

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Historia

Maestría de Investigación en Historia

**Debates sobre descentralización, autonomía y federalismo en la región
de Cuenca (1830-1861)**

Julián Eduardo Llinás Zambrano

Tutor: Manuel Enrique Ayala Mora

Quito, 2025



Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Julián Eduardo Llinás Zambrano, autor de la tesis intitulada “Debates sobre descentralización, autonomía y federalismo en la región de Cuenca (1830-1861)”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Historia en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.

2. Declaro que, en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.

3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha: 13 de marzo de 2025

Firma:

Resumen

La presente investigación analiza los debates generados a partir de las tensiones suscitadas entre las facciones centralistas y descentralistas en Ecuador durante las primeras décadas de la república, con un enfoque particular en Cuenca. Se explora cómo la formación del Estado se vio afectada por disputas regionales y la lucha por el poder entre las élites criollas y un gobierno en construcción. También se estudia el regionalismo, expresado a través de poderes locales y su influjo en la configuración del Estado y en Cuenca, que se consolidó a través de una identidad propia, representando un equilibrio entre Quito y Guayaquil. La Constitución de 1830 estableció un sistema unitario, y por ello los debates sobre la descentralización surgieron rápidamente impulsados por las demandas de autonomía de entidades corporativas tales como los municipios de las localidades. A lo largo del siglo XIX, se evidenciaron reclamos por mayor autonomía municipal en Cuenca.

A partir de diversas fuentes se analiza la búsqueda de equilibrio el poder central con los poderes regionales, y cómo ello otorgó a las provincias mayor autonomía para gestionar sus asuntos internos. Sin embargo, las tensiones persistieron, agudizándose en la década de 1850 con el ascenso del militarismo del poder bajo los gobiernos de José María Urbina y Francisco Robles. La crisis de 1859 puso en riesgo la existencia del Estado y las contradicciones regionales se atenuaron bajo el régimen de García Moreno. Aunque La Constitución de 1861, si bien fue unitaria, también adoptó normas descentralizadoras que reforzaron el poder seccional, en parte debido a las presiones regionales, lo que en consecuencia amplió la autonomía de los municipios. A pesar de los esfuerzos centralizadores en el régimen garciano, la Convención de 1861 no logró suprimir la autonomía municipal, debido a que la Constitución del mismo año se convirtió en la más descentralizada hasta ese momento, reconociendo la importancia de los poderes locales en la configuración del Estado ecuatoriano.

Palabras clave: estructura estatal, regionalismo, descentralización, autonomía, federalismo

A Julián Alberto Llinás Valencia

Agradecimientos

En primer lugar, quiero expresar mi profundo agradecimiento a la Universidad Andina Simón Bolívar por financiar mi formación de maestría y brindarme la oportunidad de aportar, aunque modestamente, a la historia política local. Extiendo un reconocimiento especial al Dr. Enrique Ayala Mora, quien, con genuino interés en este proyecto, me invitó a participar en enriquecedoras reuniones y extensas jornadas de trabajo. Sus rigurosas correcciones, su constante preocupación, su paciencia y el tiempo valioso que dedicó a nuestras sesiones de estudio fueron una fuente de motivación para culminar esta investigación. Asimismo, quiero agradecer a mis maestros Rosmarie Terán, Guillermo Bustos, Trinidad Pérez y Rocío Rueda, profesionales eminentes, cuyo conocimiento y guía fueron fundamentales en mi proceso académico. Un afectuoso agradecimiento al Dr. Santiago Cabrera Hanna, quien me aportó ideas que no había considerado y ‘salvaron’ mi investigación. Un agradecimiento especial a la Dra. Galaxis Borja, por su compromiso excepcional al dar seguimiento personalizado a este trabajo, dedicando incluso más tiempo del que le correspondía para garantizar su calidad y exitosa conclusión.

Quiero expresar mi más profundo agradecimiento y afecto a la Dra. Ana Luz Borrero, a quien le debo el interesantísimo tema de esta investigación, pues fue ella quien me introdujo al fascinante mundo de la historia regional con sus valiosos consejos y su confianza en mí para estudiar esta maestría. También extiendo mi gratitud a la Mgt. Gabriela Neria, quien siempre estuvo atenta al progreso de mi trabajo, motivándome a perseverar en cada etapa confiándome su espacio de trabajo y sus más atesorados libros. Agradezco también al Dr. Ahmed Deidán de la Torre, quien, a pesar de la distancia, se aseguró de proporcionarme valiosa bibliografía para enriquecer esta investigación, y a la Dra. Viviana Velasco, por compartir información esencial que me permitió abordar con mayor profundidad los temas estudiados. Un afectuoso y especial agradecimiento a la Ab. Karina Cadillo, quien, con su disposición y ánimo, siempre estuvo dispuesta a resolver mis inquietudes y gestionar los trámites necesarios, facilitando incluso mis viajes a Quito. Finalmente, dedico un afectuoso saludo a mis compañeros Cristian Abril, Evelyn Moreno y Belén Albornoz, de quienes aprendí la importancia y el valor de trabajar en equipo.

Tabla de contenidos

Introducción.....	13
Capítulo primero Estructura estatal y poder central en la república (1830-1861).....	19
1. Panorama de la organización estatal a partir de 1830	19
1.1. La legitimidad estatal.....	23
2. El regionalismo.....	31
2.1. Región y regionalismo en Cuenca	34
3. Centralización: El poder central entre 1830 y 1861	37
3.1. Primera etapa: El poder entre 1830 y 1845	39
3.2. Segunda etapa: El poder entre 1845 y 1859	44
3.3. Tercera etapa: el poder entre 1859 y 1861	50
Capítulo segundo Debates sobre descentralización y autonomía a mediados del siglo XIX.....	57
1. Descentralización y autonomía.....	57
1.1. Antecedentes de la autonomía: del cabildo al municipio	57
1.2. Autonomía municipal en la República	62
1.3. La autonomía municipal en Cuenca	67
2. Debates a favor de la autonomía durante la década de 1850.....	73
2.1. Reclamos descentralistas en Ecuador y en Cuenca	76
2.2. Las localidades y la crisis de 1859	82
Capítulo tercero Discusiones sobre descentralización y federalismo durante y después de la crisis	85
1. Tendencias federalistas en la región Sur: Cuenca y Loja.....	85
1.1. En defensa del federalismo.....	86
1.2. La imposibilidad federalista en la Región Sur.....	91
2. Estado y descentralización después de la crisis de 1859	95
2.1. Debates sobre centralización y federalismo en la constituyente de 1861... ..	96
2.2. El poder seccional en la década de 1860	100
Conclusiones.....	105
Bibliografía.....	109

Introducción

A mediados del siglo XIX, las repúblicas hispanoamericanas atravesaban crisis políticas, territoriales y varias guerras civiles. Esta situación de inestabilidad y fragmentación ha sido estudiada por una serie de historiadores que abordan el tema de la historia política a nivel latinoamericano donde se ofrece una visión general.¹ El caso de Ecuador no es la excepción, los enfrentamientos políticos de dicho período han sido estudiados de manera general, aportando valiosos hitos que permiten comprender mejor el contexto.² Desde un principio, las tensiones entre los sectores locales y la instauración de gobiernos republicanos de corte centralista eran evidentes.

Antes de la crisis de 1859, el militarismo liderado por los presidentes Urbina y Robles se consolidó como una respuesta a la constante necesidad de estar alerta. Su legitimidad se basaba en el afán de organizar ejércitos y campañas, además de movilizar sus fuerzas para garantizar la defensa del país.³ Este militarismo priorizaba la acción

¹ Fundamentalmente el aporte de Germán Carrera Damas “República monárquica o monarquía republicana”, en *Historia de América Andina*, vol. 4 (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2003); Luis Robalino Dávila, *Orígenes del Ecuador de hoy* (Quito: Talleres Gráficos Nacionales, 1964); Oscar Efrén Reyes, *Historia de la República* (Quito: Imprenta Nacional, 1931); José María Le Gohuir, *Historia de la República del Ecuador*, t. 3 (Quito: Biblioteca Grupo Aymes), 1935.

