, lib. 646, doc. 92, «Oficio del gobernador de la provincia de Imbabura al intendente» (Ibarra, 24/1/1828).

⁴⁹ Los sectores acusados de tolerar la evasión de la *capitación* eran generalmente los *alcaldes* parroquiales y las milicias, a menudo encargadas de percibirla. Cf. por ejemplo Fon-

tares exoneraban a sus nuevos soldados a fin de reclutarlos con más facilidad⁵⁰. En efecto, a falta de una red eficaz de funcionarios fiscales, la percepción de dicho impuesto había sido delegada a menudo a los *vecinos de honor*, esto es, a los notables de las sociedades locales, que no sólo toleraban la evasión, sino que a título de interés o reembolso retenían una parte de los ingresos⁵¹.

A fin de salvaguardar sus finanzas, el Estado se vio constreñido por tanto a reintroducir el *tributo* colonial, al que se dio el nombre de *contribución personal de los indígenas*, decretando al mismo tiempo la redistribución de tierras a las familias, la preservación de las tierras comunales y la conservación del *cabildo* indio⁵². Pero, esa vuelta al sistema del tributo había sido requerida en numerosas ocasiones por la élite criolla, como lo prueban las conclusiones de una comisión de expertos de Quito, que, formada por abogados de prestigio de la sociedad quiteña y encargada por Bolívar de presentar las reformas de que estaban necesitados los Departamentos del Sur, presentó la reintroducción del *tributo* como una de las reformas más urgentes; y favorable a un tiempo al Estado —por el aumento de sus ingresos—, a la agricultura —por procurar a los propietarios la mano de obra necesaria para el trabajo de la tierra— y a los indios —por sustraerles de la ociosidad y el vagabundeo propios de su naturaleza⁵³. El lenguaje utilizado por los grupos locales era, como se ve, completamente opuesto al empleado por el Estado, pues mientras éste intentaba eliminar las diferencias sociales entre los indios y el resto de la población, las élites siguieron imponiendo su visión tradicional, en virtud de la cual las diferencias eran naturales en lugar de artificiales.

do Especial, caja 260, lib. 646, doc. 92, «Oficio del gobernador de la provincia de Imbabura al intendente» (Ibarra, 24/1/1828); AHN/Q, Fondo Especial, caja 258, lib. 642, doc. 97, «Colecturía de la renta de capitación al intendente del departamento» (Ambato, 3/4/1827).

⁵⁰ «La capitación de los blancos no ha podido principiarse (...) por que por nota oficial mandó el comandante general Flores no se les cobrase por ahora los que sirvan en la tropa, que aunque han sido bastantes los más han desertado». AHN/Q, Fondo Especial, caja 258, lib. 642, doc. 147, «Colecturía de la renta de capitación al intendente del departamento» (Ambato, 18/6/1827).

⁵¹ Cf. por ejemplo AHN/Q, Fondo Especial, caja 260, lib. 647, doc. 10, «Colecturía de Capitación al señor José Viteri», (Quito, 1/3/1828).

⁵² Tit. III y IV del «Decreto sobre el establecimiento de la contribución personal de indígenas» (15/10/1828), *El Colombiano del Guayas*, n.º 64-65-66 (3-10-17/1/1828).

⁵³ AHN/Q, Fondo Especial, caj 262, lib. 651, doc. 110, «Expediente relativo a las reformas que deben hacerse en la parte administrativa de la justicia, como igualmente en que se restablezca el tributo de los indios» (Quito, 5/9/1828), fols. 146-147.

A pesar de los términos del decreto de 1828, que estipulaba que la percepción del tributo debía atribuirse a funcionarios nombrados por el gobierno, en la práctica, una vez más, el Estado no pudo prescindir de las autoridades étnicas, y hasta los propios administradores oficiales pidieron su intervención:

Que el cobro de la contribución de que estamos encargados se hace impracticable si no se guarda el orden que ha gobernado este ramo facilitando la recaudación. Este no es otro que el reducirlo a parcialidad bajo la inspección de sus caciques o principales que no permitían la usurpación respecto de que sabían de quienes eran los deudores y su paradero, descubriéndolos de cualquier parte donde se ocultaban sin poderse sustraer de su vigilancia aún mudando jurisdicción⁵⁴.

La Gran Colombia, luego el Estado ecuatoriano, se vieron pues obligados a reconocer e integrar de hecho a las jerarquías étnicas, tanto en sus estructuras como en sus legislaciones. En consecuencia, dichas autoridades tradicionales continuaron gozando de la doble legitimidad que les conferían el reconocimiento por el Estado, de una parte, y el de la comunidad, de otra⁵⁵. En efecto, los caciques y los gobernadores indios fueron considerados por ciertos documentos como «agentes del Estado». Exonerados del tributo y percibiendo un salario igual a un porcentaje del total percibido, ejercían asimismo cierto poder jurisdiccional reconocido por la ley, que les autorizaba a perseguir a los deudores⁵⁶. El título, además, les concedía automáticamente el derecho, reconocido por el Estado, de administrar las tierras en tanto que jefes de su comunidad⁵⁷; esta última función se hallaba estrechamente vinculada al *tributo*, puesto que los caciques no podían

⁵⁴ AHN/Q, Indígenas, caja 191, Hojas sueltas, «Oficio de los recaudadores de la contribución al Intendente» (Quito, 5/1/1829).

⁵⁵ Sobre las diferentes formas de legitimación de las autoridades étnicas, cf.: Thierry Saignes «De la borrachera al retrato: los caciques andinos entre dos legitimidades (Charcas)», *Revista Andina*, año 5, n.º 1, Cuzco, 1987, págs. 150-161; Karen Spalding, *De indio a campesino*, Lima, 1974; Luis Millones, «Los ganados del señor: mecanismos de poder en las comunidades andinas, siglos XVII-XIX», *América Indígena*, n.º 39, 1979, págs. 107-145.

⁵⁶ No fue hasta 1849 que las leyes otorgaron formalmente un poder jurisdiccional «coactivo» a los gobernadores indios. Silvia Palomeque, «Estado y comunidad en la región de Cuenca en el siglo XIX», en Heraclio Bonilla (ed.), *Los Andes en la Encrucijada. Indios, Comunidades y Estado en el siglo XIX*, Quito, 1991, págs. 391-417.

⁵⁷ Sobre dicho aspecto, cf. Andrés Guerrero, *Curagas y tenientes políticos. La ley de la costumbre y la ley del Estado Otavalo 1830-1875*, Quito, 1990, págs. 43-45.

distribuir las tierras más que a los súbditos encuadrados en la categoría de tributarios. Para el Estado, el conjunto de poderes de dichas autoridades se legitimaba por la función que ejercían en el marco de la percepción del tributo. Por lo tanto, según demuestra Andrés Guerrero en su estudio sobre los caciques y los tenientes parroquiales del distrito de Otavalo, los *padroncillos* –documentos en los que los caciques inscribían a los tributarios de su *parcialidad*– constituían el símbolo de su legitimidad política no sólo frente al Estado, sino también de la comunidad. En efecto, esos documentos precisaban a la vez el monto de los tributos a percibir, el nombre de la *parcialidad* (homónima por lo general del nombre del cacique) y los apellidos y nombres de los sometidos a su autoridad. Para las autoridades étnicas, el *padroncillo de tributarios* constituía así un genuino símbolo de poder, en la medida en que materializaba la subordinación de los tributarios a un jefe, su pertenencia a un mismo espacio territorial y el reconocimiento por parte del Estado de su autoridad personal.

La relación entre la comunidad y el Estado preveía no sólo el pago del *tributo* por los indios, sino también la prestación de servicios a favor de las diferentes instancias del poder, fueran civiles o eclesiásticas. Así pues, las autoridades no se limitaban a percibir el *tributo*, sino que organizaban también el reclutamiento de la fuerza de trabajo a emplear en las obras públicas, así como el reparto de turnos para el servicio de la iglesia. En la mentalidad colectiva, semejantes exigencias eran interiorizadas y asumidas como un acto de reciprocidad, pues a cambio los indios obtenían de sus autoridades tierras y protección frente a los poderes externos.

En relación a la época borbónica, señal de la elevada autonomía alcanzada por las comunidades durante el periodo de la independencia, se asiste por entonces a una menor intervención del Estado en el nombramiento de las autoridades étnicas y, en particular, en el del gobernador indio, como lo prueba la declaración de los indios de la ciudad de Latacunga, al rechazar la intervención del jefe político en el nombramiento del nuevo gobernador indio:

Usando la libertad concedida y publicada por las leyes nacionales, que todo hombre debe exponer sus derechos, se opone a la provisión de dicho gobernador⁵⁸.

⁵⁸ AHN/Q, Indígenas, caja 171, exp. 22-V-1822, «Expediente que contiene el nom-

El conflicto entre el funcionario del Estado y la comunidad india de Latacunga duró varios meses, hasta que el propio Bolívar, de paso por la ciudad, decidió que el gobernador debía ser elegido por los indios. El candidato propuesto por la comunidad fue entonces elegido por unanimidad, por todos los jefes de familia (*vecinos*) indios.

Del mismo modo, si las leyes, por el contrario, intentaron restablecer el control de las asambleas municipales cantonales sobre la elección de las autoridades de los *cabildos* indios⁵⁹, tal poder jamás se ejerció en la práctica por las municipalidades en la época de la Gran Colombia debido a que tales autoridades, al igual que los caciques, eran siempre imprescindibles para la recaudación del *tributo* y la prestación de servicios públicos por los indios. De este modo, el control sobre el proceso de elección de las autoridades étnicas por el Estado u otros organismos externos a la comunidad permaneció muy difícil, y ello probablemente hasta la abolición del sistema tributario, en 1857⁶⁰.

4. Estado y comunidad en el siglo XIX

Las más recientes investigaciones historiográficas tienden a cuestionar la tesis según la cual las comunidades indígenas habrían entrado tras la independencia en una fase de grave desestructuración. En realidad, y al menos durante la primera parte del siglo XIX, la inestabilidad política, las guerras civiles y sobre todo la supervivencia del sistema del *tributo* permitieron a las comunidades sobrevivir y reproducirse⁶¹, dejándoles claramente un control sobre las tierras que tuvo

bramamiento de gobernador de indígena hecho en el ciudadano Antonio Saragozín y oposición de Joaquín Agania de la parroquia de Latacunga».

⁵⁹ «En las parroquias donde haya costumbres de elegir alcaldes indígenas las asambleas municipales podrán nombrar en adelante lo que estimen convenientes según las circunstancias de cada pueblo», art. 79 de la «Ley de régimen político» (1825), en vigor también durante la primera época de la república ecuatoriana. Aurelio Noboa, *Recopilación...*, op. cit., tomo III, págs. 86-109.

⁶⁰ En los casos en los que el Estado intentó inmiscuirse en la elección de las autoridades étnicas los indios se opusieron con violencia. Véase por ejemplo el caso de Mulaló (Latacunga), donde el intento del prefecto del Departamento de nombrar al gobernador indio provocó una insurrección de los indios de la comunidad. AHN/Q, Criminales, caja 264, exp. 22-I-1832, «Expediente criminal seguido de oficios contra varios indígenas de la parroquia de Mulaló por la oposición a la posesión del gobernador Andrés Bonilla».

⁶¹ Heraclio Bonilla (ed.), *Los Andes en la encrucijada. Indios, comunidades y Estados en el siglo XIX*, Quito, 1991; Herbert Klein, *Haciendas y ayllus en Bolivia. La región*

consecuencias considerables sobre la gobernabilidad de los países independientes, en la medida en que la tierra no sólo era para los indios un recurso económico, sino también y sobre todo una fuente de derechos políticos y de libertades colectivas frente al Estado.

De hecho, la persistencia del *tributo* constituyó un verdadero obstáculo al desarrollo de una sociedad fundada en la propiedad privada y el sistema de haciendas, según lo confirma un buen número de ejemplos sacados de la historia del Ecuador independiente. Citemos en primer lugar el caso de la comunidad india de Lumbisí, en el distrito de Quito, que tenía abierto desde 1674 un proceso judicial contra las monjas de la Concepción, propietarias de una hacienda en un pueblo del que los indios reivindicaban ciertas tierras en cuanto pertenecientes de hecho a su comunidad, y que un cura se las había sustraído de manera ilícita⁶². Ahora bien, el hecho de que un tan largo conflicto se resolviera finalmente en 1824 a favor de los indios —con una sentencia de la Audiencia que atribuía a la comunidad la mayor parte de las tierras en litigio⁶³—, en un régimen que tenía por objetivo eliminar las tierras comunitarias y redistribuirlas, es revelador de la fuerza adquirida por las comunidades gracias a las guerras y al sistema del *tributo*. La estrategia utilizada por los indios, denunciada varias veces por el administrador de la hacienda, que consistía en incorporar a la comunidad a indios *forasteros* procedentes de otros pueblos, demuestra una vez más su capacidad para adaptarse a las nuevas situaciones jurídicas y sacar partido de ellas. Así, la abolición de la *mita* había eliminado automáticamente todas las diferencias entre *forasteros* y *originarios* existentes en la época colonial, comportando importantes consecuencias, ante todo desde el punto de vista del acceso a la tierra.

de La Paz, siglos XVIII y XIX, Lima, 1995; Robert H. Jackson (ed.), *Liberals, the Church and Indian Peasants. Corporate Land and the Challenge of Reform in Nineteenth Century Spanish America*, Albuquerque, 1997; Víctor Peralta Ruíz, *En pos del tributo. Burocracia estatal, elite regional y comunidades indígenas en el Cuzco rural (1826-1854)*, Cuzco, 1991; H. J. König, T. Platt, C. Lewis (eds.), «Estado-nación, Comunidad Indígena, Industria. Tres debates al final del Milenio», *Cuadernos de Historia Latinoamericana*, 8, 2000.

⁶² Sobre dicho conflicto, véase Loreto Rebolledo, *Comunidad y resistencia. El caso de Lumbisí en la colonia*, Quito, 1992.

⁶³ Las tierras en disputa medían en total 48 *caballerías*, 8 *cuadras* y 3 *solares*, y las asignadas a los indios 40 *caballerías*, 1 *cuadra* y 1 *solar* y medio, 1020 *varas*. AHN/Q, Indígenas, caja 172, exp. 21-10-1830, «Documentación acerca el remate de la hacienda de Lumbisí del Monasterio de la Concepción».

En efecto, si antes los *forasteros* no podían disponer legalmente de tierras de la comunidad, el nuevo sistema liberal, al borrar las antiguas diferencias, abrió a todos el acceso a las tierras, de lo que se aprovecharon los indios de Lumbisí integrando *forasteros* a su comunidad para ganar la causa contra las monjas.

El segundo caso concierne a la comunidad india de Machachi, durante los primeros años de la república. En 1836, la municipalidad de Quito ordenó al teniente del pueblo que dividiera y arrendara las tierras de dos *parcialidades* al objeto de sacar el dinero necesario para la construcción de la escuela. Para defenderse de ese ataque del Estado y probar que las tierras pertenecían a la comunidad, los indios, con la mediación de sus caciques y del cura, se remitieron a la ley del 15 de octubre de 1828, que había restablecido el *tributo* durante la época de la Gran Colombia y a la que el nuevo Estado había confirmado. Afirmaron así que en virtud del artículo 19 de dicha ley las tierras comunitarias no podían ser arrendadas antes de haber sido distribuidas a todas las familias y reservada una parte para uso común, demostrando además que las tierras en disputa eran necesarias tanto para la supervivencia de las familias como para la de la comunidad; tras lo cual, el Estado reconoció que no podían serles sustraídas a los indios de Machachi⁶⁴.

Según confirman los casos antevistos y las investigaciones más recientes, el discurso político de las élites dirigentes, el «*enlightened liberalism*», jamás fue ni hegemónico ni ortodoxo⁶⁵; durante el siglo XIX debieron corregir la decisión de Bolívar, y antes de él del constitucionalismo español, de suprimir el *tributo* que imponía el Estado colonial a los indios. En consecuencia, el vínculo entre el Estado republicano y los indios —relación de drenaje del excedente económico y de recursos humanos a cambio de autonomía política y económica acordada a las comunidades— no cambió de modo radical en relación a la época de la monarquía española. En el siglo XIX, como en época colonial, tal vínculo tuvo como intermediarios a los representantes regionales y locales del Estado, que a menudo terminaron por apropiarse de parte del excedente en cuestión. En efecto, el fracaso de la integración de los indios en la nueva ciudadanía produjo una triple

⁶⁴ AHN/Q, Indígenas, caja 173, exp. 10-XII-1836.

⁶⁵ Cf. por ejemplo Mark Thurner, *From two Republics to one Divided. Contradictions of Postcolonial Nationmaking in Andean Peru*, Durham, 1997.

consecuencia en la relación entre el Estado y la sociedad india: en primer lugar, se desarrolló un discurso racista de tipo darvinista, que explicaba la imposibilidad de integrar al indio en la nación por razones de inferioridad física e intelectual de su raza, causada evidentemente por la colonización española; discurso que produjo una salida repentina del indio de la escena nacional, sobre todo del plano de los proyectos normativos y teóricos. Por último, y en tercer lugar, el Estado delegó la gestión de la cuestión india a toda una serie de poderes locales y de agentes subalternos que, en cierta medida, acabaron por debilitar la relación Estado/comunidad. Los indios, a fin de dar respuesta a tales cambios, habrían consolidado entonces el proceso de «comunalización», vale decir, de fraccionamiento de los antiguos territorios étnicos⁶⁶.

No obstante, resulta bastante difícil afirmar que a lo largo del siglo XIX se dio un proceso de fragmentación de los antiguos señoríos étnicos. Por ejemplo, Joanne Rappaport, en un estudio sobre la etnia de los Páez, en el departamento de Cauca (Colombia meridional), demostró al contrario que hubo una recomposición de las antiguas unidades territoriales, subrayando el papel desempeñado por las guerras en ese proceso de transformación del poder político indio: los caciques, merced a su mando sobre unidades militares independientes, lograron reconquistar el control sobre los antiguos *resguardos* de origen colonial⁶⁷. Por desgracia, tampoco en lo concerniente a la sierra ecuatoriana hay datos suficientes para afirmar si hubo fragmentación o bien recomposición de los antiguos territorios étnicos. De hecho, parece que en ciertas zonas indias fuertemente estructuradas, como la provincia de Riobamba, la inestabilidad política y las guerras hayan consolidado los antiguos señoríos, vale decir, territorios indios muy vastos que englobaban a numerosos pueblos y comunidades⁶⁸. Otros datos, como los relativos a la zona de Otavalo, que muestran una fragmentación del espacio étnico debida a la transformación de numerosos indios en pequeños propietarios y a su integración en la categoría

⁶⁶ Tesis ésta defendida particularmente por Galo Ramón Valarezo, «Los indios y la constitución del Estado nacional», en H. Bonilla (ed.), *Los Andes...*, cit., págs. 419-155.

⁶⁷ Joanne Rappaport, *The Politics of Memory: Native Historical Interpretation in the Colombian Andes*, Cambridge, 1990.

⁶⁸ La rebelión de Daquilema en 1871, en la que el señorío dio pruebas de su capacidad de movilización, muestra en efecto que el territorio étnico de la provincia de Riobamba era aún muy sólido.

de mestizos, confirman en cambio la hipótesis contraria⁶⁹. En efecto, al revés que en las grandes rebeliones indias de la segunda mitad del siglo XVIII, que se extendían sobre un territorio muy vasto e integraban a veces a segmentos diversos de la población⁷⁰, las revueltas del siglo XIX parecían territorialmente más limitadas. En este sentido, el caso ecuatoriano no se alejó demasiado del caso peruano, del que recientemente se ha demostrado que las rebeliones indias del siglo XIX con frecuencia no se extendían más allá del ámbito local⁷¹. Más aún, incluso cuando se articulaban con movimientos más amplios, ya fueran de ámbito regional o nacional —por ejemplo, durante la guerra del Pacífico contra Chile, o también en los casos boliviano y ecuatoriano⁷²—, ello tenía lugar por medio de interlocutores mediadores (mestizos, burócratas, *gamonales*), y nunca de modo directo, como sí había ocurrido durante la rebelión de Tupac Amaru. En cualquier caso, un estudio más en profundidad acerca de las revueltas indias del siglo XIX aportaría ciertamente nuevos datos, importantes para comprender el proceso de fragmentación o de recomposición del territorio étnico, así como los cambios relativos a las autoridades y a las relaciones con el Estado.

Sin embargo, con los datos disponibles cabe afirmar que en ciertas zonas ecuatorianas se dio realmente un fenómeno de fragmentación del espacio étnico. La época de Cádiz, en efecto, había permitido que numerosos pueblos indios se transformaran en municipios constitucionales, rompiendo así las jerarquías territoriales de la época colonial; proceso que ya había comenzado durante la colonia en algunas regiones por mor del aumento de *cabildos* indios, como lo ha demostrado el estudio de Jacques Poloni sobre el distrito de Cuenca⁷³. Lamentablemente, no disponemos de estudios sobre los *cabildos* indios del siglo XIX, que podrían sin embargo ofrecernos datos importantes sobre las dinámicas del espacio étnico. Algunas investi-

⁶⁹ Véase Galo Ramón, «Los indios y la constitución del Estado nacional», op. cit., págs. 438-444.

⁷⁰ Cf. por ejemplo la rebelión de Riobamba, que se extendió hasta Ambato y Latacunga, englobando por entero el espacio del antiguo señorío de los Puruhaes (Segundo Moreno Yáñez, op. cit., págs. 44-102).

⁷¹ Marck Thurner, op. cit., págs. 138-139.

⁷² Para lo concerniente al Ecuador, subrayemos que —si bien poco estudiada— la guerra civil que condujo a Eloy Alfaro al poder en 1895 se caracterizó por una amplia participación india.

⁷³ Jacques Poloni, op. cit.

gaciones han puesto de relieve que los miembros de los *cabildos* indios –gobernadores, *alcaldes*, *varas* y *regidores*– reemplazaron en muchas de sus funciones a los antiguos caciques y *principales*⁷⁴. Sin embargo, eso no significa que las familias de caciques perdieran todo su poder –dado que algunos de sus miembros ocuparon cargos en los *cabildos*–, sino, por el contrario, que eran los intermediarios privilegiados con el Estado. En efecto, a partir de 1846, éste empezó a reconocer formalmente a dichas autoridades indias como funcionarios auxiliares, otorgando a quienes se ocupaban de la recaudación del tributo –*cartacuenteros*, gobernadores, *alguaciles*– un poder jurisdiccional coactivo, y un salario al gobernador para sus funciones en ese dominio⁷⁵. Tales medidas fueron precedidas por una política proteccionista del Estado sobre las tierras comunitarias: en 1843 se estableció el reparto de tierras incultas a los indios que aún no tenían, y se decidió que las tierras sobrantes formarían parte del común, y que se prohibiría su venta⁷⁶.

Semejante política culminó en 1857 con la supresión del *tributo*, que durante la república había tomado el nombre de «contribución personal de indígenas». Como en otros países, ello fue posible gracias al aumento en los ingresos de los impuestos recaudados del comercio internacional. Ahora bien, si la abolición del tributo apenas repercutió financieramente sobre el gobierno central, sobre los gobiernos provinciales, por el contrario, ello supuso la pérdida del dinero habitualmente destinado a pagar los salarios de las administraciones locales. A fin de resolver tales problemas el tributo fue sustituido por un nuevo tipo de impuesto, la «contribución subsidiaria»: cada habitante debía contribuir a las obras públicas por el valor de cuatro *jornales*, pagaderos en dinero o en trabajo, y cuyo valor los municipios lo evaluaban en función de las necesidades. No había, pues, un criterio general que fijara el montante de la contribución, pagado en dinero por buena parte de la población, pero que se transformaba en mecanismo de trabajo forzoso para los sectores pobres de la sociedad, entre los cuales abundaban los indios.

La abolición del tributo, que implicaba el final del conjunto de «derechos» y «exenciones» del que hasta entonces habían gozado los

⁷⁴ Silvia Palomeque, «Estado y comunidad...», cit.

⁷⁵ «Ley de contribución de indígenas» (3 de junio de 1851), en Juan Freile-Granizo (ed.), «Leyes indigenistas. Compilación», *Sarance*, n.º 19, Otavalo, págs. 49-63.

⁷⁶ *Gaceta del Ecuador*, n.º 495. Decreto del 6 de junio de 1843.

indios, contribuyó por tanto a debilitar considerablemente los mecanismos de reproducción de las comunidades indias⁷⁷, que toda una serie de medidas complementarias –la subordinación de los *cabildos* indios al control de los municipios cantonales, la abolición de las tierras comunales y su transferencia a los municipios, o incluso la sujeción del transporte y de la venta de los productos indios a los impuestos municipales– tenían como mira eliminar. Ahora bien, el análisis cronológico de las revueltas indias demuestra que estallaron mayoritariamente en la segunda mitad del siglo, cuando el Estado comenzó a ejercer mayores presiones tendentes a la abolición definitiva del sistema comunitario⁷⁸.

Sin embargo, estudios recientes han remarcado que la contribución subsidiaria –forma de extracción del excedente indio– no implicó la desaparición de todos los mecanismos que regulaban la percepción del *tributo* y que habían permitido a las comunidades perpetuar determinadas formas de autonomía. De hecho, eran todavía las autoridades étnicas las que establecían los turnos de trabajo de los indios y oficiaban de mediadoras con el Estado y, sobre todo, con las instituciones locales –los municipios entre ellas–. Además, los propios indios negociaron estrategias de supervivencia y reproducción tanto con los *hacendados* como con las autoridades locales. Así, como ya ocurriera a finales del siglo XVIII luego de las reformas borbónicas, los indios establecieron formas de colaboración y/o subordinación con el sistema de haciendas, tanto para escapar a la contribución subsidiaria como para obtener recursos complementarios. Tampoco el *concertaje*, como a finales del siglo XVIII, implicaba la pérdida de todo contacto con la comunidad⁷⁹. En cuanto al pacto existente entre los indios y las instituciones locales, y en virtud del cual los *ayuntamientos* debían arrendar a los indios los *ejidos* y las tierras municipales a cam-

⁷⁷ En efecto, como en otras regiones andinas, ciertos pueblos se rebelaron contra la abolición del *tributo*. Cf. Gerardo Fuentealba, «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. VIII, Quito, 1990, págs. 45-77.

⁷⁸ Sobre las revueltas indias del siglo XIX cf. Osvaldo Albornoz, *Las luchas indígenas en el Ecuador*, Guayaquil, 1976. Respecto de las 31 insurrecciones reseñadas por el autor, 22 tuvieron lugar en la segunda mitad del siglo.

⁷⁹ Según el gobernador de Cuenca, la mayoría de los indios que dependían de las haciendas eran «individuos que no son propiamente arrimados, por no vivir en los fundos de sus amos, apacentan el ganado y extraen combustible para sus casas». Silvia Palomeque, op. cit., pág. 405.

bio de sus prestaciones de trabajo, recordemos que la contribución subsidiaria no estaba ya controlada por el Estado, sino directamente por los municipios, que se encargaban a la vez de su percepción y de la organización de las obras públicas.

El recurso por parte de los indios a pactos con los *hacendados* y las instituciones locales demuestra hasta qué punto el vínculo entre ellos y el Estado se había debilitado a causa de toda una serie de sujetos que a menudo terminaban por apropiarse de una parte considerable del excedente, y por fragmentar el territorio en un conjunto de microsistemas políticos independientes. Todo ello muestra que la abolición del tributo no produjo necesariamente la crisis irreversible de las comunidades, en la medida en que la contribución subsidiaria no era sino un tributo con forma de fuerza de trabajo, que no se diferenciaba del antiguo *tributo* más que por el hecho de no estar ya gestionada por el Estado, sino por los municipios. El debilitamiento de la relación Estado/comunidad supuso empero la desaparición del sujeto indio de la escena nacional, así como dejar de lado todos los proyectos que preveían su integración en la nación.

De manera más general, y a fin de comprender plenamente la relación Estado/comunidad a lo largo del siglo XIX ecuatoriano, pensamos que se habría de proceder a investigaciones más profundas y detalladas sobre las relaciones entre indios, pueblos y haciendas, e igualmente sobre las revueltas y la participación en las guerras de finales de siglo; tantos ámbitos, aún escasamente abordados por la historiografía y que sin embargo podrían arrojar nueva luz sobre cuestiones aún abiertas relativas al siglo XIX latino-americano.

CAPÍTULO V

EL TRIUNFO DE LOS MUNICIPIOS

1. Los cuerpos intermediarios de la tradición hispano-americana

Durante los años que van de la crisis del imperio a las guerras de independencia y a la formación de los nuevos Estados, el *cabildo* fue la institución que mayor vigor alcanzó. A pesar de las primeras experiencias representativas, el liberalismo y las guerras jugaron un papel determinante en la transformación y consolidación de sus funciones, algunos de cuyos rasgos característicos derivaban de la época colonial. La cuestión municipal, pues, nos confirma que los poderes territoriales periféricos no fueron completamente desmantelados por el Estado absoluto, el cual, al contrario, los utilizó en aras de sus propios fines.

En relación con otras zonas europeas, en la América hispana la cuestión municipal adquirió cada vez mayor importancia a causa de la falta de instituciones representativas de los reinos durante toda la época colonial. Tal característica, así como el fundamental papel desempeñado por las ciudades en la estructuración y organización del territorio circundante, pueden por tanto llevarnos a ver en los municipios a los cuerpos intermediarios de la tradición hispano-americana. En la experiencia constitucional europea, se trataba de instituciones que, nacidas como órganos judiciales destinados a controlar la conformidad de las decisiones del soberano respecto de las leyes fundamentales del reino (la monarquía limitada de origen medieval),

habían terminado por desarrollar ciertos poderes legislativos que limitaban y controlaban la acción del monarca¹. Junto a su facultad de aceptar o no el establecimiento de nuevos impuestos, estos órganos ejercían un control legislativo a través de la verificación y el registro de los edictos reales²; por último, y merced a su derecho de amonestación, ejercían una importante actividad de oposición, de traba y obstrucción a la acción del poder central³.

Esta breve digresión sobre el papel y las funciones de los cuerpos intermediarios en la doctrina y la historia europeas nos pueden servir de ayuda para comprender por qué cabe asimilar los municipios hispano-americanos a tales instituciones. En primer lugar porque, desde la conquista, las leyes les concedieron amplios poderes jurisdiccionales sobre el territorio, tal y como ya hicieran con las ciudades de la península⁴. Al fundarse sobre el sistema municipal peninsular, la

¹ La doctrina de los cuerpos intermediarios es un desarrollo de las teorías medievales que remitan al concepto de monarquía limitada, y que, a partir de finales del siglo XVI, conducirían a la noción de gobierno o de Estado mixto. Aun cuando el término de 'cuerpos intermediarios' quede mal definido —las propias obras de Montesquieu no proponen su exacta definición, ni tampoco precisan los poderes de ninguno o los límites constitucionales de sus competencias—, Teodoro de Beza, un calvinista francés favorable a la teoría medieval de la rebelión y del tiranicidio, los identificó a finales del siglo XVI con los Estados Generales, con la autonomía de las ciudades y de las provincias, y con los parlamentos; en suma, con los únicos organismos que, en opinión del jurista francés, podían elevarse contra el monarca en nombre de la sociedad. Teodoro de Beza (1519-1605), *Du droit des magistrats sur leurs sujets* (1574); cit. por Nicola Matteucci, *Organizzazione del potere e libertà*, op. cit., pág. 29.

² Subrayemos a este respecto la particularidad del parlamento inglés en relación a los cuerpos intermediarios franceses. La Francia del siglo XVI poseía dos instituciones, una representativa de los grupos privilegiados y de los propietarios, y destinada a aprobar los impuestos (los Estados Generales) y la otra, los Parlamentos, compuesta por la nobleza —hereditaria y de toga—, la cual debía registrar las leyes y garantizar su conformidad con la constitución del reino; en cambio, en el caso del Parlamento inglés ambas funciones se confundían en tanto que Corte Superior de Justicia, que establecía la compatibilidad de las leyes con el *Common Law*, y ello en tanto representaba a los privilegiados y a los propietarios que aprobaban los impuestos.

³ Alatri, en su estudio de los Parlamentos en la Francia del siglo XVIII, ha demostrado que su jurisprudencia y sus reglamentos con fuerza de ley contribuyeron a cambiar en profundidad la legislación real (Paolo Alatri, *Parlamenti e lotta politica nella Francia del Settecento*, Bari, 1977, págs. 123-124).

⁴ El sistema municipal español empezó a estructurarse en el siglo XII y, desde el XIII, las mayoría de las ciudades poseyeron una personalidad jurídica y una organización política. A finales del siglo XV todas ellas estaban dotadas de una personalidad comunal, de un sistema propio de gobierno y de límites territoriales en cuyo interior se ejercía su autoridad. Acerca del desarrollo del sistema municipal en la península y de los orígenes

creación de ciudades en América implicó pues que se les atribuyese un territorio jurisdiccional como también el derecho a elegir a sus propios jueces (*alcaldes*). Ahora bien, si justo tras la conquista los territorios atribuidos eran extremadamente vastos en razón de la escasa población española, de la inmensidad y del insuficiente conocimiento de las zonas conquistadas, en el curso de los siglos XVII y XVIII su extensión fue reduciéndose progresivamente, por mor de la creación de otras ciudades y de la necesidad de fundar un número más elevado de distritos administrativos al objeto de establecer un control más directo sobre la población americana⁵. El *cabildo* ejercía sus poderes por la mediación de los *alcaldes ordinarios*, dos jueces que impartían la justicia ordinaria de primera instancia sobre el conjunto del distrito municipal, incluidas las ciudades de las zonas rurales, y de los demás miembros del municipio (*regidores*); éstos, aun careciendo de poderes judiciales, ejercían funciones tendentes a regular la vida urbana, sobre todo en lo que hace a su dimensión económica⁶. A este propósito, subrayemos que el ejercicio de lo que cabe llamar «política general» constituye un elemento suplementario que aproxima a los municipios americanos a los cuerpos intermediarios europeos. Los Parlamentos franceses, por ejemplo, ejercían también ellos funciones que no se limitaban a la administración, e igualmente disponían de importantes poderes legislativos. Poseían en particular la facultad de promulgar reglamentos que tenían fuerza de ley sobre varios asuntos, como la administración de la justicia, el aprovisionamiento de la ciudad, la organización de los mercados y las ferias, del comercio y de las corporaciones, de la agricultura, la educación, la reglamentación de los lugares públicos y, de manera general, del orden y la moralidad. Tales poderes, al permitirles modificar la legislación real en defensa de las leyes fundamentales del reino, hicieron de los *cabildos* auténticos contrapesos frente al poder del monarca.

El segundo elemento que nos permite aproximar a los *ayuntamientos* hispano-americanos a los cuerpos intermediarios europeos lo

españoles de las ciudades americanas, cf. Alfonso García Gallo, «De la ciudad americana a la indiana» (en —del mismo autor— *Los orígenes españoles de las instituciones americanas. Estudio de derecho indiano*, Madrid, 1987, págs. 1005-1023).

⁵ Alfonso García Gallo, «Territorio y término en el ámbito local castellano e indiano» (en *Los orígenes...*, op. cit., págs. 1025-1044).

⁶ Sobre los cargos y las funciones de los *cabildos* americanos en la época colonial, cf. la obra clásica de Constantino Bayle, *Los cabildos seculares en la América Española*, Madrid, 1952.

constituye la naturaleza hereditaria y electiva de sus cargos, una característica fundamental de estos últimos puesto que, como afirmaba Montesquieu, les volvía enteramente independientes del poder monárquico⁷. Finalmente, el último aspecto que nos permite comparar los *cabildos* a los cuerpos intermediarios está en relación con el concepto de representación virtual del territorio. Las ciudades americanas eran, en efecto, los únicos sujetos que gozaban del derecho de representación frente al rey, razón por la cual sus municipalidades representaban un territorio que iba más allá de los límites del territorio urbano, que englobaba una serie de villas y pueblos. La cuestión de las dimensiones del espacio jurisdiccional de los *cabildos*, que si por un lado señalaba la diferencia entre la ciudad hispano-americana y la ciudad europea, hacía por otro de los municipios instituciones aún más comparables a cuerpos intermediarios europeos como los Parlamentos o los Estados Provinciales. De hecho, el espacio municipal americano equivalía a menudo al de una provincia, y a veces, en algún caso, al de un reino europeo: lo que explica por qué los *cabildos*, inspirándose en el momento de la crisis del imperio en el modelo de los Parlamentos franceses —una monarquía muy limitada por la aristocracia, es decir, la élite que monopolizaba los cargos municipales—, se consideran como genuinos órganos representativos de los territorios. Con todo, mientras que en Francia la pretensión de los Parlamentos de representar al pueblo francés contribuyó, pese al carácter hereditario de los cargos, a poner en cuestión la propia naturaleza de la representación política y condujo finalmente a su desaparición, en la América hispana, a pesar de la introducción de la representación política liberal y de la independencia, los municipios continuaron oficiando como verdaderos cuerpos soberanos del reino.

Ese papel del *cabildo* como cuerpo intermediario fue particularmente evidente en los territorios que, como la *Audiencia* de Quito, constituían las zonas periféricas del imperio. Allí, la ausencia de órganos centrales eficaces contribuyó en efecto a relativizar las decisiones provenientes de Madrid, las cuales, en especial en el caso de las reformas borbónicas, produjeron el efecto absolutamente imprevisto de aumentar el poder jurisdiccional del *cabildo* sobre el territorio, consolidando su naturaleza de contrapeso institucional frente a la

⁷ Acerca de la necesaria autonomía de la justicia, véase Montesquieu, *Esprit des lois*, lib. 11, cap. 6 (en Roger Caillois [dir.], *Oeuvres complètes*, París, 1949).

monarquía. El ejemplo de mayor interés es sin duda el de la municipalidad de Quito, en el que la rebelión de 1769 construyó a los aliados de la Corona a aliarse con la élite local, sacrificando una parte del proyecto reformista. Ahora bien, al alba de una nueva reorganización política y fiscal —materializada en la llegada del presidente León y Pizarro, nombrado *visitador general* de la Audiencia—, el temor de nuevas rebeliones condujo a los funcionarios españoles a renegociar la relación contractual entre el centro y la periferia⁸. El proyecto de León y Pizarro, previendo la puesta en acto no sólo del sistema de intendencias, sino también de una nueva estructura piramidal en el seno de la *Real Hacienda* destinada a racionalizar la percepción de los impuestos, era en efecto muy ambicioso. Además de introducir nuevos monopolios, el proyecto aspiraba a establecer la administración directa del *tributo*, poniendo fin al sistema de adjudicaciones⁹. Tales reformas dieron resultados muy positivos, haciendo saltar los ingresos fiscales de la Audiencia de los 200.000 pesos de 1760 hasta los 500.000 de 1793¹⁰.

A pesar de la mayor presión fiscal inducida por las modificaciones borbónicas no hubo, durante la década de 1780, una revuelta semejante a la de 1765 —caracterizada por la amplia coalición de las fuerzas sociales—, cosa ésta que la historiografía, al no prestarle demasiada atención, nunca ha intentado realmente explicar. Ante el hecho de que no había en el lugar sino una débil presencia de tropas españolas, y que la mayoría de las fuerzas armadas de la región estaban compuestas de americanos, no cabe mejor explicación que la de buscar en los mecanismos de negociación entre centro y periferia. Durante este periodo, en efecto, se asistió a una verdadera reformulación de la relación contractual sobre la fiscalidad, en la medida en que, a cambio del aumento de la recaudación fiscal, el Estado abandonó una parte de sus prerrogativas en beneficio de la aristocracia local. Ahora bien, dicho intercambio en las competencias se materializó por medio de un pacto

⁸ En la correspondencia de los funcionarios de la época, el miedo a nuevas insurrecciones antifiscales está siempre presente. En 1781, León y Pizarro, en una carta enviada a Gálvez, expresa con suma claridad sus temores a propósito de las consecuencias que la aplicación de nuevas reformas podría provocar en los territorios de la Audiencia, en referencia no sólo a las revueltas de los indios que habían estallado en el curso de los últimos años, sino también a las —mucho más graves— de los *Comuneros* en Colombia y de Tupac Amaru en Perú. AHN/Q, Fondo Especial, caja 68, lib. 176, doc. 4810, fols. 113-115.

⁹ AHN/Q, Tributos, caja 21, exp. 1791-I-17.

¹⁰ D. A. Washburn, op. cit., pág. 89.

formal –que no tácito– entre el presidente de la Audiencia y el *cabildo*, lo que, de hecho, significaba el fracaso del proyecto de intendencias en la región.

