

## EL DISCURSO SOBRE LA DELINCUENCIA Y LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO LIBERAL (PERÍODOS GARCIANO Y LIBERAL)

---

Ana María Goetschel\*

---

### INTRODUCCIÓN

En esta ponencia trato de mostrar cómo a través del discurso sobre la delincuencia, de la formación de aparatos, de la represión de lo delincencial, en suma de los dispositivos del poder, se va contribuyendo a armar el andamiaje del Estado, como elemento totalizante y a la vez individualizador en el Ecuador de finales del siglo XIX y comienzos del XX. Se trata del análisis historiográfico de un problema específico que puede contribuir a la discusión teórica sobre el Estado.

De hecho, el estudio de las formas de control de la ilegalidad y de los discursos acerca de la ilegalidad, dan una serie de claves para entender el funcionamiento del poder y del Estado que de otro modo se diluyen. Parto del criterio de que del mismo modo como las nociones de delito y delincuencia no pueden entenderse separadas de un contexto discursivo (entendido como una totalidad en el que discurso y práctica están íntimamente relacionados) y del proceso de formación de los aparatos del Estado, el funcionamiento de este es inentendible fuera del análisis de sus dispositivos y de las formas concretas como se va construyendo. Los dispositivos delincuenciales forman parte del discurso sobre el orden, el mismo que crea la ilegalidad y la figura del delincuente y se desarrollan conjuntamente con otro tipo de discursos dirigidos a definir lo legal y socialmente deseable así como sus aparatos (la escuela, la familia, la higiene, etc.).

He tomado como épocas de análisis al garcianismo y al liberalismo porque considero que se trata de momentos de fuerte dinamización política, económica y social y claves para entender el funcionamiento del Estado y sus aparatos de poder.

El discurso sobre el orden (como un elemento de la tecnología de poder y la formación estatal) se constituye a lo largo del XIX en medio de procesos

---

\* Esta ponencia es parte de una investigación más amplia presentada a la FLACSO como tesis de Maestría en Historia Andina y cuenta con el auspicio del CONUEP y la FAU-Universidad Central.

diferentes aunque interconectados: el que se desarrolla en el campo de las ideas (cultural e ideológico, distinto para el garcianismo y para el liberalismo) y el que se genera en el ámbito de las prácticas económicas y sociales dentro de las cuales es necesario imponer normas, estilos, aparatos.

No siempre es fácil saber si lo que aparece en los documentos oficiales como pautas de organización del mundo social, responde a los hechos o más bien son producto de deseos, requerimientos, que los hombres que manejaban el poder en ese entonces se hacían a partir de un imaginario.

Por eso nos preguntamos si la imagen de una sociedad relajada (la de la primera mitad del XIX) en donde casi no existe orden, responde a los hechos o es más bien, el resultado de una elaboración posterior justificativa de un tipo de política impuesta a partir del garcianismo.

Algo parecido sucede con el liberalismo. Su discurso sobre el orden no solo responde a un momento en el desarrollo económico, político y social, sino que se arma a partir de un tipo de lectura de lo social que privilegia el progreso y separa lo que se le opone. Esta lectura se presenta como progresiva en oposición a un mundo que se presenta como estático y conservador. Pero, ¿qué es lo que nos permite decir ahora que fue realmente progresivo? Las acciones del liberalismo si bien contribuyeron a debilitar la influencia del clero sobre la vida social y a diferenciar la esfera pública de la privada, generan otras formas (seculares) de ordenamiento y control.

## **LOS PROYECTOS DE ORGANIZACIÓN DEL ESTADO**

El proceso vivido por el país durante los últimos años de la Colonia y los primeros años de la República, significó una puesta en cuestión de los fundamentos mismos del dominio colonial: de un tipo de cultura política basado en la aceptación de un orden centralizado y jerárquico definido, en el cual las diversas fuerzas, intereses e identidades se encontraban integradas de diferente manera.

En el siglo XIX operan diversas propuestas de organización del Estado: desde el intento secular y autoritario de Vicente Rocafuerte, hasta el intento garciano de instaurar una "civilización cristiana" pasando por los proyectos efímeros planteados por diversos caudillos y por propuestas liberales de progreso que se ven limitadas por las condiciones económicas, sociales y culturales de ese entonces. Estas diversas propuestas fueron articuladas de manera práctico-discursiva y orientadas a conjugar, de diversos modos, el ejercicio de la violencia con el consenso. En el contexto de una sociedad dividida por diferencias regionales y locales y por profundas diferencias étnicas, el Estado -sus símbolos, instituciones y aparatos- anteceden a la Nación. "La

nación como expresión consciente de las castas coloniales no creó el Estado, sino que éste surge (a lo largo del XIX) como fundador de la Nación.<sup>1</sup>

Lo que está en duda es el alcance de ese proyecto estatal. Amplias zonas del país quedaron fuera del control de sus aparatos, de la influencia de la escuela y de los principios civilizadores. Los caminos no llegaron a todas partes y ni siquiera el mercado a todas las esferas de la vida social. El tipo de nación que fue surgiendo como resultado de la acción estatal se vio sujeta a una serie de contradicciones insolubles dentro de los términos de su constitución: los de una sociedad dividida en etnias y castas y poco integrada.