² Hago referencia principalmente a los trabajos de Enrique Ayala Mora: “La fundación de la República: panorama histórico 1830-1859”, *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 7, Época Republicana I, ed. Enrique Ayala Mora. (Quito: Corporación Editora Nacional / Editorial Grijalbo Ecuatoriana, 1990); “El municipio en el siglo XIX”, *Procesos Revista Ecuatoriana de Historia* n.º 1: 69-86 (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 1991); “Centralismo y descentralización en la historia del Ecuador, del pasado a la situación actual”, *Procesos: Revista Ecuatoriana de Historia* n.º 19: 203-21: (Quito: UASB-E, 2003); “Ecuador del siglo XIX Estado Nacional, Ejército, Iglesia y Municipio (Quito: Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar, 2011); *Resumen de Historia del Ecuador*, 4.ª ed. (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2012); *Historia constitucional: Estudios comparativos* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2014); *Manual de Historia del Ecuador II, Época republicana* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2015); *García Moreno: Su proyecto político y su muerte* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Paradiso Editores, 2016); *Historia de la Revolución Liberal ecuatoriana*, 3.ª ed. (Quito: Corporación Editora Nacional, 2018); *Evolución Constitucional del Ecuador, Rasgos históricos* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2018). Juan Manguashca: “La cuestión regional en la historia ecuatoriana (1830-1972)”, *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 12, ed. Enrique Ayala Mora (Quito: Corporación Editora Nacional / Editorial Grijalbo Ecuatoriana, 1990); “El proceso de integración nacional en el Ecuador: El rol del poder central, 1830-1895”, en *Historia y región en el Ecuador 1830-1930*, ed. Juan Manguashca, 355-420 (Quito: Corporación Editora Nacional, 1994); “The electoral reforms of 1861 in Ecuador and the rise of a new political order”, en *Elections before democracy, The history of elections in Europe and Latin America*, ed. Eduardo Posada-Carbó, 87-115 (Londres: Institute of Latin American Studies Series / University of London, 1996).

³ Camilo Destruge Illingworth, *Urvina el presidente*, Biografía del general José María Urbina, (Quito: Banco Central del Ecuador / Centro de Investigación y Cultura, 1992), 198.

militar sobre cualquier otra consideración a la vez que buscaba adaptarse a las complejidades políticas a nivel nacional.

Hay algunos estudios que abordan específicamente los debates de entonces. Para Juan Maiguashca los primeros enfrentamientos surgieron debido a las contradicciones del gobierno de Robles a partir de las facultades extraordinarias que había asumido para enfrentar el bloqueo peruano y la decisión de trasladar la capital a Guayaquil. Los segundos tenían que ver con la invasión que sufría la costa ecuatoriana a manos del Perú de Ramón Castilla.⁴ En un estudio superficial, Miguel González Leal sostiene que fueron las negociaciones del gobierno del General Franco con el Perú y la invasión de Castilla a Ecuador, lo que empujó en septiembre de 1859, al acercamiento entre el gobierno provincial de Ramón Borrero y su apego al gobierno central, al mismo tiempo que Azuay reclamaba una autonomía regional más fuerte.⁵

El espacio nacional sufrió un colapso generalizado, dado que la economía se agravó, mientras que la estructura estatal no lograba consolidarse de manera efectiva. Además los líderes de la revolución marcista después de militarizar el país encontraron la forma confrontar al civilismo de los candidatos Olmedo, Roca y Noboa. El militarismo urbinista terminó por debilitarse paulatinamente, lo que ocasionó la disolución en el país. A lo largo del siglo XIX (1830-1895) -sugiere Maiguashca- existía un proyecto de penetración político-administrativa donde estaban inmersos de forma simultánea dos tipos de debates: el primero de carácter político, que consistía en el conflicto entre unitaristas y federalistas. El segundo era de carácter administrativo y se refería concretamente a las tensiones entre centralistas y descentralistas.

De manera general, el primer problema consistió en que los unitaristas querían eliminar a los departamentos de la estructura político-administrativa del Estado, para reemplazarlos por provincias sujetas al poder ejecutivo. Los que Maiguashca llama federalistas, en cambio persistían primero en una forma de gobierno departamental, para luego reclamar a favor de provincias con niveles considerables de autonomía y así preservar su poder.⁶ El segundo problema que fue más intenso y consistió en el conflicto entre las municipalidades y el poder central por reorganizar políticamente el país. Estas tensiones se mostraron en la crisis a partir de dos eventos: primero, una oposición que

⁴ Maiguashca, *Historia y región en el Ecuador 1830-1930*, 360-8.

⁵ Miguel González, "Historiando la crisis de 1859", *Revista Ecuador Debate* n.º 93 (2014): 51-3, <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/9522>.

⁶ Maiguashca, *Historia y región*, 361-5.

logró desarticular al gobierno de Robles liderada por García Moreno; y un segundo evento, una riña diplomática entre los gobiernos de Ecuador y Perú por problemas limítrofes.

Por otro lado, Linda Rodríguez en sus estudios sostiene algo evidente; desde la independencia ya existían reclamos por parte de varias localidades para lograr una cuota de representación en el gobierno nacional, aunque a pesar de ello, la estructura del país en realidad estaba concentrada en las capitales departamentales. El sistema departamental era defendido por las principales capitales, mientras que otras provincias como Manabí, Imbabura, Chimborazo y Loja reclamaban un sistema provincial.⁷ En el marco de la crisis de 1859, la estructura provincial reforzaba la división del país, de modo que los problemas políticos no finalizaban. Al final, el Estado unitario triunfó frente al departamental, que había sido reemplazado por gobiernos provinciales, aunque es cierto que se mantuvo un balance político organizado por regiones principales como la Costa, la Sierra Norte y la Sierra Sur, ello debido a el desequilibrio entre población, riqueza y tamaño territorial de cada provincia.

En cuanto a los estudios de la situación en el Austro, Katiushka Aguirre Pacheco señala que, mientras el país se dividía, Cuenca buscaba una transición del poder de forma constitucional. Sin embargo, dichos esfuerzos no funcionaron y afectaron al gobierno temporal de Jerónimo Carrión.⁸ A finales de 1860, cuando el país se unificaba, la región del Azuay se mantuvo alejada de las decisiones administrativas, aunque tenía conflictos con Loja por reclamos de autonomía impulsadas precisamente por élites lojanas. Un elemento adicional para comprender la crisis de 1859 es el factor regional. Carlos Espinosa, sostiene que la crisis exigía una búsqueda de soluciones para hacer frente a las tensiones y refiere a una posibilidad que contemplaron algunos sectores regionales, esta fue la posibilidad de una alianza entre gobiernos regionales y países vecinos para así afrontar la división del país.⁹

Entretanto, las formas centralistas y descentralistas de gobierno originaron una serie de debates que surgieron mientras el órgano estatal se encontraba aún en formación. En fin, la guerra civil de 1859, los experimentos descentralistas, la invasión peruana y el

⁷ Linda Alexander Rodríguez, *Política y poder en el Ecuador, 1830-1925* (Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 1985), 23.

⁸ Katiushka Aguirre, "Descentralización y poder local: El caso de Loja y el Gobierno Federal a mediados del siglo XIX" (tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2019), 61-2.

⁹ Carlos Espinosa, *Historia del Ecuador en contexto regional y global* (Barcelona: Lexus, 2010), 511-4.

decrecimiento económico casi acaban con la existencia del Ecuador, mientras tanto en Cuenca, se generaban debates de carácter descentralizador, contrario a los planes centralistas trazados desde 1843 y su ensayo en 1861. Algunos autores han estudiado la situación de Cuenca en este contexto. Por ejemplo, para Cristina Cárdenas, el progresismo azuayo no nació como un simple regionalismo, sino como una “actitud modernizante para impulsar la utopía republicana”.¹⁰ Este carácter descentralizador -según la autora- trajo consigo un régimen progresista que resultaba innovador, aunque desde la perspectiva cuencana, en los sectores conservadores de las élites azuayas existía un desacuerdo con las renovaciones políticas impulsadas por el régimen garciano, ello debido a que ponían en riesgo sus privilegios seccionales y clericales, cuyas prácticas mantenían la jerarquía social a su favor.

La situación de Loja sí ha sido estudiada; sin embargo, en esta investigación se pretende ajustar lo que se dice sobre su gobierno federal. De la misma manera, en el caso de Cuenca hace falta estudiar en qué consistió su postura de autonomía en la crisis nacional. Es necesario entonces, entender la respuesta del Azuay frente al centralismo, así como también frente a los gobiernos de Guayaquil y Loja. El interés por el estudio de la fragmentación regional ha sido evidente respecto al ejercicio de los poderes centrales del país. Los autores mencionados estudian el conflicto de 1858-1861, pero no abordan la situación azuaya de manera específica, como tampoco los debates autonomistas impulsados desde Cuenca durante estos años. Generalmente se afirma que las demandas autonomistas azuayas diferían de los impulsos descentralizadores de Loja y Guayaquil, en el sentido de que, para los azuayos específicamente representaba el desgaste -o final- de una estructura organizada en tres entidades de gobierno como en el siglo XVIII o en departamentos como el siglo XIX, lo que aseguró para Cuenca una influencia regional considerable, intermedia a las de Quito y Guayaquil.