Uno de los objetivos de las reformas era el de hacer desaparecer a los *corregidores* –personajes corruptos y con métodos de gobierno ineficaces¹¹– y sustituirlos por subdelegados que debían ser nombrados por el intendente, pero que en la práctica nunca lo fueron debido al fracaso del sistema de intendencias. No obstante, el *corregimiento* de Quito no por ello dejó de ser abolido en 1781, mediante una *Cédula Real* que notificó al mismo tiempo la transferencia de las funciones del *corregidor* al presidente de la Audiencia. Si bien éste, ya sobrecargado de funciones en cuanto presidente, las delegó la mayor parte de las mismas a los *alcaldes* ordinarios:

Para que no se experimente defecto en lo político y privado por supresión del corregimiento, uniformando en lo posible la práctica de las dos capitales de Santa Fé y Lima con la de esta ciudad, debía de mandar y mandó que su cabildo, justicia y regimiento con pena de responsabilidad, conforme a derecho, observen los capítulos siguientes (...) que el alcalde de primer voto siga y finisca las causas principales ante el corregidor y ambos alcaldes ordinarios conozcan en lo futuro en primera instancia de todos los negocios, causas y cosas que podía conocer el corregidor en lo civil y criminal con las apelaciones al tribunal correspondiente (...) que el alcalde ordinario de primer voto y por su ausencia el de segundo, el alférez real o regidor decano presida los cabildos a que no asista el señor presidente y dé cuenta de lo que acordare siendo digno de ponerlo en noticia de Su Señoría¹².

Se trata pues de un decreto particularmente importante, que nos ayuda a comprender las dinámicas por medio de las cuales las reformas borbónicas consolidaron de hecho la jurisdicción de las municipalidades sobre el territorio. Con la desaparición del *corregidor*, los

¹¹ Muy célebre al respecto es la denuncia de los métodos de los *corregidores* por Jorge Juan y Antonio de Ulloa en las *Noticias secretas de América* (1747, París, 1826), donde también se hallan informaciones relativas a los ataques de los rebeldes de Tupac Amaru contra las propiedades y los *repartimientos*. Acerca de esta última cuestión, cf. Scarlett O'Phelan, *Un siglo de rebeliones anticoloniales. Perú y Bolivia, 1700-1783*. Cuzco, 1988.

¹² AGI, Quito, leg. 319, n.º 15, «Auto de León y Pizarro» (Quito, 21 de agosto de 1782).

poderes de aquéllas se ampliaron tanto en el espacio urbano como en el espacio rural, que englobaba a los pueblos «en cinco leguas»¹³. El *corregidor*, en efecto, además de ocuparse de la percepción de los *tributos* –transferida a los administradores¹⁴–, impartía la justicia civil y penal, controlaba la administración de las tierras y de los bienes comunitarios y presidía las elecciones de los *cabildos* indios. De ahí que el *cabildo* se viese obligado a otorgar la posibilidad de ejercer una jurisdicción plena sobre la totalidad del distrito, y que quepa hablar a justo título de la formación de un verdadero «territorio municipal».

Antes de esa fecha, los poderes jurisdiccionales de las municipalidades, y sobre todo los de los *alcaldes* ordinarios –los personajes más importantes del *cabildo*, que oficiaban a la vez de administradores y de magistrados judiciales de primera instancia–, eran limitados por la presencia del *corregidor*¹⁵. Ahora bien, a causa del volumen de trabajo existente en el tribunal de la Audiencia y de las dificultades técnicas presentadas por todo recurso en apelación, el poder jurisdiccional de primera instancia, ejercido en el interior de esferas políticas y sociales que escapaban parcial o totalmente a la autoridad del Estado, era de importancia estratégica en las sociedades del Antiguo Régimen. Además, el hecho de que dicho cargo hubiese sido patrimonio de las principales familias de Quito, confería a tales personajes un poder político y social considerable. Ante semejante constatación, los funcionarios borbónicos intentaron limitar los poderes de los *alcaldes*, ya fueran *ordinarios* o *de barrio*¹⁶.

¹³ Así se llamaba a los pueblos del distrito de Quito –Santa María Magdalena, Chimbacalle, Chillogallo, Aloac, Aloasí, Machachi, Uyumbicho, Amaguaña, Sangolqui, Pintag, Alangasí, Conocoto, Guapulo, Cumbayá, Tumbaco, Puenbo, Yaruquí, Quinche, Guayllabamba, Perucho, San Antonio, Calacali, Pomasqui, Zámiza, Santa Clara, Cotocollao– que se encontraban a cinco leguas a la redonda de la ciudad. Véase fig. 2, pág. 204.

¹⁴ Véase cap. IV, par. 1.

¹⁵ Pese a ciertas dudas acerca de los poderes que correspondían formalmente a cada una de las dos funciones, la práctica ha confirmado que *corregidores* y *alcaldes* poseían exactamente las mismas competencias; se ocupaban en primera instancia de todos los asuntos civiles y penales de la ciudad y de su distrito. Añadamos a este propósito que el derecho de nombrar *alcaldes* ordinarios le fue devuelto a Quito en 1701, luego de su supresión en 1593 tras la rebelión de las *Alcabalas*. Sobre dicha revuelta, cf. Bernard Lavallé, *Quito et la crise de de l'alcabala (1580-1600)*, París, 1992.

¹⁶ En 1789, por ejemplo, el presidente Villalengua les ordenó proceder a una investigación apropiada antes de emitir sus sentencias e informar a la Audiencia de estas últimas, denunciando la costumbre de «plasmear las condenas de los delincuentes sobre una simple hoja de papel sin proceder antes a la instrucción judicial del delito cometido». AHM/Q, Libro de Cabildo de la Ciudad de Quito, 1787-1791, inv. 00134, fol. 86 y v. A.

El ejercicio de la justicia de primera instancia fue para los *alcaldes* un medio para reforzar su control, sobre las tierras y la mano de obra india especialmente, sirviéndose de mecanismos diversos a fin de garantizar a los grandes propietarios una fuerza de trabajo permanente. En primer lugar, y pese a su prohibición legal, las penas infligidas a los indios tomaban la forma de trabajos forzosos en las unidades de producción privadas. Además, su poder, heredado de los antiguos *corregidores*, de intervenir en los asuntos concernientes al salario de los indios *conciertos* —los «ajustes de cuentas»¹⁷, que debían presidir al objeto de evitar fraudes—, daba a los *alcaldes*, en pleno periodo de crisis económica y de disminución de la fuerza de trabajo *mitaya*¹⁸, la posibilidad de modificar las cuentas a fin de garantizar a los propietarios una mano de obra estable y permanente. De este modo, gracias a la consolidación de sus poderes jurisdiccionales, los *alcaldes* consiguieron también acrecentar su control sobre otro sector estratégico: el de las tierras. En efecto, sus intervenciones en los conflictos entre *hacendados* y comunidades hacían que, frente al proyecto borbónico de defender a estas últimas, los procesos se concluyesen siempre a favor de los primeros. En el caso de la comunidad india de Albaxañi (aldea del pueblo de Quinche), en lucha contra un *hacendado*, el protector de los indios recurrió en dos ocasiones a la Audiencia para denunciar abiertamente la colusión de intereses existente entre los miembros del *cabildo* que habían intervenido en el proceso y el propietario en cuestión, dando lugar a uno de los raros casos en los que la Audiencia ordenó la restitución de las tierras —atribuidas con anterioridad al *hacendado*— a la comunidad india¹⁹.

Debido a la extensión del distrito de la ciudad, en un nivel intermedio entre la autoridad del *cabildo* y la sociedad rural se hallaba situado el *juez pedáneo*, función también existente en otras regiones del imperio con el nombre de *alcalde pedáneo* o *alcalde ordinario* de

este respecto, recordemos que los *alcaldes de barrio*, junto a sus funciones de policía, también podían impartir justicia en casos de pequeña importancia. «Ordenanzas de alcaldes de barrios» (Quito, 29 de diciembre de 1778), AHM/Q, Libro de Cabildo de la Ciudad de Quito 1777-1781, inv. 00132, fols. 92-94.

¹⁷ Se trataba de los indios que deseaban abandonar su hacienda u *obraje*, y que, antes de irse, debían solventar sus deudas o créditos con el propietario de acuerdo con el registro o «libro de rayas y socorros», en el que estaban anotados los días de trabajo, los salarios y los gastos de los *conciertos*.

¹⁸ Véase el cap. IV, par. 1.

¹⁹ AHN/Q, Indígenas, caja 129, exp. 1790-IX-13.

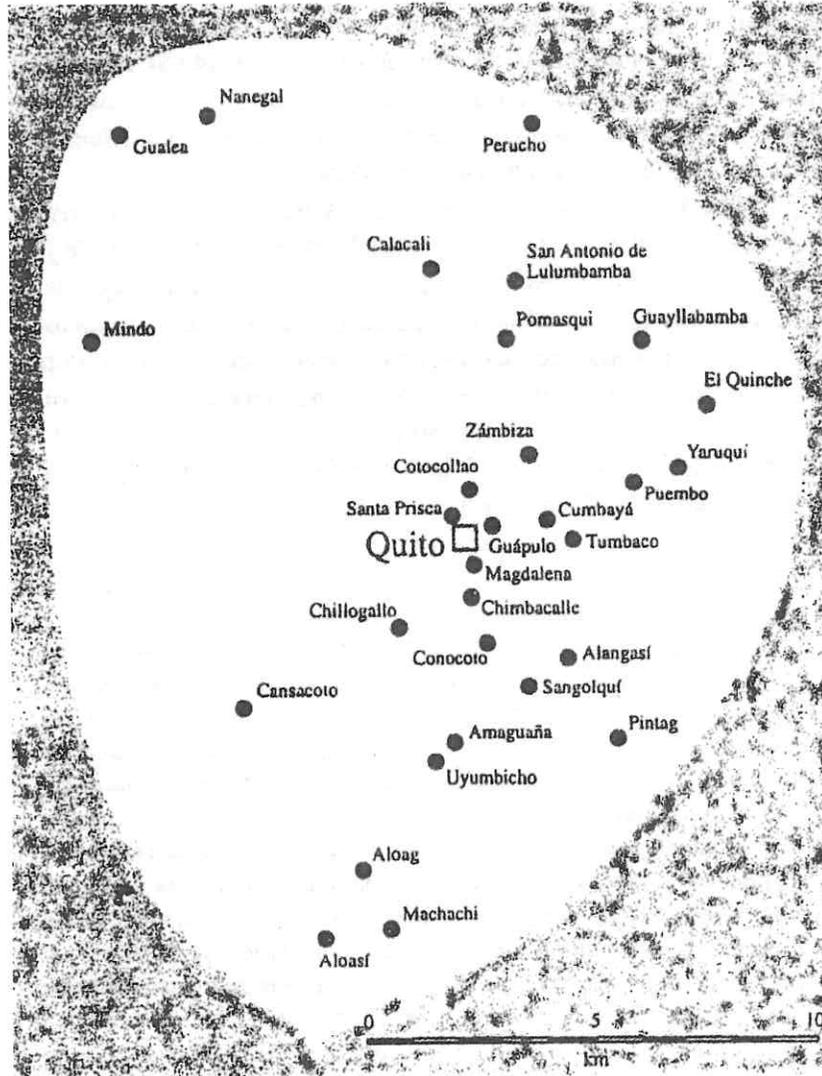
aldeas. En la Audiencia, los *jueces pedáneos*, creados en el siglo XVI y con sus funciones ampliadas por una ley de 1778, desempeñaban un papel de tal importancia en el funcionamiento del sistema judicial que, en 1779, el *corregidor* de Quito se opuso al proyecto que preveía su abolición:

Componiéndose la jurisdicción de este corregimiento de veinte y seis pueblos, los que aunque tienen nombre de serlo de indios, no lo son en realidad, pues están adulterados y sólo hay una pequeña parte de ellos y los más se componen de españoles y mestizos avecinados y arraigados (...); y siendo preciso que estos tengan algún que con el nombre de juez aunque sin jurisdicción ordinaria entienda en primera instancia en sus causas, vele o ronde sus desordenes y tenga esta justicia ordinaria como los demás tribunales de esta ciudad con quien entenderse para las providencias que diariamente se ofren así de paso de tropa, notificaciones de justicia, entender en primera instancia de cualquier muerte, herida, robo o desorden, como que no sea el asilo de los malvados el retiro de un pueblo que halla sin justicia, pues la de un gobernador o alcalde de indios no la considera el *corregidor* suficiente, así por la incapacidad de estos, como por el poco caso que hacen de ellos los españoles y mestizos por estos asuntos y otros²⁰.

Los *jueces pedáneos* no podían impartir justicia ordinaria, pero tenían como función el mantener en «subordinación y orden» las ciudades sometidas a su jurisdicción, ocupándose de los asuntos civiles de menor importancia, deteniendo a todo culpable de un delito y procediendo a una primera investigación²¹. Así, nombrados formalmente por el presidente de la Audiencia a propuesta del *corregidor*, sus poderes eran en la práctica muy amplios, y debían ser respetados por las demás autoridades indias del pueblo. Una vez desaparecido el *corregidor*, el *juez pedáneo* fue nombrado a propuesta del *alcalde ordinario*, convirtiéndose en el intermediario entre el *cabildo* y los *alcaldes ordinarios* del espacio rural, a los que rendía expresamente cuentas de sus actividades (fig. 2).

²⁰ «Representación del *corregidor* José Carrasco», AHN/Q, Fondo Especial, caja 39, lib. 106, doc. 3832, fols. 6-45.

²¹ «Real Provisión sobre la creación del cargo de juez pedáneo remplazando a los jueces de desagravios», AHN/Q, Fondo Especial, caja 39, lib. 107, doc. 3853, fols. 227-228.

Figura 2: Pueblos de *corregimiento* de Quito a finales del siglo XVIII

Fuente: Martín Minchom, *The People of Quito, 1690-1810*, Oxford, 1994, p. 38.

Esos jueces a menudo eran individuos que residían en los pueblos y trabajaban para los propietarios, como los *mayordomos* o los *maestros* de hacienda, por ejemplo. De ahí que con frecuencia los *hacendados* les encargaran proveer de fuerza de trabajo india a sus propiedades. También intervenían asiduamente en los conflictos entre propietarios e indios en lo tocante a cuestiones de acceso a la tierra al llevar a cabo la «*vista de ojos*», una especie de examen del lugar, sobre el que se fundamentaba la mayoría de las sentencias de los jueces de primera instancia. En ocasiones, dicho cargo –cuyo ejercicio proporcionaba a la élite la posibilidad de ejercer un mejor control sobre la tierra y la mano de obra india²²– se confería a propietarios, lo que explica la asiduidad de los conflictos entre tales jueces locales y las autoridades étnicas de las comunidades.

El *juez pedáneo* entra dentro de la categoría del personal subalterno, que constituía una parte fundamental del sistema. Los responsables de la administración judicial, en efecto, intervenían poco en el funcionamiento cotidiano de la justicia: al no conocer a las partes en presencia, al no escuchar a los testigos y al no verificar las pruebas, tenían una amplia dependencia en la emisión de sus sentencias de los informes realizados por sus subalternos²³. De este modo, el acceso y control que estos últimos tenían sobre la información, las personas y los medios materiales volvieron a los *jueces pedáneos* indispensables para el funcionamiento del sistema, lo que contribuyó en la práctica al aumento de su poder. Un hecho que remarca a la perfección la importancia de esos jueces locales para el control de las dinámicas locales: en 1796, el *alcalde* ordinario de Quito pidió y obtuvo de la Audiencia que su número aumentase en modo que hubiese uno por cada pueblo del distrito²⁴.

²² Resulta de interés a este propósito la lectura de las explicaciones dadas por el *alcalde* ordinario de Quito para justificar la elección de un *hacendado* como *juez pedáneo* de Sangolquí: «tal cargo, debiendo ser considerado como municipal, y cuyo peso está normalmente repartido entre los ‘vecinos’, el exponente es de la opinión que Vuestra Señoría podría atribuir el título de ‘teniente pedáneo’ a don Tomás Landazuri, súbdito decente, de costumbres y conducta sanas, y que, aunque ‘vecino’ de esta ciudad, reside la mayor parte del tiempo en su ‘estancia’, situada en las cercanías de la ciudad» (AHN/Q, Gobierno, caja 134, Hojas Sueltas).

²³ Acerca de la importancia del personal subalterno en la administración de la justicia, cf. Tamar Herzog, *La administración como un fenómeno social*, op. cit., págs. 299-300.

²⁴ AHN/Q, Gobierno, caja 134, Hojas Sueltas. Antes de esa fecha, los pueblos de menor tamaño eran reagrupados bajo la jurisdicción de un mismo juez.

El poder jurisdiccional de la élite de Quito no se expresaba sólo a través del control de los cargos municipales, sino también por medio de una especie de «jurisdicción privada». Junto a las tradicionales vías de acceso a los cargos judiciales (el nombramiento directo desde la península, las elecciones capitulares o la compra de cargos), existía un procedimiento excepcional: el nombramiento, a título personal, por el presidente de la Audiencia, de un juez delegado con poderes limitados en el tiempo y en sus objetivos. Esos poderes se atribuían por lo general a notables locales —a menudo a los *hacendados*— en caso de necesidades concretas. Ahora bien, la existencia de tales jueces, al igual que la importancia de los *jueces pedáneos*, demuestra que a pesar de las reformas absolutistas el sistema administrativo y judicial dependía de manera creciente de la atomización de los poderes. En efecto, al no poder contar con medios de acción propios, el Estado permitió el desarrollo de una estructura flexible e informal dependiente de la sociedad local, y cuyo control nunca ejerció.

La estructura de la justicia nos sugiere, pues, la imagen de un poder central de débil eficacia periférica y forzado de hecho a aceptar que la justicia se impartiese en función de códigos de comportamiento locales; lo que, a cambio, implicaba un refuerzo de la idea pluralista de la soberanía; y es que, para la mentalidad colectiva, su ejercicio, al implicar la administración de la justicia en todos los dominios de la vida social, seguía poseyendo un carácter muy concreto.

2. El modelo político criollo

La consolidación de los poderes jurisdiccionales de Quito y de las restantes ciudades²⁵ principales de la Audiencia durante la época borbónica puede ayudarnos a comprender las consecuencias provocadas por la crisis de la monarquía de 1808 en esta región del imperio entre 1809 y 1812. Por mor del estrecho vínculo entre justicia y soberanía, la consolidación de las prácticas de justicia a nivel local reforzó una

²⁵ En lo concerniente a Cuenca y Guayaquil, subrayemos que el fracaso del proyecto de intendencias produjo más o menos las mismas consecuencias que en Quito. En efecto, a pesar de la creación de dos gobiernos en las dos provincias, con dos gobernadores, el hecho de que nunca se nombraran subdelegados indujo, como en el caso de Quito, a un refuerzo de los poderes jurisdiccionales de las dos municipalidades sobre sus distritos respectivos.

concreta y pluralista concepción de aquélla; cosa ésta que se hizo del todo evidente cuando, durante la *vacatio regis*, las municipalidades de tales ciudades se declararon legítimas representantes de la totalidad de los intereses de su espacio territorial, oponiéndose por ello a todo tipo de invasión de sus campos políticos, incluso proviniendo de un cuerpo soberano cual era la Audiencia.

Tal y como vimos en el primer capítulo, la consecuencia inmediata de los acontecimientos de Bayona fue el renacimiento, en España tanto como en América, de las antiguas instituciones representativas ibéricas (juntas de notables, *cabildos*, etc.). Esos cuerpos reivindicaron la soberanía en nombre del rey ausente, provocando así una dispersión del poder soberano en múltiples órganos representativos. La referencia a antiguos derechos y libertades fue utilizada por los americanos para probar la legitimidad de sus acciones, en relación a las cuales, en efecto, afirmaron que procedían no sólo de la situación de *vacatio regis*, sino también de las *Siete Partidas*, las cuales reconocían a las ciudades el derecho de nombrar, en caso de *vacatio regis*, uno o varios procuradores para reunirse en junta y tomar decisiones en aras del bien común²⁶. Las juntas, asambleas de notables, de eclesiásticos o de ciudades, aparecidas por vez primera en España durante la Alta Edad Media, no siempre habían gozado de la aprobación del soberano; y, a partir de la experiencia de la junta de Castilla, que se había levantado contra Carlos V, a menudo se formaron justamente para oponerse a las decisiones del monarca. Aun cuando no se haya estudiado todavía la frecuencia con la que tales derechos fueron puestos en práctica en los territorios americanos²⁷, es importante subrayar que en los antiguos regímenes la validez de estos últimos no dependía sólo de la práctica, sino también de su permanencia en la memoria colectiva.

²⁶ Como lo demuestra la declaración de Rodríguez de Quiroga, los teóricos mismos de la junta de Quito se refirieron a ese derecho en su justificación de la legitimidad de sus actos: «No cabe imputar a nadie el error cometido, pues eso es lo que se recoge en la Legislación de las Partidas. Mi error se basaba en fundamentos ineluctables» («Alegato presentado por el doctor don Manuel Rodríguez de Quiroga, abogado de la Real Audiencia de Quito, para desvirtuar las inculpaciones que le hace el abogado fiscal, don Tomás Arechaga, en los sucesos revolucionarios del 10 de agosto de 1809», op. cit.).

²⁷ Para la Nueva España, un antiguo estudio sostiene que en siglo XVII vio la formación de cuarenta juntas (Herbert Priestly, *Municipalidades coloniales españolas*, México, 1921, cit. por A. Annino, «Pratiche creole e liberalismo nella crisi dello spazio urbano coloniale. Il 29 Novembre 1812 a Città del Messico», *Quaderni Storici*, n 69, dic. 1988, págs. 727-763).

Por otro lado, la confirmación por medio de la *Recopilación de las Leyes de Indias* de 1680 del derecho a la representación urbana por medio de juntas y, sobre todo, la recuperación en tal texto de dos decretos que habían otorgado a México y Cuzco —en 1530 y 1540 respectivamente, por su condición de capitales de ambos virreinos— el derecho de representarlas frente al rey por medio de su *cabildo* o de su *junta de procuradores*, habían llevado a las restantes capitales americanas a considerar los dos decretos de marras como disposiciones generales que les autorizaban a reivindicar sin más dicho poder representativo. Ahora bien, con el aumento durante el siglo XVIII del número de virreinos y de *capitanías generales* destinadas a garantizar una más eficaz administración de las colonias, semejante cuestión pasó a ser crucial. En efecto, esa evolución administrativa elevó en demasía el número de ciudades americanas en grado de reivindicar el derecho de representación en relación al de los siglos XVI y XVII, situación ésa cuyas consecuencias aparecerían claramente durante la crisis monárquica. Sin embargo, el hecho de que algunas ciudades formasen sus propias juntas sin ser capitales de virreinos o de *capitanías generales* nos obliga a reconsiderar la cuestión de la organización territorial del imperio y a interrogarnos sobre el concepto de reino en la América hispana. Los casos de Quito y de Charcas, Audiencias *no pretoriales*, vale decir, independientes de un virrey, y que no obstante formaron en 1809 las dos primeras juntas revolucionarias americanas, son significativas al respecto.

La fuerza de la representación territorial urbana fue la consecuencia del neto rechazo de la Corona a reconocer derechos políticos a los espacios rurales luego de la conquista. Así, mientras el espacio político europeo se estructuró sobre la base de un dualismo entre la ciudad y el campo, titulares los dos de derechos políticos soberanos, el espacio hispano-americano se estructuró en torno a los *cabildos*, las únicas instituciones a las que se les reconocía el derecho de representación frente al rey. La imposibilidad de acceso a los derechos políticos fuera del espacio urbano, así como el mecanismo de la venalidad de los cargos públicos —que permitió a los *hacendados* articular poder social y poder público—, contribuyeron por tanto a hacer de la ciudad la representante de intereses principalmente rurales. Los *cabildos*, cuya jurisdicción sobrepasaba los límites del área urbana, de hecho no se identificaban exclusivamente con los intereses de esta última; al contrario, con ocasión de la crisis de la monarquía, se consideraron

como los representantes de una *polis agro-urbana*, soberana frente al Estado. La segunda consecuencia de la institucionalización fallida del poder de los propietarios agrícolas fue que el espacio urbano se convirtió en el punto de mayor tensión estructural entre la Corona y el grupo criollo, en torno al cual se afrontaron durante la entera época colonial dos tendencias opuestas: la voluntad de la Corona de convertir a la ciudad en núcleo central del poder real y la de los criollos de hacer de ella el núcleo de su poder.

El modelo de representación en el que se inspiraron las juntas americanas y españolas fue el de las asambleas representativas del Antiguo Régimen, que contaban entre sus principales características su naturaleza corporativa, una legitimidad derivada de antiguos derechos históricos y el carácter privado del mandato que vinculaba a los representantes con los representados. Junto a la influencia de la cultura política —véase el primer capítulo—, este tipo de representación corporativa y territorial fue reavivada, en un principio, por las elecciones a la Junta Central española, que atribuyeron a cada reino un representante elegido por los *cabildos* de las capitales. En realidad, las municipalidades de las demás ciudades elegían a tres individuos, entre los que se sacaba uno a suertes convirtiéndose en su representante y participando en la segunda vuelta, en el curso de la cual el virrey o el gobernador extraían a suertes al candidato que se convertiría en diputado del reino en la Junta Central, participando así igualmente en el proceso electoral. El recurso a la suerte, considerado como una intervención de la Providencia, garante del orden natural, confirmaba el carácter tradicional de tales elecciones. Finalmente, a los elegidos, vistos como procuradores, se les dotaba de instrucciones —con base en el antiguo modelo del mandato imperativo, que no implicaba delegación alguna de soberanía—, lo que explica por qué la soberanía de la Junta Central no llegó a ser jamás plenamente reconocida, ni por los españoles ni por los americanos.

Semejante modelo representativo, que tuvo por actores a los *cabildos* de las ciudades capitales, ocultaba en realidad una primera gran fractura que emergió de manera dramática entre 1809 y 1810, cuando las municipalidades de algunos países que aún no habían designado a sus diputados para la Junta Central exigieron participar en la elección²⁸.

²⁸ Se trata de Guatemala, de Chile y del Río de la Plata (cf. F.-X. Guerra, *Modernidad e Independencias*, op. cit., págs. 222-223).

Así, después de numerosas protestas provenientes de ciudades en un principio excluidas del voto, y de la dificultad de identificar a las ciudades capitales de provincia —y es que en América, al contrario que en España, la noción de provincia podía aplicarse a varias circunscripciones (Audiencias, intendencias, *corregimientos*, subdelegaciones, etc.)—, el número de *cabildos* que participaban en el voto se aumentó hasta incluir a todas las ciudades que poseían una municipalidad, como lo muestra el caso del Río de la Plata. La cuestión de la representación paritaria entre España y América, primer signo del comienzo de la crisis de los espacios provinciales y de las jerarquías territoriales de la colonia, se planteó por tanto a nivel local. Verse autorizado a participar en el voto daba al *cabildo* concernido el privilegio de ser reconocido como el virtual representante de un territorio, lo que legitimaba su autonomía no sólo frente a las autoridades españolas, sino también de las otras municipalidades.

Una de las principales razones que impelieron a los habitantes de Quito a formar una junta autónoma fue, según se vio, la decisión de la Junta Central de incluir a la Audiencia en la representación del virreinato de Nueva Granada. Entre los protagonistas de la iniciativa se hallaban juristas (Juan de Dios Morales y Manuel Rodríguez de Quiroga), eclesiásticos (el cura de San Roque José Correa y el cura Antonio Castelo), un comerciante (Vicente Paredes), abogados (Antonio Ante, José Padilla, Juan Pablo Arenas) y oficiales de las tropas regulares (Feliciano Checa, José Cañizares, Carlos Larrea)²⁹, los cuales, definiéndose como «diputados» del pueblo, establecieron los criterios para la formación de la junta gubernamental; en su composición debían entrar los representantes de los cinco barrios de la ciudad (Catedral, San Sebastián, San Roque, San Blas, Santa Bárbara y San Marcos)³⁰, los *cabildos* subordinados a la junta y otros dos que llegado el caso aceptarían su soberanía. Los conspiradores procedieron además al nombramiento de tres ministros (Juan de Dios Morales en asuntos extranjeros y defensa, Manuel Rodríguez Quiroga en justicia y Juan Larrea en economía), del presidente de la junta (Juan Pío Montúfar, marqués de Selva Alegre) y de miembros de las dos cámaras —civil y

²⁹ AGI, Quito 257, «Informe del procurador de Quito de los empleados y más personas implicadas en la rebelión» (Quito, 20/5/1813).

³⁰ Según Carlos de la Torre Reyes, los representantes de los *barrios* de la capital fueron elegidos por los electores de las parroquias dos días antes del comienzo de la conspiración (op. cit., págs. 205-206).

penal— del Senado, órgano que, como la Audiencia, debía ocuparse de la administración de la justicia.

Ahora bien, el establecimiento de instituciones semejantes a las de la colonia nos confirma que el proyecto de los rebeldes no respondía a la voluntad de construir un Estado independiente, sino a la de la comunidad de hacer valer su derecho a elegir nuevas autoridades y a organizarse en caso de *vacatio legis*. Las elecciones de los diputados de los barrios urbanos hacían por tanto referencia al modelo de las juntas de procuradores, que permitían a los notables de una ciudad reunirse en caso de peligro para la comunidad. De hecho, los elegidos fueron las personas de mayor prestigio en la ciudad, en buena medida pertenecientes a la nobleza, a la que, según demostraciones recientes, se accedía no en función de criterios claramente definidos, sino en virtud del prestigio público de un individuo o de una familia; prestigio que se medía en base a criterios de origen o de prosperidad económica, de ejercicio de cargos públicos, militares o eclesiásticos, o también por un tenor de vida definido por la ostentación³¹ (ver tabla 5).

³¹ Christian Büschges, «Nobleza y estructura estamental entre concepto y realidad social. El caso de la ciudad de Quito y su región (1765-1810)», *Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas*, n.º 33 (1966), págs. 166-186. El autor afirma que a fines del siglo XVIII había en la provincia de Quito casi 500 personas calificadas de «nobles». Una buena parte lo era de manera hereditaria, en tanto otros habían alcanzado dicho estatuto gracias a la Audiencia, que podía decidir sobre la entrada de una persona en la nobleza.

Tabla 5: Representantes de los *barrios* y de los cuerpos de Quito en las juntas de 1809 y 1810

| Barrio/Corporación | Representante (1809) | Representante (1810) |
|----------------------|--|---|
| San Sebastián | Manuel Zambrano (regidor del cabildo de Quito) | Juan Donoso (alférez real) |
| San Roque | Jacinto Sánchez (marqués de Villaorellana) | Mariano Merizalde (abogado) |
| San Blas | Manuel Larrea | Juan Larrea |
| Santa Bárbara | Mariano Flórez y Pedro Quiñones Cienfuegos (marqués de Miraflores) | Manuel Larrea |
| San Marcos | Manuel Mateu (hijo del marqués de Maenza) | Manuel Mateu |
| Catedral/Nobleza* | Juan Pío Montúfar (marqués de Selva Alegre) y Felipe Carcelén (marqués de Solanda) | Jacinto Sánchez (marqués de Villaorellana) y Guillermo Valdivieso |
| Cabildo | | Manuel Zambrano |
| Cabildo eclesiástico | | Francisco Rodríguez Soto (magistrado) |
| Clero | | Manuel Caicedo (provisor) y Prudencio Bascones |

* Los miembros de la nobleza previstos por la junta de 1810 se corresponden *grosso modo* con los representantes del barrio de la Catedral de 1809.

Como puede constatar, los miembros de la segunda junta, la de 1810, fueron elegidos por un mayor número de corporaciones urbanas que los de la primera, pues además de los barrios de la ciudad participaron en su elección el *cabildo* civil, el *cabildo* eclesiástico y el clero³². Se

³² AGI, Quito, 276, «Acta preparatoria del establecimiento del segundo gobierno subversivo de Quito» (Quito, 19/9/1810), fols. 253 y v.

trataba de un procedimiento electoral indirecto, a dos niveles, en el que cada cuerpo debía elegir a cinco representantes, los cuales, a su vez, elegían a su diputado a la junta. En relación con los barrios, donde la elección tenía lugar en la casa del cura de la parroquia en presencia del *alcalde de barrio*, se había introducido un derecho de sufragio bastante amplio, extendido a todos los jefes de familia:

Cada barrio combocandose las cabezas de familia en la casa de su cura, y con asistencia de su respectivo alcalde, elegirán cuatro que con su propio parroco tendrán voto para elegir su representante, como los demás referidos cuerpos, haciendose estas elecciones por sufragio secreto³³.

No disponemos infortunadamente de las actas de tales elecciones, mas cabe igualmente suponer, con la prudencia de rigor, que constituyeron un importante precedente para las elecciones de la época liberal, por el hecho de la correspondencia tanto entre las circunscripciones electorales (la parroquia) como entre los votantes (dada la proximidad entre el concepto de *vecino* y el de «jefe de familia»).

Los procedimientos para la elección de las juntas de 1809 y de 1810 nos indican que hubo notables diferencias entre ellos. En efecto, mientras que los miembros de la primera fueron elegidos por los representantes de los barrios, la segunda junta, al ser representativa de todos los principales cuerpos de la ciudad, disponía sin duda de mayor legitimidad. Además, esta última, al contrario de la de 1809, recibió un apoyo más visible del clero, que, como han puesto claramente de relieve los historiadores³⁴, no sólo ejerció en ellas importantes cargos (el obispo ocupaba el de presidente de la junta), sino que asimismo participó directamente en las acciones de guerra movilizándolo a la multitud. Entre las razones que impulsaron al sector eclesiástico —tanto al alto como al bajo clero seglar y regular— a tomar parte tan activa en el movimiento revolucionario, se cuentan, más allá de sus vínculos familiares y sociales con la élite criolla, la política regalista de los Borbones, que provocó la movilización del clero no sólo en Quito, sino en toda la América hispana³⁵. En efecto, los decretos borbónicos con

³³ AGI, Quito, 276, «Acta preparatoria del establecimiento del segundo gobierno subversivo de Quito» (Quito, 19/9/1810), fol. 253 y v.

³⁴ Véase sobre todo Marie-Danielle Demélas e Ives Saint-Geours, *Jerusalén y Babilonia: religión y política en el Ecuador, 1780-1880*, Quito, 1988.

³⁵ Rosa María Martínez de Codes, *La Iglesia católica en la América independiente (siglo XIX)*, Madrid, 1992, págs. 19-27.

miras a limitar la inmunidad eclesiástica, confirmados acto seguido por la Constitución de Cádiz, fueron percibidos por la población como una especie de violación³⁶, de atentado a la santidad de la Iglesia y de la religión, desencadenando oposiciones hartas radicales, al punto de llevar a buena parte del clero y de las masas populares a situarse al lado de los rebeldes, provocando así una crisis del modelo colonial de obediencia política, hasta entonces apoyado en el clero. La cuestión de la inmunidad jurídica jugó también un papel importante en el caso de Quito, donde el obispo Cuero y Caicedo, vicepresidente de la primera junta, fue juzgado a pesar del *fuero* por Fuertes y Amar sobre la base de una ordenanza real de 1799, que estipulaba que en caso de traición no cabía inmunidad alguna.

Ahora bien, ese hecho contribuyó sin la menor duda a aumentar la participación del clero en la rebelión de 1810, al igual que los decretos con miras a reorganizar los órdenes regulares y limitar considerablemente su actividad, y en primer lugar un texto de 1804 que pretendía tasar las capellanías y las obras pías, siendo como eran la única fuente de rentas para una buena parte del bajo clero, sobre todo regular; este último, en efecto, no se beneficiaba de ningún apoyo real y no percibía por tanto el diezmo³⁷. Así, al igual que el sector laico, los eclesiásticos reivindicaban el mantenimiento de sus privilegios, es decir, una mayor autonomía respecto del Estado.

Gracias a la doctrina de la retrocesión de la soberanía y al modelo de juntas de procuradores, la primera fase de la crisis monárquica tuvo como protagonistas a las capitales, representando a sus respectivos territorios. Pero la naturaleza ilegítima de la *vacatio regis*, al engendrar una *vacatio legis* a nivel local, dio lugar a tensiones internas, por cuanto todas las ciudades con *cabildo* reivindicaron su derecho de representación frente al rey a igual título que las capitales. Y es que cada ciudad era libre de someterse a la autoridad de la capital

³⁶ A este respecto, véase la posición del obispo de Michoacán, Abad y Queipo: «las inmunidades del clero español pertenecen a nuestra constitución monárquica y no pueden ser limitadas sin provocar su alteración». El obispo afirmaba además que, en los territorios americanos, una buena parte del clero, sobre todo de sus capas bajas, no gozaba de otras ventajas: «nada reciben del Estado que pueda distinguirlas de las demás clases, a excepción del privilegio de *fuero*» («Escritos del Obispo electo de Michoacán don Manuel Abad y Queipo», en José María Luis Mora, *Obras sueltas*, I vol. (París, 1837), págs. 6, 12, 22, 32-33, cit. por David Brading, *The First America*, op. cit., pág. 566.

³⁷ R. M. Martínez de Codes, op. cit., pág. 26.

o de constituir un gobierno propio. En consecuencia, la actitud de las demás ciudades de la Audiencia —con Cuenca y Guayaquil en primera fila— respecto de la junta de Quito no debe considerarse como un acto de subordinación a la autoridad colonial, sino más bien como un rechazo a reconocer la supremacía de la capital sobre territorios dominados de hecho por otros grupos sociales. Se comprende entonces la reacción de la municipalidad de Cuenca, la cual, a raíz de una invitación del marqués de Selva Alegre a adherirse a la junta de 1809, convocó un *cabildo abierto* y lo transformó en junta provincial, reafirmando así la soberanía de la ciudad sobre su territorio —que se extendió durante la guerra, hasta hacer pasar bajo la autoridad del *cabildo* de Cuenca los distritos de las municipalidades de Loja y Zaruma³⁸.

La oposición a las pretensiones hegemónicas de Quito triunfó igualmente en las ciudades más pequeñas que se hallaban bajo su jurisdicción. En 1809, por ejemplo, Riobamba —la única ciudad de la sierra central en poseer un *cabildo*— organizó las fuerzas de los demás centros urbanos contra la junta de Quito³⁹, mientras en el norte Ibarra y Otavalo convocaban *cabildos abiertos* para liberarse de su subordinación a la capital⁴⁰. Al respecto, subrayemos que las autoridades y los notables de Otavalo reivindicaron el derecho al autogobierno aun no habiendo dispuesto jamás de la institución que, en la época colonial, lo había ejercido tradicional e históricamente, al convocar un *cabildo abierto* a fin de tomar decisiones relativas al bien de la comunidad sin poseer al inicio, en tanto que *asiento*, municipalidad propia. Ese hecho nos indica que la fragmentación creada por la crisis del imperio fue tan profunda que afectó incluso a los pequeños centros urbanos. Así, la autonomía adquirida por Otavalo en el curso de la guerra contra la junta quiteña impulsó a sus habitantes a pedir al presidente de la Audiencia el nombramiento de un nuevo *corregidor* elegido por el

³⁸ Durante la guerra contra los revolucionarios, el *cabildo* de Cuenca llegó incluso a ceder los cargos de oficial de las milicias a miembros de las municipalidades de las otras ciudades. ABCE, Fondo Jijón y Caamaño, Manuscritos 3/15, «Expediente sobre el reclutamiento que efectuó en Loja don José Antonio Maldonado para aumentar el ejército del general Aymerich» (Cuenca, 27/8/1809), fols. 156 y v.

³⁹ ABCE, Fondo Jijón y Caamaño, Manuscritos 3/18, «Expediente relativo a la contrarrevolución que hizo la ciudad de Riobamba con motivo de la Junta establecida en Quito el 10 de agosto» (Riobamba, octubre de 1809), fols. 175-221.

⁴⁰ AGN/B Archivo Anexo, Historia, tomo V, «Actas de los cabildos de Ibarra y Otavalo» (octubre-noviembre de 1809), fols. 562r-567r.

pueblo, reivindicando en tal modo el derecho de la comunidad a elegir a sus propias autoridades⁴¹.

Las autoridades españolas, una vez recuperados los cargos tras el fracaso de la primera junta, rápidamente se percataron de la fragmentación extrema del territorio de la Audiencia. El conde Ruiz de Castilla, restablecido en sus funciones de presidente, se dirigió entonces al gobernador de Guayaquil y pidió la ayuda de las tropas de Lima al objeto no sólo de impedir nuevas rebeliones, sino ante todo de permitir a la capital el restablecimiento de su control sobre los territorios de la Audiencia:

Como haya comprendido que los partidos sujetos a esta capital se hallan aún alborotados por la división nota en ellos, a virtud del deseo que tienen algunos sujetos de sólo fomentar sus fines particulares se me hace preciso encargarle a V.S. que la tropa remitida por el excelentísimo señor virrey del Perú venga precisamente hasta esta ciudad a mi disposición, allanando por medios soaves, si es posible, la dificultad que talvez se les puedan presentar en los lugares intermedios⁴².