Tanto García Moreno como el liberalismo fueron puntales en la organización del Estado y en la orientación del país por la "senda del progreso". Sin embargo, los referentes simbólicos alrededor de los cuales se articularon los dos proyectos difieren en algunos aspectos básicos. García Moreno hizo de la Iglesia el instrumento básico de su proyecto. La Revolución Liberal, al contrario, planteó el desarrollo de un sistema de poder independiente de la Iglesia, así como un proceso de incorporación a la ciudadanía basada en elementos seculares. Es cierto que muchas de las propuestas del Liberalismo se resolvieron únicamente en el plano del discurso (el concertaje, por ejemplo, como muestra Guerrero) pero aun en esos casos actúan sobre la vida social, forman parte de un juego de fuerzas y de relaciones distintas.

La política económica de García Moreno se basó en la orientación creciente de la hacienda al mercado y la profundización de las formas de explotación rentística. El Liberalismo continuó y profundizó la obra del garcianismo en lo que se refiere al desarrollo del mercado interno, generando nuevas condiciones materiales para ello (principalmente el ferrocarril) pero no estuvo en condiciones de ir más allá, hacia la modificación de las relaciones de producción.

Entre el garcianismo y el liberalismo existe un elemento en común y es la sociedad de castas en la que se asientan. Por eso es difícil desligar el sistema penitenciario de los requerimientos de reproducción de esta sociedad, ante la cual el concertaje y la prisión por deudas, como también el proyecto vial basado tanto en el trabajo de las comunidades indígenas, como en la actividad forzada de los presos delincuenciales, son simples ejemplos. Se trata de una sociedad tradicional basada en relaciones de castas pero, al mismo tiempo, orientada por el mercantilismo y la idea del progreso. Políticamente esto se expresa como necesidad de constituir aparatos centralizados de poder, el desarrollo de una institucionalidad legal y el reconocimiento de una ciudadanía en el marco de una sociedad fragmentaria, basada en la autarquía y la desigualdad. El garcianismo parte del reconocimiento de la diferencia y de su legitimación dentro de los

---

1. Hermes Tovar, "Problemas de la transición del Estado colonial al Estado nacional, Estados y Naciones en los Andes", Perú, IEP-IFEA, 1986, p. 373.

principios de orden instaurados por la escolástica. El liberalismo va forjando una nueva representación mental, pero a partir de una realidad que no ha sufrido modificaciones fundamentales:

El liberalismo, en su lucha por constituirse en ideología dominante y fuerza política dirigente a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX, va forjando una representación mental donde la población indígena viene a ser el ángulo del nuevo cuadrilátero de conflictos políticos. Cristaliza las imágenes del "concierto pasivo", del terrateniente de látigo y cepo, de los empresarios progresistas, del Estado libertador. Acopla capital-mercado como polo de libertad y progreso, contradictoriamente vinculados a la iglesia-hacienda-indio, como lugar de atraso y opresión.<sup>2</sup>

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

#### **DISCURSO SOBRE LA MORAL PÚBLICA, DELINCUENCIA Y PROYECTO POLÍTICO**

La concepción estatal sobre la delincuencia está definida por los códigos y reglamentos que crean la figura del delincuente y regulan las relaciones jurídicas, sin embargo las ideas acerca de lo que es permisible y no lo es, funciona sobre la base de un campo de valores previamente constituido a partir del cual se van formando diversos límites y acciones jurídicas. El campo de valores dominante en el siglo XIX es asumido en términos de moral y predominantemente (durante el garcianismo) como moral católica. Es a partir de ese campo y no solo desde el Derecho Positivo (el heredado de la colonia y el traído durante la república desde Europa), donde van surgiendo diferentes normas legales dirigidas a racionalizar las relaciones jurídicas entre las personas. Es también este campo de valores el que condiciona los aspectos que son dimensionados en el discurso.

No es de extrañar, entonces, que en el discurso oficial se ponga tanto énfasis (y de manera particular en cada período) en un conjunto de situaciones muy cercanas a la vida cotidiana como el alcoholismo y la ratería "connaturalizada en la plebe", el concubinato, el bandolerismo, la vagancia, "ciertas costumbres bárbaras". Aunque muchas de estas situaciones están enmarcadas en la codifica-

2. Andrés Guerrero, *La Semántica de la Dominación*, Quito, Libri Mundi, 1991, p. 334.

ción penal, son especialmente puntualizadas como "moral pública" en el discurso. Es como si se trataran de males sociales básicos, cuya propagación y generalización pondría en peligro la suerte de la sociedad, situación que parece estar relacionada con requerimientos más amplios que los simplemente coyunturales.

## EL GARCIANISMO

Resulta interesante comprobar que el tipo de situaciones sobre las que pone énfasis en este período se hallan a medio camino entre un orden legal moderno y un orden de valores morales católicos. Estas situaciones no son objeto únicamente de la acción estatal, sino que centran la preocupación de instituciones como la iglesia y, por su intermedio, la familia y la escuela con una fuerza coercitiva muy grande, ejercida sobre la conciencia y en ocasiones, incluso, sobre el cuerpo, como violencia corporal. El problema para el garcianismo es cómo desarrollar un proyecto de Estado que al mismo tiempo que esté afincado en el ambiente moral de la época y en su proyecto, comience a establecer ciertas bases estatales modernas que permitan el funcionamiento del Estado a largo plazo. El discurso sobre la moral pública en el período garciano forma parte del proceso de constitución de su proyecto político (como uno de los justificativos de su formación y desarrollo) y, al mismo tiempo, del proyecto de configuración de una hegemonía sobre la sociedad: sobre un mundo social y cultural donde la moralidad católica es determinante al momento de clasificar lo bueno y lo malo, lo prohibitivo y lo permisible.