Si bien es cierto que existe una influencia con tintes federalistas en Loja, también es cierto que hay una imposibilidad legítima de federación. En virtud de ello, la presente investigación se propone responder en qué consistió la respuesta de los actores representativos -los presidentes de turno, el municipio, los ministros de gobierno y la prensa- frente a las disposiciones presidenciales desde la fundación de la república hasta la crisis de 1859 y la llegada al poder de García Moreno en 1861. Asimismo el presente

¹⁰ Cristina Cárdenas, “Construyendo el Estado Nacional desde la región, El progresismo azuayo del siglo XIX”, *Procesos: Revista Ecuatoriana de Historia* n.º 19 (2003): 55, <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1694/1/RP-19-ES-Coronel.pdf>.

trabajo responde tanto a la especificidad de los debates a favor de una mayor autonomía administrativa impulsada por las localidades, como al propio significado de autonomía municipal. Por lo tanto, el tema central de la presente investigación es desentrañar la compleja relación existente entre los promotores de ideas centralistas y descentralistas, con un enfoque particular en Cuenca durante las primeras décadas de la república (1830-1861). Se analiza también las tensiones inherentes a la construcción del Estado ecuatoriano cuya expresión se dio a partir de pugnas por el poder y su legitimidad en el marco de la crisis de 1859. Con el presente trabajo se busca comprender las dinámicas de poder que influyeron en la formación del Estado ecuatoriano en sus inicios.

En términos generales, la investigación se realiza con el objetivo de entender cómo las fuerzas del gobierno se enfrentaron a las demandas de autonomía local y regional. El enfoque en Cuenca permite estudiar un caso particular dentro del contexto nacional, mostrando cómo la cabecera de la Sierra Sur logró consolidar una identidad política propia y jugar un papel significativo en el equilibrio de los poderes. En esencia, la investigación está pensada en virtud de profundizar la comprensión del regionalismo y la autonomía municipal como factores clave en la configuración de un Estado ecuatoriano aún en construcción.

En la primera parte de la investigación se realiza un barrido histórico estructurado entre los diferentes aspectos de la tensión entre la centralización y descentralización administrativa. Se analiza el panorama de la organización estatal y el complejo proceso de las constantes negociaciones de poder durante el inicio de la república. Se trata de manera general el papel de las instituciones como la Iglesia y la Hacienda en el marco de la sociedad, todo ello en el escenario del regionalismo en la configuración estatal. Se explora además el poder estatal en tres etapas marcadas que la historiografía ha permitido clasificar en: floreanismo (1830-1845); marcismo (1845-1859) y garcianismo (1859-1861). De esta manera se estudian las políticas y acciones del gobierno central en relación con los poderes locales.

En el segundo capítulo se examina el tema de los debates sobre la autonomía y descentralización a mediados del siglo XIX, donde se profundiza el concepto de autonomía municipal. Desde un principio se toca el tema del cabildo colonial y posterior municipio republicano, que en forma de antecedente permite contextualizar los debates a favor de la autonomía. Se analiza el rol de las instituciones municipales en función de los reclamos descentralistas a partir de la década de los veinte y la reacción de las localidades situadas en el sur del país (Cuenca y Loja), y su reacción frente a la crisis de 1859.

En el tercer capítulo se estudia las discusiones sobre el federalismo en el marco de la descentralización, durante y después de la crisis. En un principio se analizan las tendencias federalistas en la región sur, donde se trata el tema de los defensores del federalismo, en contraste con sus detractores, lo que describe las pugnas que enmarcan la problemática de la descentralización administrativa. Asimismo se discute los argumentos por los cuales el federalismo fue imposible, no solo en el sur del país, sino en toda la república. Finalmente, se estudia el Estado y la descentralización después de la crisis de 1859, donde se examinan los debates surgidos a partir de la constituyente de 1861, donde se tratan los temas de federalismo.

El método empleado en el trabajo es el análisis histórico de una variedad de fuentes, entre las que están los documentos oficiales de gobierno, como constituciones, leyes, decretos, informes ministeriales, actas del congreso, entre otros. También se construye a través del análisis de fuentes locales, como las actas municipales, parte de la prensa local, así como los propios escritos de los intelectuales cuencanos. Por supuesto también de la literatura especializada sobre la formación del Estado, el regionalismo, la autonomía municipal y el federalismo. Es a través del análisis de las fuentes que la investigación busca reconstruir el proceso histórico de la formación del Estado ecuatoriano y comprender las tensiones entre las fuerzas centralizadoras y las demandas de las autonomías regionales. Para ello, se ha prestado atención a los estudios clásicos y actuales sobre el tema en cuestión, que se contrastan para matizar conceptos que permiten tener un enfoque más amplio del contexto estudiado.

Esta investigación pretende mostrar una nueva forma de pensar el Estado republicano del siglo XIX, no entender la formación del Estado únicamente como ese panorama en el que los poderes conformados por élites cuentan con sus representantes en el poder legislativo. Sino apreciar que en realidad más que facciones políticas definidas, lo que había era una disputa interregional de soberanías locales contra un poder nacional que se encuentra en formación, tanto en su estructura como en su legitimidad. Es decir, buscar la acción política de los distintos sectores sociales y su participación en la construcción del Estado.

Capítulo primero

Estructura estatal y poder central en la república (1830-1861)

1. Panorama de la organización estatal a partir de 1830

Antes de la fundación de la república del Ecuador, el entramado político, social y económico del Distrito del Sur era complejo debido a varios factores como el caudillismo, las revueltas, incluso la negativa al pago de impuestos.¹¹ Para algunos oficiales del distrito del Sur, la separación de Colombia fue una oportunidad para conformar una nueva república, pues desde tiempos grancolombianos ya existía inestabilidad. Cuando el nuevo Estado se separó, dicha inestabilidad se volvió más evidente debido a que las primeras administraciones de gobierno tuvieron que enfrentarse a un país que comenzaba a surgir y que tenía entre sus principales misiones: reestructurar la economía, aplacar las disputas regionales, establecer relaciones diplomáticas con los demás países, entre otras.¹²

Desde un comienzo, la organización administrativa republicana ya había sido establecida en 1824 en el contexto de la Gran Colombia, por lo que se mantenía una notable influencia colonial. Las tres ciudades principales (Quito, Guayaquil y Cuenca) controlaban cada una un departamento dividido en varias localidades, de modo que la disposición de la población era la siguiente: el 80% de la población se asentó en cuatro de siete provincias.¹³ Mientras el 20% restante estaba ocupada por provincias periféricas que coincidían con las provincias influenciadas antiguamente por la Audiencia de Quito: Portoviejo, Ibarra y Loja.¹⁴

Al mismo tiempo, el Ecuador como cuerpo independiente se estructuraba de tal forma que, -en el marco del dominio terrateniente- existía una disparidad entre las élites criollas regionales. Por un lado, en la Costa tanto la demografía como el poder económico crecían de forma acelerada; dicho crecimiento se sustentaba en el comercio exterior. En la Sierra en cambio, predominaba una economía interna de carácter latifundista, que tenía

¹¹ Roger Paul Davis, *El Ecuador durante la Gran Colombia (1820-1830): Regionalismo, localismo y legitimidad en el nacimiento de una república Andina* (Quito: Banco Central del Ecuador, 2010), 239.

¹² David Sánchez, “El Gobierno Federal de Loja” (tesis de pregrado, Universidad de Cuenca, 2015), 30.

¹³ Entiéndase, las provincias de entonces: Pichincha, Guayaquil, Cuenca y Chimborazo.

¹⁴ Jean-Paul Deler, *Ecuador, del espacio al Estado Nacional* (Quito: 2007, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Institut Français d’Etudes Andines IFEA / Corporación Editora Nacional), 251-3.

a un ritmo demográfico lento.¹⁵ En sus primeras décadas, el país era escenario de sectores dominantes que, por un lado, se consolidaban y por otro, se diferenciaban. Entre las élites existían intereses opuestos que generaban pugnas por el poder. Existía a la vez, un regionalismo que no solo comprometió los poderes hasta dividirlos, sino que puso en duda la propia unidad nacional.¹⁶

Desde un principio los criollos ya habían acumulado su poder con base en el control de tierras.¹⁷ En los primeros tiempos de la República, los grandes terratenientes criollos -fundadores del Estado- tenían su proyecto nacional. Tenían contradicciones internas y eran una minoría, pero con su poder e influencia lograron mantener la cohesión del país a pesar de las crisis políticas, los conflictos regionales y las guerras fronterizas. Aun cuando era excluyente, el Proyecto Nacional Criollo (1830-1895),¹⁸ logró atraer a grupos sociales mestizos que le dieron respaldo y una cierta legitimidad política y administrativa. Si bien el Estado contaba con al menos dos elementos básicos -su naturaleza precapitalista terrateniente y el carácter oligárquico de la dirección política- su consolidación y desarrollo se caracterizó por la complejidad de una legitimidad estatal.