El modelo de representación urbano-territorial surgió de nuevo hacia finales de 1820, cuando diversas ciudades de la Audiencia (Guayaquil, Zaruma, Riobamba y Alausí) proclamaron su autonomía frente al gobierno español⁴³. En la mayor parte de los casos, el proceso político fue conducido por los *cabildos*, que convocaban directamente a las juntas gubernamentales en las que más tarde participaban. Incluso en el caso de Guayaquil, la dinámica de emancipación —materializada por la convocatoria por parte de la municipalidad y de los notables de la ciudad de una junta destinada a representar el conjunto del territorio de la provincia— fue en su inicio una dinámica de Antiguo Régimen. Después, ese modelo quedaría abandonado en favor de una ampliación de la participación política a las zonas rurales, que eligieron a sus representantes para el gobierno de la provincia conjuntamente con las corporaciones urbanas. El periodo de Cádiz y las gue-

⁴¹ ABCE, Fondo Jijón y Caamaño, Manuscritos 8/97, «Representación de los vecinos de Otavalo, manifestando los graves perjuicios recibidos durante la época de la Junta Suprema de Quito» (Otavalo, 7/9/1809), fol. 280.

⁴² ANG/B Archivo Anexo, Historia, t. V, «Oficio de Ruiz de Castilla al gobernador de Guayaquil» (Quito, 31/10/1809), fol. 462 v.

⁴³ Ver cap. I, par. 4.

rras, en efecto, habían mostrado a la élite de Guayaquil que un gobierno autónomo no lograría sobrevivir sin el sostenimiento y la participación de los pueblos.

En los demás casos, por el contrario, el modelo siguió siendo exclusivamente el de la antigua junta de notables, siendo *cabildos* y corporaciones urbanas los únicos protagonistas del movimiento. En Cuenca, por ejemplo, los pueblos desempeñaron un papel casi marginal en comparación con lo sucedido en Guayaquil. Así, por mucho que se les instase a elegir a su propio representante al Consejo de la Nación —una suerte de asamblea de los representantes de las corporaciones urbanas y de los *pueblos*—, el presidente fue uno de los alcaldes del *cabildo* —José María Vázquez de Noboa, miembro de una de las familias más importantes de la ciudad— y la junta suprema de gobierno estuvo formada por representantes de las corporaciones urbanas (clero, agricultura, comercio y milicia). En Cuenca, como en Zaruma, Alausí y Riobamba, la ciudad y su principal institución, el *cabildo*, fueron pues los únicos representantes de la totalidad del distrito. Sin embargo, el hecho de que todos estos gobiernos, a excepción del de Guayaquil, hayan tenido tan corta vida indica que en un espacio tan fragmentado dicho modelo de representación había perdido su legitimidad. Por mor del grado de autonomía alcanzado por los pueblos durante el periodo de Cádiz y de las guerras, era menester en efecto adaptar el sistema de representación territorial a la nueva realidad: la función representativa del municipio urbano no podía sobrevivir sino gracias a la concesión de derechos políticos a las zonas rurales.

3. La crisis del territorio urbano

Aun cuando la fragmentación extrema del territorio colonial se deba ante todo al impacto del régimen liberal español, es menester advertir que ciertas fracturas eran anteriores a dicha época, retrotraíbles hasta las juntas revolucionarias. Bajo la primera junta, en efecto, la ruptura de las jerarquías territoriales no se debió sólo a las ciudades principales; también los centros de menor enjundia, cabezas de distritos administrativos más limitados, que ni poseían *cabildos*, tuvieron su parte.

El fracaso de la junta de 1809 y de sus pretensiones hegemónicas obligaron a los miembros de la segunda junta de Quito, que habían

comprendido que sin acordar ciertos derechos a las demás ciudades no obtendrían su apoyo, a adoptar una actitud diferente en extremo. Por eso dejó a Cuenca y Guayaquil la posibilidad de constituir sus propias juntas –subordinadas evidentemente a la de la capital– y reconoció a las otras ciudades –incluidas las que no tenían *cabildo*– el derecho a elegir a su representante en la junta de Quito, para cuyo nombramiento se desconoce si hubo o no procedimientos fijos⁴⁴. Cabe con todo suponer que el *cabildo* y las corporaciones urbanas jugaron un papel preponderante en tales procesos de designación, los cuales presentaron en ciertos casos aspectos muy interesantes. Así, en el distrito de Guaranda, por ejemplo, a falta de institución municipal la asamblea electoral fue formada por el *corregidor*, algunos curas y ciertos caciques indios de los pueblos⁴⁵. Era ése, pues, un modo de elección tradicional que sacaba a la luz una concepción orgánica de la representación, en la que la participación de los *pueblos* rurales y no sólo las cabezas de distrito constituía sin embargo una gran novedad.

La representación del territorio se fragmentó ulteriormente por la decisión de elevar el estatuto de ciertas ciudades a cambio de su lealtad a la junta de Quito: Riobamba e Ibarra, antiguas *villas* se convirtieron en *ciudades*; Alausí, Guaranda, Ambato, Latacunga y Otavalo, antiguos *asentamientos*, adquirieron el rango de *villas*; y las de Ambato y Alausí fueron transformadas en *corregimientos*⁴⁶. En este contexto, sin duda el cambio más importante es la obtención por parte de Alausí, Guaranda, Ambato, Latacunga y Otavalo el estatuto de *villas*, que les dio jurídicamente el derecho de elegir un *cabildo*; derecho que ejercieron desde comienzos de 1812, según un procedimiento dictado

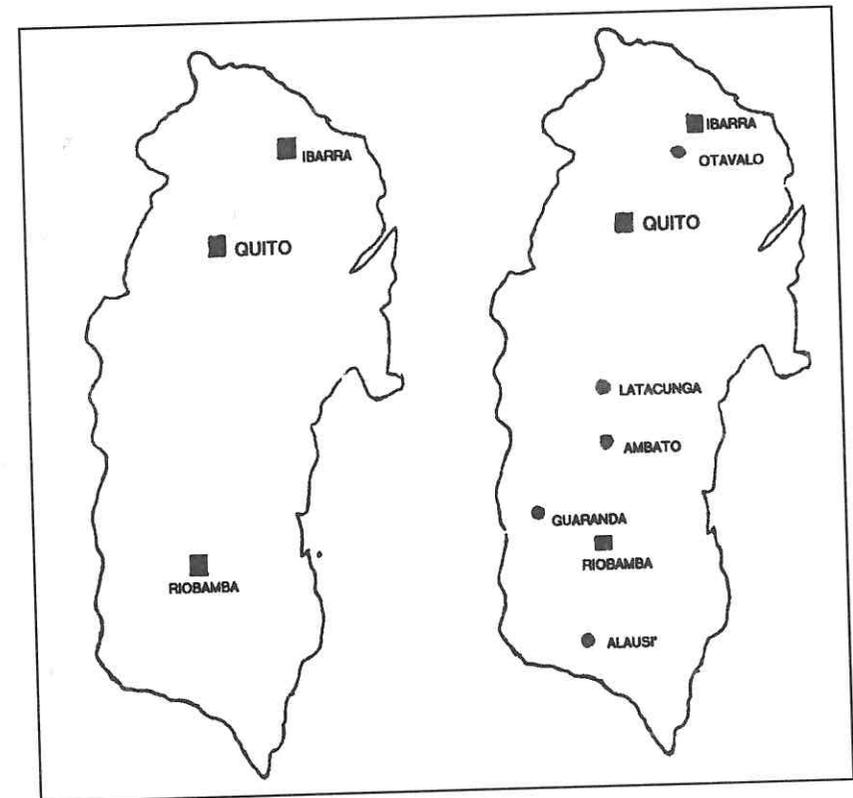
⁴⁴ Hay que notar al respecto que los miembros de la junta de 1810 no permitieron que las ciudades pertenecientes a la jurisdicción de Quito formasen juntas propias, según muestra el caso de Ibarra. Allí, en efecto, unos días después de la institución de la junta quiteña los *vecinos* constituyeron una junta provincial, subordinada a la de Quito, y publicaron «once artículos relativos al número y a las facultades de sus funcionarios, y al establecimiento del nuevo Plan de Administración Pública en todos estos dominios»; pero la Junta de Quito de inmediato envió a dos delegados para suprimirla y hacer de suerte que los habitantes eligieran en la plaza a su representante a la junta de la capital. AGI, Quito, «Acta en la que se comisiona a don Manuel Larrea y don Salvador Murgueytio para que pasen a la villa de Ibarra a aquietar a aquel vecindario y que se sometiese a la autoridad de la Junta de Quito suprimiéndose otra que con el título de provincial se había establecido», fol. 256, y v.

⁴⁵ AHN/Q, Fondo Especial, caja 245, lib. 612, doc. 13017.

⁴⁶ AGI, Quito 269, «Erección de ciudades, villas y corregimientos» (Quito, 11/11/1811).

por la junta quiteña⁴⁷ (ver fig. 3). Gracias a su transformación en *villas*, esos centros urbanos reforzaron su jurisdicción sobre el espacio rural y se fueron paulatinamente autonomizando respecto de las principales ciudades de la época colonial. Paradójicamente, fue ése un proceso puesto en marcha por la propia élite, que deseaba reconstruir una soberanía central para la Audiencia, pero que, por el hecho de la

Figura 3: Municipalidades de la sierra centro-septentrional antes y después de 1813



⁴⁷ El procedimiento consistía en un sistema a dos vueltas: el *corregidor* y el vicario de la ciudad nombraban a seis electores –elegidos entre los *vecinos* más conocidos–, que a su vez elegían a los dos *alcaldes* ordinarios y a los demás miembros de la municipalidad. Para las actas de esta elección, véase AHN/Q, Oficios, caja 114, exp. 1-1-1812.

naturaleza ilegítima de la crisis, se vio constreñida a acordar privilegios jurídicos y territoriales que debilitaron a cambio su poder sobre la región.

Ese proceso de fragmentación sufrió una aceleración dramática bajo el régimen liberal español, entre 1812-1814 y 1820-1822. La Constitución de Cádiz, con el objetivo de racionalizar la organización del territorio promoviendo el gobierno interno de los *pueblos* a fin de garantizar una administración fiscal más eficaz, permitió en efecto que los pueblos con más de mil habitantes eligiesen sus propios *ayuntamientos constitucionales* (art. 310). Pero, de hecho, las municipalidades constitucionales se transformaron en cuerpos soberanos, lo que rompió, por vez primera, los espacios jurisdiccionales de las ciudades.

Como se ha dicho, las instituciones municipales y provinciales fueron creadas para limitar la esfera de acción del ejecutivo, en cuanto consentían una participación amplia de los administrados en la vida de los poderes públicos a nivel local. Ahora bien, esa idea de la municipalidad como contrapeso al poder del monarca no era nueva. De hecho, había sido elaborada por los fisiócratas, y retomada por la constitución francesa de 1791: modelos ambos que ejercieron una fuerte influencia sobre los constituyentes de Cádiz. Los fisiócratas atribuían un papel fundamental al poder municipal por cuanto su naturaleza asociacionista y representativa habría de favorecer la construcción de una sociedad de propietarios agrícolas en grado de autogobernarse. Por ello, uno de los aspectos más notables de tal modelo consistía en prever la disolución del aparato monárquico central, que se limitaría a una función legislativa de tipo general mientras que las municipalidades asumirían directamente las actividades administrativas periféricas referentes a la sociedad local⁴⁸. Se ha visto a veces en las municipalidades fisiocráticas el embrión del municipio moderno, pero en realidad se da una diferencia notable entre las dos instituciones. De hecho, en contraposición a la municipalidad del siglo XIX, la

⁴⁸ Para el modelo fisiocrático de municipalidades, cf. el proyecto elaborado por Dupont de Nemours bajo la dirección de Turgot (Turgot-Dupont de Nemours, «Mémoire sur les Municipalités», en *Oeuvres de Turgot et documents le concernant* [1775], París, 1922, t. IV). La reforma de la administración central llevada a cabo por el Gran Duque Leopoldo de Toscana, cuyo objetivo era el de renovar la relación centro-periferia basándose en el circuito propiedad-censo-representación, fue una experiencia que influyó de manera considerable en Turgot (sobre la reforma del Gran Duque Leopoldo, cf. Bernardo Sordi, *L'amministrazione illuminata. Riforma delle comunità e progetti di costituzione nella Toscana Leopoldina*, Milán, 1991).

de los fisiócratas, cuyo modelo no preveía una marcada distinción entre los intereses del Estado y los de la sociedad (los cuales se confundían con las municipalidades y se identificaban con ellas, instituciones a la vez sociales y políticas), no distinguía claramente entre funciones propias y funciones delegadas. De ahí que se presentase a veces el modelo fisiócrata como una «tercera vía» entre la experiencia corporativa del Antiguo Régimen y el modelo de administración post-revolucionaria que se impuso en el siglo XIX⁴⁹.

Respecto de la constitución francesa de 1791 es preciso remarcar su influencia notable sobre la carta de Cádiz, que también consideró el poder municipal como diferente de los otros y no como una emanación del poder ejecutivo. Para los constituyentes franceses en general, y para Sieyès en particular —el principal inspirador del proyecto—, el poder municipal constituía un contrapeso social frente a un aparato público que había extendido ampliamente su esfera de acción por mor de la destrucción de las instituciones del Antiguo Régimen. De hecho, en la constitución de 1791, los municipios y los oficiales municipales no se encuentran bajo el título III («De los Poderes Públicos»), sino en la parte que precede a la configuración del aparato público: «Todo cuanto concierne a la cualidad de ciudadano, a la división del territorio o incluso a la organización de las asambleas primarias no forma parte de la constitución»; no son sino «supuestos anteriores al establecimiento público»⁵⁰. Los constituyentes de Cádiz retomaron tal idea al afirmar que el objetivo de la creación de las municipalidades era el de «establecer el justo equilibrio que debe haber entre la autoridad del gobierno, como responsable del orden público y de la seguridad del Estado, y el de la libertad, de la que no puede privarse a los súbditos de una nación, para desarrollar sus bienes y propiedades»⁵¹.

En el caso hispano-americano, otros dos procesos favorecieron el proceso de autonomización de las municipalidades en relación al

⁴⁹ Véase, Stefano Mannoni, *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, Milán, 1995, págs. 201-203; E. García de Enterría, «Turgot y los orígenes del municipalismo moderno», en *Revolución francesa y administración contemporánea*, Madrid, 1981, págs. 71 s.

⁵⁰ Sieyès, citado por Stefano Mannoni, op. cit., pág. 340. En el caso francés, el reconocimiento de un interés exclusivamente municipal, anterior y diferente del poder estatal, tuvo su fin bajo el Directorio, cuando una ley del año VIII transformó las municipalidades en órganos administrativos totalmente sujetos al ejecutivo.

⁵¹ *Proyecto de constitución política presentado a las Cortes generales y extraordinarias por su comisión de Constitución*, Cádiz, 1811, pág. 5.

Estado. En primer lugar, el hecho de haber extendido la institución municipal a numerosos sujetos colectivos diseminados por el territorio impidió la identificación de una línea jerárquica entre las municipalidades y los niveles de la administración estatal que debían controlar la actividad de las instituciones locales; ello se debió al hecho de que había demasiada distancia física entre el jefe político —responsable del poder ejecutivo en los *partidos*— y las municipalidades para que pudiese controlar de manera efectiva la gestión de estas últimas. Situación ésa que, añadida a su naturaleza representativa, contribuyó a hacer de las municipalidades verdaderos cuerpos soberanos que se ocupaban exclusivamente del gobierno local. En segundo lugar, en la América hispana no se asistió al proceso de separación entre justicia y administración que en Europa condujo al fuerte desarrollo simultáneo de la estructura y los poderes del Estado⁵². Además, el abandono del paradigma juez-administrador formalizó por vez primera la existencia de un poder coercitivo —instrumento de la realización de los fines empíricos del Estado— del todo autónomo respecto de la declaración del derecho y esencialmente político. Empero, el régimen liberal español no privó a los jueces locales, y sobre todo a los *alcaldes* municipales, de la jurisdicción contenciosa, razón por la cual estos últimos continuaron gozando de un poder discrecional importante en el juicio en primera instancia sobre cuestiones concernientes a la totalidad de los asuntos de la vida social. No hay ningún estudio en profundidad de los debates en el seno de la constituyente de Cádiz que nos permita comprender la lógica subyacente a algunas de dichas decisiones y afinar nuestra interpretación del liberalismo español; mas tampoco cabe conjeturar que por el hecho de no formar

⁵² Las causas de esta separación entre justicia y administración han de atribuirse, sea al fin del antiguo pluralismo y al nacimiento de una sociedad civil moderna, sea a una nueva concepción de la función jurisdiccional que se afirmó en el siglo XVIII —a saber: el principio del *judgement-sillogisme*, estrechamente vinculado a la soberanía de la ley, en virtud del cual el juez debía fundar su decisión sobre leyes positivas y no sobre un poder discrecional como el que implicaba la resolución de los conflictos sociales—. La gestión de tales conflictos pasó a los agentes del poder ejecutivo, lo que produjo un agrandamiento del aparato estatal. Sobre la transformación de la justicia entre el antiguo y el nuevo régimen, cf. el excelente estudio de Luca Mannori, «Giustizia e amministrazione tra antico e nuovo regime», en Raffaele Romanelli (dir.), *Magistrati e poteri nella storia europea*, Bolonia, 1994, págs. 55-56. Cf. también A. M. Hespanha, «Justiça e administração entre o antigo regime e a revolução», en *Hispania entre derechos propios y derechos nacionales. Atti dell'incontro di studio Firenze-Lucca 25-27 Maggio 1989*, Milán, 1990, t. I, págs. 135-204.

parte del aparato estatal según los constituyentes de Cádiz, no se considerase el cúmulo de funciones administrativas y judiciales en manos de los *alcaldes* como una violación del principio de separación de poderes. Por todos esos factores, la municipalidad constitucional se transformó en una institución mucho más poderosa de lo previsto en el texto de Cádiz, lo que de nuevo confirma la dificultad con la que se toparon los regímenes liberales europeos de integrar una instancia del pluralismo local en una doctrina del Estado fundada en la centralidad de la ley⁵³.

En realidad, el régimen de Cádiz había introducido una primera y sumaria división de poderes a nivel local, al sustraer la justicia a virreyes, intendentes y gobernadores para confiarla a un nuevo cuerpo de jueces, los jueces *letrados*. Sólo que las guerras y la falta de dinero impidieron el establecimiento del nuevo aparato judicial en la mayoría de los territorios americanos, lo que creó un vacío jurisdiccional colmado de inmediato por los *ayuntamientos*. De este modo, basándose en los principios del sistema colonial —que hacía de los *alcaldes* ordinarios administradores y jueces de primera instancia a un tiempo— y en las nuevas leyes —que preveían para ciertos casos el ejercicio del poder judicial por parte de los *alcaldes*⁵⁴—, los *alcaldes* constitucionales se apropiaron de las funciones de los jueces letrados. Así, la inexistencia de una distinción clara entre justicia y administración permitió la supervivencia a nivel municipal de un modo de gestión esencialmente jurídica del poder político.

En la Audiencia de Quito, como en la mayor parte de los territorios americanos, el no-nombramiento de los *jueces letrados* bajo el régimen de Cádiz desembocó, pues, en una apropiación de la justicia por parte de los *alcaldes* municipales; situación ésa varias veces denunciada por el tribunal de justicia (Audiencia), cuyos magistrados

⁵³ Sobre la municipalidad liberal española, cf. C. de Castro, *La revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid, 1981, y J. García Fernández, *El origen del municipio constitucional*, Madrid, 1983.

⁵⁴ Art. 1: «hasta que se haga y apruebe la distribución de partidos prevenida en el capítulo segundo y se nombren por el gobierno los jueces de letras de los mismos, todas las causas y pleitos civiles y criminales se seguirán en primera instancia ante los jueces de letra de real nombramiento, los subdelegados de Ultramar y los alcaldes constitucionales de los pueblos». Art. 3: «En los demás pueblos que no haya juez de letra ni subdelegado en Ultramar, ejercerán la jurisdicción contenciosa en primera instancia los alcaldes constitucionales, como la han ejercido los alcaldes ordinarios». Decreto de las Cortes de 9 de octubre de 1812, AHM/Q Miscelánea, t. I, fols. 83r-92v.

reivindicaban para sí mismos las competencias judiciales en cuestión con el propósito de sustraérselas a los *alcaldes*:

Faltando estos [los jueces letrados] pertenece sin duda a este gobierno el conocimiento de los negocios y no a los alcaldes constitucionales a quienes la misma constitución les limita el conocimiento de demandas verbales hasta la cantidad de cien pesos, y en causas criminales que no merezcan sino una leve amonestación⁵⁵.

Respondiendo a los magistrados de la Audiencia, el procurador declaró, por el contrario, que la atribución del poder judicial a los *alcaldes*, establecido por la ley sobre la administración de la justicia, era legítima.

El poder adquirido por las municipalidades y sus *alcaldes* en el dominio judicial implicaba, como denunció el gobernador de Guayaquil, su no-subordinación a los subdelegados⁵⁶; por esa razón se negó a ceder la jurisdicción contenciosa a los *alcaldes* de la ciudad hasta la llegada efectiva de los nuevos jueces letrados⁵⁷. La cuestión de la no-subordinación a los funcionarios coloniales, evocada por el gobernador nos lleva a considerar otro aspecto del sistema de Cádiz: las municipalidades, no sólo podían administrar justicia por medio de sus *alcaldes*, sino que también podían imponer impuestos (*arbitrios*) a las poblaciones⁵⁸. Se ve aquí, pues, una especie de absorción de competencias por los *ayuntamientos*, que despojaron paulatinamente al aparato colonial de las funciones judiciales y fiscales. Ahora bien, si en el ámbito judicial dicho proceso fue muy evidente desde el inicio de la era de Cádiz, en el de la fiscalidad llegó a ser aún más visible durante la segunda fase del régimen, cuando la guerra contribuyó a agravar ulteriormente una situación financiera ya difícil para el Estado colonial. Esa suerte de revolución del poder local favoreció a todas las municipalidades, incluidas las de los pueblos de reciente formación,

⁵⁵ AGI, Quito, 258, «Petición de las Escribanías de Camara Gobierno y Guerra de la Audiencia» (Quito, 19/10/1813).

⁵⁶ AGI, Quito, 262, «Informe del gobernador de Guayaquil» (Guayaquil, 6/7/1814).

⁵⁷ AGI, Quito, 262, «Informe del gobernador de Guayaquil» (Guayaquil, 24/2/1814).

⁵⁸ Art. 322 de la Constitución de Cádiz. El establecimiento de impuestos municipales debía ser aprobada por la Diputación Provincial, que oficiaba de organismo de control de las finanzas de las municipalidades. No obstante, la tardía creación de dicho organismo, en el verano de 1814, permitió a las municipalidades disponer de un amplio margen de maniobra en los asuntos fiscales.

lo que hizo indispensable que se trazara un mapa de los nuevos *ayuntamientos* de la Audiencia para la comprensión de las dinámicas de fragmentación del territorio y de la pérdida de control de las ciudades sobre el campo.

A este propósito, conviene hacer una neta distinción entre las regiones centrales y septentrionales de la Audiencia y las regiones meridionales y costeras. En las primeras —es decir, las que habían participado en el gobierno revolucionario—, el artículo 310 de la Constitución de Cádiz, por el que se preveía la elección de *ayuntamientos* constitucionales en todos los pueblos de más de mil habitantes, no se aplicó más que en las ciudades y los centros administrativos importantes, Otavalo, Latacunga, Ambato, Guaranda y Alausí, haciendo pasar de tres a ocho el número de municipalidades⁵⁹, lo que conllevó un debilitamiento en el control de la capital en relación a lo que fue en época colonial y durante el periodo revolucionario. En las provincias leales, por el contrario, el artículo 310 se aplicó por doquier, y la elección de un buen número de *ayuntamientos* en los pueblos significó para las ciudades principales la pérdida de su poder sobre el espacio rural.

En ciertos casos, esa suerte de revolución de los poderes territoriales fue impulsada por las propias autoridades coloniales, que veían en la difusión de los *ayuntamientos* constitucionales un medio potencial de reducir el consenso en torno a los rebeldes⁶⁰. La utilización de la carta de Cádiz como arma política contra los insurgentes se puso claramente de manifiesto en el caso de Cuenca, donde se empezó a aplicar el texto desde el otoño de 1812, sin aguardar a que acabara la guerra contra la junta de Quito. Allí se eligió la nueva municipalidad en octubre, tras lo cual el *teniente letrado*, que ocupaba interinamente el cargo de gobernador de la provincia, procedió a organizar de inmediato la elección de *ayuntamientos* también en los pueblos⁶¹.

⁵⁹ Según se vio, dichas ciudades se habían transformado en municipalidades durante la segunda junta de Quito; pero se encontraron con sus *cabildos* abolidos al final de la experiencia revolucionaria.

⁶⁰ Cf., por ejemplo, el caso mexicano, en el que se utilizó la Constitución como medio para combatir a los rebeldes (A. Annino, «Pratiche creole e liberalismo», op. cit., pág. 749).

⁶¹ El plan del teniente de Cuenca es preciso y minucioso en extremo: para cada *pueblo principal* y *anejo* se ha calculado la población total, el número de *vecinos* (esto es, de poseedores del derecho de voto), la distancia respecto del *pueblo principal*, así como el número de *alcaldes*, de *regidores* y de procuradores por elegir. Cf. AGI, Quito, 388, «Informe del Juez Letrado de Cuenca» (Cuenca, 29/4/1813).

Ahora bien, el proyecto del funcionario colonial fue extraordinario tanto en relación al contexto de la Audiencia, como desde el punto de vista del entero imperio. En efecto, el número de 242 municipalidades constitucionales que, habida cuenta del aumento del número de *forasteros* originado por las olas de inmigración de Indios que llegaban de la sierra norte, y que había transformado a numerosos *anejos* en *pueblos*, preveía instituir sobrepasaba de lejos el de los 23 *pueblos principales* de que contaba el distrito, además de la ciudad, y de los 12 *pueblos* censados por el *corregidor* Joaquín Merizalde y Santiesteban en su informe fechado en 1765⁶². De hecho, el plan del *teniente* preveía la elección de municipalidades no sólo en los pueblos de menos de mil habitantes, sino también en los *anejos*, *haciendas*, *hatos* y *estancias*:

Puede el alcalde dar a V.E. del atentado cometido por el teniente de letras sobre la división que ha hecho de pueblos, reduciendo a tales cuantas haciendas y hatos hay en el distrito, siendo más notable que aún Jubones que es de la jurisdicción de Zaruma se comprenda entre ellos. Hay lugar que solo ganado tiene, otros son de negros y esclavos y lo más de ellos no tienen sino indios sirvientes domesticos [...] Ya ve V.E. que el teniente no obedece las leyes, no respeta las propiedades particulares, trastorna el orden, y expone la tranquilidad pública; pues no ha faltado hacendado que le asegure al alcalde que está decidido a no permitir se forme tal ayuntamiento en su hacienda⁶³.

Según puede deducirse de las palabras del *alcalde* de Cuenca, las reacciones contra el proyecto del *teniente* fueron inmediatas y de gran virulencia, sobre todo por parte de las autoridades urbanas y de los propietarios, a quienes la realización del plan habría hecho perder todo control sobre el territorio local. La cuestión es, pues, qué motivos impulsaron al *teniente letrado* a querer establecer tan alto número de municipalidades electivas. No creo que se trate, contrariamente a lo afirmado⁶⁴, de estrategias de manipulación electoral, pues le hubie-

⁶² «Relación histórica, política y moral de la ciudad de Cuenca: población y hermosura de su provincia», en Pilar Ponce Leiva (dir.), op. cit., vol. II, págs. 369-412.

⁶³ AHN/Q, Gobierno caja 62, exp. 20-XI-1812, «Informe del alcalde de Cuenca Fernando Davalos al presidente de la Audiencia» (Cuenca, 20/5/1813), fols. 45 y v.

⁶⁴ Marie-Danielle Demélas, «Las primeras elecciones en los pueblos andinos 1813-1814», en A. Annino (dir.), *Historia de las elecciones*, op. cit., págs. 291-313.

ra sido imposible mantener bajo control centenares de elecciones, sino más bien de que los objetivos del *teniente* no estaban tan alejados del espíritu de la Constitución. Era en efecto la propia Constitución, dada la existencia en los territorios americanos de numerosos *pueblos* alejados de los centros administrativos y en los que el Estado seguía siendo algo remoto, preveía en su famoso artículo 310 la posibilidad de constituir municipios incluso en pueblos con menos de mil habitantes: «se pondrá un ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas». Además, la abolición de las *Repúblicas de Indios* debía privar a numerosos pueblos de sus estructuras internas, razón por la cual las Cortes decidieron, mediante dos decretos, dar a la mayoría de ellos la posibilidad de elegir sus propios órganos administrativos; el primero, fechado el 15 de octubre de 1812, permite a los *pueblos* de menos de mil habitantes elegir sus municipalidades «por otras razones o bien público»; y el segundo, del 23 de mayo de 1813, otorgó a los pueblos americanos la posibilidad de «crear sus ayuntamientos entre sí»⁶⁵. La acción del *teniente letrado* se apoyaba, por tanto, en las leyes; y en cuanto a su respuesta a por qué quería establecer municipalidades en lugares con no más de 12 ó 20 habitantes tocaba temas tópicos del siglo XVIII:

Tendré el consuelo de haber desahogado mis deseos en beneficio de tantos miserables que esparcida hasta aquí por entre los montes y bosques se equivocaban con los selvajes, y las fieras viviendo a su manera que sé yo sin Dios, sin Rey, sin ley y sin justicia cometiendo excesos y sufriendo extorciones que no caben en la imaginación ni en lengua que pueda explicarlas, y desde hoy seran felices y racionales y civiles con las sabias disposiciones de gobierno que les comunican y comunicarán sucesivamente y por el pasto espiritual y temporal⁶⁶.

Así pues, la formación de las municipalidades respondía al objetivo de civilizar a los grupos humanos que vivían en los márgenes de la sociedad; tema que nos remite al discurso del determinismo espacial, según el cual la organización social debía corresponder a la dis-

⁶⁵ Antonio Annino, «Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos», op. cit., págs. 207-208.

⁶⁶ AGI, Quito, 388, «Informe del Juez Letrado de Cuenca» (Cuenca, 29/4/1813).

posición territorial, pues las circunscripciones administrativas debían coincidir con las divisiones naturales, etnográficas y económicas. Por otra parte, el deseo de posibilitar la participación efectiva y proporcional de todas las partes del reino en la vida política y administrativa, al objeto de vencer el espíritu corporativo y de transformar a los individuos en auténticos ciudadanos, se había revelado como otra de las principales preocupaciones del siglo XVIII. Así, la institución de un número tan alto de municipalidades tenía por objetivo fundamental en la mente del *teniente* el de dar la libertad a los grupos más débiles del distrito —indios y mestizos— contra la tiranía de propietarios y curas, las dos categorías de hecho más afectadas por la realización del plan⁶⁷. La de propietarios sobre todo, porque los poderes judiciales de los pueblos romperían los equilibrios tradicionales entre haciendas y comunidades a favor de las últimas; y la de los curas después, porque la institución de numerosas municipalidades exigiría un aumento de su número con la consiguiente disminución de la renta de cada uno, la cual estaba en función del número de indios tributarios bajo su control.

La protesta de la clase de los *hacendados* se mezcló así con la de la municipalidad urbana, pues la realización del proyecto habría supuesto para la élite de Cuenca la pérdida de su jurisdicción sobre el espacio rural y, por ende, de su control sobre la mano de obra y sobre las tierras. Con el propósito de conseguir la anulación del plan del *teniente*, el *alcalde* de la ciudad, Fernando Davalos, denunció ante el procurador de la Audiencia su intervención en los asuntos de gobierno —cuando, a tenor de las nuevas leyes, sus funciones debían limitarse a la jurisdicción contenciosa—, logrando finalmente ganar la causa. El procurador confirmó que el gobierno —del que formaba parte la división del distrito en circunscripciones administrativas y municipalidades, sujeta a la junta electoral del *partido*, presidida por el *alcalde*⁶⁸—, la policía y la economía debían retornar a los *alcaldes* de Cuenca, lo que le permitió suspender la ejecución del plan del *teniente*, abolir las municipalidades ya elegidas y convocar nuevas elecciones⁶⁹.

⁶⁷ AGI, Quito, 388, «Expediente sobre cabildos constitucionales de Cuenca» (Cuenca, 14/6/1813).

⁶⁸ AGI, Quito, 388, «Informe del alcalde don Fernando Davalos al presidente de la Audiencia» (Cuenca, 29/7/1813).

⁶⁹ AGI, Quito 388, «Auto de la Audiencia» (Cuenca, 1/6/1813), «Oficio del alcalde Cordova» (Cuenca, 2/6/1813).

El número de *ayuntamientos* nuevos se redujo entonces considerablemente en el distrito de Cuenca, pasando de los 242 previstos por el proyecto del *teniente letrado* a los trece finalmente elegidos entre 1813 y 1814⁷⁰. Tan sólo los pueblos con más de mil habitantes eligieron municipio, con la notable excepción de los que rodeaban la ciudad; éstos, aun poseyendo una población superior a la cifra tipo —como El Valle, Paccha y Baños—, fueron incluidos en la jurisdicción de la municipalidad de Cuenca, a excepción del pueblo de Sidcay. La ciudad perdió así buena parte de su autoridad sobre el distrito, pero no sobre su espacio rural próximo, cuyo control era a todas luces estratégico para el aprovisionamiento de la población urbana de bienes de primera necesidad.

De hecho, tras su elección, los municipios de los pueblos adquirieron en unos meses poderes que privaron tanto a la ciudad principal como al Estado de todo control sobre el espacio rural. La justicia fue uno de los objetos permutados: a pesar de la presencia en la provincia de Cuenca —el único distrito de la Audiencia en este caso— de un juez letrado —el *teniente letrado*—, los *alcaldes* no limitaron sus intervenciones a los asuntos secundarios, sino que intervinieron en la casi totalidad de los delitos, incluidos algunos graves (homicidios, intentos de asesinato, etc.)⁷¹. Y es que aún se consideraba dicha función judicial como una atribución natural de las municipalidades, al punto que los pueblos pedían a menudo su transformación en *ayuntamientos* «para una buena administración de la justicia»⁷².

Con todo, antes de hablar de una disminución del poder jurisdiccional de la élite urbana, es menester detenerse sobre la cualidad de las personas efectivamente elegidas en las nuevas municipalidades.

⁷⁰ Las municipalidades del distrito de Cuenca fueron: Cañar, Biblián, Azogues, Déleg, Chuquipata, Paute, Gualaceo, Chordeleg, San Bartolomé, Sidcay, Cañaribamba, Nabón y Oña.

⁷¹ Véase por ejemplo AHN/Q, Conocimientos, caja 7, exp. 26-III-1813. A veces surgieron conflictos entre los *alcaldes* municipales de los pueblos y el *teniente letrado*. Así, en el pueblo de San Bartolomé, el *alcalde* se opuso a la intervención del *teniente* en un asunto concerniente a la rebelión de los indios contra la municipalidad. La Audiencia, por el contrario, declaró legítima la intervención del *teniente* y ordenó a los *alcaldes* que se sometieran a su jurisdicción en el ámbito judicial, tal y como estaba previsto en las leyes, que limitaban su acción a los casos de conciliación y a los asuntos de menor importancia. AHN/Q, Indígenas, caja 161, exp. 30-VI-1813.

⁷² AHN/Q, Fondo Especial, caja 196, lib. 483, doc. 152, «Comunicación dirigida al presidente Montes por varios vecinos de Guano (Riobamba) solicitando se disponga el establecimiento del cabildo» (Guano, 21/12/1813), fols. 169-170.

En la mayoría de los casos analizados no se trataba en efecto de grandes *hacendados* –cuyos intereses los representaba por lo general el *cabildo* de la ciudad–, sino sobre todo de pequeños y medianos propietarios que por primera vez habrían tenido ocasión de ejercer poderes jurisdiccionales sobre el territorio. La creación de municipalidades en los pueblos ofreció por tanto a las jerarquías sociales intermedias –en especial a blancos y mestizos–, tradicionalmente subalternas, la posibilidad de ser representadas políticamente a nivel local.

También en el distrito de Loja la elección de las municipalidades constitucionales provocó un largo conflicto jurisdiccional entre el *alcalde* de la ciudad y el *corregidor*. Mientras que el proyecto del primero sólo preveía el establecimiento de diez municipios rurales, el del *corregidor*, que integraba varios *anejos*, había hecho instituir un número más elevado. El *alcalde* solicitó entonces de la Audiencia la supresión de tales *ayuntamientos* suplementarios, a lo que se le respondió que habiendo perdido todo poder sobre los pueblos ya dotados de municipalidad propia, su demanda resultaba inadmisibles⁷³.

Por último, el artículo 310 acerca de la elección de las municipalidades fue aplicado en la provincia de Guayaquil –que, como la de Cuenca, había participado en la lucha contra la junta revolucionaria de Quito–, donde se eligió un total de veinte *ayuntamientos*, incluido el de la capital:

Los ayuntamientos establecidos en esta provincia han sido diez y nueve, casi todos de indios y mestizos, sin contar con el de esta ciudad, pues no se conocía otro y los que llamaban de indios; que los actuales los considero inútiles y aún perjudiciales por la general rusticidad e ignorancia de los vecinos que en nada pueden servir al bienestar y fomento de sus pueblos, mientras no sepan leer y escribir y adquieran la ilustración necesaria. Sólo en los de Portoviejo, Daule, Babahoyo, Baba y Palenque hay algunos vecinos establecidos que pueden servir en algo para los cargos concejiles; pero venimos a parar en que si ha de ser el ayuntamiento movable todos los años, al segundo ya no hay de quien hechar mano con utilidad⁷⁴.

Lamentablemente, las fuentes a nuestra disposición no nos permiten elaborar un mapa preciso de los *ayuntamientos* constituciona-

⁷³ AHN/Q, Criminales, caja 213, 17-III-1814.

⁷⁴ AGI, Quito 262, «Informe del gobernador de Guayaquil» (Guayaquil, 10/10/1814).

les de la provincia, mas ciertos documentos y datos, relativos a la población de las parroquias⁷⁵, nos autorizan sin embargo a afirmar que se instituyeron muy probablemente las ciudades y los pueblos siguientes: Guayaquil, Portoviejo, Samborondón, Balzar, Daule, Santa Lucía, Santa Elena, Colonche, Chanduy, Morro, Baba, Palenque, San Lorenzo, Babahoyo, Puebloviejo, Machala, Canoa, Montecristi, Jipijapa, Pichota (ver fig. 4). El gobernador, sin embargo, opuesto a la creación de tantas municipalidades, presenta el espacio rural de la provincia como poblado principalmente por mestizos, indios, mulatos y negros, incapaces en su opinión de desarrollar las funciones municipales. Ciertamente, el número de indios había aumentado considerablemente entre finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, en razón sobre todo de la crisis económica y del aumento de la presión fiscal ejercida por el Estado borbónico, que les había impelido a dejar la sierra por la costa. Se trataba de una población libre, no sujeta a la gran propiedad, constituida por pescadores, pequeños propietarios o jornaleros. Como subraya Hamerly, la aparición en dicha provincia de campesinos de origen indio, mestizo y mulato hizo de la región un caso único en el seno de la Audiencia. La composición de su población no consentía el parangón con la que vivía en la zona costera de Esmeralda⁷⁶. Al hallarse los blancos en Guayaquil principalmente, y estar las *castas* excluidas del voto, los indios y los mestizos ocuparon por tanto una buena parte de las nuevas municipalidades rurales.

Así, la formación de los primeros *ayuntamientos* constitucionales en el espacio rural favoreció la articulación de la sociedad local con el nuevo régimen liberal, lo que supuso un traspaso de los poderes del Estado hacia la sociedad y un debilitamiento del poder de las ciudades. La inaplicación del principio de separación de poderes y la absorción de ciertas funciones fiscales a nivel local produjeron la división del territorio en múltiples espacios autónomos; y el alto grado de libertad alcanzado por las comunidades a lo largo de esos años, al no ser reabsorbido totalmente por el Estado colonial tras el retorno de Fernando VII al trono, se reafirmó durante el segundo periodo liberal.

⁷⁵ Para los datos demográficos, cf. los censos de 1805 en la obra de M. T. Hamerly, op. cit., págs. 86-87.

⁷⁶ M. T. Hamerly, op. cit., págs. 102-104.