Aunque la embriaguez ha existido siempre, en el ambiente social que da lugar al surgimiento del garcianismo, se enfatiza la necesidad de reprimirla. El uso de bebidas alcohólicas es sinónimo de holgazanería, enfermedad, desorden, corrupción, perversidad, y su represión está asociada a factores étnicos. El alcohol es un "demonio" al cual es preciso expulsar.<sup>3</sup>

El proyecto garciano de constitución de una nación orientada por los principios de la civilización cristiana, se vio acompañado por una severa campaña de moralización dirigida a suprimir "los ebrios de profesión, faltos de probidad, fracmasones y concubinarios que se negasen a cortar el escándalo",<sup>4</sup> y a generar un consenso ciudadano alrededor de ello. Los medios para lograr tal moralización eran diversos e iban desde "instar a los gobernadores a informar confidencialmente sobre la vida pública y privada de los empleados a su cargo, desterrar o recluir a los amancebados que no querían casarse y a los alcohólicos incorregibles, ofrecer gratificaciones a quien denunciase a las prostitutas o exigir

3. García Moreno hizo publicar en diversos números del Periódico Oficial, un largo tratado de Bertram sobre "El Demonio Alcohol".

4. "Carta a Juan León Mera", citado por Richard Pattee, *García Moreno y el Ecuador, desu tiempo*, México, 1944.

certificados de confesión y comunión a los estudiantes que iniciaban un nuevo curso y a los funcionarios que tomaban posesión de su cargo". García Moreno llegó a extremos increíbles, señala Patte, "penetrando con su mirada escudriñadora en los recintos más íntimos de la vida de sus conciudadanos".

La embriaguez no constituía un peligro social real que impidiera la marcha de la sociedad, que amenazara con desintegrarla, sino más bien un justificativo de una serie de medidas dirigidas a ampliar el ámbito de acción estatal, sus vínculos con la sociedad civil. Su represión "para el disciplinamiento moral del pueblo" permite legitimar, de modo más natural, la implantación de medidas y aparatos de control mucho más enraizados en la cotidianidad, más densos y cercanos a la población sobre todo popular e indígena, porque los sectores altos "beben con moderación" y sin provocar escándalos públicos.

También costumbres como los toros, el juego del carnaval y las fiestas populares, aun en sus manifestaciones religiosas, fueron reprimidas "por incivilizadas y contrarias a la moral". Es posible que García Moreno concibiera la represión de la delincuencia y las faltas morales como una gran cruzada. No estaba dirigida esta cruzada únicamente contra la plebe y contra los indios (es más: muchas veces se refería a estos en términos paternos) sino contra aquellos que debiendo ser más cercanos a sus proyectos o se oponían o no alcanzaban a entenderlos. La intolerancia religiosa convirtió en delincuentes a los no practicantes católicos, y también a los que participaban de la publicación de escritos contrarios a los dogmas de la religión, la moral y la decencia pública. Incluso la Iglesia Católica fue objeto de su control más enérgico, así como las tribus selváticas que se oponían a su proyecto y fundamentalmente los "subvertores del orden público".

¿Logró el garcianismo cuajar su proyecto de "nación realmente católica" como él lo pensó? El liberalismo "que pujaba por detrás" le daría la respuesta en el plano gubernamental; sin embargo, y contradictoriamente, muchas de sus políticas en este campo quedaron como base y fundamento de las liberales y no solamente como referente de valores católicos ultramontanos, sino como parte de un proceso de constitución estatal a largo plazo.

## EL LIBERALISMO

El proyecto liberal sigue poniendo énfasis en la "moral pública", pero ahora con una connotación sustancialmente distinta: fundamentada en una moral "natural" de base racionalista y desprovista de contenido religioso. Si los liberales jamás negaron al clero su función ética y religiosa en la vida privada, en cambio le disputaron su intervención en la política.<sup>5</sup>

5. Enrique Ayala, *Lucha política y origen de los partidos en Ecuador*, Quito, Ed. PUCE, 1978, p. 280.

La exclusión de la Iglesia de una serie de espacios de la vida pública directamente relacionados con el manejo del imaginario, sobre los que tenía monopolio como la institución del matrimonio, la escuela, la beneficencia, condujo, necesariamente, a la fabricación de nuevos referentes culturales en parte distintos y en parte similares a los anteriores. Las ideas del servicio a la patria, de honestidad en el manejo de la cosa pública, la honradez, el culto al trabajo, forman parte de una moral laica que el liberalismo se empeña en fabricar.

La disciplina y el cumplimiento del trabajo, habían sido aspectos muy importantes del proyecto garciano, hasta el punto de constituirse el mismo Presidente en el principal modelo. En el contexto de una moral católica es un medio de perfeccionamiento, aplicado sobre todo a las clases bajas, y también un fin. Con el liberalismo no solo cambia el énfasis en el discurso, sino que se forma con un sentido distinto.

El trabajo constituye para los liberales uno de los fundamentos de la idea del progreso, pero aunque está bastante enraizado en capas populares como la de los artesanos, no es lo suficientemente generalizado. Por eso es el énfasis puesto en la vagancia como su opuesto. Existe para esos años la idea de que los americanos y particularmente los indígenas son genéticamente holgazanes.<sup>6</sup> De hecho, la vagancia y mendicidad están tipificadas como delitos; sin embargo, se emiten proyectos y reglamentaciones específicos para su control.<sup>7</sup> En todos los casos está explícita la idea de que si se adoptan leyes represivas contra la vagancia, se extinguirían más de la mitad de las infracciones diarias de la población.