La continuidad colonial, sumada a la influencia terrateniente y los intereses que el aparato jurídico promovía en dicho sector, concentró el poder en un grupo minoritario criollo. Por tanto, este nuevo Estado se gestaba en una estructura cuya cabecera era Quito, seguida por Guayaquil y Cuenca como cabezas departamentales. Se caracterizó por sus antagonismos socioeconómicos, étnicos y regionales, pues el establecimiento de la república se dio en el marco de la regionalización, el fortalecimiento de la propiedad, la persistente reconfiguración del poder legal y la exclusión de la mayoría de la población.¹⁹ Esta denominación “terratente” se emplea para caracterizar parte de la estructura estatal ecuatoriana durante el siglo XIX.

El proyecto nacional de los criollos era contradictorio en sí mismo, puesto que se sentaba en una fuerte regionalización que aún conservaba un modelo grancolombiano.

¹⁵ Enrique Ayala Mora, *Lucha política y origen de los partidos en Ecuador* 5.^a ed. (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación editora Nacional, 2017), 43-9.

¹⁶ *Ibíd.* 50.

¹⁷ Enrique Ayala Mora, *Ecuador en el siglo XIX Estado Nacional, Ejército, Iglesia y Municipio* (Quito: Corporación Editora Nacional, 2011), 22.

¹⁸ Enrique Ayala Mora ha caracterizado y dividido la temporalidad de la Nación, el Estado y la sociedad en en tres periodos históricos: Proyecto nacional criollo (1830-1895); Proyecto nacional mestizo (1895-1960); y Proyecto nacional de la diversidad (1960 hasta el presente), *Ecuador en el siglo XIX ...*, 25. La misma temporalidad del Proyecto nacional Criollo ha sido estudiada por Juan Manguashca y lo ha denominado el proceso de integración nacional.

¹⁹ *Ibíd.* 23.

Aun así, logró integrar a grupos sociales, lo que justificó un ensayo de legitimidad.²⁰ En los primeros años de la república el Estado era ‘débil y excluyente’ y todavía se encontraba en proceso de construcción. Por ello su estructura se sentó sobre la inestabilidad y la desarticulación, debido a que la escena estaba dominada por uno de los sectores sociales: el de los caudillos.²¹ Ahora bien, no sería conveniente reducir toda una realidad de desorden político en términos únicamente caudillistas, si bien había un porcentaje considerable de hombres poderosos militarmente, su poder se reflejaba principalmente por la autoridad que poseían en relación con los terratenientes,²² y a través del control a campesinos e indígenas a través del sistema hacendatario.

Algunos de los actores que se identifican en el siglo XIX son, en primer lugar, el poder central, que manejaba el Estado como institución; que funcionaba como un eje articulador entre el poder central y los poderes regionales. En segundo lugar, los poderes regionales y locales, que, si bien a veces no eran instituciones formales, sí eran sistemas de dominación social. Y en tercer lugar, una institución que sí era formal y contaba con poder legítimo, el municipio.²³ La forma en la que funcionaban dichos actores sociales - sostiene Manguashca- son: por un lado, las élites nacionales que abogan por legitimar el poder central y por otro, las élites regionales y locales en función de los demás poderes.²⁴

Es complicado reconocer a una élite nacional asociada al Estado, ya que aún no existían élites nacionales en el naciente Estado, lo que sí existía eran élites regionales que intentaron convertirse en una clase nacional, cosa que no lograron. Aunque fueron las que tuvieron más importancia en las primeras décadas de la república. Este sector se preocupó por implantar la idea republicana en el nuevo Estado. La idea de homogeneizar a la población desde el órgano estatal estuvo inmersa en una serie de situaciones intrínsecas y simultáneas entre sí: un proceso de penetración político-administrativa; un intento de homogenización normativa y uno de incorporación social.²⁵

El Ecuador adoptó el modelo republicano de gobierno, un Estado con división de poderes, donde el legislativo era el que aprobaba las leyes, el ejecutivo se encargaba del

²⁰ *Ibíd.* 26.

²¹ Este contexto refiere a que, en gran parte del territorio andino fueron los caudillos quienes asumieron el poder al inicio del período republicano. El ejército se convirtió en una institución clave durante la república temprana.

²² Alexander Rodríguez, *Política y poder en el Ecuador*, 19.

²³ Juan Manguashca, “El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895”, en *Historia y región en Ecuador 1830-1930* (Quito: Corporación Editora Nacional, 1994), 359.

²⁴ *Ibíd.* 372

²⁵ *Ibíd.* 373.

orden interno, dirigir el ejército entre otras tareas, y el judicial que se encontraba bajo el control de una Corte Suprema en Quito y contaba con autonomía para manejar sus asuntos.²⁶ Otro sector importante que contaba con autonomía y poder local eran los municipios.²⁷ Los municipios, herederos de los cabildos coloniales se introdujeron en la estructura administrativa del nuevo país y funcionaron con relativa regularidad. En la representación política se expresaba un recelo entre los grupos dominantes criollos que, en un primer momento, trataban de fortalecer su poder de raíz colonial a la vez que buscaban [fortalecían] el control sobre el trabajo de los indígenas.²⁸

Por tanto, las bases de la configuración estatal estaban conformadas por los grupos dominantes locales, entre los cuales estaban los terratenientes serranos, lo que generó las primeras potestades estatales que, por una parte, intentaban sostener la estructura estatal a través de medidas fiscales, y por otra, emitían una serie de leyes que configuraban ciertas políticas económicas de carácter proteccionista.²⁹ La creación de entidades para la administración de la hacienda se llevó a cabo enfrentando las dificultades típicas de un Estado con recursos limitados, tanto para establecer como para mantener nuevas oficinas. Hay que recordar que la administración hacendaria mantuvo la división departamental.³⁰ Las tres ciudades más importantes también concentraron las altas estructuras de administración de justicia.

El surgimiento de la nación estuvo enmarcado en una serie de continuidades coloniales sumados a una serie de experimentos practicados por el sector criollo, un poderoso grupo dominante que desde la Colonia había heredado privilegios políticos y administrativos. A primera vista, pareciera que las regiones una vez libres del régimen colonial alcanzaron una autonomía considerada inconcebible en tiempos coloniales.³¹ No obstante, la instauración de la república trajo consigo un problema de identidad debido a que las identidades regionales eran más fuertes que una identidad nacional.³² En

²⁶ Ayala Mora, *Ecuador en el siglo XIX*, 42.

²⁷ El carácter municipal y su autonomía se analiza en el capítulo dos.

²⁸ Manuel Chiriboga, "Las fuerzas del poder durante el período de la independencia y la Gran Colombia", en *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 6, Independencia y periodo colombiano, ed. Enrique Ayala Mora (Quito: Corporación Editora Nacional / Editorial Grijalbo Ecuatoriana, 1990), 303-4.

²⁹ Silvia Vega Ugalde, *Ecuador: Crisis políticas y Estado en los inicios de la república* (Quito: FLACSO / Abya Yala, 1991), 32.

³⁰ Viviana Velasco Herrera, *Negociar el poder: Fiscalidad y administración pública en el proceso de construcción del Estado Ecuatoriano, 1830-1875* (Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, 2013), 331-2.

³¹ Rafael Quintero y Erika Silva, *Ecuador: Una nación en ciernes*, t. 1 (Quito: FLACSO / Abya-Yala, 1988), 52.

³² Juan Manguashca formula cinco problemas suscitados entre el Estado y la sociedad: de identidad, legitimidad, participación, de control territorial y social y por último, el de distribución. Véase Juan Manguashca, "La cuestión regional en la historia ecuatoriana (1830-1972)", en *Nueva Historia del Ecuador*

definitiva, una estructura de poder apoyada en el latifundismo y la regionalización, reflejaba a su vez, la realidad de un sistema de representación que reproducía dicha realidad regionalizada.

En términos de unificación nacional, los proyectos políticos fueron los indicadores de legitimidad estatal, por lo que la primera administración presidencial (la del general Juan José Flores), sentó las primeras bases político-jurídicas de una sociedad que se decía republicana. Por ello, erigir un Estado central como un órgano de poder general significó enfrentarse a diversas esferas de poder: el institucional-burocrático frente a los poderes locales y regionales.³³ Con el paso del tiempo la tendencia a la homogeneización se evidenció después del floreanismo, primero con el marcismo, que tuvo su aplicación ya en el garcianismo con un claro proyecto centralizador.³⁴

1.1. La legitimidad estatal

En las primeras décadas de la república se gestaba en un proceso de construcción nacional, por tanto, su propia legitimidad se encontraba en condiciones inacabadas y de constante negociación.³⁵ En el primer período del presidente Flores (1830-1834) había un solo ministerio de Estado y se dividió al territorio en tres distritos administrativos para la gestión de rentas en Quito, Guayaquil y Cuenca. De la misma manera, la organización judicial se caracterizó por las tensiones que surgieron entre las nuevas estructuras judiciales republicanas y las que los poderes locales tenían legitimadas por la costumbre.³⁶ Por ello no hay que entender la estructura estatal del siglo XIX como un modelo fijo y únicamente central, sino como un período de transición poscolonial; así, las primeras décadas se caracterizaron por un dinamismo en el proceso de reconstrucción de otro tipo de Estado, por lo tanto, el cambio de dicha reconstrucción se ensaya en las relaciones económicas regionales paralelas a la propia construcción estatal.³⁷

El nuevo Estado tendría la responsabilidad de tomar medidas legales para sancionar algunas de las medidas represivas utilizadas por los latifundistas contra campesinos e indígenas.³⁸ En el marco de la legitimidad estatal, se encontraba uno de los

vol. 12, *Ensayos Generales I*, ed. Enrique Ayala Mora (Quito: Corporación Editora Nacional / Editorial Grijalbo Ecuatoriana, 1990), 186.