Figura 4: Municipalidades constitucionales de la provincia de Guayaquil (1813-14)



4. La constitucionalización de las áreas rurales

En 1814, la restauración del régimen absolutista de Fernando VII comportó la abolición de la Constitución de Cádiz y la vuelta de las antiguas estructuras borbónicas en lugar de todas las nuevas instituciones introducidas por el régimen liberal. Se reintrodujeron así las *Ordenanzas de Intendentes*, que repusieron las «cuatro causas» en manos de intendentes y subdelegados, o bien en las de *corregidores* y de sus subalternos allí donde las intendencias nunca habían llegado a existir, quedando abolidas las municipalidades electivas, las diputaciones provinciales y los jueces letrados, que una vez más reemplazaron a los antiguos *cabildos*.

Así pues, la restauración permitió a las ciudades que habían perdido su autoridad sobre el espacio rural —Cuenca, Guayaquil y Loja entre otras— reapropiarse de parte de sus antiguos poderes. No puede hablarse sin más de un retorno al *statu quo ante*, pues los cambios introducidos por la Carta de Cádiz, aun si de breve duración, transformaron radicalmente el territorio americano. De una parte, muchos de los nuevos *ayuntamientos* rurales sobrevivieron aún un año antes de ser abolidos de manera definitiva; y, de otra, en el distrito de Quito, que había participado de la junta revolucionaria y donde la aplicación del artículo 310 había sido suspendida, las nuevas municipalidades elegidas en las ciudades pequeñas o medianas —que antes de la revolución no habían dispuesto de *cabildos*— no fueron suprimidas⁷⁷, lo que constituyó un primer elemento importante de continuidad en relación al periodo liberal.

El refuerzo de los poderes locales fue otro aspecto de dicha continuidad. A pesar de la abolición de las municipalidades rurales, se registró una transformación del papel de juez *pedáneo*, que de agente del *cabildo* en el espacio rural pasó a ser cada vez con mayor nitidez el representante de intereses profundamente locales. De hecho, este periodo conoció numerosos conflictos entre *hacendados* y jueces *pedáneos*, acusados a menudo de abusar de sus poderes jurisdiccionales.

⁷⁷ AGI, Quito 269, «Informe del asesor general y auditor de guerra de la Audiencia de Quito» (Quito, 7/1/1815). Como ya subrayáramos, mientras que con anterioridad a la crisis imperial el gobierno de Quito no contaba más que con tres *cabildos* (Quito, Ibarra y Riobamba), la introducción de la Constitución de Cádiz elevó a ocho su número (con la creación de los *ayuntamientos* de Otavalo, Latacunga, Ambato, Alausí y Guaranda).

les contra los intereses de los grandes propietarios. Semejante transformación fue con máxima probabilidad el resultado del proceso de fragmentación territorial de la Audiencia generado por la guerra y por la aplicación de la Constitución de Cádiz, ya que numerosos *jueces pedáneos* fueron nombrados entonces capitanes de las milicias y encargados por ello del reclutamiento y de la organización de los recursos en los pueblos. El periodo liberal, además, asistió con frecuencia a su elección en las nuevas municipalidades rurales, en las indias sobre todo, lo que confirma las cada vez más íntimas relaciones entabladas entre tales autoridades y la sociedad local⁷⁸.

La fuerza de los poderes locales resurgió con toda su intensidad durante la segunda fase de gobierno liberal, que por otro lado coincidió con el estallido de toda una serie de movimientos independentistas. Los procesos revolucionarios sobrevenidos en la península condujeron en efecto a la reintroducción en 1820 de la Constitución de Cádiz en los territorios de la monarquía, mientras que en América los movimientos de emancipación recuperaban todo su vigor. De hecho, ese año marcó en la Audiencia de Quito el inicio de algunos gobiernos autónomos —en Guayaquil, Cuenca, Zaruma, Riobamba y Alausí—, de los que sólo el de la provincia de Guayaquil logró mantenerse hasta 1822, debido probablemente al hecho, como dijimos, de que el espacio rural se había visto conceder derechos políticos. La élite criolla, cierto, había comprendido que no podía prescindir del consentimiento y de la participación de los pueblos en su objetivo de constituir un gobierno autónomo viable, y la junta de Guayaquil, al contrario que en las demás ciudades, no siguió el tradicional modelo representativo urbano, sino que adoptó en su lugar un régimen muy cercano al de la Constitución de 1812:

Para el gobierno de los pueblos habrá un ayuntamiento elegido por los padres de familias o cabezas de casa. (...) Los ayuntamientos de los pueblos se formarán según su población, arreglándose al último reglamento⁷⁹.

⁷⁸ Véase por ejemplo el caso de Pujilí (Latacunga), donde la candidatura de un *vecino* del pueblo para el cargo de juez *pedáneo* se apoyó en testimonios escritos de cuatro *vecinos*, el *corregidor*, tres caciques y tres *principales* indios. AHN/Q, Oficios, caja 116, exp. 6-III-1816.

⁷⁹ «Reglamento Provisorio Constitucional de la Provincia de Guayaquil» (Guayaquil, 11/11/1820), en «Documentos de la independencia», op. cit., págs. 86-92.

Lamentablemente, ni el Reglamento Constitucional de la provincia, ni otros decretos precisan cuáles eran los pueblos facultados para elegir su municipio; parece empero que se crearon diez *ayuntamientos* más en 1820-22 que en 1813-14, por cuanto cabe suponer razonablemente que cada pueblo con derecho a nombrar representante para el Colegio Electoral —una especie de asamblea representativa— tenía igualmente el de elegir municipalidad propia⁸⁰ (ver fig. 5).

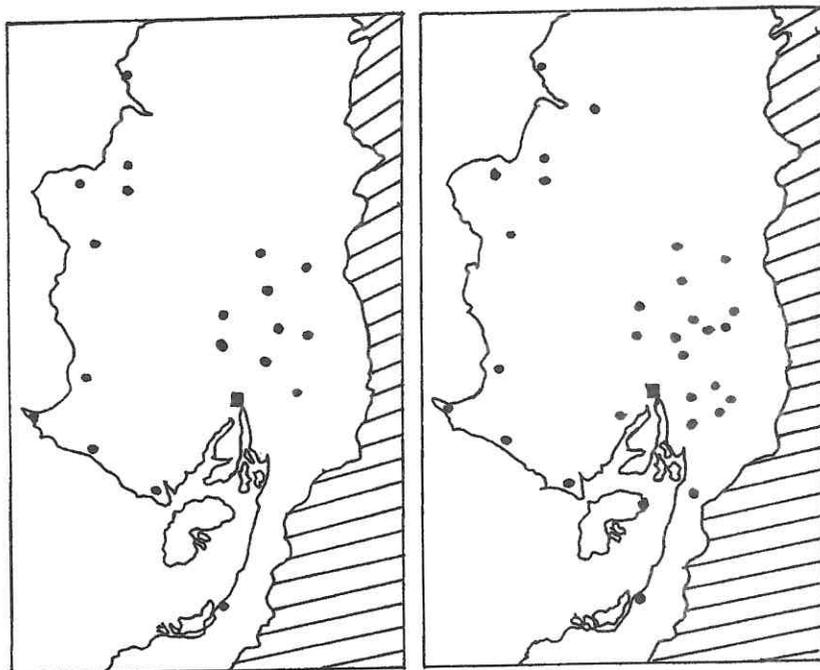
De otra parte, el gobierno autónomo de Guayaquil legalizó una práctica que, *a falta de jueces letrados*, se había afirmado desde 1813-1814, atribuyendo a los *alcaldes* municipales el poder de juzgar en primera instancia (art. 13 del Reglamento), además de establecerse un juez de letras para el conjunto de la provincia y un tribunal de apelación compuesto de tres miembros⁸¹. Las restantes funciones se calcularon de acuerdo con las previstas por la Carta de Cádiz —policía, educación, administración de *propios* y *arbitrios*—, con la sola novedad del control ejercido por la municipalidad de Guayaquil sobre las operaciones fiscales de las demás municipalidades de la provincia⁸². En efecto, en plena guerra contra los españoles la jurisdicción fiscal sobre el espacio rural resultaba fundamental para la propia supervivencia de la junta; mas la percepción de los impuestos no llegó a ser tarea fácil, al negarse con frecuencia los *alcaldes* a entregar las contribuciones a los emisarios del gobierno en nombre de la pobreza de los habitantes, indios o mulatos en su mayoría. Igualmente —elemento también éste heredado de la Constitución de Cádiz—, a las municipalidades se les atribuyó el derecho de transformar las tierras comunales indias en *propios* administrados por el *ayuntamiento*, lo que dio a los indios la posi-

⁸⁰ El número de *pueblos* llamados a elegir representante para el Colegio Electoral se halla precisado en el art. 6 del acta de convocatoria al primer Colegio: Samborodón, Babahoyo, Caracol, Baba, Pimocha, Puebloviejo, Ventanas, Palenque, Estero, Balzar, Daule, Santa Lucía, Yaguachi, Balao, Puná, Naranjal, Machalá, Morro, Chongón, Colonche, Chanduy, Punta de Santa Elena, Jipijapa, Montecristi, Charapotó, Pichota, Portoviejo, Canoa y Chone. «Convocatoria al primer colegio electoral», art. 6.º, (Guayaquil, 10/10/1820), en «Documentos de la independencia», op. cit., págs. 74-75.

⁸¹ «Reglamento Provisorio Constitucional de la Provincia de Guayaquil», arts. 11-12 (Guayaquil, 11/11/1820), en «Documentos de la independencia», op. cit., págs. 86-92.

⁸² Art. 18 del Reglamento: «El ayuntamiento de la capital, con noticia instruida de los fondos públicos y gastos, procederá al repartimiento de la contribución ordinaria general impuesta por el Gobierno, con derecho de representar lo que convenga al menor gravamen de los pueblos: cualquiera atribución extraordinaria se hará con conocimiento del ayuntamiento». «Reglamento Provisorio Constitucional de la Provincia de Guayaquil» (Guayaquil, 11/11/1820), *ibidem*.

Figura 5: Municipalidades constitucionales de la provincia de Guayaquil (1813-14 y 1820-22)



bilidad de perpetuar mediante su participación en las elecciones municipales sus derechos sobre las tierras⁸³.

Así, el gobierno local de la provincia independiente de Guayaquil, calcado sobre el de Cádiz, dio a los pueblos un poder casi absoluto sobre el territorio, concediéndoles no sólo la administración de la justicia y de los bienes comunales, sino también la organización de las milicias⁸⁴. Por lo demás, el grado de autonomía entonces alcanzado por los *pueblos* aparece claramente en las actas que marcaron la incorporación en 1822 de la provincia independiente a la república colombiana. Y es

⁸³ «Que todos los terrenos conocidos antes con el nombre de *léguas de indios*, quedan en los pueblos que la tengan, adjudicados a los fondos de propios de cada población», art. 1, «Decreto de la Junta Superior de Gobierno de Guayaquil», *El Patriota de Guayaquil*, n.º 3, 25/5/1822, 3.º semestre.

⁸⁴ Véase cap. III, par. 3.

que, si bien dicha incorporación fue oficialmente decretada por la asamblea de representantes, ya antes había sido ratificada por los pueblos, de los que se había solicitado aprobación previa a la entrada en la Gran Colombia⁸⁵. Así, la provincia no se une al nuevo Estado como un cuerpo constituido, sino más bien como una serie de cuerpos territoriales soberanos que, mediante acuerdo solemne, habían tomado de antemano una decisión que sus representantes en el Colegio Electoral no harían sino avalar después; lo cual demuestra una vez más que la asamblea representativa no era depositaria de la soberanía, sino que permanecía conservada sin paliativos por las municipalidades.

De manera general, además de la experiencia de la provincia de Guayaquil, que siguió siendo independiente hasta su integración en la Gran Colombia, la reintroducción de la Constitución de 1812 en un tejido político y social desgarrado por las guerras y dividido en múltiples gobiernos locales favoreció el proceso de dispersión de la soberanía en el conjunto de la Audiencia. En un contexto tal, el texto liberal fue por otro lado utilizado de nuevo por las autoridades coloniales como arma contra los rebeldes: para restablecer la paz, primero, y acto seguido para negociar con las comunidades locales el traspaso de recursos a favor del Estado, comprometido en la guerra. De ahí la insistencia del presidente de la Audiencia, Aymerich, en ordenar a las municipalidades de los pueblos que procedieran —contrariamente a lo sucedido en 1812 con la suspensión del artículo 310 en los territorios revolucionarios— a establecer *ayuntamientos* rurales⁸⁶.

Los pueblos transformados en municipalidades fueron pues muchos más en 1820 que durante la primera fase liberal. En el distrito de

⁸⁵ «Los individuos de la Municipalidad y los habitantes del pueblo de Yguachi, después de felicitar a V.E. por su prospero arribo a esta Provincia, procedemos desde luego a decir a V.E. que hemos reconocido la necesidad de unírnos a la República de Colombia, por que desde sus primitivos tiempos hemos pertenecido a su territorio; por que así lo exige nuestra conservación política; por que de este modo nos constituimos invencibles, fuertes e inespugnables contra el poder de nuestros enemigos; por que es conforme a las leyes del buen orden que las partes estén unidas al todo, que les comunique ser vida y movimiento...», *El Patriota de Guayaquil*, n.º 11 (20/7/1822). Véanse también las actas de las demás ciudades: *El Patriota de Guayaquil*, n.º 11 (20/7/1822), n.º 12 (24/7/1822), n.º 14 (10/8/1822).

⁸⁶ AHN/Q, Fondo Especial, caja 238, lib. 593, doc. 12842, «Expediente formado por orden del presidente de Quito, Melchor Aymerich, disponiendo se practiquen las elecciones de los individuos que deben componer los ayuntamientos y la formación de estos en los pueblos donde no lo hayan, de conformidad con lo que prescribe la constitución política de la monarquía española» (1821).

Cuenca, su número pasó de 13 en 1814 a 19, sin contar el de la propia ciudad⁸⁷, gracias a la elección –novedad de relieve– de municipalidades rurales incluso en la sierra centro-septentrional. De los 26 pueblos del distrito, 19 adquirieron pues representación propia; los demás, al tener menos de mil habitantes, estaban representados por la ciudad, a imagen de La Magdalena, cuya población era importante pero a la que las autoridades consideraron un barrio urbano⁸⁸ (ver tabla 6).

Tabla 6: Ayuntamientos constitucionales del distrito de Quito (1821-22)

| Pueblo | Habitantes | Alcaldes | Regidores | Síndicos | Secretario |
|--------------|------------|----------|-----------|----------|------------|
| Chillogallo | 2843 | 1 | 4 | 1 | 1 |
| Aloag | 1086 | 1 | 2 | 1 | 1 |
| Machachi | 2721 | 1 | 4 | 1 | 1 |
| Aloasí | 1112 | 1 | 2 | 1 | 1 |
| Conocoto | 1710 | 1 | 2 | 1 | 1 |
| Sangolquí | 3178 | 1 | 4 | 1 | 1 |
| Amuagaña | 1454 | 1 | 2 | 1 | 1 |
| Uyumbicho | 1449 | 1 | 2 | 1 | 1 |
| Alangasí | 1471 | 1 | 2 | 1 | 1 |
| Pintag | 2082 | 1 | 4 | 1 | 1 |
| Tumbaco | 1524 | 1 | 2 | 1 | 1 |
| Yaruqui | 1294 | 1 | 2 | 1 | 1 |
| Quinche | 1418 | 1 | 2 | 1 | 1 |
| Guayllabamba | 1690 | 1 | 2 | 1 | 1 |
| Zambisa | 2353 | 1 | 4 | 1 | 1 |
| Cotocollao | 1750 | 1 | 2 | 1 | 1 |
| Pomasqui | 1256 | 1 | 2 | 1 | 1 |
| Calacali | 1594 | 1 | 2 | 1 | 1 |
| Puembo | 1788 | 1 | 2 | 1 | 1 |

⁸⁷ Según las actas de la municipalidad de la ciudad, en 1821 se formaron *ayuntamientos* en los pueblos de: Nabón, Oña, Girón, San Bartolomé, Sigsig, Gualaceo, Paute, Guachapala, Azogues, Taday, Pindilig, Sidcay, Deleg, Biblián, Cañar, Pagcha, San Juan del Valle, Cañaribamba. AHM/C, Actas de Cabildo, 1821-1825.

⁸⁸ AHN/Q, Fondo Especial, caja 238, lib. 593, doc. 12842, «Pauta a que deben arreglarse las elecciones de los cabildos constitucionales de esta capital y de los pueblos de su distrito», (Quito, 14/12/1821), fol. 48 y v.

En el distrito de Riobamba 20 pueblos eligieron a sus *ayuntamientos*, y si bien no poseemos todos los datos relativos a los demás distritos, es sin embargo cierto que hubieron municipalidades rurales en los distritos de Otavalo y Ambato⁸⁹.

Al igual que durante el primer periodo liberal, la justicia cayó en manos de las municipalidades constitucionales y de sus *alcaldes*⁹⁰, habida cuenta que las guerras y la crisis financiera que conocía la península impidieron de nuevo el nombramiento de los jueces de letras:

No permitiendo las circunstancias políticas la creación de los jueces de letras por hallarse ocupados por el enemigo muchos lugares de la provincia, donde deben ejercer sus atribuciones, he acordado con la excelentísima Diputación Provincial se suspenda el nombramiento de letrados que debe servir estos destinos⁹¹.

El análisis de ciertos conflictos jurisdiccionales entre municipalidades urbanas y rurales da testimonio de la profundidad de las fracturas creadas por el segundo periodo liberal. Las primeras en oponerse a la creación de municipalidades en las áreas rurales fueron las ciudades medianas, que habían adquirido hacía poco tiempo su autonomía municipal (1812). Así, Alausí se opuso con firmeza a la elección de *ayuntamientos* en los pueblos de su distrito, e intentó por ejemplo impedir que Chunchi constituyera una municipalidad autónoma integrándola bajo su propia jurisdicción. Tiempo perdido ése, empero, pues los *vecinos* del pueblo, que por otro lado ya habían plantado cara a la misma prohibición en 1814, aprovecharon las elecciones municipales urbanas para elegir también su propio *ayuntamiento*. El nombramiento de electores, realizado por unanimidad de votos –cosa que permite suponer la existencia de un acuerdo previo entre los habitantes del *pueblo*–, fue seguido por la elección de los

⁸⁹ Tabacundo, Cotacache, San Pablo, Atantaqui, Urcuqui, Cayambe, Tumbabiro, Tocache en el distrito de Otavalo (AHN/Q, Gobierno, caja 73, exp. 13-IX-1822); Pillaro en el de Ambato (AHN/Q, Fondo Especial, caja 238, lib. 593, doc. 12842, fol. 93 y v.).

⁹⁰ Un análisis de los asuntos civiles y penales llevados por un gabinete notarial de Cuenca demuestra que los alcaldes de los pueblos impartían de hecho la justicia de primera instancia. AHN/Q, Fondo Especial, caja 237, lib. 592, doc. 12824, «Expediente que contiene la razón del estado en que se hallan las causas civiles y criminales seguidas en la escribanía pública de Cuenca a cargo de don Agustín Picón» (1821).

⁹¹ AHN/Q, Fondo Especial, caja 231, lib. 576, doc. 12.566, «Decreto del Presidente de Quito» (Quito, 20/4/1822), fols. 48-66.

miembros de la municipalidad: dos *alcaldes* (entre los cuales el delegado de la municipalidad de Alausí, encargado de supervisar el desenvolvimiento de las elecciones), cinco *regidores* (entre los que se contaba el gobernador indio del pueblo) y un procurador⁹². La municipalidad de Alausí pidió entonces al presidente de la Audiencia que declarase ilegal la elección del *ayuntamiento* de Chunchi, que contaba con menos de mil habitantes, afirmando además que dicha elección había sido impulsada por un teniente coronel del ejército, enviado para restablecer la paz después de los desórdenes engendrados por la declaración de independencia de 1820⁹³. Ahora bien, esta intervención del *alcalde* de Alausí nos confirma que la guerra reforzó claramente las comunidades locales, dado que los funcionarios se vieron constreñidos a negociar con ellas si querían obtener los recursos que necesitaban:

Con atención a que el señor teniente coronel don Martín de Bengoechea, de acuerdo con el señor teniente gobernador don Fernando Cos, vista la necesidad del continuado transito de las tropas por este pueblo, resolvieron se forme cabildo constitucional en él para la asistencia y mejor servicio de aquellas y de la Nación⁹⁴.

Así, junto al problema de la elección de la municipalidad independiente, un conflicto añadido saltó a la palestra entre Alausí y Chunchi en torno a la cuestión de los recursos: el *alcalde* del pueblo había prohibido a los miembros del *cabildo* de la cabeza de partido que extrajera recurso alguno del *pueblo*, incluidas las comunidades indias, consideradas como parte de los bienes comunales del nuevo *ayuntamiento*⁹⁵. Ambos conflictos jurisdiccionales concluyeron en un fracaso para la ciudad: el presidente de la Audiencia, no sólo aprobó la formación de la municipalidad autónoma de Chunchi, sino que impuso igualmente al *cabildo* de Alausí que procediera a la formación de *ayuntamientos* en todos los demás pueblos del distrito:

⁹² AHN/Q, Fondo Especial, caja 238, lib. 593, doc. 12.842, fols. 56r-58v.

⁹³ AHN/Q, Fondo Especial, caja 238, lib. 593, doc. 12.842, «Oficio del cabildo constitucional de Alausí al presidente de Quito» (Alausí, 9/11/1821), fols. 64r-65v.

⁹⁴ AHN/Q, Fondo Especial, caja 238, lib. 593, doc. 12.842, «Oficio del cabildo constitucional de Chunchi al presidente de Quito» (Chunchi, 27/10/1821), fol. 60 r.

⁹⁵ AHN/Q, Fondo Especial, caja 238, lib. 593, doc. 12.842, «Oficio del alcalde constitucional de Chunchi al cabildo de Alausí» (Chunchi, 29/10/1821), fols. 62-63.

deberá proceder inmediatamente a la creación de cabildos constitucionales en todos los pueblos de aquella comprehensión con arreglo al soberano decreto instruido de 24 de mayo de 1812, cuya providencia se ha tomado posteriormente por punto general de todos los partidos (...), en la inteligencia que el de aquel asiento no tiene, ni puede ejercer superioridad alguna sobre los de los pueblos, como que todos son independientes uno de otros⁹⁶.

Antes de proceder a las elecciones municipales, los *vecinos* de Guano también reivindicaron la total independencia del futuro cuerpo elegido respecto del *cabildo* de Riobamba:

[los vecinos] representaron que teniendo todos los alcaldes de los lugares según constitución, la misma jurisdicción, no devían estar sujetos en lo contencioso los de Guano a los de Riobamba, y que según la misma constitución sólo debían hacerse los recursos al jefe principal del partido o al juez de letras cuando lo haya⁹⁷.

Como bien a las claras lo expresa dicho documento, ser independiente de Riobamba implicaba ante todo ser autónomo desde el punto de vista judicial. En efecto, el ejercicio de la justicia de primera instancia había dado a los pueblos la posibilidad de frenar el despliegue de la gran propiedad, y de reequilibrar por ende las relaciones de fuerza entre la élite propietaria de la tierra y los actores rurales, pues sabía que para los *pueblos* hispanoamericanos la tierra no era sólo un recurso económico, sino también una fuente de derechos políticos y, por tanto, de libertades colectivas frente al Estado.

El caso de Sangolquí, en el distrito de la capital, evidencia de manera palmaria en qué medida los *ayuntamientos* rurales se percibieron como una amenaza por parte de la élite criolla. El conflicto se originó en los malos tratos sufridos por un *regidor* indio del pueblo —encargado de reclutar indios para el transporte de ciertas cargas hasta el puerto de Cañigue— en el interior de la hacienda de Chillo, perteneciente a don Vicente Aguirre, uno de los miembros más prestigiosos de la élite quiteña y futuro dirigente de la Gran Colombia. El *hacendado* pidió entonces al *cabildo* de Quito que pusiera fin a la

⁹⁶ AHN/Q, Fondo Especial, caja 238, lib. 593, doc. 12.842, «Oficio del presidente don Melchor Aymerich al cabildo constitucional de Alausí» (Quito, 22/1/1822), fol. 104v.

⁹⁷ AHN/Q, Fondo Especial, caja 242, lib. 603, doc. 12.895, fols. 48-83, «Acta electoral de Guano» (Guano, 17/2/1822).

acción intentada contra él por la municipalidad de Sangolquí, argumentando que ésta no había respetado el principio de inviolabilidad de la propiedad privada. Tal contencioso, en el que latía la delicada cuestión del control de la mano de obra india, no enfrentaba pues al Estado con los poderes locales, sino a ciertos poderes locales, diferentes por su naturaleza, entre sí. Uno de ellos, el de los *hacendados*, vio siempre representados sus intereses por el *cabildo* de la capital, mientras que el otro, el de las comunidades rurales, podía por vez primera defender los suyos desde el cauce de su nuevo *ayuntamiento* constitucional. El análisis de los actos electores nos ha demostrado en efecto que los miembros de los municipios rurales no pertenecían por lo general a la oligarquía criolla, sino que eran pequeños o medianos propietarios, caciques o gobernadores indios, o incluso funcionarios de bajo rango, como los jueces *pedáneos*⁹⁸. Así, el *alcalde* de Sangolquí se opuso a la intervención de los *alcaldes* de Quito porque, en ausencia de juez letrado, su autoridad en materia de justicia no era en nada superior a la de su propio *cabildo*:

no habiéndose hecho o aprobado la distribución de partidos y nombrados por el gobierno los jueces de letras de los mismos, debo conocer de las causas civiles y criminales del mismo modo que V. con arreglo al art. 1.º, cap. 4.º de la ley reglamentaria de 12 de oct. de 1812 y demás que precede, y por lo tanto aunque yo hubiese actuado alguna sumaria no le daría cuenta con ella por no corresponderle sino al juez de letras que se nombrase, en cuyo concepto y bien fundado podran estribar en lo sucesivo las determinaciones de V. que no es juez de apelación sino de primera instancia en la capital como lo soy yo en el distrito de este puelo y de ninguna suerte pedáneo como se titula⁹⁹.

La transferencia de poderes del Estado a los pueblos, sobre todo en materia de justicia, realmente no formaba parte del proyecto de los constituyentes de Cádiz. Pero el no-nombramiento de los jueces previstos hizo que, paradójicamente, fuera la propia Constitución la que les diera una fuerte legitimidad en la mentalidad colectiva, legitimidad que acabó tocando la esfera fiscal. Al no lograr las Cortes ni la Constitución establecer con precisión las normas de funcionamiento fiscal,

⁹⁸ Ver cap. II, par. 3.

⁹⁹ AHN/Q, Notaria Primera, caja 313, exp. 28-II-1822, «Oficio del alcalde constitucional de Sangolquí al alcalde de Quito» (Quito, 1/3/1822).

las municipalidades fueron reivindicando progresivamente ciertos poderes fiscales, comenzando así a percibir los impuestos, sin revertirlos después a las cajas del Estado a causa de las guerras principalmente. Por lo demás, tales consecuencias habían sido previstas desde 1810 por Esteban, diputado español en las Cortes, quien criticó fuertemente los artículos que atribuían a los *pueblos* la administración de los *arbitrios*:

Acostumbrados los pueblos a manejar los caudales públicos con la exclusión de los sujetos nombrados por S.M.; mañana querrian también tener parte en las demás atribuciones de la sociedad: nombrarían ellos mismos los jueces de los partidos con el mismo derecho que nombraron a los funcionarios de rentas¹⁰⁰.

El filtro fiscal que la Constitución y las guerras crearon entre centro y periferia aceleró entre otras cosas la definitiva derrota del ejército realista en los territorios de la Audiencia. De hecho, las autoridades españolas penaban para obtener las contribuciones exigidas a las municipalidades para la subsistencia del ejército, como lo muestra la negativa del *cabildo* de Quito a este respecto:

La corporación municipal está persuadida de la rectitud y justificación del señor jefe público (...); en este concepto y el de desempeñar la confianza de su establecimiento según el ilustrísimo código que dictó el Congreso de savios de la Nación española y adepto ilustro benigno y amable Soberano el señor don Fernando VII, no tiene embarazo, conformándose con las sanciones canónicas y leyes del reino que enseñan pueden obedecerse y no cumplirse a las providencias soberanas y pontificias cuando resulten inconvenientes públicos o perjuicios notables, en suspender la publicación del decreto de V.E. que prescribe la contribución general y forzosa en esta capital y pueblos de su circuito¹⁰¹.

El discurso de la municipalidad de Quito es de gran interés, en tanto articula dos lenguajes políticos diferentes para justificar su rechazo al pago de la contribución: el de la constitución liberal por un lado, en virtud del cual sólo las municipalidades y las Cortes estaban

¹⁰⁰ *Diario de las Cortes Generales y Extraordinarias*, sesión del 16/12/1810.

¹⁰¹ AHN/Q, Gobierno, caja 73, exp. 1821, «Oficio del ayuntamiento constitucional de Quito al presidente de la audiencia» (Quito, 27/6/1821).

habilitadas para establecer nuevos impuestos; y el de la antigua constitución histórica y del famoso principio *se acata, pero no se cumple*, por el otro. Lo cual demuestra que la referencia a la constitución histórica —conjunto de valores y de prácticas políticas que extraían su legitimidad de la tradición— no fue secundaria en absoluto en el proceso de fragmentación del imperio. Antes al contrario, dicha referencia a la tradición nos permite por sí sola comprender la gran ruptura provocada por la constitución liberal en los territorios americanos.

Con la formación de las municipalidades rurales, la extracción de recursos, tanto monetarios como naturales, llegó a ser casi imposible en los pueblos, según ponen de relieve los numerosos fracasos de Quito y de Cuenca en sus intentos por reclutar hombres o requisar animales u otros bienes en los *pueblos* de sus distritos, en los que los *alcaldes* se oponían a menudo, en nombre de sus administrados, a suministrar a los ejércitos o a los municipios de las ciudades cualquier tipo de contribución¹⁰².

La profunda fragmentación política del territorio obligó a las élites políticas de la república colombiana a crear una nueva organización territorial, dividiendo la Gran Colombia en departamentos, provincias, cantones y parroquias¹⁰³. Mas a pesar de la supresión de los centenares de ayuntamientos a que dio lugar la nueva división, las ciudades de la ex-Audiencia no lograrían ya recuperar el pleno control sobre el espacio rural. La creación de una municipalidad por cantón, en efecto, hizo que fueran de todos modos más numerosas que en época colonial: se crearon 35 en total en los antiguos territorios de la Audiencia, llamados «Distritos del Sur», 15 en el departamento de Ecuador, 11 en el de Azuay y 9 en el de Guayaquil. Además de las ciudades principales y las cabezas de partido de los diferentes distritos, antiguos *pueblos* o parroquias se vieron atribuir municipios. De otra parte, los pueblos se habían apropiado de poderes tan amplios a lo largo del periodo liberal y el de guerras que fue difícil quitárselos, al punto que la justicia, siempre una de las funciones estratégicas para el

¹⁰² Para el distrito de Quito, véase AHN/Q, Fondo Especial, caja 242, lib. 604, doc. 12.918, «Expediente que contiene las diligencias practicadas por varios comisionados nombrados por el ayuntamiento de Quito para que efectúen la recluta de hombres y requisita de caballos en los pueblos de las cinco leguas de esta capital» (enero de 1822), fols. 127-157; para el de Cuenca, véase AHM/C, Actas de Cabildo, 1821-1825.

¹⁰³ «Ley de división territorial» (23/6/1824), en Aurelio Noboa (ed.), op. cit., tomo III, págs. 66-73.

control del territorio, permaneció pese a todo en sus manos y en las de sus autoridades. Así, la falta de una distinción entre justicia y administración (caracterizada por el ejercicio de ambas funciones por un mismo funcionario a nivel local, por causa del no-nombramiento de los jueces que habrían debido ocuparse exclusivamente de la justicia de primera instancia), se mantuvo durante buena parte de la época republicana. Ese estado de hecho permitió a las autoridades parroquiales intervenir en casi todos los dominios de la vida social e impidió la realización del principio de separación de poderes.

A fin de analizar el papel de los pueblos en el nuevo Estado colombiano, es menester por tanto examinar el de los *alcaldes* parroquiales en los procesos de autonomización de los *pueblos*. La ley preveía el nombramiento de dos *alcaldes* parroquiales por pueblo, que la municipalidad del cantón debía nombrar anualmente y que se encargarían de la policía, del mantenimiento del orden y de la tranquilidad pública¹⁰⁴. Subordinados desde un punto de vista formal a los *alcaldes* municipales, no poseían oficialmente el poder jurisdiccional de primera instancia, salvo para casos menores, mas en realidad intervenían en casi todos los procesos, por lo que eran a menudo acusados por el Tribunal Superior de Justicia de no respetar los procedimientos normales, así como de abuso de sus prerrogativas. Sin embargo, las actas de los procesos judiciales que instruían por lo general no salían de sus despachos, perdiéndose una gran parte de ellas, razón por la cual lamentablemente disponemos de escasa documentación sobre los *alcaldes* parroquiales. Los solos testimonios directos que quedan son las comunicaciones escritas enviadas a sus superiores, esto es, documentos en la mayoría de los casos que contienen errores de sintaxis y términos derivados del quechua, lo que muestra con claridad el origen local de tales funcionarios. Las restantes informaciones sobre los *alcaldes* parroquiales provienen de documentos producidos por otros funcionarios, como los *alcaldes* municipales o los jefes políticos de las provincias, pero insuficientes en cualquier caso para permitirnos establecer un perfil-tipo de dicho *alcalde* parroquial, por quien pasaban todas las exigencias y las negociaciones entre los habitantes de los pueblos y el poder estatal en todas sus formas: el ejercicio de la justicia, la percepción de los

¹⁰⁴ «Ley de régimen administrativo interior» (8/10/1821), en Aurelio Noboa (ed.), op. cit., págs. 18-26.

impuestos, el reclutamiento de las milicias, la convocatoria de elecciones, la organización de las fiestas.

Los *alcaldes* parroquiales, como los *alcaldes* constitucionales de la época de Cádiz, eran por lo general originarios de los pueblos donde ejercían su cargo, y sus candidaturas con frecuencia eran comunicadas al municipio del cantón por los párrocos. Eran en su mayoría blancos o mestizos, aunque también los había indios, y poseían la doble cultura andina, india y criolla. De ahí que *alcaldes* y *tenientes* parroquiales de la república ecuatoriana, establecida poco después, actuaran ellos también más como representantes de intereses locales que del poder estatal. Recordemos al respecto que no les nombraba el Estado, sino las municipalidades electivas. En algunos países, como el Río de la Plata, por ejemplo, la concesión del carácter representativo a los cargos municipales implicó para los *cabildos* la pérdida de las funciones de policía, que se transferirían al gobierno central¹⁰⁵. La legislación colombiana, por el contrario, no hizo de tales funcionarios, representantes de los intereses locales, agentes del Estado.

Pero, el hecho de ser elegidos por los consejos municipales no implicaba la automática transformación de los *alcaldes* parroquiales en mediadores de los mismos. Al contrario, principalmente el hecho de impartir justicia les volvía casi independientes de los municipios cantonales. El caso del pueblo de Pasaje, en el cantón de Machala (Guayaquil), ilustra con nitidez dicha situación judicial local. En efecto, afirmando que «los *alcaldes* parroquiales no son jueces *pedáneos*»¹⁰⁶, el *alcalde* parroquial de Pasaje pidió que los dos *alcaldes* municipales de Machala dejaran de ocuparse de la justicia en su *pueblo*, negando así incluso de manera implícita el carácter limitado de sus poderes jurisdiccionales y la superioridad oficial de los de su municipio cantonal. Otros dos elementos nos confirman el poder de los *alcaldes* parroquiales a nivel local. En primer lugar, estaban encargados del reclutamiento de los hombres para los ejércitos que combatían contra los lealistas del Perú y de Pasto, función de la que a menu-

¹⁰⁵ En el caso del Río de la Plata, los jueces locales y los *alcaldes de barrio* dependían en efecto directamente del intendente de policía. Juan Carlos Chiaramonte, «Vieja y Nueva Representación: los procesos electorales en Buenos Aires, 1810-1820», en Antonio Annino (ed.), *Historia de las elecciones*, cit., págs. 19-63.

¹⁰⁶ AHG, Escribanías públicas/Juicios, exp. 6199, «El ciudadano Manuel Gómez Coello, alcalde parroquial de Pasaje pide se declare si los alcaldes municipales de Machala deben reconocerlo como tal alcalde parroquial» (Machala, 23/1/1826).

do se beneficiaban —mediante el establecimiento de listas de conscripción— para preservar a sus comunidades de las levadas requeridas por el Estado¹⁰⁷. Fue así como, a fin de dar solución al problema del reclutamiento, se terminó hacia finales de 1820 por otorgar a los oficiales del ejército la facultad de confeccionar la lista de los candidatos a los puestos de *alcaldes* parroquiales y presentarla a la municipalidad cantonal¹⁰⁸. En segundo lugar, el Estado atribuyó a los *alcaldes* parroquiales ciertas funciones fiscales, al atribuirles el reparto de los impuestos sobre la propiedad y, sobre todo, la recaudación de los impuestos indirectos y de la capitación —introducida en 1826—; finalmente, se les dotó de los poderes necesarios para obligar a los individuos a pagar. Con todo, el *alcalde* parroquial no se comportaba por ello como agente del Estado, sino —como en el caso de la capitación— a menudo como agente de la comunidad contra aquél, según lo revelan los numerosos recursos de los responsables de la administración fiscal contra tales autoridades locales, a quienes las necesidades dictadas por la guerra transformarían en auténticos filtros fiscales entre el Estado y los *pueblos*¹⁰⁹. De hecho, los *alcaldes* parroquiales debían ocuparse de las tropas en tránsito y utilizaban con frecuencia los fondos obtenidos con el tributo o la capitación para subvenir a sus necesidades¹¹⁰, razón por la cual la guerra impidió que las contribuciones fiscales llegaran al centro del nuevo Estado.

Los numerosos recursos interpuestos por el grupo indio ante el *alcalde* parroquial constituyen un testimonio complementario del vínculo que unía a este último con su comunidad de pueblo. En efecto, antes que dirigirse a la justicia comunal (la de los gobernadores, los caciques, etc.) muchos indios apelaron a dicho funcionario para instruir sus causas, en especial las relativas a la tierra. Al carecer de testimonios escritos no es posible saber si tal fenómeno se debía a una pérdida de poder de las autoridades indias tradicionales, pero sí se

¹⁰⁷ AHN/Q, Fondo Especial, caja 263, lib. 654, «Oficios dirigidos por los *alcaldes* parroquiales de las parroquias de las cinco leguas al Intendente, manifestando la imposibilidad de enviar hombres útiles para el servicio de las armas, por haberse escapado y escondido algunos, o por existir solamente hombres incapaces para esta ocupación» (mayo, 1829).

¹⁰⁸ AHN/Q, Fondo Especial, caja 254, lib. 657, doc. 210, «Oficio de la comandancia militar al prefecto» (Machachi, 27/12/1829).

¹⁰⁹ Ver, por ejemplo, AHN/Q, Fondo Especial, caja 258, lib. 642, doc. 161, «Colección de la renta de capitación de Ambato al intendente» (Ambato, 3/7/1827).

¹¹⁰ AHN/Q, Fondo Especial, caja 263, lib. 654, doc. 59.

sabe que los métodos de los *alcaldes* parroquiales se asemejaban bastante a los empleados por los jefes indios para impartir justicia. Así, como la mayoría de los asuntos indios que el *alcalde* debía tratar (derechos comunales de propiedad y de sucesión, compromiso de reciprocidad, conflictos matrimoniales o relaciones extraconyugales) no estaban previstos por las leyes, eran el principio de equidad o el sentido práctico lo que guiaba generalmente las decisiones. Por lo tanto, la extensión del imperio judicial del *alcalde* a espacios antiguamente sometidos a la autoridad exclusiva de los caciques indios no implicaba por ello, contrariamente a cuanto ha podido afirmarse, una victoria de la ley del Estado sobre las prácticas étnico-consuetudinarias¹¹¹. Caben al menos tres razones al respecto. El hecho de que el *alcalde* parroquial —por sus orígenes, lazos de parentesco y de solidaridad, modalidades de nombramiento— no era un representante del poder central, sino más bien de la comunidad local. El hecho de que su uso discrecional de la justicia se fundase no sobre leyes abstractas, sino sobre el sentido común. Por último, el hecho de que, como se acaba de indicar, no puede evaluarse con certeza si hubo efectivamente una disminución del poder judicial de las jerarquías indias tradicionales. A este propósito, es menester subrayar que autoridades similares (el juez *pedáneo*, por ejemplo) habían existido ya en época colonial, y que su presencia no había impedido a las autoridades étnicas continuar administrando la justicia india. De ahí que ambas jurisdicciones hubieran podido perfectamente seguir sobreviviendo y articulándose, además de que la posibilidad de recurrir a dos jueces diferentes a menudo ha constituido un obstáculo a los abusos de los poderes eventuales.