El combate a la vagancia y el desarrollo del espíritu de trabajo está necesariamente ligado a otros sistemas en los que (de modos diversos) continúa el sistema represivo: es el caso de la escuela (que rebasa el campo de esta tesis) y de los orfanatorios y correccionales juveniles.<sup>8</sup>

La ociosidad y vagancia eran vistas, también, como origen de la embriaguez. Se plantea la construcción de una casa de temperancia o asilo correccional de los ebrios consuetudinarios. Se propone, además, que la embriaguez sea elevada a la categoría de delito y sea castigada como tal.<sup>9</sup> Para esos años existía ya una Casa de Temperancia en Cuenca, la misma que por falta de recursos no funcionaba regularmente.<sup>10</sup> Tampoco la intención de crear una casa de temperancia en la quinta "Yavirac" en Quito

6. Alfredo Espinosa Tamayo, *Psicología y Sociología del Pueblo Ecuatoriano*, Guayaquil, Imprenta Municipal, 1918.

7. El Intendente de Policía de Pichincha presenta en 1902 un Proyecto de Ley Reglamentaria de Vagos; igual cosa hace el del Guayas en 1903.

8. En 1904 se funda en Quito una escuela correccional de niños a cargo de la Intendencia de Policía de Pichincha. En 1906, durante la administración de Eloy Alfaro se reorganiza bajo el nombre de Escuela Correccional de Artes y Oficios.

9. APL, Informe del Gobernador de Los Ríos al Ministro del Interior en 1903.

10. En 1901 4 empleados atendían a 7 retenidos y en 1902 eran únicamente 4 los retenidos a quienes también se llama locos voluntarios.

llegó a efectivizarse, quedando este planteamiento como mero discurso y las cárceles públicas como único medio de control y represión. En 1903 se formó una sección de Temperancia en el Panóptico a la cual ingresaban los ebrios consuetudinarios.<sup>11</sup>

Las casas de temperancia debieron producir un temor similar al que producía el sistema carcelario, ya que a través de ellas se ejercía un control sobre el cuerpo y sobre el alma. Al mencionarse la existencia de una Casa de Temperancia en la ciudad de Riobamba, se informa sobre sus "viciosos retenidos": "unos se han curado completamente, y otros por lo menos huyen de las calles principales, lo que es mucho, para evitar el escándalo".<sup>12</sup>

La embriaguez está unida, también, al juego y la prostitución, que eran los vicios dominantes y "origen de todos los crímenes en nuestra sociedad".<sup>13</sup> Pero, igualmente, el contenido del discurso y el tipo de política que se instaura varía. Si García Moreno había hablado de reprimir y suprimir los vicios, el Ministro Abelardo Moncayo en su Mensaje al Congreso en 1899, habla de reglamentación:

Desgracias son y sobremodo lamentables la prostitución y el juego; pero sean lo que fueren, no sólo existen, sino que van tomando proporciones alarmantes en la República. Si queremos contenerlas o conjurar siquiera en parte sus consecuencias... reglamentad, Señores Legisladores, las casas de prostitución y de juego; y a más de haber estigmatizado el vicio con el sello de la infamia y de atender así eficazmente a la higiene pública, proporcionaréis con ello una renta pingue para obras de beneficencia, o para hospitales de esas mismas víctimas de su imprevisión y ligereza.<sup>14</sup>

En 1901 se emite una reglamentación para todas las casas de juego de la República, especificándose en 1905 para la provincia del Guayas<sup>15</sup> y en 1906 para Quito.<sup>16</sup>

Y si para el conservadorismo los gobiernos liberales habían sido "demoníacos", para el discurso liberal todo lo que oliera a "cura y cirio" era considerado como atrasado y bárbaro y origen de todos los problemas de la sociedad.

En el discurso liberal la idea de que la reforma de las costumbres está ligada al progreso se expresa, de manera muy enfática, en dos criterios: el uno es que el ferrocarril "regenerará al vago que se convertirá en laborioso, y al degradado por el vicio que se transformará en operario de la virtud",<sup>17</sup> y que la educación laica dará "la luz en medio de las tinieblas".

11. APL, Informe del Jefe Político al Gobernador de Pichincha, en Informe del Ministro del Interior al Congreso de 1903, *mim.*, 1903, 1.

12. APL, Informe del Gobernador de León al Ministro del Interior en 1899.

13. APL, Informe del Intendente de Policía, en Informe del Ministro del Interior y Policía al Congreso de 1899. Al igual que en el período garciano se habla del "demonio alcohol".

14. APL, Informe del Ministro del Interior y Policía al Congreso de 1899.

15. APL, Informes a la Nación de 1905, Decretos y Resoluciones, *mim.*, 1905, 1.

16. APL, Decretos, en Informes del Ministro del Interior a la Convención de 1906, *mim.*, 1906, 2.

17. APL, Memorias y Mensajes al Congreso de 1902. Informe del Intendente de Policía de Pichincha al Ministro del Interior.

No es gratuito que los dos factores sean los principales símbolos del proyecto liberal. El ferrocarril, "cuyos silbidos son la llamada de resurrección de los pueblos",<sup>18</sup> y los Colegios y Normales Superiores fundados por el Liberalismo (El Colegio Mejía, el Normal Juan Montalvo y Manuela Cañizares) han tenido un peso simbólico y monumental muy grande como representativos del progreso y de la "civilización laica".