³³ Vega Ugalde, *Ecuador: Crisis políticas y Estado*, 62.

³⁴ Maiguashca, *El proceso de integración nacional*, 393-4.

³⁵ Velasco Herrera, *Negociar el poder*, 215.

³⁶ *Ibíd.* 259.

³⁷ Quintero y Silva, *Ecuador: Una nación en ciernes*, 52.

³⁸ *Ibíd.* 68.

constantes conflictos que se debía a la existencia de una relación de poder entre las élites regionales, lo que resultaba en una falta de homogeneidad en el Estado y la incapacidad de esas élites para representar intereses comunes [nacionales].³⁹ A lo largo del siglo XIX la cuestión ‘nacional’ estuvo atravesada por al menos tres fenómenos: primero, la regionalización, segundo, las diferencias entre grupos antagónicos, y tercero, la expresión de la soberanía limítrofe.⁴⁰

Otra manera de percibir el Estado es entenderlo como esa institución que funcionó como el “motor principal de integración nacional”,⁴¹ como esa entidad legisladora que buscaba equilibrar los poderes de todos los sectores bajo el discurso republicano. Entre 1830 y 1895 los esfuerzos del Estado por consolidar una autoridad firme y ejercer un control efectivo sobre su territorio. Maiguashca ha denominado dicha etapa como penetración político-administrativa, la cual estuvo marcada por múltiples desafíos, influyendo pugnas regionales, debates ideológicos y dificultades económicas, al mismo tiempo, el estado nacional se encontraba aún en proceso de construcción.

Mientras algunas localidades gozaban de cierta autonomía, el Estado no lograba fortalecerse como un poder central legítimo. Es más, una de sus principales limitaciones era la falta de recursos económicos y la capacidad de ejercer un control verdadero sobre todo el territorio ecuatoriano, puesto que la sociedad ya presentaba marcadas diferencias culturales y regionales, lo que dificultó la implementación de medidas centralizadoras por parte del Estado. Aun así, ello no fue impedimento para que intentara propagarse en las localidades a través de normativas y políticas con las que se buscaba unificar el país.⁴² En efecto, el intento unificador del Estado estuvo marcado por conflictos de toda índole, lo que impidió una unión completa del territorio.⁴³

En términos generales, el rol del Estado tuvo dinámicas y cambios permanentes. Dicho proceso es contradictorio entre las clases y las facciones de poder, aunque también en los grupos dominados.⁴⁴ En sus primeros años, el Estado en sí mismo era un aparato burocrático que tenía el poder y los recursos de las relaciones sociales. A su vez, Quito, Guayaquil y Cuenca como regiones marcadas mostraban características estructurales distintas y propias. En el marco de la diferenciación regional existía una estructura

³⁹ *Ibíd.* 88.

⁴⁰ *Ibíd.* 160.

⁴¹ Maiguashca, *El proceso de integración nacional*, 355.

⁴² Maiguashca sostiene que la Homogenización normativa fue simultánea a la penetración político-administrativa y a la incorporación social.

⁴³ Maiguashca, *El proceso de integración nacional*, 360-5.

⁴⁴ Vega Ugalde, *Ecuador: Crisis políticas y Estado*, 139.

productiva, que contaba con al menos dos tendencias principales: por un lado, la formación de grandes latifundios como la forma de producción predominante, y por otro lado, la disolución y conservación de la pequeña propiedad agrícola. Esta situación proporcionó a las principales regiones una cierta autonomía, aunque ello no implicaba su separación entre sí.⁴⁵

La estructura hacendaria y el concertaje

La estructura hacendaria en el nuevo Estado se caracterizó por las constantes contradicciones entre las autoridades locales, las élites regionales y el ensayo unificador del gobierno.⁴⁶ Los terratenientes regionales, aunque tenían una posición consolidada de dominación, no se constituyeron en una clase nacional debido a que no pudieron incorporar a toda la población en una comunidad unificada, por lo que la concepción práctica de una estructura ecuatoriana aún no estaba definida.⁴⁷ La disposición de la república continuó situada en torno a los ejes distritales heredados de Colombia. Ello sumado al sistema económico de dichos ejes productivos dio forma a dinámicas económicas y sociales diferenciadas. De esta manera se transformó la propiedad de la tierra en la base de la sociedad y su orden económico, lo que originó la estructuración del sistema hacendario.

Las élites terratenientes llevadas por la tendencia de poseer enormes haciendas poco cultivadas era la forma en la que se aseguraba el control de los campesinos, quienes una vez privados de sus tierras quedaban sujetos al latifundio.⁴⁸ El Estado por sí mismo tenía varios inconvenientes para implantar políticas fiscales estables debido a la falta de ingresos. También existía inestabilidad en las políticas económicas, debido a la disputa entre intereses interregionales y a la falta de una legitimidad social del incipiente proyecto nacional. A lo largo del siglo XIX, la hacienda fue la que se encargó de mantener una serie de organismos de herencia colonial, como las juntas de hacienda.⁴⁹ Este modelo de llevar la hacienda se sostenía en un ensayo institucional de carácter central, apoyado por las autoridades provinciales en función de la conservación de su poder local. Un claro

⁴⁵ Quintero y Silva, *Ecuador: Una nación en ciernes*, 221.

⁴⁶ Velasco Herrera, *Negociar el poder*, 81.

⁴⁷ Quintero y Silva, *Ecuador: Una nación en ciernes*, 35.

⁴⁸ Enrique Ayala Mora, *Manual de Historia II, Época republicana*, 3.^a ed. (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, 2015), 18.

⁴⁹ Velasco Herrera, *Negociar el poder*, 223.

ejemplo es el tejido administrativo del propio ministerio de Hacienda, que abarcaba, por ejemplo las juntas de caminos en cada provincia.⁵⁰

En la mayoría de las ocasiones, la propiedad de la tierra estaba en manos de grupos familiares criollos y de instituciones religiosas. Esta forma de propiedad latifundista produjo una clara diferencia entre los intereses internos del régimen hacendatario. Por un lado, la Costa mantenía una producción enfocada en el mercado internacional, mientras que la Sierra se centraba en el mercado interno mediante la explotación de la mano de obra.⁵¹ Por otro lado, la clase terrateniente justificaba su dominación por la herencia cultural que acreditaba su modelo en el cual las relaciones de dominación política entre los administradores de las haciendas y los trabajadores estaban sujetas a la subordinación económica y social de los productores directos.⁵²

A esta situación se suma un personal administrativo de carácter privado ligado a la clase terrateniente, que una vez reconocido por el Estado -a través de los tenientes políticos- produce una desintegración de poderes que, en consecuencia generó tanto la imposición de los intereses estatales, como una dominación directa sobre la población sujeta a la hacienda.⁵³ El sistema de representación política diseñado para vincular el latifundio con el poder político fue uno de los principales medios para racionalizar el conflicto entre las facciones terratenientes regionales.⁵⁴ Este poder de los “señores de la tierra” estuvo aliado en gran medida con la Iglesia que -como se analizará más adelante- contaban con atribuciones propias en el marco del poder estatal-terrateniente.

La estructura hacendaria era común en el siglo XIX. El Estado se asentaba sobre el sistema de hacienda que, a su vez, funcionaba con el concertaje como elemento central. El concertaje era un contrato regulado por la legislación civil, que consistía en que los terratenientes obligaban al trabajador de la tierra, [normalmente indígena] a permanecer en la hacienda como mano de obra a través de la mantención de la deuda y la posibilidad de que el patrono pudiera mandar a prisión al deudor. En consecuencia, el poder se asentaba sobre un sistema económico reforzado por el Estado y de la Iglesia.⁵⁵ El poder terrateniente se apoyaba sobre las haciendas que controlaban a los campesinos y bajo este

⁵⁰Vega Ugalde, *Ecuador: Crisis políticas y Estado*, 104-5.

⁵¹ Ayala Mora, *Lucha política y origen*, 49.

⁵² Quintero y Silva, *Ecuador: Una nación en ciernes*, 78-9.

⁵³ *Ibíd.* 68-9.

⁵⁴ *Ibíd.* 226.