Gracias a los jueces parroquiales, a los mecanismos representativos y a las guerras, los pueblos consiguieron pues mantener la autonomía que la carta de Cádiz les había otorgado por medio de las municipalidades constitucionales. Ésa es la razón por la que la fractura entre ciudad y pueblo no desapareció pese a la disminución del número de municipalidades bajo la Gran Colombia, como lo prueban las exigencias de la élite urbana de proceder a reformas que restablecieran la supremacía de la ciudad sobre el espacio rural. Citemos, entre tales exigencias, el proyecto presentado por una comisión de abogados de Quito. Ésta se había formado, por impulso de Bolívar, para pro-

¹¹¹ Andrés Guerrero, *Curagas y tenientes políticos*, cit.

poner reformas administrativas y judiciales, y demandaba la supresión de las municipalidades electivas y el restablecimiento de las municipalidades perpetuas; la institución de un único Tribunal Superior de Justicia (en vez de dos, como fuera el caso durante dos años por mor de la creación de un tribunal suplementario en Guayaquil) para todo el territorio de la antigua Audiencia, y de algunas zonas antaño pertenecientes a otros países; la supresión de los jueces de primera instancia; la abolición de las municipalidades que no existían en época colonial; la destitución de los *alcaldes* parroquiales y nombramiento en su puesto de jueces *pedáneos* dotados de poderes jurisdiccionales limitados, y subordinados a los *alcaldes* municipales¹¹². La realización de semejante proyecto habría implicado evidentemente una vuelta al sistema colonial, con la supremacía de los *cabildos* de las ciudades principales sobre el resto del territorio, con la municipalidad de Quito, la capital, en primera fila.

La idea según la cual la soberanía la detentaban igualmente los *pueblos* se concretó en las actas de adhesión de los diferentes cuerpos territoriales a la política bolivariana, sobre todo después de 1828, fecha en la cual el *libertador* se proclamó jefe supremo de la Gran Colombia. Tales actas, redactadas en asamblea y firmadas por todos los *vecinos* de los pueblos, tenían por mira investir al general con el ejercicio de la soberanía:

Bolívar, para quien se han abierto las puertas de la inmortalidad, y cuyas virtudes energías tienen por resorte un espíritu público reune en sí el amor y la limitada confianza de los pueblos. Sólo a un brazo tan poderoso y tan diestro como el suyo puede confiarse el timón de nuestra nave, espuesta a naufragar en el tempestuoso océano de la anarquía¹¹³.

Así pues, Bolívar era considerado por los *pueblos* como el salvador de la patria, enviado por Dios para ser el Moisés de los tiempos modernos, el que había liberado la tierra del yugo español y quien se aprestaba a salvarla de la anarquía. La comparación frecuente del *libertador* con personajes de la Biblia y con el propio Cristo nos induce a pensar

¹¹² AHN/Q, Fondo Especial, caja 262, lib. 651, doc. 110, «Expediente relativo a las reformas que deben hacerse en la parte administrativa de la justicia, como igualmente en que se restablezca el tributo de los indios» (Quito, 5/9/1828), fols. 141-145.

¹¹³ «Representación de los habitantes de Otavalo», *Gaceta de Colombia*, n.º 351, 15/6/1828.

que estamos ante una imagen que remplazó la del rey en su capacidad de organizar el Estado después de la creación de la república¹¹⁴. El mito bolivariano, en efecto, fue esencialmente una expresión ideológica de los *pueblos*, que identificaron a Bolívar con el Estado y materializaron así el concepto abstracto y confuso de la soberanía popular. Ahora bien, esa idea según la cual Bolívar remplazó la materialidad del rey está demostrada por las fiestas celebradas en su honor¹¹⁵, durante las cuales la imagen del *libertador* fue reverenciada siguiendo los mismos rituales que los que estaban en vigor en el tiempo de la monarquía española. Semejante transferencia tuvo como consecuencia política importante la reafirmación del antiguo principio de soberanía compartida, en un contexto mucho más fragmentado que en el pasado.

5. El nuevo municipalismo

A pesar de la fractura entre la ciudad y el campo creada por el régimen de Cádiz, las municipalidades de las ciudades principales jugaron un papel preponderante durante el periodo de la Gran Colombia, oponiéndose decididamente a todo intento centralizador y provocando finalmente el fracaso del Estado bolivariano.

La dispersión de la soberanía promovida por las guerras y la política liberal española fue parte de la pesada herencia que la nueva república debió afrontar; extrema fragmentación territorial y división de las élites provinciales, rasgos ambos de los que Bolívar –padre fundador, junto con Santander, de la Gran Colombia– tenía perfecta conciencia:

Pasto, Quito, Cuenca y Guayaquil son cuatro potencias enemigas unas de otras, y todas queriéndose dominar sin tener fuerzas ninguna con que poderse mantener, porque las pasiones interiores despedazan su propio seno¹¹⁶.

¹¹⁴ Acerca de dicha interpretación de la figura de Bolívar, cf. Hermes Tovar Pinzón, «Problemas de la transición del Estado colonial al Estado nacional (1810-1850)», Jean Paul Deler e Yves Saint-Geours (eds.), *Estado y naciones en los Andes. Hacia una historia comparativa: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*, Lima, 1986, vol. II, págs. 369-395.

¹¹⁵ Ver por ejemplo AGN/B, República, Historia, tomo V, vol. 1, «Fiesta en favor del Libertador en el pueblo de San Pedro» (San Pedro, 12/5/1829), fols. 602-603.

¹¹⁶ «Carta de Bolívar a Santander» (6/12/1822), en Simón Bolívar, *Obras Completas*, cit., vol. I, pág. 580.

Para resolver dicha situación era menester crear un régimen centralizado, construido en torno a un poder ejecutivo muy poderoso, razón por la cual fueron reintroducidos el sistema de intendencias y las «cuatro causas». Ahora bien, el recurso al sistema borbónico y a la inaplicación del principio de división de poderes constituyó muy probablemente la reacción contra la apropiación por parte de los *pueblos* de numerosas funciones jurisdiccionales. De hecho, el nuevo Estado fue dividido en departamentos (dirigidos por intendentes dotados con los mismos poderes que sus correspondientes borbónicos¹¹⁷), provincias (a la cabeza de las cuales se hallaban los gobernadores) y cantones (dirigidos por los ‘jueces políticos’), así pues todas las autoridades dirigentes eran directamente nombradas por el ejecutivo del que dependían (ver tabla 7).

Tabla 7: División administrativa de la Gran Colombia

| Subdivisión administrativa | Agente del poder ejecutivo |
|----------------------------|----------------------------|
| Departamento | Intendente |
| Provincia | Gobernador |
| Cantón | Juez Político |

Toda cabeza de cantón debía elegir una municipalidad, cuyos alcaldes, como en el pasado, impartían la justicia de primera instancia, lo que limitaba consiguientemente la esfera de competencias del juez político¹¹⁸.

En los «Territorios del Sur», correspondientes a los límites de la ex-Audiencia, Bolívar creó al principio un solo departamento, con Quito por capital. Empero, meses más tarde, con la incorporación de

¹¹⁷ «En calidad de jefe del departamento tendrá en todo él las mismas facultades que se declaran a los intendentes de México en las cuatro causas de justicia, policía, hacienda y guerra, por la ordenanza e instrucción dada en Madrid a 4 de diciembre de 1786». Art. 5, tit. II de la «Ley de régimen administrativo interior» (8/10/1821), en Aurelio Noboa (ed.), op. cit., tomo III, «Interior, 1821-1846», págs. 18-26.

¹¹⁸ Cf. art. 37, tit. IV de la «Ley de régimen administrativo interior»: «[El juez político] no puede ejercer las jurisdicción contenciosa civil o penal entre las partes, salvo donde no haya alcaldes ordinarios» (8/10/1821), en A. Noboa (ed.), op. cit., págs. 18-26.

la provincia de Guayaquil, se creó un segundo, al que Cuenca y Loja fueron adscritos. La élite quiteña, cuyas miras estaban puestas en recuperar la supremacía de antaño sobre el conjunto del espacio correspondiente a la antigua Audiencia, protestó entonces contra tal decisión, afirmando que la separación de Cuenca, Loja y Pasto privaba a Quito de su «antigua dignidad» y perjudicaba su economía¹¹⁹. La pérdida de Pasto –adscrita al departamento de Cauca– fue, en particular, severamente criticada por los habitantes de Quito, quienes habían contribuido de manera notable en su defensa contra las tropas realistas. Durante los primeros años de la Gran Colombia, en efecto, los territorios del sur aportaron un importante sostén financiero y militar a las guerras contra los realistas de Perú y de Pasto¹²⁰. De otro lado, tal conflicto supuso un régimen político particular para estos departamentos que, si bien sujetos al gobierno de Bogotá como los demás territorios colombianos y venezolanos, podían ser objeto de intervenciones extraordinarias por parte del presidente de la república.

Desde el comienzo, las municipalidades se opusieron a todo intento de refuerzo del poder ejecutivo, como de manera significativa testimonia el conflicto que opuso la municipalidad de Quito al coronel Vicente Aguirre, intendente del departamento. La disputa se desencadenó en enero de 1823, tras la orden del intendente obligando al municipio a versar una contribución de 50 pesos para el mantenimiento de la milicia urbana. Este último afirmó que en virtud de la *Recopilación de las Leyes de Indias* los funcionarios del Estado carecían de todo derecho para intervenir en las cuestiones económicas y financieras del *cabildo*, negándose así al pago del impuesto¹²¹, lo que obligó a la detención de ciertos miembros de la municipalidad refractaria por parte del intendente. El arresto dio lugar a un recurso de la municipalidad de Quito ante Bolívar, quien ordenó la liberación inmediata de los detenidos. Pero la calma duró poco, y un mes después estalló una

¹¹⁹ «Representación del Intendente del Departamento de Quito al Secretario del Interior» (21/1/124), en José Manuel Restrepo (ed.), *Documentos importantes de Nueva Granada, Venezuela y Colombia*, 2 vols., Bogotá, 1970.

¹²⁰ De hecho, se estima que la mitad de las tropas enviadas a Perú provenía de los distritos de Quito, Guayaquil y Cuenca, y que las tres cuartas partes de los gastos totales de la zona rural fueron asumidos por las provincias de Quito, Cuenca y Guayaquil. Roger Paul Davis, *Ecuador under Gran Colombia, 1820-1830: Regionalism, Localism and Legitimacy in the Emergence of the Andean Republic*, Ph.D., University of Arizona, 1983, págs. 124-126.

¹²¹ AHN/Q, Fondo Especial, caja 246, lib. 612, doc. 1, fols. 1-13.

nueva controversia, una vez más relativa a la cuestión de las finanzas municipales. En efecto, a pesar de la promulgación de un decreto que establecía el poder de los agentes del ejecutivo en materia de control financiero de los municipios, el *cabildo* de Quito se opuso formalmente al intento del intendente Aguirre de efectuar tal control, llevando a este último a hacer detener al secretario municipal. Bolívar, para calmar las tensiones, destituyó a Aguirre y le nombró jefe militar del departamento. Pero la acción conducida por Quito contra el intendente llegó hasta el congreso, después de la presentación de dos peticiones ante la cámara de diputados. Una pedía una disminución de los poderes atribuidos a los agentes del ejecutivo en los Departamentos del Sur, y la otra acusaba al coronel Aguirre de haber infringido la constitución¹²²; las firmaba uno de los representantes de la ciudad, José Joaquín Chiriboga. De manera paralela, además, la municipalidad había enviado al congreso cuatro informes. El primero criticaba un decreto del general Sucre sobre el reclutamiento de hombres para la guerra. El segundo denunciaba el arresto por Aguirre de cinco miembros de la comunidad. El tercero condenaba los excesos cometidos durante los procesos de reclutamiento en Santo Domingo (un pueblo al oeste de Quito), que habían dado lugar a una revuelta. El último pedía a los representantes de la ciudad en el congreso que reexaminaran los documentos concernientes a la adscripción de Quito a la Gran Colombia a fin de verificar que los pactos habían sido debidamente respetados¹²³.

Esos conflictos entre las instituciones del poder ejecutivo y la municipalidad de Quito demuestran que los *cabildos* seguían considerándose los cuerpos intermediarios de la sociedad, vale decir, organismos con vocación de limitar los poderes del nuevo Estado, y detentadores en consecuencia de parte de la soberanía. El cuarto informe, además, enviado por el municipio de Quito al congreso, que veía la adscripción de la ciudad a la Gran Colombia como un contrato estipulado entre dos cuerpos soberanos, muestra bien a las claras que nos hallamos aún ante una concepción ‘pactista’ del Estado. Ahora bien, el hecho de dejar en manos de las municipalidades importantes fun-

¹²² AHN/ Roberto Cortázar, *Correspondencia dirigida al general Francisco de Paula Santander*, vol 2, pág. 380, Bogotá, 1964-1970; AGN/B, República, Congreso, rollo 25, leg. 26, fols. 782-820. Q, Fondo Especial, caja 246, lib. 612, doc. 1, fols. 1-13.

¹²³ Simón B. O’Leary (ed.), *Memorias del General O’Leary*, Caracas, 1879, vol. XXI, págs. 508-510.

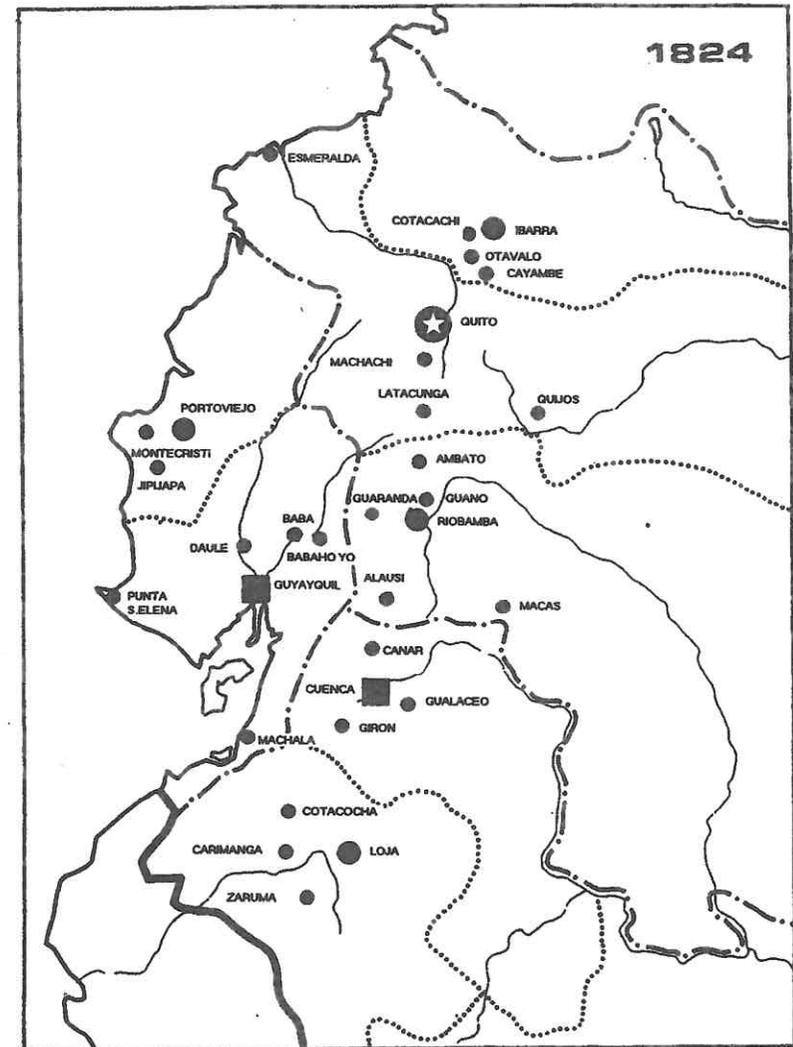
ciones jurisdiccionales, las de la justicia al frente, vuelve aún más difícil para los nuevos dirigentes todo intento de acabar con esa concepción dualista del Estado.

La estructura política creada por Bolívar necesitaba una reforma de la organización territorial, llevada a cabo mediante la definición de los departamentos, las provincias y los cantones en la *Ley de división territorial* de 1824, que dividió el entero territorio de la Gran Colombia –Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela– en 12 departamentos, 36 provincias y 228 cantones¹²⁴. El objetivo era el de crear unidades administrativas de menor extensión al objeto de racionalizar la administración y centralizar el poder. Pero, como en Cádiz, la reforma no siguió un espíritu geométrico a la francesa, y el territorio no se dividió en un conjunto de unidades administrativas homogéneas aptas para romper los antiguos vínculos sociales y transformar los grupos en agregados de individuos-ciudadanos. En efecto, los departamentos correspondieron a los antiguos espacios provinciales dominados por las ciudades principales, mientras que las provincias se calcaron sobre los espacios antaño dominados por las ciudades medianas¹²⁵. Sólo la creación de cantones, pues, sin correspondencia con los *cabildos* coloniales ni con los *ayuntamientos* constitucionales, constituyó una auténtica novedad. La historiografía nunca se ha detenido sobre semejante cambio, cuya importancia es sin embargo palmaria, no sólo porque tal unidad administrativa pervivió durante todo el siglo XIX, sino también porque las cabezas de cantón fueron dotadas de municipalidad. Las municipalidades fueron por tanto más numerosas en la ex-audiencia bajo la Gran Colombia que en época colonial, pero menos que durante el periodo liberal de Cádiz. En efecto, los territorios del Sur fueron divididos en tres departamentos: el de Ecuador, que comprendía la sierra central y septentrional, fue subdividido en 3 provincias y 15 cantones; el de Azuay, que englobaba la sierra meridional, en 3 provincias y 12 cantones; el de Guayaquil, por último, que comprendía la zona costera, en 2 provincias y 9 cantones (fig. 6).

¹²⁴ «Ley de división territorial» (23/6/1824), en A. Noboa, op. cit., tomo III, págs. 66-73.

¹²⁵ Cuando se miran las provincias del departamento de Ecuador (Pichincha, Imbabura y Chimborazo), rápidamente se percibe su correspondencia con los espacios de las ciudades que, desde época colonial, habían dispuesto de *cabildo* (Quito, Ibarra y Riobamba).

Figura 6: División territorial de Ecuador (1822-1830)



La oposición a la ley de división territorial de 1824 fue evidentemente muy amplia, sobre todo por parte de las ciudades, las cuales, pasadas ya la época liberal y las guerras, aspiraban a recuperar el control que ejercieron durante la colonia:

se han señalado por cabezas de cantones parroquias que en muchos años no podrán merecer el título de villas y que en fin se someten unos pueblos a otros con quienes han vivido en perpetua rivalidad (...). El mismo Quito ve con dolor los límites de la provincia de Pichincha reducida a las parroquias de sus cinco leguas, al cantón de Latacunga y a las miserables montañas de Esmeralda y de Quijos (...). No era tan urgente la necesidad de la división, pues las provincias estaban regularmente demarcadas y contentas y es visible el interés de conservar tranquilidad (...). Las reformas no pueden hacerse de una vez; deben seguir la marcha de las circunstancias y de las necesidades¹²⁶.

Mientras que para el nuevo régimen la provincia era una simple circunscripción administrativa, para la municipalidad de Quito correspondía visiblemente al antiguo espacio dominado por las ciudades principales, que se llamaban 'provincias' en época colonial, pero que acababan de adquirir el nombre de 'departamentos'. La élite quiteña consideraba así que la nueva división territorial la privaba del control sobre las zonas del norte (Otavalo e Ibarra) y de la sierra central (Amabato, Alausí y Riobamba), donde durante la colonia había instituido propiedades agrícolas y explotado la mano de obra india. Para justificar su oposición a la ley de división territorial la municipalidad de Quito empleó dos argumentos fundamentales: el de la prudencia política, explicando que la reforma conllevaba el peligro de producir desórdenes, y el de la personalidad geográfica de las provincias, valiéndose de argumentos científicos (de inspiración naturalista) y metafísicos (en virtud de los cuales el hombre debía respetar la ley natural, asimilada a la ley divina), resumidos en la siguiente frase: «Las reformas no pueden hacerse de una vez; deben seguir la marcha de las circunstancias y de las necesidades»¹²⁷.

¹²⁶ AHMQ, Miscelanea, tomo IV, «Oficio del Intendente de Quito al secretario de estado del despacho del interior con motivo de las dos representaciones de las municipalidades de Quito y de Ambato contra la ley de división territorial de 25 de junio de 1824» (Quito, 6-XII-1824), fols. 95-96.

¹²⁷ Marie-Vic Ozouf-Marigner, en su estudio sobre la reforma territorial en Francia du-

La reforma territorial aspiraba claramente a neutralizar a la aristocracia urbana por medio del reequilibrio de las relaciones entre ciudad y área rural; pero el error de los nuevos dirigentes consistió en no comprender que en numerosas zonas el desequilibrio no había redundado a favor de las ciudades, sino de las áreas rurales. La reintroducción, además, de la elección popular de las municipalidades —que durante dos años se habían visto elegidas por los consejos salientes, como en tiempos de la colonia— les confirió una legitimidad aún mayor, haciendo de ellas las únicas asambleas realmente representantes de la sociedad. La creación de las juntas provinciales¹²⁸, semejantes a las diputaciones provinciales de la época liberal, no permitió ciertamente crear un nivel representativo de tipo provincial, como lo afirma el hecho de que la mayoría de las peticiones, propuestas legislativas e iniciativas siguieron proviniendo de las municipalidades¹²⁹. Mas la débil representatividad política provincial, al impedir que la representación de las municipalidades se articulase con la de las entidades territoriales mayores, ejerció una decisiva influencia sobre las dinámicas de la soberanía durante la construcción de los espacios nacionales.

Para contrapesar el gran poder adquirido por los *cabildos* gracias al retorno del método electivo, se restableció la división de poderes a nivel local, restableciendo la función separada del juez de primera instancia. Las guerras y la falta de dinero, en efecto, habían impedido con frecuencia el nombramiento de agentes del poder ejecutivo y de jueces políticos en los cantones, por lo que los *alcaldes* municipales ejercieron

rante el periodo revolucionario, demostró que el principio filosófico del orden natural, ampliamente utilizado por quienes se oponían a la reforma —cuya mira era la de destruir las provincias—, se hallaba estrechamente vinculado a una doctrina moral tomada de Montesquieu, y según la cual el hombre debía modelar sus acciones en función de las leyes naturales (op. cit., págs. 55-56). En esa perspectiva han de interpretarse la totalidad de las peticiones de agregación o separación que hacían referencia a obstáculos naturales (como los ríos, las montañas, etc.). Cf. por ejemplo la petición de la municipalidad de Guano, en la provincia de Chimborazo, de que se incluyeran bajo su jurisdicción las parroquias de San Andrés, Ylapo, Guanando y Penipe, por el hecho de que estaban situadas más acá de un río que constituía la frontera natural del cantón. AHN/Q, Fondo Especial, caja 250, lib. 620, doc. 79.

¹²⁸ Elegidas por las asambleas electorales de provincia, las juntas provinciales debían ocuparse de la institución de las municipalidades, del control de las finanzas municipales, de las obras públicas, de la educación. Arts. 75-76 de la «Ley de régimen político», en No-ba, op. cit., tomo III, págs. 86-109.

¹²⁹ Ver por ejemplo la petición de la municipalidad de Quito, que demandó al congreso la reducción de las tasas de interés de la Iglesia y la abolición del libre comercio de los textiles, una amenaza para la economía de la sierra. *Gaceta de Colombia*, n.º 131, 18/4/1824.

un poder casi exclusivo en su jurisdicción durante los primeros años de la Gran Colombia, desempeñando igualmente las funciones judiciales del inexistente juez político. Empero, incluso en los cantones donde dicha autoridad sí existía cabe percibir una cierta interpenetración entre ambos cargos, el de juez político y el de *alcalde* municipal, pues los *alcaldes* se convertían a veces en jueces políticos y viceversa¹³⁰. Ello significaba que el juez político no siempre constituía un contrapeso del ejecutivo frente a los *alcaldes* municipales. A fin de limitar los poderes de estos últimos, el gobierno decidió pues privarles de toda función judicial nombrando uno o varios jueces de primera instancia por cantón, dejando a los *alcaldes* la economía, la educación y el orden público. Mas la falta de dinero y la difícil situación militar de los Departamentos del Sur hicieron fracasar la reforma, y los *alcaldes* municipales siguieron finalmente impartiendo justicia¹³¹. Por otra parte, el fracaso de dicha reforma fue tal que un decreto del presidente de la república la suspendió en 1826, apenas un año después de establecida, para no reintroducirse sino el año siguiente y en los cantones en grado de remunerar a sus jueces; y esto hizo que en la gran mayoría de los departamentos los jueces de primera instancia no fueran nombrados jamás.

A pesar del centralismo del discurso constitucional y legislativo de la Gran Colombia, los poderes de las municipalidades sobre el territorio siguieron siendo de hecho muy amplios, dado el fracaso del intento por transformar a dichos cuerpos en instituciones puramente administrativas sujetas al ejecutivo, y que los *cabildos* no cesaron de considerarse como verdaderos órganos políticos, según testimonia la Gaceta de Colombia en un artículo titulado *Municipalidades*:

Estamos recojiendo el amargo fruto de la tendencia de algunas municipalidades a la usurpación de los derechos y funciones de los verdaderos representantes del pueblo¹³².

¹³⁰ Ver por ejemplo AHN/Q, Corte Superior, caja 7, exp. 1-I-1827, «Consulta interpuesta por la municipalidad de Jipijapa sobre haber anulado la elección de alcaldes el gobernador de esta provincia»; un caso en el que el gobernador de Manabí anuló la elección de un *alcalde* municipal de Jipijapa por haber sido juez político anteriormente. La municipalidad, al afirmar que no se trataba del único caso y que ya otros *alcaldes* habían ejercido el cargo de juez político, criticó la decisión del gobernador.

¹³¹ Ver por ejemplo la reclamación del gobernador de la provincia de Manabí, que se quejaba en 1828 del estado de la justicia, aún impartida por los *alcaldes* municipales. AHN/Q, Gobierno, caja 78, exp. 20-I-1828.

¹³² *Gaceta de Colombia*, n.º 225, Bogotá, 3/9/1826.

Así pues, veamos ahora cómo las municipalidades lograron limitar la esfera de acción del ejecutivo hasta finalmente decretar su definitivo fracaso. El intento venezolano, encabezado por el general José Antonio Páez, de separarse de la Gran Colombia en 1826, fue un primer acontecimiento importante en el que las municipalidades tuvieron una activa participación. Los hechos en cuestión tuvieron un fuerte eco en los Departamentos del Sur, donde los *cabildos abiertos* convocados por las municipalidades –Quito, Cuenca y Guayaquil– se pronunciaron a favor de una reforma de la constitución en sentido federal¹³³, y pidieron un mes más tarde a Bolívar –apoyados en esto por la ciudad de Ibarra– que asumiese los poderes extraordinarios necesarios para la redacción de una nueva constitución¹³⁴. Hechos éstos que nos confirman hasta qué punto las municipalidades se consideraban verdaderos cuerpos soberanos en el nuevo orden político, fundado sobre una relación directa y bilateral entre los municipios y Bolívar.

El intento de Guayaquil de separarse de la Gran Colombia y formar un gobierno autónomo en 1826 constituyó otro ejemplo significativo de la fuerza de la municipalidad urbana. En línea con los acontecimientos de 1826 y con la llegada de la tercera división del Perú, la municipalidad de Guayaquil decidió dejar de reconocer la autoridad de Bogotá y proclamó a José Lamar –nativo de Cuenca, y cuyas numerosas relaciones con las grandes familias de Guayaquil llevaron ya a San Martín a hacer de él su emisario en el puerto de la Audiencia en 1822¹³⁵– nuevo jefe político y militar del departamento. La insurrección fue dirigida por la municipalidad de la ciudad, que se declaró «legítima representante del pueblo»¹³⁶ y nombró a la totalidad de los

¹³³ *Gaceta de Colombia*, suplemento, n.º 254, Bogotá, 27/8/1826.

¹³⁴ O'Leary, *Memorias*, cit., vol. IV, págs. 10-11, 364, 458-459, 461-462; vol. XII, págs. 323-324.

¹³⁵ A comienzos de la independencia, Perú y Colombia (con los ejércitos de San Martín y Bolívar) se disputaron la provincia. En esa época había en Guayaquil una gran facción a favor de la integración en Perú, dirigida por Roca, uno de los miembros de la junta gubernamental. Bolívar envió entonces a Sucre para negociar, mientras que San Martín eligió a Lamar por las relaciones que mantenía con muchos de los dirigentes de la junta. El célebre encuentro entre Bolívar y San Martín puso fin a la disputa, y el segundo, a cambio de la cesión de Guayaquil, pidió la ayuda del ejército colombiano para completar la independencia de Perú. Al respecto, cf. C. Destruge, op. cit., y Ramos Pérez, op. cit., págs. 341-363.

¹³⁶ «... que la municipalidad como legítimo representante del pueblo nombre al intendente que fuese de su satisfacción, que se rijiese el departamento por nuestra constitución...», AGN/B, República, Historia, tomo V, vol. 1, «Municipalidad de Guayaquil:

oficiales del ejército¹³⁷. A la partida de Lamar, proclamado por el congreso peruano presidente de la nueva república independiente, siguió la creación de un 'gobierno federativo', instituido por un *cabildo abierto* que nombró por mayoría absoluta a Aurelio Noboa nuevo intendente, y a Antonio Erizalde nuevo jefe militar. La asamblea también decidió que el departamento permanecería vinculado a la Gran Colombia durante al menos un año, a la espera de la convocatoria de una nueva convención nacional¹³⁸. Se trataba, pues, de una suerte de federalismo en el seno de la unión colombiana, en el cual la ciudad preservaba de hecho el control de sus asuntos internos (justicia, policía, economía y guerra) por medio del nombramiento de los funcionarios correspondientes. La insurrección de Guayaquil muestra, en suma, que el deseo de los criollos era siempre el mismo: reproducir en un nuevo contexto político el antiguo modelo federativo de los Habsburgo. Así, detrás de los *caudillos* que finalmente triunfaron sobre Bolívar se hallaban las élites criollas opuestas a toda forma de centralización, razón por la cual la fragmentación de la Gran Colombia no debe interpretarse como el proyecto de un grupo de militares que habría traicionado al *libertador*, sino como resultado de la voluntad de la élite criolla, cuyos intereses estaban representados por las diferentes municipalidades.

La rebelión de Guayaquil fue vencida ante todo gracias al apoyo de dos intendentes de los Departamentos del Sur: Ignacio Torres, intendente de Azuay, y el general Juan José Flores, intendente del departamento de Ecuador y futuro presidente de Ecuador. En efecto, el fracaso del intento secesionista de Guayaquil implicaba la victoria política de la oligarquía quiteña, a la que Flores estaba precisamente vinculado después de su matrimonio con una rica heredera, descendiente del marqués de San José. La guerra contra el Perú —que en su invasión del sur de la Gran Colombia había llegado a las puertas de

sus declaraciones sobre el gobierno de Colombia y su actitud ante los sucesos subversivos que se estaban cumpliendo por la tercera división auxiliar del Perú», fols. 12-28.

¹³⁷ «Oficio de Juan José Flores al comandante José Bustamante» (Riobamba, 30/4/1827), AGN/B, República, Historia, tomo V, vol. 1, «Manifestación de las operaciones de la intendencia y comandancia general del departamento del Ecuador sobre evitar la guerra civil a que ha dado lugar el desembarco en las costas de Colombia, marcha y procedimiento de la tercera división auxiliar al Perú» (Imprenta de los cuatro Amigos del País, por F. A. Cordova), fols. 92r-106r.

¹³⁸ «Acta de la muy ilustre Municipalidad y vecindario de Guayaquil», *El Patriota de Guayaquil*, n.º 8, 28/7/1827, AGN/B, República, Historia, tomo V, vol. 1.

Cuenca— dio a Flores la ocasión de desembarazarse del frente secesionista de Guayaquil y Cuenca, dirigido por Lamar y estrechamente vinculado a los *hacendados* de ambas provincias, y de restablecer la supremacía de la oligarquía de la sierra centro-septentrional.

Los acontecimientos de 1826 y las crecientes presiones a favor de una reforma de la constitución llevaron finalmente al congreso a la convocatoria de una convención nacional en Ocaña, en marzo de 1828. Que fracasó debido a la división de la asamblea en dos facciones, una dirigida por Bolívar y favorable a un gobierno centralista, y otra dirigida por Santander (el vicepresidente de la república) y proclive a una solución federalista. Cuando los partidarios de Bolívar abandonaron la convención, numerosos *cabildos abiertos* se formaron en buena parte de las ciudades colombianas e invitaron al *libertador* a asumir personalmente el poder¹³⁹; como resultado, el 27 de agosto de 1828 Bolívar abolió formalmente la constitución de Cúcuta y se declaró dictador de la Gran Colombia, cuyo nuevo gobierno estaba compuesto por el Presidente de la República, el Consejo de Ministros (integrado por los ministros de Justicia, de la Guerra, de la Marina, del Tesoro y de Asuntos Exteriores) y un Consejo de Estado, compuesto de un representante por departamento y que debía ocuparse de los asuntos regionales. Para poner fin a las tentativas secesionistas Bolívar hizo nuevas concesiones a los cuerpos provinciales, reactivando las juntas de notables, las llamadas *juntas de distrito* —de las que formaban parte dos representantes por provincia—, y delegándoles poderes extraordinarios, como el derecho de presentar memorandos y peticiones al gobierno, redactar proyectos de ley, presentar las críticas contra los decretos considerados dañinos para los departamentos, informar al gobierno sobre las personas capacitadas para el ejercicio de los cargos públicos¹⁴⁰. La mayoría de las propuestas emanadas de las juntas, ventajosas sin duda para las élites de la sierra, fueron rápidamente realizadas, entre ellas la prohibición de importar textiles en los Departamentos del Sur, la posibilidad de pagar en especie los intereses sobre las hipotecas de las grandes propiedades y la disminución de las contribuciones para el ejército. Además, se instituyó un tribunal de comercio en

¹³⁹ *Gaceta de Colombia*, n.º 365, 3/8/1828; n.º 368, suplemento, 24/8/1830; n.º 372, 14/9/1828; n.º 375, 2/10/1828.

¹⁴⁰ José Manuel Restrepo, *Historia de la revolución de Colombia*, Medellín, 1969, vol. VI, pág. 194.

Guayaquil, liberando así de manera definitiva el puerto de su subordinación a Lima y Cartagena, y se reintrodujo el tributo indio. Tales medidas, a las que se añadió el refuerzo del *fuero* militar, tuvieron como consecuencia la consolidación del poder de los grupos regionales, que poco después se pronunciarían por la separación definitiva de la Gran Colombia.

La abolición del sistema constitucional y la vuelta a un sistema *pactista* entre el presidente y las juntas provinciales demuestran que el principio representativo —con sus dos corolarios fundamentales, a saber: la prohibición del mandato imperativo y el deber del representante de representar al conjunto de la nación y no únicamente a su circunscripción electoral— continuaba sin ser aceptado por la sociedad hispano-americana, según lo confirma la prensa:

como creemos que se convendrá en que los representantes son meros órganos que expresan los deseos de sus comitentes, si estos escrupolos se pusiesen a los intereses de los que ellos representan, concebimos que esto sería suficiente motivo para abandonarlos. Podría objetarse que de este modo se eludiría el fin del gobierno representativo, el cual es moderar la impetuosidad del pueblo, y sometiendo sus demandas a unos pocos elegidos entre él, discutir y resolver lo que parezca más ventajoso a los intereses del todo. La objeción es especiosa; pero aún los más ardientes defensores de la independencia del cuerpo representativo no pueden negar que es solamente un poder moderador, un dique al torrente de la democracia; más no un poder para frustrar in toto los justos deseos del pueblo¹⁴¹.

Según el periódico de Guayaquil, considerado como uno de los más progresistas de la región, el principio de la soberanía y de la independencia de la asamblea representativa había conducido a un alejamiento cada vez mayor entre el congreso y el pueblo, provocando al final el fracaso del sistema. Tal artículo demuestra, pues, que el desarrollo de las autonomías locales, que estaban en grado de disminuir dicha distancia y poner límites a la soberanía del pueblo, constituía el reflejo de un sistema de valores ya existente y muy arraigado en la sociedad. Ello aparece de modo palmario si analizamos la constitu-

¹⁴¹ ANG/B, Historia, tomo VI, vol. 1., *El Patriota de Guayaquil*, n.º 6, 14/7/1827, fol. 166v.

ción introducida en 1830, último intento por salvar la Gran Colombia de su disolución, cuyo artículo 3.º estipulaba que «la soberanía reside radicalmente en la Nación»¹⁴², en tanto la constitución de 1821 contenía el adverbio «esencialmente». El cambio de término implicaba el rechazo a la distinción entre los titulares de la soberanía y los que ejercen efectivamente el poder, y señaló por ello la victoria de los poderes locales sobre el poder central. La noción de pueblo siguió siendo pues un concepto muy abstracto en la América hispana, donde continuó identificándose con los cuerpos territoriales —municipalidades y *pueblos*—, e implicó por tanto que tales instituciones eran los auténticos soberanos del sistema y que era de ellas desde donde era menester volver a partir en la creación de nuevas entidades políticas una vez disuelta de manera definitiva la Gran Colombia.

La dimisión de Bolívar y la separación de Venezuela impulsaron a la municipalidad de Quito a convocar a «las corporaciones y a los padres de familia» de la ciudad al objeto de que expresasen su voluntad de formar una república independiente. Tal convocatoria, que condujo finalmente al abandono de la Gran Colombia por los Departamentos del Sur, demuestra que las municipalidades jamás la consideraron un Estado soberano, sino más bien una asociación, una confederación de soberanías distintas, de las que era menester partir para crear una nueva unión política una vez roto el pacto. Así, y aunque la capital reivindicara implícitamente su soberanía sobre todos los Departamentos del Sur¹⁴³, las actas de adhesión de las restantes ciudades señalan con claridad que ningún «Estado respetable»¹⁴⁴ hubiera podido crearse sin su acuerdo:

¹⁴² «Constitución de la República de Colombia» (enero de 1830), en Noboa, cit., tomo III, págs. 61-99.

¹⁴³ «Congregadas las corporaciones y padres de familia por el señor general prefecto del departamento, declaran (...): que 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». «Solemne pronunciamiento de la capital de Quito y demás pueblos del sur de Colombia por el cual se constituye el Ecuador en Estado soberano, libre e independiente» (Quito, 13/5/1830), en Jacinto Jijón y Caamaño (ed.), *Documentos para la Historia*, vol. 1, Quito, 1922.

¹⁴⁴ Expresión empleada en el acta de adhesión de Loja: «no pudiendo Loja formar un Estado respetable sin adherirse a los departamentos del Ecuador, Guayaquil y Azuay, entre los cuales existe una sola causa y reina la igualdad de sentimientos, por lo mismo se declara esta provincia incorporada a los referidos departamentos». «Acta de Loja» (Loja, 26/5/1830), en Jijón y Caamaño, op. cit., p. III.

es pues llegado, señor el instante en que los pueblos reasuman su soberanía actual, o de ejercicio, para hacer nuevos pactos y proveer a su futura seguridad, porque no hay poder en la república que pueda preservar la unión¹⁴⁵.

Declarando la voluntad de la ciudad de adherirse al nuevo Estado, con la sola demanda de que la constituyente estuviera compuesta de un número igual de representantes para los tres departamentos, el acta de Guayaquil expresa con claridad ese mismo punto de vista¹⁴⁶.

El 14 de agosto de 1830 se reunió en Riobamba la primera asamblea constituyente del Ecuador, compuesta de siete representantes por departamento. Ahora bien, desde los primeros artículos de la constitución se revelan todas las ambivalencias del proyecto. Mientras que el primero establece la reunión de los tres departamentos —Ecuador, Guayaquil y Azuay— en «un único cuerpo independiente», el segundo artículo afirma que «el Estado ecuatoriano se une y confedera con los demás Estados de Colombia para formar una nación con el nombre de República de Colombia». El nuevo Estado, que preveía confederaciones con otras entidades políticas y que dependía del acuerdo entre las fuerzas provinciales internas, no tenía pues una connotación claramente definida, lo que se hizo harto evidente durante las discusiones acerca de la formación del nuevo poder legislativo, en cuyo curso los diputados de Quito propusieron que el congreso estuviera formado por un número de representantes proporcional a la población, en tanto los de Cuenca y Guayaquil se mostraban en cambio favorables a un número fijo e igual para cada departamento. Olmedo, representante de Guayaquil, defendió dicha posición afirmando que había una gran diferencia entre provincias sujetas a una misma autoridad y que, unidas, formaban un cuerpo político —vale decir, un Estado— y otras «secciones que por circunstancias imprevistas quedan en una independencia accidental». En el primer caso, continuaba Olmedo, era necesario ajustar la representación nacional a la población, «pero no así en el segundo, pues las secciones independientes podían reunirse muy bien con representación igual, o bajo los pactos convencionales que se estipulasen para la unión». A este propósito, el poeta de Guayaquil recordaba que su ciudad se había adherido al *pronunciamiento* de

¹⁴⁵ «Representación del Señor Procurador Municipal» (Cuenca, 20/5/1830), en Jijón y Caamaño, cit., págs. 16-17.