Como hemos visto los discursos oficiales sobre la moral pública y lo delincencial permiten legitimar la implantación de medidas y aparatos más cercanos a la población que rebasan el campo de lo propiamente delincencial para implantarse en la sociedad en su conjunto. El garcianismo ejerce un discurso (y una práctica) de moralización y represión a los culpables. El Liberalismo, basándose en una moral pública de corte racionalista y secular, reglamenta y controla.

Estos discursos van acompañados de un ordenamiento de leyes y de la administración de Justicia (Códigos Penales y de Enjuiciamiento Criminal, Códigos de Policía); de un desarrollo de la burocracia y del aparato judicial y policial (Alta Policía, Policía de Orden y Seguridad) y de una infraestructura arquitectónica (Penitenciaría, Cárceles, etc.) que si bien asumen características distintas en los dos períodos, revelan una razón estatal constituida a largo plazo. Los aparatos se vuelven más importantes, más eficaces, más racionalizados. Se crea un cuerpo de normas, de funcionarios, sistemas burocráticos, aparatos e instituciones estadísticas, como expresión de una razón estatal ejercida sobre la sociedad. Se crean, en suma, "dispositivos" represivos y reguladores que son parte del funcionamiento y construcción del Estado.

Un aspecto interesante y al que me referiré con un poco más de detenimiento es la construcción de la estadística en los dos períodos.

## LAS PRÁCTICAS

Existen muchos límites en los datos demográficos en este tiempo,<sup>19</sup> pues si bien existen algunos censos,<sup>20</sup> o no están completos para todas las provincias<sup>21</sup> o no permiten establecer cruces (debido a que no coinciden) con los datos delincuenciales. Por otra parte, la falta de series estadísticas que cubran períodos

18. API, Mensaje del Encargado del Mando Supremo a la Convención de 1906, mim., 1906, 2.

19. Diversos autores han planteado los límites de la estadística en el siglo XIX. Al respecto ver Hamerly (1977), Bromley (1979), Linda Alexander (1981), Ives Saint Geours (1986) quien relativizó la historia demográfica del siglo XIX "basada, principalmente, en inexactas evaluaciones de gobernadores de provincia, Ministros del Interior, Diplomáticos, viajeros".

20. Los censos conocidos en el XIX corresponden a 1839, 1853, 1857, 1861, 1865, 1871 y 1875.

21. Un ejemplo es el censo de 1875, que por razones que desconocemos no existe para el cantón Quito, aunque hay evidencias de que se lo realizó.

significativos de tiempo y las divergencias de criterio para la construcción de cuadros delincuenciales, imposibilita una comparación lineal y evolutiva.

Sin embargo, precisamente en esta diversidad de datos y criterios en la recopilación de la información, podemos descubrir aspectos substanciales que se relacionan con la construcción del Estado y su política. No hay que perder de vista que más allá de lo cuantitativo, la estadística criminal forma parte de la práctica-discursiva de un estado (práctica y discurso a la vez, vale la pena subrayarlo) cuya lógica no es comprensible, únicamente, a partir de la necesidad de cuantificar problemas específicos (elaborar series sobre los tipos de delitos, su evolución, etc). Su análisis es, también, indicador de cambios en el funcionamiento del Estado y en las condiciones generales de su dominio.

### INFORMACIÓN, CATEGORÍAS Y ESTADO

La estadística y la información es un saber, una producción de verdad construida por el Estado para devolver a la sociedad la imagen codificada de sí misma. De la estadística puede decirse que es un "instrumento efectivo de formación y acumulación de saber, que incluye métodos de observación, técnicas de registro, procedimientos de indagación y de pesquisa, aparatos de verificación... y es también un sistema de control".<sup>22</sup> Pero, al mismo tiempo que devuelve a la sociedad su imagen, la estadística y el volumen de información, representan elementos significantes de la preocupación del Estado con respecto a la construcción de su aparato, a la de su propia imagen y su relación con la sociedad. Por eso el volumen de la información y su utilización es distinta y arbitraria ya que su énfasis depende, sobre todo, de la complejidad del Estado y de sus requerimientos.

Los datos delincuenciales en los Informes Oficiales son esporádicos durante la primera fase de la república hasta la administración garciana.

El primer intento serio de sistematización de la estadística general<sup>23</sup> y delincriminal se produce entre 1873 y 1875, bajo el garcianismo, continúa durante los gobiernos posteriores y se desarrolla, particularmente, durante el gobierno liberal.

Durante la administración liberal el énfasis y volumen de la estadística e información oficial al Congreso es aún mayor. Como parte de la centralización y consolidación mayor del Estado se presentan en forma pormenorizada los informes de los Gobernadores de todas las provincias (incluyendo datos sobre el orden y seguridad de sus jurisdicciones) y en algunos casos de Jefes Políticos e instancias menores como Jueces Letrados, Directores de Cárceles e Intendentes de Policía. En

22. Michel Foucault, *Microfísica del Poder*, Madrid, Ed. La Piqueta, 1980, p. 147.

23. En 1873 se incluye por primera vez dentro del Presupuesto Nacional un rubro destinado a "Estadística" (Exposición Ministerio de Hacienda al Congreso de 1875).