⁵⁵ Ayala Mora, *Lucha política y origen*, 45.

enfoque el latifundismo serrano logró integrar una multiplicidad geográfica y económica destinada a la agricultura y al pastoreo.⁵⁶

El Congreso de 1833, emitió un decreto por el que el Estado como órgano sancionador, permitió a los propietarios de tierras encarcelar a los trabajadores asalariados o jornaleros que no cumplieran con sus deberes,⁵⁷ lo que demuestra la capacidad legislativa y sancionadora de los poderes terratenientes regionales. Es importante destacar que el objetivo principal de esta legislación estatal no era el individuo indígena en sí mismo, sino su fuerza laboral y, por supuesto, sus tierras, a las cuales los terratenientes querían acceder sin intervención estatal.⁵⁸ A pesar de que se aprobaron varias medidas que respaldaban la consolidación de grandes extensiones de tierra, solo se llevaron a cabo años después de su aprobación.⁵⁹ Entre las facultades del Estado como órgano legislador se encontraba una serie de leyes referidas al sistema de concertaje emitidas durante gran parte del siglo XIX, las cuales obligaban a los campesinos empobrecidos a concentrarse.⁶⁰

En los treinta primeros años de la república (1830-1860), en las cabeceras regiones, se dio una constante búsqueda de la sujeción de los campesinos por medio del concertaje, puesto que la economía nacional era débil.⁶¹ Para mantener el régimen de la hacienda, la clase terrateniente debía aumentar constantemente el número de trabajadores para mantener los niveles de consumo y atraer a una cantidad cada vez mayor de productores directos que generen ingresos.⁶² La oligarquía mantenía su poder en la explotación de la mayoría de la población, mientras operaba el Estado central y varios mecanismos ideológicos.

En cuanto a la economía, la Costa experimentaba un crecimiento acelerado de su poder económico vinculado al mercado externo, a la vez que manejaba las divisas y la

⁵⁶ *Ibíd.*

⁵⁷ El decreto establece lo siguiente: “si la[s] faltas fueren reiteradas, no sean castigadas arbitrariamente, sino que ocurrirán á los jueces para que les impongan la pena de doblarles el trabajo ó arresto en las cárceles públicas, que no excederá de tres días”. Francisco Ignacio Salazar, *Actas del Congreso Ecuatoriano de 1833, precedidas de una introducción histórica*. (Quito: Imprenta del Gobierno, Biblioteca Nacional Eugenio Espejo, 1891), 65.

⁵⁸ Quintero y Silva, *Ecuador: Una nación en ciernes*, 69-70.

⁵⁹ Aunque la contribución personal indígena fue eliminada en 1857, los fondos generados por este concepto no dejaron de llegar al tesoro público hasta el año 1860. Es decir, a pesar de su abolición, hubo un lapso de tres años antes de que cesaran completamente los ingresos asociados a este rubro.

⁶⁰ Entre las más comunes estaban las leyes sobre el concertaje, contra la vagancia y la mendicidad, leyes expropiadoras contra el campesino artesano, la ley de contribución de indígenas, leyes de contribución general, de contribución subsidiaria, sobre cobro de alcabalas e hipotecas y función de los protectores.

⁶¹ Quintero y Silva, *Ecuador: Una nación en ciernes*, 57.

⁶² Manuel Chiriboga, *Jornaleros, grandes propietarios y exportación cacaotera 1790-1925*, 2.^a ed. (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, 2013), 111-2.

recaudación aduanera. Los comerciantes costeños defendían una política librecambista frente a la tendencia proteccionista serrana.⁶³ En la Sierra Sur había una coexistencia de los latifundios con la pequeña propiedad; en las zonas de Cañar, Girón y Biblián se desarrollaba una hacienda de tipo ganadero.⁶⁴ Si bien lo principal era la tenencia de tierra, un alto porcentaje de la población se dedicaba también a actividades artesanales. Además existía una activa recolección de quinas para la exportación.

En Cuenca, muchos campesinos que se dirigían para la Costa en busca de trabajo comenzaron a quedarse en la ciudad. Paralelamente, entre 1830 y 1845 la economía de la Sierra Sur sufrió una caída en sus exportaciones. Azuay dependía del comercio de textiles con el norte de Perú pero esa relación se debilitó a la vez que su comercio con Guayaquil también disminuyó, debido a que desde el puerto se empezó a comerciar con Chile, lo que reemplazó a varios productos de Cuenca. La situación afectó particularmente a la exportación de cascarilla que cayó incluso más que los textiles.⁶⁵

Uno de los elementos claves para los grupos regionales dominantes fue la utilización de los mecanismos estatales para el control de la fuerza de trabajo. La tenencia de tierras en Azuay a partir de 1835 hacía que Cuenca se distinga de Quito por su cantidad elevada de propietarios de tierras, cerca de 10.000 en una población cercana a 100.000. A partir de la década de 1850 se dio una aceleración del traspaso de tierras indígenas a manos de blancos y mestizos, los hacendados seguían siendo la clase dominante en Cuenca entre 1830 y 1845. Loja, aunque estaba inserta en el departamento del Azuay, tenía una economía casi independiente a la de Cuenca.⁶⁶

En general, el proyecto nacional criollo se integró con la estructura estatal de las haciendas, que eran la base económica y social en las regiones andinas. Los primeros mandatarios, Flores y Rocafuerte desde el Estado intentaron implantar un proyecto estatal capaz de conectar lo regional con lo nacional, de forma que las relaciones productivas se mantuvieran estables y bajo el control terrateniente.⁶⁷ En el marco de la estructura estatal, el propio Estado emitía leyes capaces de configurar políticas económicas.⁶⁸ A su vez, con su capacidad legislativa, obligaba a los campesinos a concertarse.⁶⁹ Además abarcaba su

⁶³ Ayala Mora, *Lucha política y origen*, 49.

⁶⁴ Vega Ugalde, *Ecuador: Crisis políticas y Estado*, 23.

⁶⁵ Carlos Espinosa, *Historia del Ecuador en contexto regional y global* (Barcelona: Lexus, 2010), 493.

⁶⁶ Carlos Espinosa, *Historia del Ecuador*, 494.

⁶⁷ Vega Ugalde, *Ecuador: Crisis políticas y Estado*, 106.

⁶⁸ Las políticas económicas tenían que ver con la configuración de leyes de carácter proteccionista.

⁶⁹ La facultad legislativa del Estado emitió medidas y leyes durante gran parte del siglo XIX.

relación con la Iglesia, de modo que también se administraban todos los aspectos de la sociedad civil.⁷⁰

El papel de la Iglesia

El Estado descansaba sobre una estructura social y económica regionalista y hacendaria. Y la Iglesia, como parte de las élites terratenientes era uno de los pilares del Estado. Estaba inmersa en el Estado, y contaba además con el dominio de las instancias ideológicas estatales.⁷¹ Entre sus atribuciones estaban la educación, una parte importante de la prensa, el púlpito, el registro civil, entre otras. El clero, además de ser parte de la burocracia estatal era latifundista. Los curas, por un lado, eran miembros de la jerarquía de la iglesia y por otro, eran funcionarios públicos. En algunos casos, incluso había dudas de quién ejercía el verdadero poder civil, si el propio Estado o la Iglesia.⁷² En términos generales, la Iglesia era una entidad institucional centralizada en el ámbito territorial, que tenía al menos un funcionario en casi todas las parroquias del territorio nacional.⁷³ Actuaba como un intermediario que apuntalaba la legitimidad al Estado.⁷⁴ Por otra parte, la presencia de la Iglesia era central en el funcionamiento del régimen hacendatario, al menos en la Sierra, donde tenía más fuerza el sistema de concertaje.⁷⁵

Cuando el Ecuador se independizó, las instituciones de administración del Estado quedaron debilitadas, a excepción de la Iglesia, cuyo poder quedó casi intacto.⁷⁶ Junto al Municipio, la Iglesia sobrevivió a la transición republicana y funcionaba como las principales entidades del poder, que tenían la capacidad de utilizar la fuerza del propio Estado para cumplir sus funciones. Tanto en tiempos de Colombia como en la República, el Estado Central recaudaba los diezmos y entregaba a la Iglesia dos tercios de las recaudaciones, lo que le generaba un beneficio directo de la recaudación [un tercio]. La diferenciación regional que mantuvo tesorerías en Quito, Guayaquil y Cuenca generó un

⁷⁰ Osvaldo Hurtado, *El poder político en el Ecuador*, (Bogotá: Editorial Debate, 2023), 97.

⁷¹ Quintero y Silva, *Ecuador: Una nación en ciernes*, 54.

⁷² Enrique Ayala Mora, “La fundación de la República: panorama histórico 1830-1859”, en *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 7, Época Republicana I, ed. Enrique Ayala Mora (Quito: Corporación Editora Nacional / Editorial Grijalbo Ecuatoriana, 1990), 191.

⁷³ Quintero y Silva, *Ecuador: Una nación en ciernes*, 85-6.