¹⁴⁶ «Acta de Guayaquil» (19/5/1830), en Jijón y Caamaño, cit., p. IV.

Quito en calidad de asociado y no de *pueblo* representado por la capital¹⁴⁷. Así pues, la primera constitución ecuatoriana fue una especie de tratado, un «pacto convencional» estipulado entre cuerpos autónomos y soberanos, como lo confirma el hecho de que el texto en cuestión no contenga referencia alguna a la localización de la soberanía, por cuanto afirmar que la soberanía residía en la nación habría implicado, a la inversa, la delegación de su ejercicio al parlamento.

Si del ámbito teórico pasamos al de la práctica política, de inmediato se percibe que las ciudades, por medio de sus municipalidades, siguieron actuando como verdaderos cuerpos soberanos. La insurrección de Guayaquil, en efecto, en cuyo curso una junta de notables dirigida por Rocafuerte se pronunció contra el general Flores —primer presidente ecuatoriano—, puso fin al pacto de 1830 con el propósito de establecer un nuevo acuerdo más favorable a la oligarquía de Guayaquil, y ello a pesar de las graves consecuencias sociales que acarreó a la provincia, donde desencadenó la «rebelión de Chiguaguas»¹⁴⁸. Para poner fin a la revuelta Flores fue constreñido a negociar con Rocafuerte, que fue elegido presidente en 1835 por una nueva asamblea constituyente que promulgó igualmente una nueva constitución. No hubo cambios significativos entre ambas cartas en lo tocante al contenido, pero la estipulación de un nuevo acuerdo, aunque casi puramente formal, era importante en sí mismo.

Dicha guerra civil demostró que las divisiones y articulaciones del nuevo Estado disimulaban el afirmarse de dos principales polos antagónicos, Quito y Guayaquil, que intentaban apropiarse del poder por turno. Tal y como Deler y Saint-Geours han puesto claramente de manifiesto, al contrario de los demás Estados nacionales, el país se fundó sobre una forma de *dissensus* más que de *consensus*¹⁴⁹, lo que obligó a ambas ciudades a mantenerse en constante negociación. Así, la sucesión de los dirigentes dependía de la posibilidad de un acuerdo entre los candidatos a la presidencia de las dos ciudades y la guerra civil estallaba cuando dicho acuerdo no se hallaba. Además, las crisis internas y las amenazas de expansión de los países vecinos forjaron un

¹⁴⁷ AFL/Q, Actas, 1830, págs. 34-35.

¹⁴⁸ Sobre tal rebelión, cf. Jorge Núñez, «Las luchas campesinas en la costa en el siglo XIX, Segundo encuentro de historia y realidad económica y social del Ecuador, IDIS, Cuenca, 1978, págs. 277-285.

¹⁴⁹ Jean-Paul Deler y Yves Saint-Geours, «La negociación Quito-Guayaquil», En A. Annino, M. Carmagnani, etc., *América Latina...* cit., págs. 43-66.

patriotismo basado en una percepción negativa de la nación y el rechazo de toda absorción por un espacio político más amplio. La guerra de Chiguaguas ayudó a los representantes de las dos facciones a comprender que nadie llegaría a gobernar simultáneamente la costa y la sierra sin alianzas o negociaciones, razón ésta por la que aceptaron la alternancia en el ejercicio del poder e invirtieron funciones y residencias de 1839 a 1845: Rocafuerte, presidente de la república de 1835 a 1839, residió en Quito, y Fuertes, por el contrario, se instaló en Guayaquil en donde llegó a ser gobernador.

Con todo, la inestabilidad política del primer periodo republicano no ha de considerarse como fruto exclusivo de la oposición entre Quito y Guayaquil, o de las divisiones económicas y sociales entre las tres regiones principales –Quito, Cuenca y Guayaquil–¹⁵⁰, lo que de hecho significaría subestimar el papel desempeñado por las demás municipalidades y por el espacio rural. Las comunidades locales siguieron jugando un papel muy importante en el seno del nuevo Estado, en razón sobre todo de la fracasada separación entre justicia y administración –cuya realización, por el contrario, conduciría a un fuerte desarrollo de la estructura y los poderes del Estado en la Europa del siglo XIX–, que generó el mantenimiento de una gestión esencialmente judicial del poder político, en la que el poder de juzgar y el de mando permanecieron entrelazados. En Europa, en cambio, la crisis de las antiguas monarquías continentales, fundadas en la cogestión del poder entre soberano y sociedad corporativa, comportó la autonomía definitiva y recíproca de la justicia y de la administración. De hecho, el abandono del paradigma del juez-administrador se halla vinculado al unísono al nacimiento de una sociedad moderna y a la nueva concepción de la función jurisdiccional, que se impuso a lo largo del siglo XVIII¹⁵¹, y por vez primera formalizó la existencia de un dispositivo coercitivo totalmente autónomo en relación a la decla-

¹⁵⁰ Cf. por ejemplo Juan Maiguashca (ed.), *Historia y Región en el Ecuador (1830-1930)*, Quito, 1994; Silvia Vega Ugalde, *Crisis políticas y Estado en los inicios de la república*, Quito, 1993; Jean-Paul Deler, *Ecuador. Del espacio al estado nacional*, op. cit.

¹⁵¹ Se trata de la concepción juicio-silogismo, estrechamente ligada al principio de soberanía de las leyes, según la cual la función del juez consistía en basar sus decisiones en las leyes positivas, y ya no en un poder discrecional como el que implicaba la resolución de conflictos sociales no gobernables conforme al criterio de reglas bien definidas. La gestión de tales conflictos pasó a manos de los agentes del poder ejecutivo y de sus subalternos. Cf. Luca Mannori, «Giustizia e amministrazione tra antico e nuovo regime», op. cit., págs. 55-56.

ración del derecho y en lo esencial político, mero instrumento de la realización de los fines empíricos del Estado. Reflexionar sobre las causas que impidieron esa separación de funciones en la América hispana podría ayudarnos a explicar el diferente itinerario seguido por el liberalismo hispano-americano en relación al de Europa occidental. El retraso se atribuye por lo general a la ausencia de magistrados profesionales y a los problemas financieros de los nuevos Estados¹⁵². Habría otras razones para explicar por qué durante buena parte del siglo XIX los nuevos Estados independientes no consiguieron llegar a separar justicia y administración, tanto a nivel de las prácticas como de la jurisprudencia¹⁵³. Así pues, sería conveniente analizar en profundidad las causas de dicho retraso, a fin de verificar si deben atribuirse –como en los países anglosajones, en los que la cultura institucional se ha desarrollado sin solución de continuidad por referencia al antiguo modelo de Estado jurisdiccional¹⁵⁴– más a motivos culturales que a estrictamente financieros.

El mantenimiento del *fuero* militar¹⁵⁵, sobre el que se fundó en gran medida el poder de los *caudillos*, favoreció igualmente el arraigo local de la justicia, que por otra parte siempre les obligó a buscar

¹⁵² Ver por ejemplo Victor Uribe, *Honorable Lives. Lawyers, Families, and Politics in Colombia, 1780-1850*, Pittsburgh, 2000.

¹⁵³ A este respecto se ha hablado de un «cuerpo bifronte» de funcionarios de justicia y de responsables políticos, en la medida en que desempeñaron a un tiempo el papel de emisarios de un Estado en construcción y de mediadores entre éste y el de la sociedad local. Cf. Juan Carlos Garavaglia, «Las justicias rurales en Buenos Aires durante la primera mitad del siglo XIX (estructuras, funciones y poderes locales)», en J. C. Garavaglia (ed.), *Poder, conflicto y relaciones sociales. El Río de la Plata, XVIII-XIX*, Rosario, 1999.

¹⁵⁴ Tales países se han negado siempre a conceptualizar la administración según los esquemas de Europa continental, pues al poseer una cultura política inspirada en Locke, Blackston, Montesquieu y los *Founding Fathers* no podían considerar sino peligrosa la atribución al poder ejecutivo del derecho a intervenir en la esfera subjetiva de los gobernados. Para ellos el poder de administración se limitaba básicamente «al poder ejecutor de las cosas que dependen del derecho de gentes», esto es, a la facultad de actuar en nombre del Estado en las relaciones con el exterior (Montesquieu, *Esprit des Lois*, cit., Lib. XI, cap. VI). Todavía hoy, en presencia de un Estado administrativo dotado de fuertes poderes prescriptivos y de sanción, los iuspublicistas estadounidenses no cesan de interrogarse sobre la legitimidad del poder administrativo, habida cuenta de que no hay ninguna huella del mismo en la Constitución de 1787. Sobre eso, cf. J. O. Freedman, *Crisis and Legitimacy. The Administrative Process and American Government*, Cambridge, 1980; J. A. Rohr, *To run a Constitution. The Legitimacy of Administrative State*, Lawrence, 1986, cit. por Luca Mannori, op. cit., págs. 61-62.

¹⁵⁵ «Se conserva el fuero eclesiástico, militar y de comercio», art. 58 de la Constitución de 1830. En Noboa, op. cit., vol. 1, págs. 105-125.

el apoyo de los pueblos, sin el cual les era imposible asentar su autoridad. Así, cuando, por ejemplo, se analizan los *pronunciamientos* del siglo XIX, mediante los cuales intentaron los *caudillos* hacerse con el poder, se ve con claridad que daban lugar a numerosos actos de adhesión formal de las municipalidades, pueblos y comunidades, de los que el nuevo jefe extraía su legitimidad. Los movimientos de la sociedad local determinaban pues los equilibrios entre las facciones en disputa por el poder, y aunque no gozasen de un control absoluto sobre el espacio rural, las ciudades principales siguieron así jugando, pese a todo, un papel fundamental en el nuevo Estado, merced a una política de pactos y de concesiones obtenidas de este último.

A pesar de la fuerza de los poderes locales y de los conflictos internos, el espacio ecuatoriano –en tanto espacio unitario e independiente– jamás fue sin embargo puesto en cuestión a lo largo del siglo XIX, ante todo gracias a la constante redefinición de las relaciones de coordinación existentes entre los diferentes *pueblos*, entre éstos y las ciudades principales y, por último, entre estas últimas. Se trataba de un equilibrio extremadamente frágil pero al tiempo muy flexible, que en cada crisis política implicaba la reactivación de mecanismos de intercambio y de recíproca legitimación entre los diferentes sujetos territoriales a fin de recomponer la unidad.

CONCLUSIÓN

El general Bolívar murió el 17 de diciembre de 1830 en los alrededores de Santa Marta, llevándose consigo la experiencia de la Gran Colombia y el sueño de la unidad sudamericana. Gabriel García Márquez, en su admirable narración de los últimos días de su vida, sintetiza de modo ejemplar el espíritu del *libertador* moribundo:

El general no le prestó atención a la maestría de la respuesta [del médico], porque lo estremeció la revelación deslumbrante de que la loca carrera entre sus males y sus sueños llegaba en aquel instante a la meta final. El resto eran tinieblas. «Carajos», suspiró. «¡Cómo voy a salir de este laberinto!»¹.

La angustia personal de Bolívar y su soledad derivaban esencialmente de su fracaso político, representado por la metáfora del laberinto, que de otro lado expresaba de manera emblemática la profunda anarquía de los países hispano-americanos y la dificultad de gobernarlos. Esa imagen sobrevivió hasta el final del siglo XIX y contribuyó a construir una nueva visión de la independencia y de algunos de los años que la siguieron, en la que el *caudillo* aparece como un nuevo actor político que habría traicionado el movimiento de emancipación, y cuyo poder arbitrario y personal habría constituido un freno a la soberanía de las leyes. Por su parte, la literatura positivista del siglo XIX vio en el espacio rural no constitucionalizado uno de los mayores obstáculos al progreso y a la civilización de los nuevos Estados, y

¹ Gabriel García Márquez, *El general en su laberinto*. Barcelona, 1994, pág. 271.

presentó el *caudillismo* como la expresión condenable de una realidad bárbara y rural²; interpretación que terminó por engendrar la idea del fracaso histórico del liberalismo en la América hispana. Mas en realidad no se trataba de generales traidores, ni de *caudillos* rurales, y ni siquiera de un proceso involutivo, sino precisamente de la victoria de los cuerpos intermediarios del imperio, marcada por la emancipación respecto de España, y de un proceso que Bolívar o las demás élites dirigentes o no comprendieron o no quisieron admitir: iniciado con la crisis de la monarquía, condujo al fin a la formación de las repúblicas independientes, y estaba dotado con una lógica y una racionalidad propias.

En el presente libro hemos intentado reconstruir dicha racionalidad, con el objetivo de mostrar el desarrollo de ciertas dinámicas territoriales y reabrir el debate sobre ciertas cuestiones historiográficas importantes para la comprensión del siglo XIX latinoamericano.

Ha sido menester ante todo hacer una revisión del enfoque tradicional, que considera la época borbónica como la de la afirmación de una concepción absolutista del Estado y de una centralización del poder político en detrimento de la sociedad corporativa. En efecto, el caso de la Audiencia de Quito demuestra más bien que el Estado, sirviéndose del pluralismo institucional para extraer de los territorios americanos los recursos necesarios para la realización de los propios objetivos, no se reforzó contra dicha sociedad, sino gracias a ella, razón por la cual garantizó a cambio la garantía de sus privilegios a los grupos dominantes, a las múltiples corporaciones y comunidades de la sociedad del Antiguo Régimen. Por otro lado, los estudios históricos de los últimos decenios sobre las monarquías europeas, han demostrado ampliamente que, incluso en las experiencias más avanzadas, el dominio del centro no se había impuesto en detrimento de las formas preexistentes de organización institucional. Bien que numerosas investigaciones recientes hayan contribuido a la formulación de un juicio más matizado sobre el periodo borbónico, el impacto concreto de las mismas sobre el tejido social colonial hispanoamericano está todavía por analizar. El presente estudio, por tanto, ha permitido sacar a la palestra el hecho, válido sin duda para otras regiones, de que las reformas produjeron un refuerzo de los poderes jurisdiccionales de los

² Véase al respecto la célebre obra de Domingo Faustino Sarmiento, *Civilización y barbarie. Vida de Juan Facundo Quiroga* [1845], Nueva York, 1961.

principales cuerpos territoriales heredados de la tradición colonial, es decir, de los *cabildos* urbanos.

La extrema vitalidad de la sociedad del Antiguo Régimen y de sus instituciones está ciertamente confirmada no sólo por las dinámicas políticas engendradas por la crisis monárquica, sino también por el hecho de que aquélla vio cómo desde el punto de partida se imponía una concepción mixta, influida al unísono por la neoescolástica española y las modernas teorías del iusnaturalismo y del constitucionalismo. Empero, el asunto de la difusión de los lenguajes políticos, de probable ayuda en la comprensión de cuestiones siempre abiertas, queda todavía por explorar en el caso hispanoamericano. Hay por ejemplo una contradicción aparente en el paso de una monarquía vieja de tres siglos a una república sin que haya habido, por así decir, debate alguno sobre la cuestión republicana ni sobre las consecuencias que cambio tan radical produciría a nivel social y en la mentalidad colectiva. Una cuestión ésa estrechamente ligada a su vez a la de la independencia: ¿de qué independencia se habla? ¿Querían efectivamente emanciparse las colonias de la madre patria o bien se vieron constreñidas por la crisis del imperio? En lo concerniente al caso ecuatoriano nos parece que tan sólo el proyecto bolivariano preveía una real separación de España; en los demás casos, ya se trate de las juntas o de los gobiernos autónomos, la cuestión nos parece irresuelta o, al menos, aún abierta.

Considerar las municipalidades como los cuerpos intermediarios de los territorios hispanoamericanos nos ha ayudado a identificar las dinámicas de la crisis imperial y de los primeros años de independencia. Se ha podido ver así que la dificultad de construir una soberanía única y centralizada fue una consecuencia del hecho de que la municipalidad no era en el caso hispanoamericano una institución totalmente moderna, sino, al contrario, la heredera de algunas de las características y atribuciones propias de las comunidades —indias tanto como criollas— del Antiguo Régimen colonial. En este sentido, la América hispana representaría uno de los casos en los que los cuerpos intermediarios sobrevivieron y se articularon con el Estado moderno. Ha sido esa articulación lo que nos condujo a la escisión que dio título al presente ensayo —el conflicto entre territorio y nación—, pues la honda impronta dejada por la crisis de la monarquía y las guerras impidió que durante buena parte del siglo XIX el territorio se identificase con la nación. De este modo, al no servir los criterios étnicos o

culturales para definir las naciones surgidas de la independencia, la conciencia de su diferencia se formó para las élites dirigentes a partir de un espacio particular visto como una unidad política y territorial que, aun cuando designada por los criollos con términos imprecisos —como *este país, esta tierra, este suelo o patria*—, permanecía determinado por los límites de los antiguos reinos coloniales. El problema fue entonces que la nación imaginada por las nuevas élites no coincidía con el territorio que habían heredado de las guerras. El estudio del caso ecuatoriano demostró en efecto que, si bien el nuevo Estado se correspondió globalmente con los territorios de la antigua Audiencia, no hubo sin embargo continuidad administrativa suficiente entre la época colonial y la instauración de la república como para establecer un paralelismo real entre ambas entidades. De hecho, al establecerse nuevos sujetos colectivos sobre el territorio durante la crisis del imperio, y sustrayendo así numerosas zonas a la soberanía del nuevo Estado, el espacio sobre el que se estableció el Estado independiente no era ya el mismo de la época colonial.

Los elementos constitutivos de dicha escisión, los que transformaron los cuerpos intermediarios de la tradición colonial en genuinos sujetos territoriales dotados cada uno de esferas propias de soberanía, fueron la introducción de la representación política moderna, la justicia y las guerras. La cuestión de la representación, introducida de manera más precoz que en otros países europeos y a falta de un contexto estatal en grado de controlar las relaciones entre el voto y sus lógicas institucionales, desempeñó un papel clave en los procesos de fragmentación territorial, pues permitió que las comunidades locales se apropiaran del nuevo modelo representativo, al redefinirlo de acuerdo con sus valores y sus códigos de comportamientos específicos. Ahora bien, el radicalismo del fenómeno constituyó justamente una de las principales particularidades americanas. Si a ello añadimos el hecho de que la legislación electoral de la época republicana fue calcada sobre la Constitución de Cádiz, de donde se retomaron sobre todo un buen número de procedimientos que atribuían a las comunidades un poder ampliamente discrecional en la definición del electorado, sería menester verificar si los procesos representativos de la primera época republicana fueron realmente restringidos o si más bien continuaron siendo modelados por las comunidades locales. De confirmarse esta última hipótesis, podría entonces sostenerse que el principio de la delegación de los poderes no se impuso a nivel local, y que

al concepto de soberanía nacional, abstracto y totalizador, se opuso aún por largo tiempo la realidad concreta de los municipios y de los *pueblos*, sin vínculos aparentes con los niveles superiores de la representación.

En este contexto el papel histórico de la constitución liberal española se ha revelado mucho más importante de lo que hasta ahora habían afirmado los historiadores, pues a pesar de su breve puesta en vigor tuvo consecuencias a largo plazo. En efecto, la transferencia de los poderes a las comunidades no se detuvo con el fin del régimen de Cádiz y del sistema colonial, sino que pervivió hasta mediados del siglo XIX. La época liberal había permitido que tales sujetos colectivos se apropiaran de hecho del ejercicio de la justicia local, recurso fundamental para la defensa de sus intereses específicos. Las nuevas repúblicas, recién nacidas y disponiendo de medios insuficientes, carecieron por tanto de fuerza suficiente para privar de dicho recurso a las comunidades, lo que nos autoriza a pensar que la gobernabilidad de tales países dependió por largo tiempo aún de una relación contractual entre Estado y *pueblos*.

La guerra, en fin, contrariamente a lo sucedido en Europa, no comportó un refuerzo del Estado-nación, sino más bien de las comunidades locales. La presente investigación ha demostrado que no se asiste a una militarización de la sociedad, sino más bien a una «socialización» de los ejércitos, pues el sistema de defensa adoptado por los Estados independientes fue el de las milicias, sistema descentralizado y modelado por las comunidades locales. Los célebres ejércitos de los *caudillos* estaban en efecto formados por unas decenas de militares de carrera y centenares de hombres armados, que se movilizaban de manera colectiva. Sería pues necesario verificar hasta cuándo se mantuvo tal modelo o, con otras palabras, hasta qué fecha siguieron controlando las comunidades el proceso de extracción y de organización de los recursos humanos y materiales necesarios para las milicias y los ejércitos.

La dispersión de la soberanía en un elevado número de cuerpos territoriales hizo difícilmente gobernables las nuevas repúblicas, implicando por otro lado un grave problema suplementario: el del fundamento de la obligación política y de su corolario, la legitimidad de los nuevos Estados. El complejo paso de una obligación política fundada en la lealtad a una persona, el rey, a otra inédita, fundada en la lealtad a una entidad abstracta, la nación moderna, se reveló más difi-

cil en la América hispana que en otros contextos. La reorientación del camino de la legitimidad política hacia el centro, expropiando a los poderes territoriales de los atributos de la soberanía, se reveló complicado a causa del *gap* cronológico entre la precoz difusión del voto y la consolidación de las élites nacionales. Así, mientras que el debate europeo sobre la idea de nación fue, considerado todo, un fenómeno elitista que se desplegó en sistemas censitarios, en casi toda la América hispana independiente, por el contrario, el voto, inspirado en la legislación liberal de Cádiz, fue muy amplio. El gran problema de las élites americanas fue pues el de lograr reconstruir una legitimación del poder central tras una larga fase de deslegitimación del mismo y de consolidación de los poderes locales.

Todo ello acabó enturbiando el optimismo de partida de los grupos dirigentes, y les metió en un laberinto del que les fue difícil salir. La adopción de un imaginario político moderno contrastaba en efecto con una realidad profundamente diferente, contradicción ésa de consecuencias a veces dramáticas, como lo pone de relieve aquella pregunta de un ciudadano ecuatoriano, al criticar el funcionamiento del sistema judicial del nuevo Estado: «¿por qué todos en los pueblos tienen jurisdicción?»³. Interrogante crucial a la que la presente investigación ha intentado aportar una respuesta y que puede sugerir algunas pistas para salir del laberinto.

³ *El conciliador del Azuay*, 12/5/1835, n.º 6.

APÉNDICES

I

ARTÍCULOS DEL PACTO SOLEMNE DE SOCIEDAD Y UNIÓN ENTRE LAS PROVINCIAS QUE FORMAN EL ESTADO DE QUITO (1812)

En el nombre de Dios Todopoderoso Trino y uno. El Pueblo Soberano del estado de Quito, legítimamente representado por los Diputados de las Provincias libres que lo forman, y que se hallan al presente en este Congreso, en uso de los imprescindibles derechos que Dios mismo como autor de la naturaleza ha concedido a los hombres para conservar su libertad, y proveer cuanto sea conveniente a la seguridad y prosperidad de todos, y de cada uno en particular; deseando estrechar más fuertemente los vínculos políticos que han reunido a estas Provincias hasta el día, y darse una nueva forma de Gobierno análogo a su necesidad y circunstancias en consecuencia de haber reasumido los Pueblos de la Dominación Española por las disposiciones de la Providencia Divina, y orden de los acontecimientos humanos la Soberanía que originalmente residía en ellos; persuadido a que el fin de toda asociación política es la conservación de los sagrados derechos del hombre por medio del establecimiento de una autoridad política que lo dirija y gobierne, de un tesoro común que lo sostenga, y de unas fuerzas Armadas que lo defiendan; con atención a estos objetos para gloria de Dios, defensa y conservación de la Religión Católica, y felicidad de estas provincias por un pacto solemne, y recíproco convenio de todos sus Diputados sanciona los artículos siguientes que formarán en lo sucesivo la Constitución de este Estado.

SECCION PRIMERA

Del Estado de Quito y su representación nacional

Art. 1.- Las ocho Provincias libres representadas en este Congreso y unidas indisolublemente desde ahora más que nunca, formarán para siempre el Estado de Quito como sus partes integrantes, sin que por ningún motivo, ni pretexto

puedan separarse de él, ni agregarse a otros Estados, quedando garantes de esta unión unas Provincias respecto de otras; debiéndose entender lo mismo respecto de las demás Provincias vinculadas políticamente a este Cuerpo luego que hayan recobrado la libertad civil de que se hallan privadas al presente por la opresión y la violencia, las cuales deberán ratificar estos artículos sancionados para su beneficio y utilidad común.

Art. 2.- Este Estado de Quito es y será independiente de otro Estado y Gobierno en cuanto a su administración y economía interior reservándola a la disposición y acuerdo del Congreso General todo lo que tiene trascendencia al interés público de toda la América, o de los Estados de ella que quieran confederarse.

Art. 3.- La foma de Gobierno del Estado de Quito es y será siempre popular y representativa.

Art. 4.- La Religión Católica como la han profesado nuestros padres, y como la profesa y enseña la Santa Iglesia Católica, Apostólica Romana, será la única religión del Estado de Quito, y de cada uno de sus habitantes, sin tolerarse otra ni permitirse la vecindad del que no profese la Católica Romana.

Art. 5.- En prueba de su antiguo amor, y fidelidad constante a las personas de sus pasados Reyes; protesta este Estado que reconoce y reconocerá por su Monarca al señor don Fernando Séptimo, siempre que libre de la dominación francesa, y seguro de cualquier influjo de amistad, o parentesco con el Tirano de la Europa pueda reinar, sin perjuicio de esta Constitución.

Art. 6.- 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 los Reglamentos convenientes para todos los ramos de administración política y civil.

Art. 7.- La Representación Nacional de este Estado se conservará en el Supremo Congreso de los Diputados representantes de sus Provincias libres y en Cuerpos que éste señale para el ejercicio del Poder y autoridad soberana.

Art. 8.- Esta no se podrá ejercitar jamás por un mismo cuerpo ni unas mismas personas en los diferentes Ramos de su administración, debiendo ser siempre separados y distintos el Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Art. 9.- El primero se ejercitará por un Presidente del Estado, tres asistentes y dos Secretarios con voto informativo que nombrará el Congreso. El Legislativo se ejercitará por un Consejo o Senado compuesto de tantos miembros cuantas son las Provincias Constituyentes por ahora y mientras calculada su población resultan los que corresponden a cada cincuenta mil habitantes, los cuales miembros de la Legislatura se elegirán por el Supremo Congreso. El poder Judicial se ejercitará en la Corte de Justicia por cinco individuos, de los cuales cuatro serán jueces que se turnarán en la Presidencia de la Sala, y un Fiscal, nombrados todos por el Congreso.

Art. 10.- El Supremo Congreso será el Tribunal de censura y vigilancia para la guarda de esta Constitución, protección y defensa de los derechos del Pueblo, enmienda y castigo de los defectos en que resultaren culpables los miembros del poder Ejecutivo y Judicial al tiempo de su residencia.

Art. 11.- El Supremo Congreso se renovará cada dos años nombrándose los Diputados Representantes que lo componen según se forma de esta Constitución

y se formará en Cuerpo al principio del bienio para nombrar el presidente de Estado, y demás funcionarios de la Representación Nacional, al abrir el juicio de residencia contra los que acaban hasta terminarlo, y corregir los abusos e infracciones de la Constitución, y librar las providencias que interesan a la salud y utilidad común del Estado: se formará también al fin de los dos años, para anunciar a las Provincias el término de sus funciones, señalar el día de las elecciones, y el de la elección de Diputados que deberá ser uniforme en todo el Estado, y el de su comparendo en la Capital que deberá ser siempre antes del primero de enero. Y se formará en fin siempre, y cuando exigiéndolo la necesidad pública lo mande convocar el Presidente del Estado, o el Poder Legislativo en sus casos con arreglo a esta Constitución.

Art. 12.- Cada Provincia no podrá elegir para el Congreso más de un Diputado, excepto la de Quito a quien le corresponde por esta Constitución el derecho de designar dos en atención a su población casi dupla de las demás Provincias en particular; pero podrán si quieren nombrar a más del Diputado un suplente para los casos de enfermedad o muerte de aquel.

Art. 13.- La duración de todo funcionario tanto en el Congreso como en la Representación Nacional de los Poderes, incluso el Presidente del Estado, nunca pasará de dos años; ni en su tres Salas se admitirá reelección, aunque sea de una Sala a otra hasta pasado los turnos, exceptuase el caso en que la totalidad de los votos del Congreso aclamen el mérito, y la necesidad de algún individuo sólo para el ejercicio del mismo poder que ha ejercitado, sino que puedan ser segunda vez aclamados hasta pasado por lo menos un turno.

Art. 14.- La Ley Julia Abitus del derecho de los Romanos tendrá por esta Constitución toda su fuerza y vigor en el Estado de Quito contra los que por sí o por medio de otros pretendiesen ser elegidos, para tener parte en el Congreso, o en la Representación Nacional, o alguno otro empleo de judicatura en que tenga parte el voto y representación del pueblo. Y todo aquel que por medio de sus gestiones, amenazas o promesas, coartase la libertad de las Provincias en la elección de Diputados o en el informe por sus Gobernadores, será tratado como invasor y concusionario público, enemigo de la libertad y seguridad de su Patria.

Art. 15.- Para el ejercicio de un mismo Poder, y dentro de una misma Sala nunca podrán ser elegidos los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, o segundo de afinidad, ni los conmensales ni paniagados de una misma casa: y los Diputados Representantes de las Provincias que se hallaren ligados con estos vínculos respecto de los funcionarios que acaban, no podrán concurrir con los demás en el juicio de residencia y en su lugar, procederán los suplentes nombrados por las Provincias, o que se nombrarán por el Presidente del Estado.

Art. 16.- Los sospechosos en materia de Religión, los enemigos de la causa común, los neutrales, mientras no se decidan por hechos positivos, los deudores del Fisco, los que no son naturales de estos países, ni tienen carta de naturaleza librada por alguno de los gobiernos libres de América, los menores de veinticinco años, y todos los demás comprendidos en la exclusión de las Leyes, quedan excluidos de tener parte en el Congreso y en los demás Cuerpos de la Representación Nacional.

Art. 17.- Los Diputados Representantes, los suplentes en su caso y los demás miembros de la Representación Nacional, antes de entrar en posesión de sus destinos prestarán el juramento de esta Constitución, el mismo que se presentó en la instalación de este Congreso, y el que rehusare a verificarlo categóricamente en todos sus artículos, quedará excluido de su lugar para siempre.

Art. 18.- Ningún individuo del Congreso y los demás Cuerpos de la Representación Nacional durante el tiempo de sus funciones podrá ser destinado a otro empleo lucrativo, ni comisionado fuera de la Provincia en que reside el Congreso, sino para alguna negociación para otro Estado previo el consentimiento del Congreso General, o para ser Diputado representante en él.

Art. 19.- Todos los miembros de la Representación Nacional terminadas sus funciones quedarán en clase de ciudadanos particulares, sin tratamiento, distinción ni prerrogativa alguna, y por consiguiente nadie podrá a pretexto de haber servido a la Patria en la Representación Nacional pretender derecho a ser colocado en ella, quedando reservado al concepto y elección libre de los pueblos el destino público de cada uno.

Art. 20.- El Gobierno del Estado se obliga a todos los habitantes de él, y les asegura que serán inviolables sus derechos, su religión y civil: y en su consecuencia declara que todo vecino y habitante en él de cualquier estado, condición, y calidad que sea, puede libre y francamente exponer sus sentimientos y sus dictámenes por escrito, o de palabra, no siendo en materia de Religión, o contra las buenas costumbres, y levantar sus quejas y representaciones al Gobierno guardando sólo la moderación que es necesaria, para la conservación del buen orden.

Art. 21.- El Estado cuidará de asignar por el tiempo de la duración de los empleados públicos, las rentas proporcionadas al trabajo de sus funcionarios y tan moderadas que no pudiendo incitar a la avaricia, ni promover la ociosidad basten para indemnizar a los empleados de los perjuicios que puedan sentir en sus intereses privados por servir a la Patria.

SECCION SEGUNDA

Del Poder Ejecutivo

Art. 22.- Al Poder Ejecutivo formado conforme al Art. 9º toca el cumplimiento, guarda y ejecución en todo el Estado de esta Constitución en primer lugar, y todas las leyes que no estén reformadas, o abolidas por ella, como también de todos los Reglamentos, Leyes o Providencias que el Congreso Supremo Provincial estando formado, o la Legislatura sancionen.

Art. 23.- Toca también al Poder Ejecutivo el desempeño del Gobierno económico en todos los Ramos de la Administración Pública y de Hacienda y de Guerra que hasta el día han estado a cargo de los Presidentes igualmente que la protección de todos los ramos de Industria, Educación y prosperidad pública, y de todos los establecimientos dirigidos a este fin.

Art. 24.- El Poder Ejecutivo proveerá a propuesta de aquellos a quienes toquen con arreglo a esta Constitución todos los empleos civiles, militares, económicos y de Hacienda en todo el Estado siendo en propiedad, pues las vacantes en ínterin sólo se proveeran por el Presidente.

Art. 25.- Al Poder Ejecutivo corresponde velar sobre la recaudación de los caudales públicos, custodia y adelantamiento del Tesoro Nacional y su inversión: de todo lo que presentará al público todos los años una razón impresa que circulará por todas las Provincias, comprensiva del ingreso, existencia, motivo de su inversión y gastos, y en cada bienio el cotejo del estado antecedente de las rentas públicas con el que tuvieren en aquella fecha.

Art. 26.- El Presidente y Asistentes del Poder Ejecutivo quedarán responsables insolidum a la Nación y sujetos al juicio de residencia para los efectos y omisiones en que resulten culpables al terminar el periodo de su gobierno.

Art. 27.- El Presidente del Estado tendrá los honores de Capitán General de la Provincia, y será el sólo Comandante General de toda la fuerza armada; pero no podrá hacer leva de Gente, reunir Tropas, ni trasladar de un lugar a otro los Destacamentos o las Milicias sin consentimiento del Poder legislativo y Ejecutivo.

Art. 28.- En todos los casos de discordia de los cuatro miembros del Poder Ejecutivo se decidirá por el Presidente en turno del Poder Legislativo, salvando sólo su responsabilidad en el Libro secreto que habrá para el efecto en cada una de las salas de los tres Poderes.

Art. 29.- El Presidente de Estado puede convocar y presidir sin voto en sesiones extraordinarias, la sala o salas de la Representación Nacional cuando lo estime necesario para la utilidad común, y aunque no puede mezclarse en lo Legislativo y Judicial velará sobre cada uno de los Poderes a fin de que cumplan y desempeñen todo el encargo de su representación imponiendo, si fuese necesario, alguna pena pecuniaria a los negligentes.

Art. 30.- El Poder Ejecutivo tiene derecho de proponer a la Legislatura, y todo lo que estime digno de su atención y también de suspender la promulgación de la Ley sancionada, dando las causas que para ello tuviere al Poder Legislativo, dentro del preciso término de ocho días.

Art. 31.- Ningún indulto o perdón en los casos y circunstancias en que pueda tener lugar se concederá, sino por la Representación Nacional, en sus dos Salas del Poder Ejecutivo y legislativo juntas: excepto el crimen de lesa Patria que no se remitirá en ningún caso.

Art. 32.- Las ausencias y enfermedades del Presidente de Estado, se suplirán por todos los demás miembros del Poder Ejecutivo en el ejercicio de las facultades asignadas por esta Constitución, y en caso de muerte de la Presidencia del Estado turnará entre entre los tres Asistentes del Poder Ejecutivo por un mes en cada uno hasta la nueva elección.

Art. 33.- El Presidente del Estado durante el tiempo de su ejercicio gozará de cuatro mil pesos, los Asistentes del Poder Ejecutivo mil quinientos pesos y los dos Secretarios mil pesos en cada año, que se les contribuirán del Erario o fondo público.

SECCION TERCERA

Del Poder Legislativo

Art. 34.- Al Poder Legislativo constituido conforme al Art. 9° toca reformar la práctica de los Juicios Civiles y Criminales en todos los Tribunales del Estado: la formación de Reglamento útiles, 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 a la situación y circunstancias presentes, siendo reservada a sólo él la interpretación de las dudosas.

Art. 35.- 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 o personas que deban exhibir con atención a las necesidades del Estado y a la posibilidad de los Contribuyentes. Sin el consentimiento y permiso de la Legislatura, ningún particular, ni corporación podrán en lo sucesivo imponer o exigir contribución alguna.

Art. 36.- Al Poder Legislativo toca también señalar las pensiones y sueldos que deben gozar los empleados y funcionarios públicos, y aumentar o disminuir los que por esta Constitución se señalan con proporción al trabajo de los empleados y utilidad que de él resulte al estado ciñéndose al objeto indicado en el Art. 21° y sin consideración alguna a la calidad de la persona, sino al bien común del Estado.

Art. 37.- En todos los casos en que requiriendo el Poder Ejecutivo para que convoque el Congreso de Representantes no lo quisiese verificar; el Poder Legislativo tiene derecho de hacerlo a la mayor brevedad; y podrá sino viniesen en el tiempo designado con cinco Representantes que residan en la Capital, o estén más inmediatos proceder a tomar las providencias que sean necesarias, y que se hayan frustrado por la omisión, o malicia del Ejecutivo, cuya omisión en esta parte será el principal artículo de residencia contra los miembros que lo ejercitan.

Art. 38.- Cualquier miembro de la Legislatura tiene derecho de proponer el Reglamento, o proyecto de Ley que juzge conveniente a la felicidad pública; al Cuerpo toca acordar si es admisible, y si debe traerse a discusión, pero entre las materias admitidas para discutirse, el Presidente en turno de la Sala sólo tiene derecho de asignar y elegir las que deben traerse con preferencia según la calidad de su objeto y trascendencia al bien público.

Art. 39.-Las discusiones serán públicas, y sin esta cualidad cualquiera sanción será nula. Al efecto se anunciará la discusión mandándose fijar en público una copia del proyecto, o proyectos, y reformas propuestas que se han de discutir al cabo de tres días por lo menos para que todos los que quieran presentar sus memorias u observaciones, y reflexiones lo hagan por medio del Secretario.

Art. 40.- Se comunicará asimismo por la Legislatura igual copia de las representaciones de las Provincias a fin de que expongan su dictamen, y cuando todos hayan contestado, se hará segunda discusión, previniendo de antemano al público para que cada uno pueda si quiere representar lo que estime justo y conveniente.

Art. 41.- No corriendo razón positiva que se oponga a la sanción de la ley o reforma premeditada, y conveniendo todos los votos de la Sala se extenderá, y dentro del tercer día se pasará al Poder Ejecutivo para que tenga su efecto. Y si este dentro de ocho días perentorios no la publicase, ni expusiese razón fundada de su resistencia, procederá la Legislatura según queda sancionado en el Art. 42 de esta sección.

Art. 42.- Sancionada que sea una Ley, y mandada publicar no se podrá derogar, ni enmendar por la misma Legislatura y sólo se podrá suspender su ejecución de acuerdo con todos los tres Cuerpos hasta que se revea en la Legislatura siguiente, siempre que los inconvenientes que ocurran sean mayores que la utilidad de la Ley, y que no se hayan notado o existido cuando ella se sancionó.

Art. 43.- El Poder legislativo tendrá sus sesiones ordinarias tres días en cada semana, de tres horas, y se juntarán en sesión extraordinaria siempre y cuando el Presidente del Estado lo mande concurriendo utilidad pública; sea a petición del Poder Judicial, de las Municipalidades, o de propio mutuo.

Art. 44.- Tanto en la Legislatura, como en la Corte de Justicia la Presidencia de las Salas en sus sesiones ordinarias, será por turno entre sus individuos, verificándose en la primera cada semana, y en la segunda cada tres meses y por igual término turnará en el Legislativo la Secretaría entre sus individuos. Los funcionarios de este Poder, tendrán mil pesos por año para compensar los perjuicios de sus negociaciones en el tiempo que estén en el servicio del público.