1898 se señala dentro del Reglamento General de la Policía que los Comisarios deben presentar al Intendente informes detallados de las contravenciones. Es así cómo a partir de 1900 se comienzan a publicar primero en Quito<sup>24</sup> y luego a nivel nacional,<sup>25</sup> las contravenciones juzgadas por las Comisarías de Orden y Seguridad por meses y por provincias y en 1907 por nacionalidad y estado civil de los contraventores, su ocupación, edad e instrucción.<sup>26</sup> A través de la información publicada se representan las contravenciones como figuras delincuenciales generadoras de opinión. Los informes oficiales se distribuían entre las principales figuras políticas e intelectuales y se reproducían, además, en el Diario Oficial, publicación que dirigía el Estado hacia la sociedad, pues se vendía y circulaba, sobre todo en Quito. Si bien la codificación penal define la figura del delito y del delincuente, también las series estadísticas y las publicaciones lo contribuían. Las imágenes de los abigeos "plaga de los campos", de los "borrachos y rateros" de las ciudades, fueron figuras construidas y dadas a conocer por estos medios de difusión.

La estadística, además de mostrar la construcción de un aparato estatal y sus diversos momentos, forma parte de un sistema mayor de control sobre la población y de la creación de la figura delincencial. Así, en 1903 se publica un cuadro estadístico de las identificaciones practicadas en la Oficina de Antropometría Criminal y Estadística en el que consta el nombre del delincuente, su edad, raza, nacionalidad, instrucción, crimen y si fue o no fotografiado.<sup>27</sup> También por esta fecha se publican los nombres de los delincuentes cuyos sumarios han sido conocidos por algunas Intendencias Generales y Comisarías de Policía.<sup>28</sup>

En cuanto a los presos ya en 1898 se publica una nómina de los sentenciados y que cumplían su condena en el Penal García Moreno de Quito, sus delitos y procedencia, su conducta, la fecha en que entraron y debían salir.<sup>29</sup> A partir de 1900 esta información se vuelve reiterativa, constando, incluso, la de algunas cárceles provinciales y locales.<sup>30</sup> La individualización del delincuente, el constar con nombre y apellido permite identificarlo mejor, cubrirlo con una iluminación distinta. En el caso del régimen liberal esto está unido a una preocupación mayor porque se cumpla "la justicia", al generar la idea de que el sistema legal-racional funciona y que, por lo tanto, es más eficaz. Prueba de ello es el énfasis constante en el estado de las causas y las fechas de cumplimiento de las condenas.

24. APL, Mensajes e Informes al Congreso de 1900, Exposición del Ministro del Interior, Sección de Estadística.

25. APL, Mensajes e Informes a los Congresos de 1902 y 1907, Exposición de los Ministros del Interior.

26. APL, Informe del Ministro del Interior al Congreso de 1907.

27. APL, Mensajes e Informes al Congreso de 1903, en Informe del Ministro del Interior y Policía.

28. APL, Informe del Ministro del Interior al Congreso de 1902.

29. APL, Informe del Ministro del Interior al Congreso de 1898.

30. APL, Informes de los Ministros del Interior a los Congresos de 1900, 1901, 1902.

La estadística de las actividades ilegales se desarrolla paralelamente y en referencia a un tipo de estadística general (de lo que somos, del conjunto de ciudadanos). Como habíamos mencionado, se parte del criterio de que solo el registro detallado, el conocimiento pormenorizado de la población, puede contribuir a una labor eficaz por parte del Estado: su atención y su control policial. La Policía interviene directamente en la elaboración de censos y de guías domiciliarias. ¿En qué medida ese tipo de información era utilizada realmente? No podemos saberlo, pero lo cierto es que contribuía a generar una cierta idea de vigilancia, a iluminar el espacio de las ciudades, y a hacerlo desde un centro, el Estado. Para 1898 aparece, reorganizada en Quito, la Jefatura de Estadística a cuyo cargo está el realizar el censo de la ciudad de Quito, sistematizar la información de estadística criminal, etc.; sin embargo, el cambio más significativo ocurre a comienzos de siglo. La creación de oficinas de Antropometría Criminal y Estadística en Quito y Guayaquil, la adopción de sistemas de identificación, el uso de la fotografía, significa la adopción de sistemas "positivistas" que aun cuando rudimentarios y que solo parecen tener verdadera importancia en los años cuarenta, revelan que no estábamos alejados de las ideas de la época y del surgimiento de un proceso distinto, el paso a otra época.

La creación de las Oficinas de Registro Civil y su establecimiento desde enero de 1901, representa también un cambio significativo. Con la creación del Registro Civil se centraliza la información demográfica básica ya que tenía a su cargo la Oficina Central de Estadística.<sup>31</sup> Por otra parte, y este es el aspecto más importante, el Estado al separarse de la Iglesia asume el control sobre los nacimientos, defunciones y matrimonios, llevando al aparato estatal laico y controlando información que antes había sido del exclusivo dominio de la Iglesia.

Asistimos a un nuevo proceso en el cual se empieza a tomar en cuenta a los hombres como seres vivientes, a desarrollar una estadística abundante sobre el "estado" y la situación de la población. Se produce, en términos foucaulianos, una estatización de lo biológico, un biocontrol del hombre como especie. Comienzan a incluirse en los Informes referencias a las enfermedades que aquejaban a la población y a cuantificar el número de enfermos en hospitales y lazaretos. Comienzan, también, a plantearse nuevas ubicaciones para cementerios y hospitales.