⁷⁴ José María Le Gohuir, *Historia de la República del Ecuador*, t. 3 (Quito: Biblioteca Grupo Aymesa, 1935), 33.

⁷⁵ Ayala Mora, *La fundación de la República*, 194.

⁷⁶ Alexander Rodríguez, *Política y poder*, 33.

conflicto en términos de porcentajes de los diezmos.⁷⁷ La Iglesia cobraba, además, directamente, las “primicias” y los pagos por las funciones religiosas.

Es importante tomar en cuenta que había una diferenciación en la estructura eclesiástica. Por un lado, estaban las diócesis, que funcionaban como instancias administrativas dirigidas por un obispo o un arzobispo. Por otro lado, había instituciones que operaban paralelamente a las diócesis y que no dependían de ellas, tales como las órdenes religiosas y posteriormente, las comunidades religiosas.⁷⁸ A lo largo del siglo XIX, existió una permanente pugna entre liberales y conservadores: los primeros abogaban por un Estado secular y los segundos buscaban una alianza con la Iglesia, lo que en consecuencia reforzó la división entre las dos tendencias.⁷⁹

El enfrentamiento entre liberales y conservadores también se puede entender a partir de términos religiosos, como la religión oficial del Estado, la educación, el laicismo o el nombre de Dios en las constituciones. No en vano, los sectores conservadores comenzaron a defender el clericalismo, por ello es que los liberales se presentaron como contrarios a la influencia de la Iglesia. Así, desde un principio los marxistas se opusieron a la Iglesia que años después logró consolidarse con el régimen de García Moreno.⁸⁰ Aunque a pesar de los antagonismos, ambas facciones estaban conformadas por élites económicas y políticas del país, por lo que los debates, lejos de canalizarse a la población o a la estructura estatal, se ciñeron a las élites.⁸¹

Para 1838 ya había tres diócesis (Quito, Cuenca y Guayaquil). Se quería mantener el esquema en el cual la Iglesia tenía un peso institucional que la diferenciaba regionalmente, debido a que en la Sierra el clero tenía tierras, además de sus ingresos y demás beneficios.⁸² La influencia era significativa, como en el caso de Guayaquil en la década de los treinta, y la de Cuenca desde la Colonia. La Iglesia como institución le otorgaba un enfoque local a la gestión de los asuntos eclesiásticos, debido a que su diócesis no dependía de Quito sino de Lima⁸³ En paralelo, los terratenientes necesitaban

⁷⁷ Ayala Mora, *La fundación de la República*, 196.

⁷⁸ *Ibíd.* 190.

⁷⁹ Alexander Rodríguez, *Política y poder*, 34.

⁸⁰ Hernán Malo González, ‘El pensamiento ecuatoriano en el siglo XIX’, en *Nueva Historia del Ecuador* vol. 8 *Época Republicana II*, ed. Enrique Ayala Mora (Quito: Corporación Editora Nacional / Editorial Grijalbo Ecuatoriana, 1990), 149.

⁸¹ Hurtado, *El poder político*, 102.

⁸² Maiguashca, *La cuestión regional*, 189.

⁸³ Luis Vizúete Marcillo, ‘Entre la generación y la coyuntura. Los círculos políticos e intelectuales de la región azuaya entre 1820 y 1895’, en *Hablar desde el Sur andino: historia de Azuay, Cañar y Loja*. Comp. Ana Luz Borrero y María Gabriela Neira, (Cuenca: Universidad de Cuenca, 2023), 84.

a la Iglesia para mantener controlada la mano de obra, mientras que los comerciantes y los exportadores no requerían el apoyo eclesiástico.

2. El regionalismo

Desde los inicios de la república, la regionalización se manifestó a la par del constante fortalecimiento terrateniente. Se consolidaron tres centros clave de actividad económica y de ejercicio del poder político caracterizados precisamente por las regiones. Aunque estos centros compartían algunos intereses comunes durante el conflicto independentista, mantuvieron celosamente sus diferencias respecto al control del poder local y regional en las cabeceras regionales: Quito, Guayaquil y Cuenca. La rivalidad entre los poderes regionales surgió por varias razones, incluyendo el control de la fuerza laboral y la implantación de políticas fiscales. Las políticas aduaneras proteccionistas también generaron tensiones y conflictos entre las regiones.⁸⁴

La regionalización generó un lenguaje político a favor de las regiones frente a la construcción de un Estado nacional de carácter central.⁸⁵ En primer lugar, hay que entender que el regionalismo es una tendencia a preservar el control del poder en un espacio regional. Visto de esta manera, sin duda, el nuevo Estado ecuatoriano se asentó sobre las bases de una marcada regionalización. Esta sociedad estaba a su vez, sentada en diversas formas de relación productiva. En este punto hay que considerar que el regionalismo es una categoría que aún se encuentra en debate. Es común encontrar en las fuentes, menciones del regionalismo como si se tratase de algo único y singular. Tiene sus formas y sus ajustes para diferentes tiempos, realidades y contextos. Antes de hacer afirmaciones hay que prestar atención al regionalismo que corresponde a esta investigación, cuya especificidad es la realidad de los primeros años de la república en su propio contexto.

La distribución de las regiones (la Costa, con su centro en Guayaquil; la Sierra-Norte con su centro en Quito; y la Sierra-Sur con su centro en Cuenca) dio lugar a un regionalismo cuyo influjo reflejó tanto en el territorio de los espacios geográficos, como en las dinámicas productivas de auto subsistencia y la cultura, ello con desarrollos diferentes en cada una de las regiones. En consecuencia, el nacimiento del Ecuador se

⁸⁴ Enrique Ayala Mora, *Historia de la Revolución Liberal ecuatoriana*, 3.^a ed. (Quito: Corporación Editora Nacional, 2018), 17.

⁸⁵ Viviana Velasco Herrera, "Alcaldes municipales como jueces en Ecuador, 1830-1861. Negociación y conflicto entre administradores de justicia locales y estatales", *Illes Imperis*, n.º 15 (2013): 12, <https://www.raco.cat/index.php/IllesImperis/article/view/275165/363154>.

caracterizó por la división y las disputas sobre el control del poder político en los territorios regionales.⁸⁶ Los conflictos fueron prolongados y se originaron -entre otras cosas- desde las diferencias entre las élites regionales que se expresaban en los poderes locales, frente al poder central y negociaban entre sí el establecimiento del Estado y el reparto del poder.

En términos geográficos, el ánimo de los regionalismos y el enfrentamiento entre departamentos por la consolidación de sus proyectos políticos dieron forma a varios rasgos específicos en el marco de la formación de la nación.⁸⁷ De hecho, el territorio que correspondía a la antigua Audiencia de Quito permaneció, casi constantemente al borde del estallido y en peligro de desaparición. Para entender este regionalismo hay que considerar la influencia regional que a menudo se manifestaba en las administraciones de nivel intermedio: los gobiernos locales, los cuales contaban con el respaldo de las cabezas departamentales, que a su vez actuaban como centros de poder junto a sus redes de influencia encabezadas por las élites. Al mismo tiempo, las aspiraciones entre los caudillos de la república temprana jugaron un rol clave, ya que varios intentaron construir sus propios dominios políticos en alianza con diversos sectores, utilizando el regionalismo como escenario para impulsar sus proyectos.⁸⁸ Un claro ejemplo: el propio Flores.

En efecto, la regionalización excluía a la mayoría de la población. Visto de esta forma, este regionalismo respondía a unidades territoriales con sus propias configuraciones económicas, sociales y culturales que el Estado intentaba unir.⁸⁹ Por su lado, las élites regionales buscaban controlar sus territorios y sus competencias político-administrativas como parte del predominio oligárquico.⁹⁰ La constitución de 1830 instauró una estructura unitaria, pero en la práctica las tendencias locales y regionales desequilibraban la estructura estatal.

La regionalización es uno de los hitos más representativos de la historia del Ecuador. En el siglo XIX el Estado fue el instrumento y el escenario de las élites

⁸⁶ Ricardo Muñoz Chávez, “Centralismo y regionalismo” 1830-1980, citado en Beatriz Tola Bermeo, *Pensamiento Político Ecuatoriano, Estado nacional y región* (Quito: 2013, Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados / Secretaría Nacional de Gestión de la Política), 175.

⁸⁷ Jean-Paul Deler, *Ecuador, del espacio al Estado Nacional* (Quito: 2007, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Institut Français d’Etudes Andines IFEA / Corporación Editora Nacional), 131.

⁸⁸ *Ibíd.*, 125-6.

⁸⁹ Ayala Mora, *Ecuador en el siglo XIX*, 24.