SECCION CUARTA

Del Poder Judicial

Art. 45.- El Supremo Poder Judicial como parte de la autoridad soberana, o modificadora suya, se ejercerá por la alta Corte de Justicia en todos los casos, o cosas que las Leyes han dispuesto con respecto a las extinguidas Audiencias sobre las materias civiles y criminales contenciosas, salvo las reservadas por esta Constitución a los Poderes Ejecutivo y Legislativo; se les contribuirá del Erario, o fondo público mil quinientos pesos por año.

Art. 46.- Los demás 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. 47.- Siendo los tres Poderes diversos ejercidos solamente de una misma autoridad soberana, ellos son iguales entre sí, y unas mismas las prerrogativas de los Cuerpos que lo ejercitan sin perjuicio de los recursos extraordinarios que se pueden elevar de la Corte de Justicia al Poder Legislativo y Ejecutivo juntos, como de una parte al todo. En cuyo caso el Presidente del Estado nombrará cuatro miembros de la Legislatura que asociados al Poder que se halle expedito, conozcan y resuelvan por pluralidad de los votos concurrentes.

Art. 48.- Cada uno de los tres Cuerpos tiene derecho de nombrar los oficiales y subalternos que estime necesarios para el despacho de los asuntos relativos a cada uno de los Poderes; su sueldo lo señalará la Legislatura, y lo mandará pagar el Poder Ejecutivo.

Art. 49.- En caso de muerte de cualquier funcionario de los tres Cuerpos, cada uno tiene derecho de nombrar con asistencia del Presidente del Estado un suplente, u honorario que lo reemplace hasta la elección siguiente, y si falleciese algún Diputado representante nombrará el presidente del estado un suplente dando parte a su respectiva Provincia si ésta no lo tuviere nombrado según el Art. 12°.

Art. 50.- Todos los oficiales subalternos de los Cuerpos de la Representación Nacional quedarán sujetos al juicio de su respectiva Sala en todos los casos que se hallen culpables in oficio, oficiando y en los demás contenciosos serán juzgados con arreglo a las Leyes por el Poder Judicial.

Art. 51.- Ningun miembro de la Representación Nacional podrá ser preso durante el tiempo de sus funciones, ni perseguido después por las opiniones y dictámenes que se haya expuesto en el tiempo de su representación.

Art. 52.- En todos los casos en que se junte el Congreso y los demás Cuerpos de la Representación Nacional, al Presidente del Estado seguirán los Diputados de las Provincias, después los Asistentes del Poder Ejecutivo, luego los Miembros de la Legislatura, y finalmente los de la Corte de Justicia. En todos estos casos actuará el Secretario del Congreso que será uno de los Diputados nombrados para el efecto; y en los demás en que sólo concurren dos Salas de la Representación Nacional actuará el Secretario de la Legislatura.

Art. 53.- En las concurrencias de la Iglesia, abolido el ceremonial de respeto, se guardará la costumbre en lo demás, asistiendo el Presidente del Estado en la Corte de Justicia a las fiestas juradas y de tabla: y sólo con la Municipalidad a las demás. Para el día de Navidad, el Jueves Santo, el día de Corpus, y el Diez de Agosto aniversario de nuestra libertad, asistirá completa con sus tres cuerpos la Representación Nacional, y en estos cuatro días la Municipalidad.

Art. 54.- En este estado, y conviniendo a la salud pública que los pueblos quedan impuestos del Reglamento Provisional que el Supremo Congreso ha sancionado para el ejercicio de los tres Poderes, acordaron los señores que suscriben se publique por Bando, en inteligencia que para las restantes sesiones se procederá por el mismo Supremo Congreso o por el Poder Legislativo, reformándose si lo exigiesen las circunstancias los artículos que parezcan inadaptables, o contrarios al carácter y necesidades de la Nación.

Dado en el Palacio del Reino de Quito en quince de febrero de mil ochocientos doce años.

José Cuero Caycedo, obispo presidente - El marqués de Selva Alegre - Calixto Miranda - Manuel José Caycedo - Francisco Rodríguez Soto - Fray Alvaro Guerrero - Manuel Larrea - Doctor Francisco Aguilar - Doctor Mariano Merizalde - Doctor José María Flores - Miguel Suárez - Vicente Lucio Cabal.

II

REGLAMENTO PROVISORIO CONSTITUCIONAL DE LA PROVINCIA DE GUAYAQUIL (1820)

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Art. 1.- La provincia de Guayaquil es libre e independiente; su religión es la Católica; su gobierno es electivo; y sus leyes las mismas que regían últimamente, en cuanto no se opongan a la nueva forma de gobierno establecida.

Art. 2.- La Provincia de Guayaquil se declara en entera libertad para unirse a la grande asociación, que le convenga de las que se han de formar en la América meridional.

Art. 3.- El comercio será libre por mar y tierra con todos los pueblos que no se opongan a la forma libre de nuestro gobierno.

CAPÍTULO II

Del Gobierno o Poder Ejecutivo

Art. 4.- El Gobierno residirá en tres individuos elegidos por los Electores de los pueblos: entenderá en todo lo gubernativo y económico de la administración pública; habrá un Secretario con voz y voto en la imposibilidad de alguno de los Vocales de la Junta.

Art. 5.- Además de las atribuciones comunes anexas al Gobierno le competan las siguientes:

- 1) Proveer todos los empleos civiles y militares.
- 2) Imponer contribuciones.
- 3) Celebrar tratados de amistad y de comercio.
- 4) Levantar tropas y dirigirlas donde convenga.
- 5) Empezar obras públicas.
- 6) Formar reglamentos para el comercio nacional y extranjero, y para todos los demás ramos de la administración.

Art. 6.- Ningun pago se admitirá en cuenta a la Tesorería sino se hiciese por orden especial del Gobierno.

Art. 7.- Cada mes se publicará un estado por mayor de la entrada, salida y existencia de la Tesorería. Cada tres meses se publicará un estado por menor de entradas y gastos públicos.

CAPÍTULO III

De la Milicia

Art. 8.- El arreglo de la tropa, orden de los ascensos, planes de defensa, y todo lo concerniente a la milicia pertenece al Jefe militar.

Art. 9.- En cualquier peligro de la patria el Gobierno de acuerdo con el Jefe militar consultará a la seguridad pública.

Art. 10.- Desde la edad de 16 años nadie estará libre del servicio militar, cuando lo pida la seguridad y la defensa del país.

CAPÍTULO IV

De la Administración de Justicia

Art. 11.- Los Jueces solamente entenderán en lo contencioso de las causas, y administrarán justicia en lo civil y criminal. Nadie será juzgado por comisión especial. Habrá un Juez de Letras nombrado por el Gobierno, con las atribuciones que le daba la última ley, al cual también le corresponde lo contencioso de hacienda.

Art. 12.- Habrá un Juzgado de apelaciones compuesto de tres miembros.

Art. 13.- Los Alcaldes de los Pueblos son también Jueces de primera instancia; y los recursos contra ellos se interpondrán ante el Juzgado de alegaciones.

Art. 14.- La perturbación del orden público es un crimen de estado. Todo falso delator sufrirá la pena que merece el delito que delata.

Art. 15.- Habrá una Diputación de comercio arreglada en lo posible a la ordenanza de Cartagena. El Juzgado de alzas se compondrá de un individuo del Juzgado de segunda instancia sacado por suerte y de dos colegas, nombrados por las partes. El primero y segundo diputado se elegirá cada dos años en junta general de comercio.

CAPÍTULO V

Del Gobierno interior Ayuntamientos

Art. 16.- Para el gobierno de los pueblos habrá un Ayuntamiento elegido por los Padres de familia o cabezas de casa. El Ayuntamiento de la capital se com-

pondrá de dos alcaldes, diez regidores, un sindico procurador con voz y voto y un secretario. Será presidido por el presidente de la Junta de Gobierno. Los alcaldes se mudarán todos los años, y los regidores por mitad. Los ayuntamientos de los pueblos se formarán según su publicación, arreglandose al último reglamento. Quedan suprimidas las tenencias.

Art. 17.- Estará a cargo de los ayuntamientos.

- 1) La policía general de la población.
- 2) Promover la educación de la juventud, fomentar la agricultura y el comercio.
- 3) Formar el censo y estadística de la provincia.
- 4) Auxiliar a los alcaldes para extinguir la ociosidad, y perseguir a los vagos y malhechores, especialmente en los campos.
- 5) Administrar los propios y arbitrios de que dará cuenta anualmente al Gobierno.
- 6) Repartir y recaudar las contribuciones.
- 7) Cuidar de las escuelas y hospitales, reparar los caminos y cárceles, proponer e intervenir en las obras públicas de utilidad y ornato, conforme en todo al último reglamento.
- 8) Señalar la renta de los empleos de nueva creación.

Art. 18.- El ayuntamiento de la capital con noticia instruida de los fondos públicos y gastos, procederá al repartimiento de la contribución ordinaria general impuesta por el Gobierno, con derecho de representar lo que convenga al menor gravámen de los pueblos: cualquiera contribución extraordinaria se hará con conocimiento del ayuntamiento.

CAPÍTULO VI

Del Cuerpo Electoral

Art. 19.- La Representación Provincial se convocará por el Gobierno cada dos años en el mes de octubre, o antes si la necesidad lo exigiese. Luego que se reúna abrirá un juicio público de residencia al Gobierno, y si se aprobase su conducta podrá ser reelegido.

Art. 20.- El Gobierno después de disuelta la presente Junta Electoral queda autorizado para determinar los negocios que quedasen pendientes, y resolver las dudas que ocurriesen sobre este reglamento. El cual se comunicará a la Junta de Gobierno ya nombrada, para que lo cumpla y haga cumplir.

Guayaquil, Noviembre 11 de 1820. José Joaquín de Olmedo - Dr. Pedro de Benavente - Luis Fernando Vivero - Dr. Bernabé Cornejo y Avilés - José María de la Peña - Mariano Arcia - Juan José Casilaro - Francisco María Roca - Juan de Dios Arauzo - José López Merino - Diego Noboa - Diego Manrique - Manuel de Herrera - José Corostiza y Garzón - Francisco Xavier Pérez - Pablo Mendio-la - Juan Avilés - José Cardo y Unsuetta - Gaspar de Santiesteban - Manuel de

Lara - Nicolás Martínez - Mariano Briceño - José Antonio Marcos - Antonio Rodayega y Olabbarri - Sebastian Puga - Juan Antonio Vivero - Francisco Lavayen - José Gabriel de Avilés - Dr. Sebastian Delgado - Francisco Xavier Aguirre y Zepeda - Miguel Gerónimo Rivera - Luis Franco - Juan de Dios Florencia - Miguel Mamerto Avilés - Carlos Moran - Gerónimo Santa-Cruz - Vicente Franco Malo - Jacinto Ponce de León - Manuel María Montblanc - Gregorio Roca - Basilio Tirso - Mariano Carlos - Gabino González - José Secundino - José Joaquín Alarcón - Manuel Otoya - José Leocadio Lloná - Manuel Menéndez - Dr. Manuel Rivadeneyra - Andrés de Vera - Joaquín Medranda - José María Narvaez - Bernardo Plaza - Vicente Zambrano - Mariano González Parrales - José Cacao - José de Antepara.

III

PLAN DE GOBIERNO DE LA PROVINCIA INDEPENDIENTE DE CUENCA (1820)

En la Ciudad de Cuenca, a quince de Noviembre de mil ochocientos veinte, primero de su Independencia. Los señores Diputados así de las Corporaciones de esta Ciudad, como de todos los pueblos de esta Provincia que abajo suscribirán.

Hallandose reunidos en las casas que habita el Exmo. Sr. General Jefe Político y Militar de esta Provincia libre a efecto de sancionar el Plan de Gobierno que deba adoptarse, según el sistema de independencia que ha proclamado sancionaron varios puntos interesantes, quedando establecidos por Ley Fundamental, los artículos siguientes:

En el nombre de Dios Todopoderoso Ser Supremo y único Legislador, cuyo Santo Nombre invocamos, Amén.

Capítulo primero

Art. 1.- La Religión Católica Apostólica Romana será la única que adopte, como adopta esta República, sin que ninguna otra en tiempo alguno, pueda consentirse bajo ningún pretexto; y antes bien por su moradores y por el Gobierno será perseguido todo cisma que pueda manchar la pureza de su santidad.

Art. 2.- Cuenca es y será para siempre una Provincia libre e independiente de toda potencia o autoridad extraña; sin que en ningún caso deba ser subyugada por su voluntad.

Art. 3.- Sin embargo es y será conferada con las limitrofes y con todas las de América para los casos y cosas tocantes al sostén mutuo de su independencia y recíprocos derechos.

Art. 4.- Su Gobierno Político en el presente Jefe Exmo. Sr. D. D. José María Vázquez de Noboa por el término de cinco años, aún cuando la guerra con la Península o sus sectarios se determine en menos tiempo; pero si esta continuase más, permanecerá el mando político y militar en el mismo Exmo. Señor, hasta que efectivamente, la América quede emancipada del antiguo despotismo español.

Art. 5.- Terminado el Gobierno Político en el actual Jefe por la posteridad se mudará cada dos años por elección popular practicada en el modo y forma que se ha verificado esta Junta.

Art. 6.- El Gobierno militar y mando en Jefe de las armas estará en el oficial de mayor graduación; como hoy reside este en el Exmo. Sr. D. D. José María Vázquez de Noboa, es a quien le pertenece perpetuamente en pequeña gratitud de haber sido el autor principal para plantar el sistema adoptado; justa y cordial recompensa por el voto general. Mas para lo sucesivo no podrá reunir un solo individuo el mando político y militar respecto a que indispensablemente ha de estar cada atribución en distinta persona que merezca la confianza pública, o, que obtenga su grado militar en premio de los servicios hechos a la Patria.

Art. 7.- El actual Jefe como tal presidirá en todos los Tribunales, Senado y Corporaciones de la Provincia, y en cualesquiera Juntas que deban practicarse por exigirlo algunas circunstancias que imperiosamente lo pidan.

Art. 8.- Sus atribuciones serán las que han correspondido a los Virreyes, Capitanes Generales, con el agregado de la independencia en el uso y ejercicio de ellas.

Art. 9.- Tendrá el Jefe amplia autoridad con jurisdicción ordinaria, para juzgar los negocios y causas que no pendan ante otro Juez competente, siendo lo privativo de los Senadores y Vocales de la Junta con apelación al Senado.

Art. 10.- Los delitos cometidos por los Jefes serán juzgados en primera instancia por el Senado de Justicia, y en segunda y tercera por la Junta Suprema de Gobierno.

Art. 11.- Este Tribunal será el Juez de Residencia de dicho Jefe, cuando concluya su mando; debiendo entablarse las instancias que sobre se propongan, dentro del término de cuarenta días y terminarse en el veinte.

Art. 12.- En las ausencias o enfermedades del Jefe, ejercerá las funciones de tal, el Vocal de la Junta que la presida en lo interior de sus funciones y falta de aquel, cuya designación se hará por los mismos vocales por suerte; y en lo militar el oficial de mayor graduación.

Capítulo segundo

Art. 13.- Habrá una Junta de Gobierno con título de Suprema, el tratamiento de Eminencia en Cuerpo, y de Señoría en particular.

Art. 14.- Sus individuos serán hoy nombrados por la presente Junta de Diputados del común, y durarán dos años, los que pasados se volverá a elegir por el mismo orden.

Art. 15.- Se compondrá por ahora de cinco individuos, y en lo sucesivo de cuatro, suprimiendo el Vocal regular, será uno por el Clero Secular, otro por el Comercio, otro por la Agricultura, otro por la Milicia y hoy uno por el Clero regular.

Art. 16.- La dotación de estas plazas será la de cuatrocientos pesos anuales, y la del Secretario que durará el mismo tiempo, la de doscientos, con cien pesos más para gastos de oficina y pago de un oficial.

Art. 17.- Sus atribuciones estarán reducidas a acordar con el Presidente las disposiciones generales gubernativas.

Declarar la guerra y establecer la paz con anuencia del jefe no teniendo voto en el primer caso los Eclesiásticos.

Conferir sobre el procomún de las Provincias.

Promover el fomento de la Agricultura y Comercio.

Fomentar las manufacturas, con premio al que las descubriere, o adelantare.

Establecer los medios conducente a la salud pública.

Cuidar de los ornatos de las poblaciones.

Promover la educación de la juventud.

Establecer el Plan de ella y de estudios y grados, detallando las facultades de los colegios para este objeto. Se verificará esto con acuerdo del Senado de Justicia y Diputación del Ayuntamiento.

Art. 18.- Si sucediera que muera algún Vocal de la Junta dentro del tiempo de su mando, reemplazará su lugar otro elegido por el mismo orden.

Art. 19.- El distintivo o uniforme correspondiente a esta corporación, será señalado oportunamente por el Jefe.

Capítulo tercero

Art. 20.- Habrá un Senado de Justicia compuesto de cuatro individuos con perpetuidad en sus destinos.

Art. 21.- Serán iguales en dignidad y uniforme, siendo sus preeminencias por el orden de su antigüedad y las mismas que se han acostumbrado hasta aquí en los individuos de los llamados Tribunales de Audiencia.

Art. 22.- Su distintivo será uniforme negro, banda aurora y sombrero de picos, alamares de plata en la solapa y bota manga, a un lado del cuello dos brazos unidos y al otro una balanza.

Art. 23.- Su tratamiento en cuerpo de Excelencia, y en particular de Señoría.

Art. 24.- Tendrá un Secretario de Cámara y un Relator con trescientos pesos de dotación cada uno y los emolumentos de estilo, pasándose además al primero la cantidad de ciento cincuenta pesos para oficiales y gastos de oficina.

Art. 25.- Las atribuciones de este cuerpo estarán reducidas a la administración de segunda y tercera instancias en todo ramo y materia que llegue a ser contenciosa; debiendo admitirse las apelaciones en todo negocio que pase de cien pesos fuertes.

Art. 26.- También abrazará el conocimiento de dicho Senado los recursos de fuerza y demás que ha conocido hasta hoy el llamado Tribunal de Audiencia.

Art. 27.- Se gobernará por ahora por los Códigos que han regido hasta hoy en materias de Justicia, con sujeción a la reforma que éstos pueden padecer por particulares circunstancias, hasta que generalizando el sistema independiente en las Américas, se adopte la Legislación que más convenga.

Art. 49.- La Administración de Tributos que hoy corre a cargo de uno, en lo sucesivo estará a cargo de los Alcaldes de los pueblos con el cuatro por ciento, obligación de fianza y de rendir cuentas a la Caja pública, con cuyo boleto se cancelará aquella.

Art. 50.- El primer Alcalde Ordinario de Cuenca cobrará los tributos de los indios que pertenezcan a las parroquias de San Blas, San Sebastián y San Roque, con la misma dotación.

Art. 51.- El gobierno, formando expediente sobre el particular, designará la cantidad de fianza correspondiente a cada pueblo.

Art. 52.- Habrá un Administrador de Alcabalas por el mismo orden que ha existido hasta aquí, sujeta a las modificaciones que se le han puesto, y en adelante se le pusieren.

Art. 53.- La de Correos existirá en el pie actual.

Art. 54.- Por lo peculiar a la Renta Decimal, su custodia y cobro continuará bajo el mismo pie que hasta aquí se ha practicado, introduciéndose a la Caja Pública.

Art. 55.- Los Novenos vacantes mayores y menores que pertenecían antes a la Real Hacienda, se discutió si correspondían a la masa Patriótica, y aunque se opinaba por la afirmativa, habiéndose propuesto por algunos Señores que debían revertir a la Silla Apostólica; se resolvió que respecto a que la materia era delicada y ardua, se formase dentro de quince días una Junta de Canonistas y Teólogos para que se decidiese el particular, y que lo que de allí saliese resuelto, se tuviese por Ley Fundamental sancionada en el presente plan, lo mismo que se hubiera hecho en el día de hoy.

Con lo cual se concluyó la Sanción y lo firmaron con S.E. y los demás componentes de que certifico, como secretario nombrado para este acto por toda la Corporación.

José María Vázquez de Noboa, Francisco Chica, Dr. Juan Aguilar Cubillús, Maestro Fray Alejandro Rodríguez, Dr. Miguel Custodio Veintimilla, Felipe Serrano, José de Carderas, José María Borrero y Baca, Dr. Joaquín Salazar, Juan Orozco y Guerrero, Bernardino de Sisniegas, Manuel Ramírez, Dr. Miguel Rodríguez, Fernando Francisco Cueto Bustamante, José Ochoa y Serrano, Juan Antonio Aguilar, Miguel Malo, Juan Contreras, José de la Vega, Pedro López Argudo, Bonifacio Ramírez, José Serrano, Juan Ignacio Gómez de Arce, Mariano de Mora, Juan Batista Girón y Sánchez, José Macucha Cardoso, Antonio Moreno, Manuel Ullauri y Quevedo, Juan Jaramillo, Manuel Guerrero, Francisco Illescas, Santiago Arias, Juan Crisóstomo Zhunio, Felipe Antonio Tello de la Chica, José Veintimilla, León de la Piedra.

GLOSARIO

| | |
|------------------------|---|
| <i>Alcabala</i> | Impuesto sobre las ventas. |
| <i>Alcalde</i> | Palabra de origen árabe (<i>cahed</i> = juez), que designa a la vez al alcalde y al juez ordinario. |
| <i>Arbitrios</i> | Impuestos municipales. |
| <i>Asentista</i> | Adjudicatario al que el Estado delegaba ciertas funciones públicas, como por ejemplo la percepción de impuestos. |
| <i>Asiento</i> | Ciudad que carecía de municipalidad. |
| <i>Audiencia</i> | Tribunal que también ejercía un control sobre la administración local. Designa igualmente la circunscripción dependiente de dicho tribunal. |
| <i>Ayllu</i> | Quechua. Grupo étnico endógamo definido por su territorio, sus ancestros y sus creencias. |
| <i>Ayuntamiento</i> | Consejo municipal compuesto por varios administradores (<i>regidores</i>), de número variable de acuerdo con la importancia de la ciudad, y por uno o dos alcaldes. |
| <i>Baldíos</i> | Tierras incultas pertenecientes a la Corona. |
| <i>Barrio</i> | Barrio urbano, por lo general correspondiente a la parroquia. |
| <i>Cabildo</i> | Había dos, el eclesiástico, correspondiente al capítulo de la catedral, y el laico, la municipalidad, que comprendía regidores —que normalmente compraban sus cargos o se les designaba por cooptación— y dos alcaldes —designados por los regidores a comienzos de año— que presidían el consejo. Entre los <i>cabildos</i> laicos estaban también los <i>cabildos de indios</i> . |
| <i>Cabildo abierto</i> | Asamblea de todos los vecinos de la ciudad, que se reunía en tiempos de crisis. |
| <i>Cacicazgo</i> | Designa a la vez el cargo y los dominios del cacique; descendiente de la aristocracia inca reconocido por la Corona española. |
| <i>Caudillo</i> | Conductor de hombres y jefe de una facción política. |
| <i>Censos</i> | Rentas perpetuas (entre el 3% y el 5%) que gravaban a numerosas propiedades. |

| | |
|----------------------------------|--|
| <i>Común de indios</i> | Los miembros de la comunidad india que no eran ni autoridades ni notables. |
| <i>Concierto</i> | Indio vinculado a una unidad productiva por las deudas contraídas con el propietario a cambio de bienes. |
| <i>Concertaje</i> | Relación de producción entre el <i>concierto</i> y el propietario de una unidad productiva. |
| <i>Corregidor</i> | Magistrado territorial, nombrado por el virrey, que ejercía la jurisdicción civil y penal sobre un distrito determinado; percibía los tributos indios y presidía las sesiones del consejo municipal de la ciudad. |
| <i>Corregimiento</i> | División administrativa correspondiente a la provincia dirigida por un <i>corregidor</i> , que incluía por lo general una ciudad y los pueblos de alrededor. |
| <i>Ejido</i> | Terrenos comunales de la ciudad. |
| <i>Estancia</i> | Puede designar una explotación para la cría de ganado, pero en los Andes designa sobre todo una subdivisión de la comunidad india, una aldea perteneciente a un <i>ayllu</i> . |
| <i>Forastero</i> | Designa al indio establecido en una comunidad que no es la suya, y que por ello no dispone de tierra. En la práctica, dicho estatuto parece más impreciso. |
| <i>Fuero</i> | Privilegio que permitía a ciertas corporaciones recurrir a sus propios tribunales especiales. |
| <i>Gremio</i> | Guilda, oficio. |
| <i>Hacienda</i> | Designa a la vez un fundo y un sistema de producción que combina diversos tipos de movilización de mano de obra y explota por lo general diversos estratos ecológicos. |
| <i>Hidalguía</i> | El hecho de ser <i>hidalgo</i> , miembro de la pequeña nobleza no titulada, sin fortuna, pero cierta de su «pureza de sangre». |
| <i>Huasipungo</i> | Parcela de tierra que el propietario de una hacienda daba al campesino a cambio de su trabajo. |
| <i>Juntas</i> | Instituciones representativas de las ciudades, de origen medieval. |
| <i>Juez Pedáneo</i> | Juez de paz con jurisdicción limitada a una o dos ciudades. |
| <i>Llactayo</i> | Quechua. Sinónimo de <i>originario</i> , vale decir, el indio que vive en la comunidad en que nació. |
| <i>Libro de rayas y socorros</i> | Registro de la hacienda donde el propietario anotaba el nombre del trabajador y el valor de los productos tomados en relación a los días de trabajo efectuados. |
| <i>Mita</i> | Quechua. Prestación personal de origen inca, recuperada y utilizada por la administración colonial, en particular para el servicio de las minas de plata de Potosí. En la Audiencia de Quito la utilizaban los hacendados. El indio que hacía la prestación era un <i>mitayo</i> . |
| <i>Obraje</i> | Taller textil de la sierra, cuya producción se añade a los recursos sacados de la hacienda. Un <i>obrajero</i> es propietario de obrajes. |

| | |
|------------------------|---|
| <i>Parcialidad</i> | Parte de una comunidad india. |
| <i>Peón</i> | Jornalero, mano de obra agrícola. |
| <i>Peso</i> | Unidad monetaria, divisible en 8 <i>reales</i> . |
| <i>Principales</i> | Notables de la comunidad. |
| <i>Pronunciamiento</i> | Acto por el cual, en el siglo XIX, se declaraba la insurrección contra el gobierno. |
| <i>Pueblo</i> | Designa a la vez a la comunidad humana y su territorio. |
| <i>Real Hacienda</i> | Conjunto de bienes que constituían la riqueza del Estado. |
| <i>Regidores</i> | Miembros de la municipalidad que ejercen funciones tendientes a regular la vida urbana, en especial su dimensión económica. |
| <i>Repartimiento</i> | Venta forzada a los indios de mercancías procedentes de la metrópoli. |
| <i>Situado</i> | Parte de los ingresos de una provincia utilizada para financiar las fortificaciones de los puertos. |
| <i>Socorros</i> | Entrega colectiva de productos de primera necesidad a los <i>conciertos</i> de una hacienda. |
| <i>Suelto</i> | Término utilizado para designar al indio libre del <i>concierto</i> . |
| <i>Tributo</i> | Capitación establecida tras la conquista en señal de vasallaje y que, en consecuencia, sólo los indios pagaban. Según las regiones y el estatuto, el monto del tributo, versado en dos veces, en San Juan y San Miguel, varía de 3 a 20 pesos al año. |
| <i>Vecino</i> | Miembro de un burgo o de una ciudad, provisto con derechos de burguesía. |
| <i>Visitador</i> | Juez e inspector nombrado por el Consejo de Indias, dotado de amplios poderes. |
| <i>Vista de ojo</i> | Inspección para verificar y limitar los confines de las tierras. |
| <i>Zambo</i> | Mezcla de negro e indio. |

FUENTES

FUENTES MANUSCRITAS

Archivo del Banco Central del Ecuador

Fondo Jijón y Caamaño, Manuscritos (doc. 3/12, 3/15, 3118, 5118, 619, 8/97, 32/148, 32/150, 32/109, 32/153, 32/166).

Archivo del Congreso, Quito

Real Audiencia de Quito caja 1 (doc. 7-380, 7-406); caja 8 (doc. 5-198, 5-226) caja 9 (doc. 6310, 6-331).
Actas, 1830

Archivo de las Cortes, Madrid

Serie General (leg. 22, doc. 19; leg. 28, doc. 1; leg. 29, doc. 1).

Archivo General de las Indias, Sevilla

Estado (leg. 72, n. 64; leg. 74, n. 74), Indiferente General (leg. 1524), Lima (leg. 475), Quito (leg. 19, 219, 235, 256, 257, 258, 262, 269, 275, 276, 388, 394).

Archivo General de la Nación, Bogotá

Archivo Anexo, Historia (tomo IV, V, VI B, VIII A); República, Congreso (leg. 26); República, Historia (tomo V, vol. 1-2).

Archivo Histórico del Guayas, Guayaquil

Escribanías públicas/Juicios (doc. 855, 1208, 2751, 6199).

Archivo Histórico Municipal, Cuenca

Actas del Cabildo (1810-1814, 1821-1825).

Archivo Histórico Municipal, Quito

Libros de Cabildo de la Ciudad de Quito (1777-1781, 1787-1791, 1797-1801, 1808-1817, 1809-1814, 1815-1817, 1818-1819, 1821-1826); Misceláneas (tomo I, II, III, IV, V, VII, IX, XXII, « Electores 1822 »); Oficios, solicitudes y comunicaciones (1800-1815, 2 tomos); Varios cuentas y reclamos de tierra (1816-1820, 1821-1822).

Archivo Histórico Nacional, sección Azuay, Cuenca

Juicios (doc. 28.136, 32.065, 32.216, 44.838).

Archivo Histórico Nacional, Quito

Cacicazgo (caja 1); Conocimientos (caja 7); Corte Superior (caja 6, 7); Criminales (caja 213, 214, 215, 264); Fondo Especial (caja 39, 68, 85, 190, 191, 196, 201, 204, 205, 231, 236, 237, 238, 242, 245, 246, 247, 249, 250, 254, 256, 257, 258, 260, 262, 263); Gobierno (caja 62, 63, 64, 65, 67, 70, 71, 73, 76, 78, 134); Indígenas (caja 64, 110, 123, 129, 143, 151, 159, 161, 162, 163, 171, 172, 173, 191); Milicias (caja 7); Notaría Primera (caja 313); Oficios (caja 115, 116, 122); Tributos (caja 21, 25, 27).

FUENTES IMPRESAS

Biblioteca Jijón y Caamaño Banco Central del Ecuador, Quito

Impresos (1821-1845; 1846-1850).

Actas de debates parlamentarios

«Acta de la Independencia celebrada el 10 de Agosto de 1809», *Gaceta Municipal*, n.º 31, Quito, 1930, pp. 43-47.

«Acta de Independencia de Alausí», *El Diario*, n.º 377, Guayaquil, 13/11/1929.

«Acta de Independencia de Zaruma», *El Diario*, n.º 390, Guayaquil, 26/11/1929.

«Actas de la Convención Nacional del Ecuador, año de 1835», Quito, 1891.

«Actas del primer congreso constituyente del Ecuador» [1830], Quito, 1893.

«Actas de las elecciones de diputados del plan de gobierno de la provincia libre e independiente de Cuenca», *Revista del Archivo Nacional de Historia*, sección del Azuay, n.º 1, Cuenca, 1979, pp. 153-193.

Congreso de Cúcuta. Libro de Actas [1821], Bogotá, 1923.

Constitución de la República de Cuenca en 1820, Municipio de Cuenca, Cuenca, 1915.

Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias, 9 vol., Madrid, 1872.

«Documentos de la independencia», *Revista del Archivo Histórico del Guayas*, n.º 2, Guayaquil, 1972, pp. 71-101.

Jijón y Caamaño, J. (dir.), *Documentos para la Historia*, Quito, 1922.

Mora, T.: «Independencia de Zaruma», *El Diario*, n.º 390, Guayaquil, 26/11/1929.

Proyecto de constitución política presentado a las Cortes generales y extraordinarias por su comisión de Constitución, Cádiz, 1811.

Colecciones de documentos

CASTRO, A. de: *Complementos de las sesiones verificadas en la isla de León y en Cádiz. Extractos de las discusiones, datos, noticias, documentos y discursos publicados en periódicos y folletos de la época*, 2 tomos, Madrid, 1913.

CHIRIBOGA, G. (dir.): *Colección de oficios y documentos dirigidos por las autoridades del departamento de Quito al ayuntamiento de la ciudad 1823-1826*, Quito, 1972.

Colección de los decretos y órdenes que han expedido las Cortes ordinarias desde 25 de septiembre de 1813 hasta 11 de mayo de 1814, t. V, Madrid, 1822.

Colección de Leyes dadas por el Congreso Constitucional de la República de Colombia en los años 1823-1824, Bogotá, 1926.

Colección de Leyes dadas por el Congreso Constitucional de la República de Colombia en las sesiones de 1825-1826, Bogotá, 1926.

FREILE-GRANIZO, J. (dir.): «Leyes indígenas. Compilación». *Sarance*, n.º 19, Otavalo, 1994.

KONETZKE, R.: *Colección de documentos para la historia de la formación social de hispanoamérica, 1493-1810*, Madrid, 1953.

NOBOA, A. (dir.): *Recopilación de las Leyes del Ecuador*, 3 vol., Quito-Guayaquil, 1898-1901.

PONCE LEIVA, P. (dir.): *Relaciones histórico-geográficas de la Audiencia de Quito siglos XVI-XIX*, 2 vol., Madrid, 1992.

PONCE RIBADENEIRA, A.: *Quito, 1809-1812, según los documentos del Archivo Nacional de Madrid*, Madrid, 1960.

Recopilación de leyes de los Reinos de las Indias [1681], 4 vol., Madrid, 1943.

RESTREPO, J. M. (dir.): *Documentos importantes de Nueva Granada, Venezuela y Colombia*, 2 vol., Bogotá, 1970.

ROMERO J. L. y L. A. (dir.): *Pensamiento político de la emancipación*, 2 vol., Barcelona, 1985.

Correspondencias y memorias

BOLÍVAR, S.: *Discursos, proclamas y epistolario político*, Madrid, 1981.

– *Correspondencia del libertador con el general Juan José Flores, 1825-1830*, Quito, 1977.

– *Obras completas*, 3 t., Caracas, 1950.

CALDAS, J. F. de: *Cartas de Caldas*, Bogotá, 1917.

CORTÁZAR, R.: *Correspondencia dirigida al general Francisco de Paula Santander*, 14 vol., Bogotá, 1964-1970.

- O'LEARY, S. B. (dir.): *Memorias del General O'Leary*, 28 vol., Caracas, 1879.
 OLMEDO, J. J. de: *Epistolario*, Puebla, 1960.
 VILLAMIL, G.: *Reseña de los acontecimientos políticos y militares de la Provincia de Guayaquil desde 1813 hasta 1824*, Guayaquil, 1937.

Obras

- ARGÜELLES, A.: *Examen histórico de la reforma constitucional de 1812*, 2 vol., Londres, 1835.
 BOLINGBROKE, H. S. J.: *A Dissertation upon Parties to the Right Honorable Sir Robert Walpole* [1735], en N.º Matteucci (dir.), *Antología del Costituzionalisti inglese*, Bologne, 1962, pp. 160-165.
 CAMPILLO Y COSÍO, J. del: *Nuevo sistema de gobierno económico para América* [1789], Mérida, 1971.
 CEVALLOS, P. F.: *Resumen de la Historia del Ecuador* [Lima, 1870], Ambato, 1973.
 ESPEJO, E.: «Defensa de los curas de Riobamba», *Obras Escogidas*, Quito, 1912-23, 3 vol.
 GARCÍA MÁRQUEZ, G.: *El general en su laberinto*, Bogotá, 1989.
 GÓNZALEZ SUÁREZ, F.: *Historia General de la República del Ecuador* [1892-1894], Quito, 1971.
 HAMILTON, A.; JAY, J.; MADISON, J.: *The Federalist* [1788], París, 1997.
 HASSAUREK, F.: *Fouryears among the ecuadorians, 1861-1865*, Carbondale, 1967.
 HUMBOLDT, A. de: *Voyage de Humboldt et Bonpland, première partie, relation historique*, t. I, París, 1814.
 JUAN, J. Y ULLOA, A. de: *Noticias Secretas de América* [1747], París, 1826.
 JOVELLANOS, G. M. de: *Obras*, Biblioteca de Autores Españoles, Madrid, 1951-6.
 MARTÍNEZ MARINA, F.: *Discurso sobre el origen de la monarquía y sobre la naturaleza del gobierno español* [1813], Madrid, 1957.
 MIER, S. T. de: *Historia de la revolución de Nueva España antiguamente Anáhuac*, [1811-16], 2 vol., México, 1922.
 MONTESQUIEU, C.: *Esprit des lois* [1748], en *Oeuvres complètes*, París, 1949.
 PUFENDORF, S.: *De Officio Hominis et Civis*, trad. française par Jean Barbeyrac, Trevoux, 1747.
 – *De Jure Naturae et Gentium*, trad. française par Jean Barbeyrac, Amsterdam, 1712.
 ROCAFUERTE, V.: *Escritos*, 17 vol., Quito, 1947.
 SARMIENTO, D. F.: *Civilización y Barbarie. Vida de Juan Facondo Quiroga* [1845], New York, 1961.
 SIEYÈS, E.: *Qu'est-ce que le Tiers Etat?* [1789], en *Ecrits politiques*, París, 1985.
 SÓLORZANO Y PEIRERA, J.: *Política Indiana* [1647], 5 vol., Madrid, 1972.
 STEVENSON, W. B.: *Narración histórica y descripción de veinte años de residencia en Sudamérica* [1826], Quito, 1994.

- TOCQUEVILLE, A. de: *De la démocratie en Amérique* [1835], París, 1986.
 UZTÁRIZ, J. de: *Theorica y Pratica del Comercio y Marina*, Madrid, 1724.
 VELASCO, J.: *Historia del Reino de Quito en la América Meridional* [1789], Quito, 1977, 3 vol.
 WARD, B.: *Proyecto Económico* [1762], Madrid, 1979.

Folletos

- BORJA, L. F.: «La jura en Quito de la Constitución de Cádiz», *Gaceta Municipal*, n.º 77, Quito, 1934.
 MÁRQUEZ, E.: *El patriota indígena Manuel y Castillo Paucar de la parroquia de Sidcay 1822*, Cuenca, 1923.
 RODRÍGUEZ DE QUIROGA, M. de: «Alegato de Quiroga presentado en el primer juicio iniciado contra los próceres en febrero de 1809», *Memorias de la academia Ecuatoriana correspondiente a la Real Española*, núm. extraordinario, Quito, 1922, pp. 62100.
 – «Alegato presentado por el doctor don Manuel Rodríguez de Quiroga, abogado de la Real Audiencia de Quito, para desvirtuar las inculpaciones que le hace el abogado fiscal, don Tomás Arechaga, en los sucesos revolucionarios del 10 de agosto de 1809», *Boletín del Archivo Nacional de Historia*, n.º 9-10, Quito, 1959, pp. 52-83.
 VALDIVIESO, G. de: «Opinión de un distinguido ecuatoriano acerca de la situación en que se encontraba el Departamento del Ecuador en 1830», *Gaceta Municipal*, n.º 32, año XV, Quito, 1930, pp. 118-120.
 VERDAD Y RAMOS, F.: «Memoria Póstuma» [1808], en José Luis y Luis Alberto Romero (dir.), *Pensamiento político de la emancipación*, vol. I, Barcelona, 1985, pp. 89-94.
 VILLALENGUA, J. J.: «Relación exacta y circunstanciada de todos los empleos políticos, de Real Hacienda y militares que hay en la ciudad de Quito y toda su provincia, con división de los Gobiernos. Corregimientos y Tenencias que hay en los lugares de su distrito» [1790], *Boletín del Archivo Nacional de Historia*, vol. 7-8, año V, 1959.

Periódicos

- El Colombiano del Guayas*, Guayaquil, 1828-1830.
El Conciliador del Azuay, Cuenca, 1835.
El Patriota de Guayaquil, Guayaquil, 1821-1827.
El quiteño libre, Quito, 1833.
Gaceta de Colombia, Bogotá, 1822-1830.
Gaceta de Quito, Quito, 1829-1830.
Gaceta del Ecuador, Quito, 1839-1845.