Posiblemente contribuía a ello una valoración del hombre como fuerza de trabajo, como factor clave del comercio y de la industria, del progreso y la civilización. En todo caso se produce una "estatización de la vida": se reglamenta la Beneficencia (que deja de ser dominio de la Iglesia para convertirse en estatal), higienistas y salubristas comienzan a "husmear" en los espacios más ocultos de las ciudades (lazaretos, orfanatorios, hospitales, cementerios) y se empiezan a plantear nuevos parámetros en los que la vida, la salud, la higiene,

31. APL, Informe del Ministro del Interior y Policía al Congreso de 1903.

se sobreponen a la muerte. Pero, al mismo tiempo, este énfasis en la vida constituye un nuevo campo de saber y por tanto de intervención en el mundo social. Se convierte en una nueva tecnología de poder, en una "biopolítica" que tiene por objeto lograr un mayor y más sutil control sobre la población.

## ASPECTOS CUANTITATIVOS Y POLÍTICA

La primera fase de la República heredó de la colonia una visión de orden cuyas bases estaban en la división en dos repúblicas y en la desigualdad racial y jurídica. La idea del Derecho Positivo que se va instaurando corresponde a códigos culturales basados en la idea de ciudadanía y de la soberanía popular. El siglo XIX vivirá ese conflicto entre esos referentes distintos y una sociedad que en el fondo seguía siendo la misma.

Si nos referimos al tema de la soberanía vemos que constituye uno de los fundamentos del Estado republicano y de su constitución: la soberanía radica en el pueblo, y las autoridades legalmente elegidas actúan en su nombre, por delegación. Pero aun en el plano discursivo, esta noción no siempre se presenta en forma pura: el garcianismo constituye un proyecto de conformación del estado armado desde la cúpula, de manera autoritaria; el gobernante no solo arma su proyecto en nombre del pueblo, sino en función de mandatos superiores, divinos, colocados en ocasiones por encima del mismo pueblo. El proyecto liberal, por el contrario, concibe la soberanía popular como el único fundamento y busca ampliar sus bases, absorbiendo a diversos sectores sociales dentro del concepto de ciudadanía.

¿Se cumplieron estos proyectos en el plano de la ejecución de la ley? Una de las expresiones de estas dos estrategias distintas de gobierno es el tipo de intervención que se hace con respecto a la vida privada. El garcianismo intenta normar la vida del ciudadano, imponer un estilo de vida, acorde con una normativa previamente establecida, basada en la moral católica. El liberalismo, por el contrario, está interesado en secularizar la vida social, y separar la esfera de lo público y lo privado.

Dentro del clima de la reforma moral que impuso el garcianismo, el concubinato no solo constituye uno de los ejes fundamentales de ese discurso, sino que es un delito muy perseguido. Si nos referimos a los delitos considerados morales (y que tienen, además, una connotación sexual) juzgados por la Corte Suprema de Justicia (la tercera instancia), tenemos que la preeminencia del concubinato como figura delictiva durante el garcianismo es clara: en el plano moral se trata del delito más directamente perseguido por el Estado. Se erige en el delito tipo alrededor del cual se vincula la Iglesia y la Familia para interiorizar e imponer la moral católica en los comportamientos individuales. El concubinato es la figura delictiva clave que va a permitir al Estado garciano ampliar la intervención de lo público hacia lo privado. Si en la actualidad es tan difundida la convivencia entre parejas sin legalización d

sus vínculos, ¿cómo no lo sería en esa época? Es posible que a través del concubinato se estaba ilegalizando una práctica difundida entre los sectores blanco mestizos, cuyas raíces, posiblemente, venían de lo indígena y popular.

En la época liberal, al contrario, el concubinato no constituye un motivo de preocupación (y de persecución) muy grande por parte del Estado. El Estado no interviene moralmente sobre estos aspectos de la vida social porque son relegados al espacio privado, a la conciencia individual. Los delitos de agresión directa contra la mujer (como el estupro y la violación), en cambio, sí son tomados en cuenta por el Liberalismo.

Para esa misma época, la Iglesia Católica continúa esgrimiendo al concubinato como arma incluso política, en su lucha contra el liberalismo y el matrimonio civil. Así se pronuncia González Suárez en 1902:

Con la ley sobre el matrimonio civil, lo que se intenta es nada menos que autorizar el concubinato público; y no un concubinato cualquiera, sino un *concubinato desvergonzado y ruinoso*, según la autorizadísima declaración del Pontífice Pío Nono.<sup>32</sup>

Ahora bien, si miramos las cosas a otro nivel, los delitos juzgados por la Corte Suprema de Justicia, la instancia más alta, hacia donde suponemos se filtran los casos más complejos y considerados de mayor envergadura, nos proporcionan información interesante con respecto a lo estatal y a lo público. Agrupando estos delitos en tres categorías que nos parecen globalizadoras de todos los casos presentados y significativas con respecto a las políticas del Estado hacia la sociedad (delitos contra lo público,<sup>33</sup> contra lo privado<sup>34</sup> y contra la propiedad)<sup>35</sup> tenemos lo siguiente:

| Categorías | Período garciano | Período liberal |
|------------|------------------|-----------------|
| Público    | 42%              | 24%             |
| Privado    | 41%              | 67%             |
| Propiedad  | 17%              | 19%             |

Fuente: ANH, Criminales, Cajas 271-308,356-369

Elaboración propia

32. "Manifiestos de los Obispos del Ecuador sobre la Ley del Matrimonio Civil" en Federico González Suárez y la polémica sobre el Estado Laico, Banco Central, Corporación Editora Nacional, 1980, p. 251.