FUENTES SECUNDARIAS

- AALATRI, P.: *Parlamenti e lotta politica nella Francia del Settecento*, Bari, 1977.
- ALBÁN GÓMEZ, E.: «Evolución del sistema electoral ecuatoriano», en *El proceso electoral ecuatoriano*, Quito, 1989, pp. 47-62.
- ALBÓRNOZ, O.: *Las luchas indígenas en el Ecuador*, Guayaquil, 1976.
- ALCHON, S. A.: *Native Society and Disease in Colonial Ecuador*, Cambridge, 1991.
- ANDERSON, M. S.: *War and Society in Europe of the Old Regime, 1618-1789*, Leicester, 1988.
- ANDRIEN, K.: «Economic Crisis, Taxes and Quito Insurrection of 1765», *Past and Present*, n.º 129, 1990, pp. 104-131.
- ANNINO, A.: «Ciudadanía versus gobernabilidad republicana en México. Los orígenes de un dilema», en H. Sabato (dir.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América latina*, México, 1999, pp. 62-93.
- «El primer constitucionalismo mexicano, 1810-1830», en M. Carmagnani, A. Hernández Chavez, R. Romano (dir.), *Para una historia de América III. Los nudos (2)*, México, 1999, pp. 140-189.
- «Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos», en A. Annino (dir.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Buenos Aires, 1995, pp. 177-226.
- «Soberanías en lucha», en A. Annino, L. Castro Leiva, F.-X. Guerra, *De los Imperios a las Naciones: Iberoamérica*, Saragossa, 1994, pp. 229-253.
- «I paradossi occulti del V centenario. Note gerbiane per una *verfassung* ispanoamericana», *Quaderni Storici*, n.º 81, Bologna, 1992, pp. 727-763.
- «Pratiche creole e liberalismo nella crisi dello spazio urbano coloniale. II, 29 Novembre 1812 a Città del Messico», *Quaderni Storici*, n.º 69, Bologne, 1988, pp. 727-761.
- ARCHER, C.: «The army of New Spain and the wars of Independence, 1790-1821», *Hispanic American Historical Review*, 61 (4), 1981, pp. 705-714.
- ARMELLADA, C. de: *La causa indígena americana en las Cortes de Cádiz*, Madrid, 1959.
- ASSADOURIAN, S. C.: *El sistema de la economía colonial. Mercado interno, regiones y espacio económico*, Lima, 1981.
- ASTUTO, P.: *Eugenio Espejo. Reformador ecuatoriano de la Ilustración, 1747-1795*, México, 1969.
- AYALA MORA, E.: «El municipio en el siglo XIX», *Procesos*, n.º 1, Quito, 1991, pp. 69-86.
- *Lucha política y origen de los partidos en Ecuador*, Quito, 1978.
- BARBEY, J.: «Genèse et consécration de Lois fondamentales», *Droits: revue française de théorie juridique*, III, 1986, pp. 75-86.
- BARBIER, J. A.: *Reform and Politics in Bourbon Chile, 1755-1796*, Ottawa, 1980.
- BARRERA, I.: «Los papeles de un prócer. Documentos relacionados con el prócer José Manuel Rodríguez de Quiroga», *Boletín de la Academia Nacional de Historia*, n.º 77, Quito, 1951, pp. 108-119.

- BAUDOT, G.: *La corona y la fundación de los reinos americanos*, Madrid, 1992.
- BAYLE, C.: *Los cabildos seculares en la América Española*, Madrid, 1952.
- BELLINGERI, M.: (dir.) *Dinámicas del antiguo régimen y orden constitucional. Representación, justicia y administración en Iberoamérica, siglos XVIII-XIX*, Turín, 2000.
- «Las ambigüedades del voto en Yucatán Representación y gobierno en una formación interétnica, 1812-1829», en A. Annino (dir.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Buenos Aires, 1995, pp. 227-290.
- BEERMAN, E.: «Eugenio Espejo y la Sociedad Económica de Amigos del País de Quito», en Jorge Núñez Sánchez (dir.), *Eugenio Espejo y el pensamiento precursor de la Independencia*, Quito, 1992, pp. 11-27.
- BERRUEZO, M. T.: *La participación americana en las Cortes de Cádiz, 1810-1814*, Madrid, 1986.
- BIAGINI, E.: «Rappresentanza virtuale e democrazia di massa: i paradossi della Gran Bretagna vittoriana», *Quaderni Storici*, n.º 69, 1988, pp. 809-838.
- BLANCO, L.: «Note sulla più recente storiografia in tema di "Stato moderno"», *Storia, Amministrazione, Costituzione*, n.º 2, Bologne, 1994, pp. 259-297.
- *Stato e funzionari nella Francia del Settecento: gli "ingénieurs des ponts et chaussées"*, Bologne, 1991.
- BONILLA, Heraclio (dir.): *Los Andes en la Encrucijada. Indios, comunidades y Estados en el siglo XIX*, Quito, 1991.
- BORCHART, C. y Moreno Yáñez, S.: «La historia socioeconómica ecuatoriana del siglo XVIII: análisis y tendencias», *Revista de Indias*, 49, 1989, pp. 379-409.
- BORJA y BORJA, R.: *La constitución quiteña de 1812*, Quito, 1962.
- BOTTÀ, G.: «Il modello americano», en V. I. Comparato (dir.), *Modelli nella storia del pensiero politico*, vol. II, Florence, 1989, pp. 67-73.
- BRADING, D.: *The First America. The Spanish Monarchy, Creole Patriots and the Liberal State. 1492-1867*, Cambridge, 1991.
- *Miners and Merchants in Bourbon Mexico, 1763-1810*, Cambridge, 1971.
- BRENOT, A. M.: *Pouvoir et profits au Pérou colonial au XVIII^e siècle: gouverneurs, clientèles et ventes forcées*, Paris, 1989.
- BROMLEY, R. D. F.: «Urban-rural demographic contrasts in Highland Ecuador: town recession in a period of catastrophe, 1778-1841», *Journal of Historical Geography*, n.º 5, 1979, pp. 281-295.
- *Urban Growth and Decline in the Central Sierra of Ecuador, 1698-1840*, Ph. D., University of Wales, 1977.
- BURGA, M.: «Élites regionales y autoridades tradicionales», en *Mundo Andino y Región*, Lima, 1984.
- BURGOS GUEVARA, H.: *El Guamán, el Puma y el Amaru. Formación estructural del gobierno indígena en Ecuador*, Quito, 1995.
- BURKHOLDER, M. A. y Chandler, D. S.: *From Impotence to Authority; the Spanish Crown and the American Audiencias, 1687-1808*, Columbia, 1977.
- BÜSCHGES, C.: «Nobleza y estructura estamental entre concepto y realidad social. El caso de la ciudad de Quito y su región 1765-1810», *Jahrbuch für von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas*, n.º 33, 66-186.

- BUSHNELL, D.: *The Santander Regime in Gran Colombia*. Westport, 1970.
- CAILLAVET, C. y MINCHOM, M.: «Le Métis Imaginaire; idéaux classificatoires et stratégies socio-raciales en Amérique Latine, XVI^e-XX^e siècle», *L'Homme*, 122-124, XXXII, 1992, pp. 115-132.
- CARINI, C. (a cura di): *La rappresentanza tra due rivoluzioni (1789-1848)*, Florence, 1991.
- CARMAGNANI, M. (dir.): *Constitucionalismo y orden liberal, 1850-1920*, Turin, 2000.
- CARRERA DAMAS, G.: *Boves. Aspectos socio-económicos de su acción histórica*, Caracas, 1968.
- CASTILLO MELÉNDEZ, F.; FIGALLO PÉREZ, L. J.; SERREA CONTRERAS, R. ed.: *Las Cortes de Cádiz y la imagen de América*, Cádiz, 1994.
- CASTRO, C. de: *La revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid, 1981.
- CENTENO, M. A.: *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*, University Park, Pennsylvania State University Press, 2002.
- CHACÓN, J.; Mora, D.; Soto, P. (a cura di): *Historia de la gobernación de Cuenca 1777-1820. Estudio económico y social*, Cuenca, 1993.
- CHAYANOV, A. V.: *The Theory of Peasant Economy*, Hornewood, Illinois, 1986.
- CHIARAMONTE, J. C.: *Ciudades, provincias, Estados: Orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*, Buenos Aires, 1997.
- «Vieja y Nueva Representación: los procesos electorales en Buenos Aires, 1810-1820», Antonio Annino coord., *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Buenos Aires, 1995, pp. 19-63.
- «El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX», en Marcello Carmagnani (dir.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, México, 1993.
- CHIARAMONTI, G.: *Suffragio e rappresentanza nel Perú dell'800. Gli itinerari della sovranità (1808-1860)*, Turin, 2003.
- CHIRIBOGA, M.: «Las fuerzas del poder en 1830», *Cultura*, n.º 6, Quito, 1980.
- COLMENARES, G.: «La hacienda en la sierra norte del Ecuador: fundamentos económicos y sociales de una diferenciación nacional», *Procesos*, n.º 2, Quito, 1992.
- CONTI, V.: «El modelo político holandés en Italia durante la primera mitad del seicento», en V. I. Comparato ed., *Modelli nella storia del pensiero politico*, Florence, 1987, pp. 145-162.
- CORDERO PALACIOS, O.: *Crónicas documentadas para la historia de Cuenca*, 2 vol., Cuenca, 1920.
- COSTALES, P. y A.: *Los Señoríos del norte andino del Reino de Quito*, Quito, 1993.
- COTIER, J.: *Estado y nación en Perú*, Lima, 1978.
- DAVIS, R. P.: *Ecuador under Gran Colombia, 1820-1830: Regionalism, Localism and Legitimacy in the emergence of the Andean Republic*. Ph. D., University of Arizona, 1983.
- DEAS, M.: «The Man on Foot: Conscriptio and the Nation-State in Nineteenth Century Latin America», en James Dunkerley (dir.), *Studies in the Formation of Nation-State in Latin America*, Londres. 2002, pp. 77-93.

- DELER, J. P.: *Ecuador. Del espacio al estado nacional*, Quito, 1987.
- DELER, J. P. y SAINT-GEOURS, Y.: «La negociación Quito-Guayaquil», en A. Annino, M. Carmagnani, etc. (dir.), *América Latina: dallo stato coloniale allo stato nazione 1750-1940*, Milan, 1987, pp. 43-66.
- DEMÉLAS, M. D.: *L'invention politique. Bolivie, Equateur, Pérou au XIX siècle*, Paris, 1992.
- «Las primeras elecciones en los pueblos andinos 1813-1814», en Antonio Annino coord., *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Buenos Aires, 1995, pp. 291-313.
- «Le pronunciamiento, genèse d'une pratique», en M. Bertrand, N. Laurant y M. Taillerey (dir.), *Violence et pouvoir politique*, Toulouse, 1996, pp. 73-92.
- DEMÉLAS, M. D. y SAINT-GEOURS, Y.: *Jerusalem y Babilonia: religión y política en el Ecuador, 1780-1880*, Quito, 1988.
- DESTRUGE, C.: *Historia de la revolución de Octubre y campaña libertadora*, Guayaquil, 1920.
- DOMÍNGUEZ ORTIZ, A.: *Carlos III y la España de la Ilustración*, Madrid, 1988.
- *Sociedad y Estado en el siglo XVIII español*, Madrid, 1976.
- DUNBAIN, J. P. D.: «Le riforme elettorali e le loro conseguenze nel Regno Unito, 1865-1895», en P. Pombeni (dir.), *La trasformazione politica nell'Europa liberale*, Bologne, 1986.
- DUEÑAS DE ANHAIZER, C.: *Soberanías e Insurrección en Manabí*, Quito 1991.
- EMMANUELLI, F. X.: *Un mythe de l'absolutisme bourbonien: L'intendance du milieu du XVI^e siècle à la fin du XVIII^e siècle*, Aix en Provence, 1981.
- FAVRE, H.: «Relaciones sociales y procesos culturales; los fenómenos de indianización en Huancavelica durante los siglos XIX y XX», en J. P. Deler e Y. Saint-Geours (dir.), *Estado y naciones en los Andes. Hacia una historia comparativa: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*, Lima, 1986, vol. I, pp. 153-169.
- FIORAVANTI, M.: *Stato e costituzione. Materiali per una storia delle dottrine costituzionali*, Turin, 1993.
- *Appunti di storia delle costituzioni moderne. I. La libertà: presupposti culturali e modelli storici*, Turin, 1991.
- FISHER, J.: *El Perú borbónico 1750-1824*, Lima, 2000.
- «The Effects of Comercio Libre on the Economies of New Granada and Peru: a comparison», en J. Fisher, A. J. Kuethe et A. McFarlane (dir.), *Reform and Insurrection in Bourbon Peru and New Granada*, Londres, 1990, pp. 147-163.
- *Commercial relations between Spain and Spanish America in the era of free trade, 1778-1796*, Liverpool, 1985.
- *Gobierno y Sociedad en el Perú colonial: el régimen de las Intendencias, 1784-1814*, Lima, 1981.
- *Minas y mineros en el Perú colonial, 1776-1824*, Lima, 1977.
- FLORES GALINDO, A.: *Buscando un Inca: Identidad y Utopía en los Andes*, La Havane, 1986.

- FLORES Y CAAMAÑO, A.: *Mejía en Cádiz. Precursor y combatiente de la libertad*, 2 vol., Quito, 1993.
- FOWLER, W.: *Mexico in the Age of Proposals, 1821-1853*, Westport, 1998.
- FUENTEALBA, G.: «La sociedad indígena en las primeras décadas de la república: continuidades coloniales y cambios republicanos», en Enrique Ayala Mora (dir.), *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 8, Quito, 1990, pp. 45-77.
- FURET, F. y DAUMARD, A.: *Structures et relations sociales à Paris au XVIII^e siècle*, Paris, 1961.
- GALLEGO, J. A.: *Quince revoluciones y algunas cosas más*, Madrid, 1992.
– *Historia general de la gente poco importante*, Madrid, 1991.
- GALLEGO ANABITARTE, A.: «España 1812: Cádiz, Estado unitario, en perspectiva histórica», en M. Artola (dir.), *Las Cortes de Cádiz*, Madrid, 1991.
- GARAVAGLIA, J. C.: *Poder, conflicto y relaciones sociales. El Río de la Plata, XVIII-XIX*, Rosario, 1999.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Turgot y los orígenes del municipalismo moderno», *Revolución francesa y administración contemporánea*, Madrid, 1981.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J.: *El origen del municipio constitucional*, Madrid, 1983.
- GARCÍA-GALLO, A.: *Los orígenes españoles de las instituciones americanas. Estudio de derecho indiano*, Madrid, 1987.
– *Manual de Historia del Derecho Español*, 2 vol., Madrid, 1959.
- GARCÍA LAGAURDIA, J. M.: *Centroamérica en las Cortes de Cádiz*, México, 1994.
- GARRIDO, M.: *Reclamos y representaciones. Variaciones sobre la política en el Nuevo Reino de Granada*, Bogotá, 1993.
- GARRIGOU, A.: *Le vote et la vertu. Comment les Français sont devenus électeurs*, Paris, 1992.
- GERBI, A.: *La disputa del Nuevo Mundo*, Milán-Nápoles, 1955.
- GELLNER, E.: *Nations and Nationalism*, Oxford, 1983.
- GROSSI, P.: *L'ordine giuridico medievale*, Milan, 1995.
- GUENIFFEY, P.: *Le nombre et la raison. La Révolution française et les élections*, Paris, 1993.
- GUERCI, L.: *Libertà degli antichi e dei moderni. Suarta, Alene e i «philosophes» nella Francia del Seicento*, Naples, 1979.
- GUERRA, F. X.: *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, Madrid, 1992.
– «La desintegración de la monarquía hispánica: Revolución de Independencia», en A. Annino, L. Castro Leiva, F.-X. Guerra (dir.), *De los Imperios a las Naciones: Iberoamérica*, Zaragoza, 1994, pp. 195-227.
- GUERRERO A.: *Curagas y tenientes políticos. La ley de la costumbre y la ley del Estado. Otavalo 1830-1875*, Quito, 1990.
- GUERRERO, A. y QUINTERO, R.: «La transición colonial y el rol del Estado en la Real Audiencia de Quito», *Revista de Ciencias Sociales*, vol. I, n.º 2, Quito, 1977.
- HALE, J. R.: *War and Society in Renaissance Europe, 1450-1620*, Leicester, 1985.

- HALPERÍN DONGHI, T.: *Reforma y disolución de los imperios ibéricos, 1750-1850*, Madrid, 1985.
- HAMERLY, M. T.: *Historia social y económica de la antigua provincia de Guayaquil, 1763-1842*, Quito, 1987.
- HAMNETT, B. R.: *La política española en una época revolucionaria, 1790-1820*, México, 1985.
– *Politics and Trade in Southern Mexico, 1750-1821*, Cambridge, 1971.
- HERNÁNDEZ CHÁVEZ, A.: «La guardia nacional y la movilización política de los pueblos», en Jaime Rodríguez ed., *Patterns of contention in Mexican History*, Wilmington, Delaware, 1992.
- HERZOG, T.: *La administración como un fenómeno social: la justicia penal de la ciudad de Quito 1650-1750*, Madrid, 1995.
– *Defining Nations. Immigrants and Citizens in Early Modern Spain and Spanish America*, New Haven et Londres, 2003.
- HESPAÑA, A. M.: «Justiça e administração entre o antigo regime e a revolução», en Clavero B., Grossi P., Tomás y Valiente, F., *Hispania entre derechos propios y derechos nacionales. Atti dell'incontro di studio Firenze-Lucca 25-27 Maggio 1989*, Milan 1990, pp. 135-204.
- HINTZE, O.: *Stato e società*, Bologne, 1980.
- HOBBSBAWM, E.: *Nations and Nationalism since 1780. Programm, myth, reality*, Cambridge, 1990.
– *Primitive Rebels: studies in archaic forms of social movement, the 19th and 20th centuries*, New York, 1965.
- HOPPEN, K. T.: *Elections, Politics and Society in Ireland, 1832-1885*, Oxford, 1984.
- HUNT, L.: *Politics, Culture and Class in French Revolution*, Berkeley, 1984.
- IBARRA, C. H.: «Haciendas y concertaje al fin de la época colonial en el Ecuador. Un análisis introductorio», *Revista Andina*, 6:1, 1988, pp. 175-195.
- IZARD, M.: *El miedo de la revolución: la lucha para la libertad en Venezuela, 1777-1830*, Madrid, 1979.
- JACKSON, Robert, H. (dir.): *Liberals, the Church and Indian Peasants. Corporate Land and the Challenge of Reform in Nineteenth Century Spanish America*, Albuquerque, 1997.
- JARAMILLO URIBE, J.: «Nación y región en los orígenes del Estado Nacional en Colombia», en Inge Buisson et altri ed., *Problemas de la formación del estado y la nación en Hispanoamérica*, Cologne-Vienne, 1984.
- KANTOROWICZ, E.: *The King's two Bodies. A study in Medieval Political Theology*, Princeton, 1957.
- KEEDING, E.: *Das Zeitalter der Aufklärung in der Provinz Quito*, Köln-Wien, 1983.
- KLEIN, H.: *Haciendas y ayllus en Bolivia. La región de La Paz, siglos XVIII y XIX*, Lima, 1995.
- KÖNIG, H. J.: *En el camino hacia la Nación. Nacionalismo en el proceso de formación del Estado y de la Nación de la Nueva Granada, 1750-1856*, Bogotá, 1994.

- KÖNIG, H. J., PLATT, T., LEWIS, C. (dir.): «Estado-nación, Comunidad Indígena, Industria. Tres debates al final del Milenio», *Cuadernos de Historia Latinoamericana*, n.º 8, 2000.
- KUETHE, A. J.: *Reforma militar y sociedad en la Nueva Granada, 1773-1808*, Bogotá, 1993.
- «The Early Reforms of Charles III in New Granada», en J. Fisher, A. J. Kuethe, A. McFarlane (dir.), *Reform and Insurrection in Bourbon New Granada and Peru*, Londres, 1990, pp. 19-40.
- LAFUENTE, A. y MAZUECOS, A.: *Los caballeros del punto fijo: ciencia, política y aventura en la expedición geodésica hispanofrancesa al virreinato del Perú en el siglo XVIII*, Quito, 1992.
- LARREA, C. M.: *El barón de Carondelet, XXIX presidente de la Real Audiencia de Quito*, Quito, s.d.
- LAVALLÉ, B.: *Quito et la crise de l'alcabala 1580-1600*, Paris, 1992.
- LYNCH, J.: *Las revoluciones hispanoamericanas, 1808-1826*, Barcelona, 1989.
- *Spanish colonial administration, 1782-1810: the Intendant system in the Viceroyalty of Rio de la Plata*, Londres, 1958.
- MAFFEI, A.: *Il pensiero politico del Mably*, Turin, 1968.
- MAIGUASHCA, J. (dir.): *Historia y Región en el Ecuador 1830-1930*, Quito, 1994.
- MALAMUD, C. (dir.): *Partidos políticos y elecciones en América Latina y la Península ibérica, 1830-1930*, Madrid, 1995.
- MANNONI, S.: *Un'et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, Milan, 1995.
- MANNORI, L. (dir.): *Comunità e poteri centrali negli antichi stati italiani*, Naples, 1997.
- «Giustizia e amministrazione tra antico e nuovo regime», en R. Romanelli (dir.), *Magistrati e potere nella storia europea*, Bologne, 1994, pp. 38-65.
- MANNORI, L. y SORDI, B.: *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001.
- MARAVALL, J. A.: *La cultura del Barroco. Análisis de una estructura histórica*, Barcelona, 1975.
- *Estado moderno y mentalidad social. Siglos XV a XVIII*, 2 vol., Madrid, 1972.
- *La philosophie politique espagnole au XVII^e siècle dans ses rapports avec l'esprit de la contre-réforme*, Paris, 1955.
- MARCHÁN ROMERO, C.: «Economía y sociedad durante el siglo XVIII», *Cultura*, n.º 24, Quito, 1986, pp. 55-76.
- MARCHENA FERNÁNDEZ, J.: «The social world of the military in Peru and New Granada», en J. Fisher, A. J. Kuethe, A. McFarlane (dir.), *Reform and Insurrection in Bourbon, New Granada and Peru*, Londres, 1990, pp. 54-96.
- *Oficiales y soldados en el ejército de América*, Sevilla, 1983.
- MARTÍNEZ DE CODES, R. M.: *La Iglesia católica en la América independiente, siglo XIX*, Madrid, 1992.
- MASTELLONE, S.: «Il modello politico olandese e la storiografia italiana nella prima metà del Seicento», en Guido Bentivoglio, *Relatione delle Province Unite* [1629], Florence, 1983.

- «Holland as a political model in Italy in the Seventeenth Century», *Bijdragen en Medelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden*, n.º 98, 1983, pp. 568-582.
- MATTEUCI, N.: *Lo stato moderno. Lessico e percorsi*, Bologne, 1993.
- *Organizzazione del potere e libertà. Storia del costituzionalismo moderno*, Turin, 1988.
- McFARLANE, A.: *El Reino Unido y América: la época colonial*, Madrid, 1992.
- «The rebellion of the Barrios», en J. Fisher, A. J. Kuethe y A. McFarlane (dir.), *Reform and Insurrection in Bourbon Peru and New Granada*, Londres, 1990, pp. 197-254.
- McFARLANE, A. y WIESEBRON, M. (dir.): «Violencia Social y Conflicto Civil: América Latina siglos XVIII-XIX», *Cuadernos de Historia Latinoamericana*, n.º 6, 1998.
- MIJARES, A.: *El Libertador*, Caracas, 1987.
- MILLONES, L.: «Los ganados del señor: mecanismos de poder en las comunidades andinas, siglos XVII-XIX», *América Indígena*, n.º 39, 1979, pp. 107-145.
- MILLS, N. D. y ORTIZ, G.: «Economía y sociedad en el Ecuador poscolonial, 1759-1859», *Cultura*, n.º 9, Quito, 1980, pp. 71-152.
- MINCHOM, M.: *The People of Quito, 1690-1810*, Oxford, 1994.
- «The Making of a White Province: Demographic Movement and Ethnic Transformation in the South of the Audiencia of Quito 1670-183T», *Bulletin de l'Institut français d'Études Andines*, n.º 3-4, Lima, 1983, pp. 23-39.
- MORGAN, E. S.: *Inventing the People. The Rise of Popular Sovereignty in England and in America*, New York, 1989.
- MOORE, J. P.: *The Cabildo in Peru under the Bourbons: a study in the decline and resurgence of local government in the Audiencia of Lima, 1700-1824*, Durham, 1966.
- MORELLI, F.: «La publicación y el juramento de la constitución de Cádiz en Hispanoamérica. Imágenes y valores 1812-1813», en J.-M. Schoiz y T. Herzog (dir.), *Observation and Communication: The construction of Realities in the Hispanic World*, Frankfurt, 1997, pp. 133-176.
- «Las reformas en Quito. La redistribución del poder y la consolidación de la jurisdicción municipal», *Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas*, n.º 34, 1997, pp. 183-207.
- MORENO YAÑEZ, S.: *Sublevaciones indígenas en la Audiencia de Quito desde comienzo del siglo XVIII hasta finales de la colonia*, Bonn, 106.
- MORILLO, J. I.: *El alcalde en la administración española*, Sevilla, 1977.
- MÖRNER, M.: *La corona española y los foráneos en los pueblos de Indios de América*, Stockholm, 1970.
- MORSE, R.: «A Prologomenon to Latin American Urban History», *Hispanic American Historical Review*, Août, 1972, pp. 360-394.
- MOUSNIER, R.: *La vénalité des offices sous Henry IV*, Paris, 1971.
- *Les hiérarchies sociales de 1450 à nos jours*, Paris, 1969.
- «Recherches sur la création des intendants des provinces, 1634-1648», en *Forschungen zu Staat und Verfassung. Festgabe für Fritz Hartung*, Berlin, 1958.

- MURO ROMERO, F.: «Instituciones de gobierno y sociedad en Indias, 1700-1760», *Estructuras de gobierno y agentes de administración en la América Española, siglos XVI, XVII, XVIII. IV Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Valladolid, 1984, pp. 163-231.
- «El beneficio de oficios públicos en Indias», *Anuario de Estudios Americanos*, n.º 35, 1978, pp. 1-67.
- MURRA, J.: *Formaciones económicas y políticas del mundo andino*, Lima, 1975.
- NAVARRO, J. G.: *La revolución de Quito del 10 de Agosto de 1809*, Quito, 1962.
- NÚÑEZ SÁNCHEZ, J. ed.: *Eugenio Espejo y el pensamiento precursor de la Independencia*, Quito, 1992.
- «Las luchas campesinas en la costa en el siglo XIX, Segundo encuentro de historia y realidad económica y social del Ecuador», Cuenca, 1978, pp. 277-285.
- O'GORMAN, F.: *Voters, Patrons and Parties: The Unreformed Electorate of Hanoverian England, 1734-1832*, Oxford, 1989.
- Campaign, Rituals and Cerimonies: The Social Meaning of Elections in England, 1780-1860», *Past and Present*, n.º 135, 1992, pp. 79-115.
- O'PHELAN GODOY, S.: «Por el rey, Religión y la Patria. Las juntas de gobierno de 1809 en La Paz y Quito», *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*, tomo XVII, n.º 2, 1988, pp. 61-80.
- *Un siglo de rebeliones anticoloniales. Perú y Bolivia, 1700-1783*, Cuzco, 1988.
- OBEREM, U.: «Contribución a la historia del trabajador rural en América Latina: Concierdos y huasipungueros en Ecuador», Segundo Moreno Yáñez y Udo Oberem ed., *Contribución a la etnohistoria ecuatoriana*, Otavalo, 1981, pp. 299-342.
- OCAMPO LÓPEZ, J.: «El proceso político, militar y social de la independencia», en *Nueva Historia de Colombia*, vol. II, Bogotá, 1989, pp. 9-64.
- ORTIZ ESCAMILLA, J.: *Guerra y gobierno. Los pueblos y la independencia de México*, Sevilla, 1997.
- ORTIZ DE LA TABLA, J.: *Los encomenderos de Quito, 1534-1660*, Madrid, 1993.
- «Panorama económico y social del corregimiento de Quito, 1768-1775», *Revista de Indias*, n.º 36, vol. CXV-CXLVI, Madrid, 1976.
- OTS CAPDEQUI, J. M.: *Historia del derecho español en América y del derecho indiano*, Madrid, 1967.
- OZOUF-MARIGNER, M. V.: *La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du XVIII^e siècle*, Paris, 1992.
- PADGEN, A.: *Spanish Imperialism and the Political Imagination*, Londres, 1990.
- PALADINES, C.: *Pensamiento Ilustrado Ecuatoriano*, Quito, 1981.
- PALOMEQUE, S.: «El sistema de autoridades de 'pueblos de indios' y sus transformaciones a finales del periodo colonial. El partido de Cuenca», *Memoria Americana*, n.º 6, Buenos Aires, 1996.
- Estado y comunidad en la región de Cuenca en el siglo XIV, en H. Bonilla (dir.), *Los Andes en la Encrucijada. Indios, Comunidades y Estado en el siglo XIX*, Quito, 1991, pp. 391-417.

- *Cuenca en el siglo XIX. La articulación de una región*, Quito, 1990.
- PERALTA RUIZ, Víctor: *En pos del tributo. Burocracia estatal, elite regional y comunidades indígenas en el Cuzco rural (1826-1854)*, Cuzco, 1991.
- PEREIRA DAS NEVES, G.: «Del Imperio Luso-Brasileño al Imperio del Brasil», en A. Annino, L. Castro Leiva, F.-X. Guerra, *De los Imperios a las Naciones: Iberoamérica*, Zaragoza, 1994, pp. 169-193.
- PÉREZ COLLADOS, J. M.: *Una aproximación histórica al concepto jurídico de nacionalidad*, Zaragoza, 1993.
- PÉREZ LEDESMA, M.: «Las Cortes de Cádiz y la sociedad española», en M. Arto-la ed., *Las Cortes de Cádiz*, Madrid, 1991.
- PETRACCHI, A.: *Intendenti e prefetti. L'intendente provinciale nella Francia dantico regime: 1551-1648*, Milan, 1970.
- PHELAN, J. L.: *El pueblo y el rey. La revolución comunera en Colombia, 1781*, Bogotá, 1980.
- *The Kingdom of Quito in the 17th century: Bureaucratic politics in the Spanish empire*, Madison, 1967.
- PHILLIPS, J. A.: *Electoral Behaviour in Unformed England*, Princeton, 1982.
- PIETSCHMANN, H.: «Los principios rectores de Organización Estatal en las Indias», en A. Annino, L. Castro Leiva, F.-X. Guerra, *De los Imperios a las Naciones: Iberoamérica*, Zaragoza, 1994, pp. 75-103.
- «Antecedentes españoles e hispanoamericanos de las Intendencias», *Anuario de Estudios Americanos*, n.º 60, 1983, pp. 405-420.
- «Burocracia y corrupción en la Hispanoamérica colonial: una aproximación tentativa», *Nova americana*, vol. 5, Turin, 1982, pp. 11-37.
- *Die Einführung des Intendantsystem in Neu-Spanien in Rahmen der allgemeinen Verwaltungsreform der Spanischen Monarchie in 18 Jahrhundert*, Cologne, 1972.
- PLATT, T.: *Estado boliviano y ayllu andino, tierra y tributo en el norte de Potosí*, Lima, 1982.
- POCOCK, J. G. A.: *The Machiavellian Moment. Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*, Princeton, 1975.
- POLONI-SIMARD, J.: *La mosaïque indienne. Mobilité, stratification sociale et métissage dans le corregimiento de Cuenca du XVI^e au XVIII^e siècle*, Paris, 2000.
- «Los cabildos de indios en el corregimiento de Cuenca: de su control por los caciques a la afirmación de su autonomía», en *Actas del XI Congreso Internacional de AHILA*, Liverpool, 1998, vol. I, pp. 374-384.
- PORRAS, M. E.: *La élite quileña en el cabildo*, Tesis de Maestría, FLACSO, Quito, 1987.
- *La gobernación y el obispado de Mainas en el siglo XVII y XVIII*, Tesis de Licenciatura de l'Université Catholique Pontificale de l'Équateur, Quito, 1984.
- PORTELLO, J. M.: «La historia del primer constitucionalismo español. Proyecto de investigación», *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n.º 24, 1995.

- POSADA CARBÓ, E. (dir.): *Elections before democracy: the History of Elections in Europe and Latin America*, Londres, 1996.
- PRODI, P.: *Il sacramento del potere. Il giuramento politico nella storia costituzionale dell'Occidente*, Bologne, 1992.
- QUINTERO, R.: «El carácter de la estructura institucional de representación política en el estado ecuatoriano del siglo XIX», *Segundo Encuentro de Historia y Realidad Económica y Social del Ecuador*, Cuenca, 1978, pp. 219-266.
- RAGGIO, O.: «Visto dalla periferia. Formazioni politiche di antico regime e Stato moderno», *Storia d'Europa*, vol. IV, Turin, 1995.
- RAMÓN ALONSO, J.: *Historia política del ejército español*, Madrid, 1974.
- RAMÓN VALAREZO, G.: «Los indios y la constitución del Estado nacional», en H. Bonilla (dir.), *Los Andes en la Encrucijada. Indios, Comunidades y Estado en el siglo XIX*, Quito, 1991, pp. 419-455.
- *El Poder y los Norandinos*, Quito, 1990.
- *La resistencia Andina. Cayambe, 1500-1800*, Quito, 1987.
- RAMOS PÉREZ, D.: *Entre el Plata y Bogotá. Cuatro claves de la emancipación ecuatoriana*, Madrid, 1978.
- RAPPAPORT, J.: *The Politics of Memory: Native Historical Interpretation in the Colombean Andes*, Cambridge, 1990.
- REBOLLEDO, L.: *Comunidad y resistencia. El caso de Lumbisí en la colonia*. Quito, 1992.
- RESTREPO, J. M.: *Historia de la revolución de Colombia*, Medellín, 1969.
- RODRÍGUEZ, M.: *El experimento de Cádiz en Centroamérica, 1808-1826*, México, 1984.
- ROIG, A. A.: *Humanismo en la segunda mitad del siglo XVIII*, 2 Tomos, Quito, 1983.
- ROKKAN, S.: «Dimension of State Formation and Nation-Building. A Possible Paradigm for Research on Variations within Europe», en C. Tilly (dir.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, 1975, pp. 601-638.
- ROMANELLI, R.: (ed.) *How did they become voters? The History of Franchise in Modern European Representation*, Den Hague, 1998.
- «Le regole del gioco. Note sull'impianto del sistema elettorale in Italia 1848-1895», *Quaderni Storici*, n.º 69, Bologna, 1988, pp. 685-725.
- *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Bologne, 1988.
- ROMANO, R.: «Un bilancio approssimativo», en R. Romano, M. Ganci (dir.), *Governare il Mondo. L'impero spagnolo dal XV al XIX secolo*, Palermo, 1991, pp. 475-483.
- ROSANVALION, P.: *Le sacré du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris, 1992.
- SABATO, H. (dir.): *Ciudadanía política y formación de las naciones*, Buenos Aires, 1999.
- SAIGNES, T.: «De la borrachera al retrato: los caciques andinos entre dos legitimidades en Charcas», *Revista Andina*, año 5, n.º 1, Cuzco, 1987, pp. 150-161.

- SALA I VILA, N.: *Y se armó el Tole Tole. Tributo indígena y movimientos sociales en el virreinato del Perú*, Lima, 1996.
- SALCEDO-BASTARDO, J. L.: *Simón Bolívar. La vita e il pensiero politico*, Rome, 1983.
- SALVATORE, R.: «Reclutamento militar, disciplinamento y proletarización en la era de Rosas», *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana 'Dr. E Ravignani'*, n.º 5, 1992.
- SALOMON, F.: *Los señores étnicos de Quito en la época de los Incas*, Otavalo, 1980.
- SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Historia del constitucionalismo español*, Madrid, 1955.
- SÁNCHEZ BELLA, I.: *Derecho Indiano: estudios*, 2 vol., Pamplona, 1991.
- SÁNCHEZ PARGA, J.: *Etnia, Poder y Diferencia en los Andes septentrionales*, Quito, 1990.
- SARRAILH, J.: *L'Espagne éclairée de la seconde moitié du XVIII^e siècle*, Paris, 1957.
- SCANDELLARI, S.: «L'importanza di Pufendorf e dell'insegnamento del diritto naturale nei progetti di riforma degli studi giuridici nella Spagna di Carlo III», en V. Fiorillo (dir.), *Samuel Pufendorf, filosofo del diritto e della politica*, Naples, 1996, pp. 225-250.
- SCHAUB, J.-F.: «Les temps et l'État. Vers un nouveau régime historiographique de l'Ancien Régime français», en *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XXV, 1996, pp. 127-181.
- SCHEPPER, H. de: «Le langage politique de la rébellion néerlandaise», en E. Pii (dir.), *I linguaggi politici delle rivoluzioni in Europa*, Florence, 1992, pp. 45-66.
- SCOTT, J. C.: *The Moral Economy of the Peasani Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*, New Haven, 1977.
- SHY, J.: *A People Numerous and Armed*, New York, 1976.
- SORDI, B.: *L'amministrazione illuminata. Riforma delle comunità e progetti di costituzione nella Toscana leopoldina*, Milan, 1991.
- SPALDING, K.: *De indio a campesino: cambios en la estructura social del Perú colonial*, Lima, 1974.
- STOETZER, C.: *El pensamiento político en la América española durante el periodo de la emancipación 1789-1825*, Madrid, 1966, 2 vol.
- TAPIA, F. X.: *Cabildo abierto colonial: un estudio de la naturaleza y desarrollo del cabildo abierto durante los tres siglos de la administración colonial española en América*, Madrid, 1966.
- TARNAVASIO, M.: *La revolución del voto. Política y elecciones, 1810-1852*, Buenos Aires, 2002.
- TERAN, R.: *Los proyectos del imperio borbónico en la Real Audiencia de Quito*, Quito, 1988.
- THIBAUD, C.: *Repúblicas en Armas. Los ejércitos bolivarianos en la guerra de independencia en Colombia y Venezuela*, Bogotá, 2003.
- THOMSON, G.: «Los indios y el servicio militar en el México decimonónico. ¿Leva o ciudadanía?», en Antonio Escobar (dir.), *Indio, nación y comunidad en el México del siglo XIX*, México, 1993.

- THOMPSON, E. P.: «The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century», *Past and Present*, n.º 50, 1971, pp. 76-136.
- THURNER, M.: *From two Republics to one Divided. Contradictions of Postcolonial Nationmaking in Andean Peru*, Durham, 1997.
- TILLY, C. (dir.): *The formation of National States in Western Europe*, Princeton, 1975.
- TORRE, A.: *Stato e Società nell' Ancien Régime*, Turin, 1983.
- TORRE REYES, C. de la: *La revolución de Quito del 10 de agosto de 1809*, Quito, 1961.
- TOVAR PINZÓN, H.: «Problemas de la transición del Estado colonial al Estado nacional 1810-1850», en J. P. Deler e Y. Saint-Geours (dir.), *Estado y naciones en los Andes. Hacia una historia comparativa: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*, Lima, 1986, vol. II, pp. 369-395.
- TYRER, R.: *Historia demográfica y económica de la Audiencia de Quito: población indígena e industria textil, 1600-1800*, Quito, 1988.
- URIBE, V.: *Honorable Lives. Lawyers, Families, and Politics in Colombia, 1780-1850*, Pittsburgh, 2000.
- VALCÁRCEL, C. D.: *Túpac Amaru*, Lima, 1970.
- VAN AKEN, M.: *King of the Night: Juan José Flores and Ecuador, 1824-1864*, Berkeley, 1989.
- VEGA UGALDE, S.: *Crisis políticas y Estado en los inicios de la república*, Quito, 1993.
- VENTURI, F.: *Settecento Riformatore*, 4 vol., Turin, 1969-1989.
– *Utopia e riforma nell' illuminismo*, Turin, 1970.
- WACHTEL, N.: *Le retour des ancêtres. Les indiens Urus de Bolivie, XX-XVI^e siècle. Essai d'histoire régressive*, Paris, 1990.
- WASHBURN, D. A.: *The Bourbon Reforms: a social and economic history of the Audiencia of Quito, 1760-1810*, Ph. D., Austin, 1984.
- WOLF, E. R.: *Peasants*, New York, 1966.
- WRAY, A.: «El derecho y la fundación del Estado», *Cultura*, n.º 6, vol. II, Quito, 1980, pp. 27-51.
- ZIMMERMAN, E. (dir.): *Judicial Institutions in Nineteenth Century Latin America*, Londres, 1999.
- ZORAIDA VÁZQUEZ, Josefina: «Political Plans and Collaboration Between Civilians and the Military, 1821-1846», *Bulletin of Latin American Research*, vol. 15, n.º 1, 1996, pp. 21 ss.
– *Interpretaciones del siglo XVIII mexicano. El impacto de las reformas borbónicas*, Mexico, 1992.
- ZÚÑIGA, N.: «Drama y grandeza de Carlos Montúfar», *Boletín de la Academia Nacional de Historia*, n.º 149-150, Quito, 1987, pp. 93-137.
– *Juan Pío Montúfar y Larrea, el primer presidente de la América revolucionaria*, Quito, 1945.