33. Hemos considerado dentro de lo público abusos de autoridad, atentados contra funcionarios públicos, faltamiento a la autoridad, mal desempeño de funciones, fuga de presos, etc., es decir todos aquellos delitos que van contra el buen funcionamiento del Estado, contra su racionalización.

34. Lo privado sería todo aquello que afecta la vida del individuo: golpes, heridas, homicidios, calumnias, injurias, delitos morales, etc.

35. Estarían incluidos casos de abigeato, robos, hurtos, estafas, etc.

Podemos establecer que la persecución del delito, la manera de ejercer el control social sobre la población, es en los dos períodos distinta: mientras en el garcianismo hay más énfasis en lo público, en los delitos que afectan al funcionamiento del Estado, en el liberalismo existe mayor preocupación por los delitos que atentan contra el individuo. El Estado garciano estaría preocupado, sobre todo, por la imposición de normas y la persecución de delitos que irían en detrimento de una razón estatal colocada por encima de los individuos y su ordenamiento. La política del liberalismo en el plano de la ejecución de la ley, estaría más bien destinada a la defensa (y control) del individuo.

Si se va más allá del problema de la soberanía, habría que referirse a la dominación, que en el siglo XIX en nuestro país es también étnica.<sup>36</sup> Si comparamos el proyecto liberal con el garciano, observamos que este es mucho menos excluyente con respecto a la vida de los individuos, interviene menos en ella y alienta el desarrollo de la individualidad, lo cual es fundamental para el desarrollo de una sociedad moderna. No obstante, ese tipo de proyecto rige para una esfera limitada de la vida social, y no deja de ser excluyente con respecto a las culturas indígenas, puesto que propone su mestizaje y homogeneización.

En general, se puede decir que el concepto de soberanía escondía la dominación étnica. En la práctica se reproducía una sociedad dividida en castas, en jerarquías sociales y étnicas, en donde todos y cada uno de los habitantes se veían envueltos. Incluso el tipo de delitos perseguidos era distinto y tenía esa connotación. Durante el garcianismo el control del concubinato parece estar orientado fundamentalmente al fortalecimiento moral de la etnia dominante, que estaba en relación con la construcción y el funcionamiento del Estado: se trata de un control y un fortalecimiento de la estructura familiar como fundamento de la civilización católica. La difundida práctica indígena de convivencia antes del matrimonio (*servinacuy*), se encuentra fuera del concepto de legalidad e ilegalidad y no es tomada en cuenta. El liberalismo intenta colocar en el mismo plano igualitario relaciones entre sectores étnica y socialmente diferenciados, pero muchas veces no lo consigue. El gobierno de Alfaro elimina el trabajo subsidiario (que aunque incluía a todos por igual, afectaba a los indios de diverso modo) y el concertaje, pero en la realidad, sobre todo este último, permanecen vigentes.

## CONCLUSIONES

Un aspecto fundamental es que el discurso sobre lo delincinencial, contribuye en los dos períodos a legitimar la creación de aparatos y tecnologías de

---

36. Andrés Guerrero, "La desintegración de la administración étnica en el Ecuador. De sujetos indios a ciudadanos étnicos: de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990", mimeo, Quito, 1990.

poder, cuyo ámbito de acción rebasa el espacio de lo delincinencial y se orienta al conjunto de la sociedad.

Esta creación de aparatos y tecnologías de poder permite mostrar que hay una lógica en la construcción del Estado que sobrepasa las caracterizaciones que se pueden hacer desde los sistemas políticos. El proceso de formación del Estado se presenta de manera relativamente autónoma, con respecto al juego de intereses sociales y a las diversas formas de gobierno.

Por otra parte, si bien el fortalecimiento de los dispositivos de control del Estado en los dos regímenes, confluyen en buscar una mayor eficacia, una mayor racionalidad y contribuyen a la creación del aparato estatal, asumen de manera diversa su acción e intervención en la sociedad, lo que da lugar a políticas coyunturalmente distintas.

Mientras el garcianismo ejerce un discurso y una práctica moralizante católica con respecto a la sociedad, reprimiendo a los culpables, el liberalismo se basa en la idea del progreso para reglamentar y controlar, intentando desarrollar un tipo de moral secular o pública.

El garcianismo significa una ampliación de los canales de intervención sobre la vida privada; la generación de diversos instrumentos legales y de coacción moral orientados a intervenir sobre la vida cotidiana y el espacio privado.

En el período liberal el énfasis está puesto en la construcción de la figura del ciudadano. Al intentar diferenciar la esfera de lo público y lo privado, reconoce tácitamente y en la práctica un dominio de lo privado que pretende resguardar o proteger como política de orden público y de control efectivo de los individuos y la sociedad.

El garcianismo fortalece la capacidad coercitiva directa, autoritaria del Estado; el liberalismo está interesado en ampliar los mecanismos de control y coerción institucionalizados, de ejecutor del orden público y de mediador en los conflictos que se presentan en la sociedad.

Se trata, en suma, de dos proyectos de disciplinamiento de la sociedad: una forma autoritaria y autocrática que establece al Estado como la torre de vigilancia de una institución panóptica "que penetra con su mirada escudriñadora en los recintos más íntimos de la vida de sus ciudadanos" y otra forma de control social que implica un juego entre el Estado y la Sociedad, entre lo público y lo privado, en la cual el Estado se atribuye un papel de mediador y ejecutor del orden. Sin embargo, a pesar de sus diferencias, los dos proyectos contribuyen al fortalecimiento del Estado en su capacidad de intervención en la sociedad.