⁹⁰ *Ibíd.*, 31.

regionales durante las primeras tres décadas de vida republicana. Tanto los serranos como los costeños mantenían desacuerdos en términos de administración del poder.⁹¹ En este punto y en el contexto estudiado se evidencia al menos dos tipos de tendencias regionalistas: una que abogaba por una identidad regional pero que mantenía la unidad nacional; y otra que buscaba una autonomía que contrastaba con la propia configuración estatal, lo que generó dos debates simultáneos: uno de carácter político (unitaristas contra federalistas) y otro de carácter administrativo (centralistas contra descentralistas).⁹² En el marco del regionalismo no solo es necesario analizar la regionalización, sino también la estructura del poder central, pues el Estado como institución burocrática fue el canal principal para la integración nacional durante todo el siglo XIX.⁹³

A lo largo de su historia, los límites interregionales de Ecuador fueron imprecisos y sujetos a conflictos, reclamos y pérdidas. Los primeros años estuvieron marcados por la inestabilidad y la fragmentación, con la presencia predominante de líderes políticos. Durante el siglo XIX, los conflictos regionales se multiplicaron, extendiéndose más allá de la oposición entre Costa y Sierra, provocando tensiones incluso entre las regiones serranas. En la Sierra Sur, se estableció una sociedad regional fuerte que buscaba una representación política y equitativa frente al gobierno central. En Loja, las propuestas políticas causaron contradicciones con la capital y también con Cuenca, el centro regional del sur del país.⁹⁴

En términos económicos, las ideas sobre libre comercio fueron bien recibidas en Guayaquil, pero en Quito generaron desconfianza debido al temor de que su industria textil se viera amenazada. En Cuenca, el comercio se vio afectado por la situación de un mercado cercano, el de Perú. Desde el punto de vista comercial, el territorio nacional era un sistema de relaciones comerciales entre Guayaquil, Quito y Cuenca. Sin embargo, las relaciones eran principalmente administrativas y tenían poco impacto en sus actividades comerciales. Cuenca por su lado gozaba de una ventaja geográfica que le facilitaba a la vez, el comercio con Guayaquil y también con Perú.⁹⁵ No obstante, a escala nacional desde las juntas quiteñas de 1809 hasta la instauración de la república en 1830, el

⁹¹ Maiguashca, *La cuestión regional*, 187.

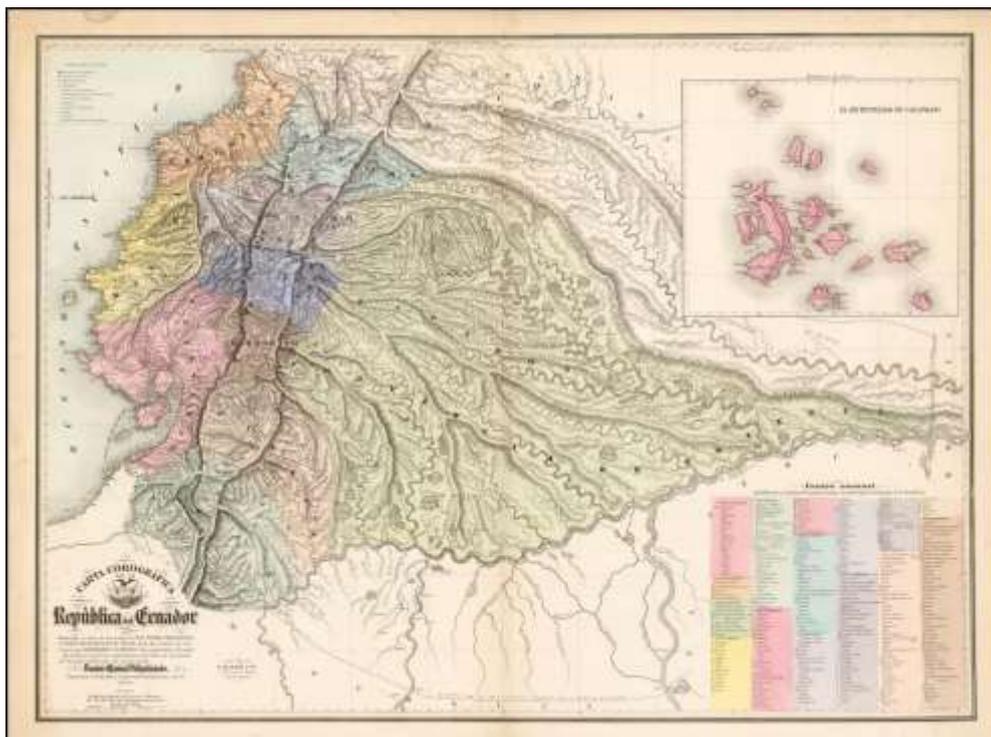
⁹² Maiguashca, *Historia y región*, 361-72.

⁹³ *Ibíd.* 356.

⁹⁴ Ayala Mora, *Ecuador en el siglo XIX*, 29-33.

⁹⁵ Genaro Eguiguren, *El gobierno Federal de Loja: La crisis de 1858* (Loja: CCE, Núcleo de Loja, 2009), 41-2.

crecimiento económico fue poco más que nulo.⁹⁶ Incluso los municipios por su lado, -en varios casos- tenían más capacidad económica y política que el propio gobierno.



Carta corográfica del Ecuador de Manuel Villavicencio (1858). El primer mapa oficial del Ecuador. Contiene la división del territorio en regiones y provincias.

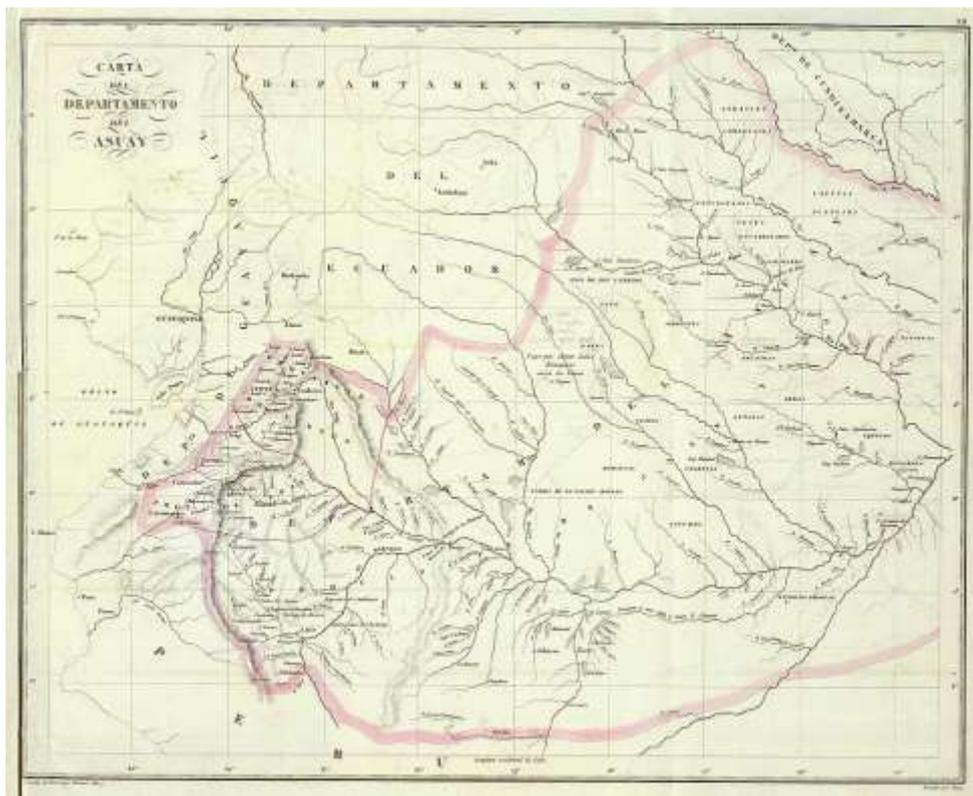
2.1. Región y regionalismo en Cuenca

A inicios de siglo, el paisaje regional cuencano era considerado un punto clave del territorio de la Audiencia de Quito. La provincia de Cuenca en 1825 comprendía la ciudad de Cuenca y sus alrededores Cañar, Gualaceo y Girón; al sur integraba los cantones de Loja, Cariamanga y Zaruma. Incluso alcanzó las localidades de Jaén y Maynas en el actual Perú. Desde su capital, el departamento del Azuay actuaba como centro administrativo y político de la región, lo que les facilitó la administración y representación política para el naciente Estado ecuatoriano. Para 1860, la población cuencana tenía una población que superaba los 20.000 habitantes,⁹⁷ lo que la convirtió en uno de los principales ejes del país. Su tamaño y su variedad de funciones político-administrativas

⁹⁶ *Ibíd.* 47.

⁹⁷ Ana Luz Borrero, 'Cambios históricos en el paisaje de Cuenca, siglos XIX-XX', en *Procesos, Revista Ecuatoriana de Historia* n°. 24, (Quito: UASB-E, 2006) 112.

le permitieron desempeñar un papel clave en la vida política nacional especialmente en la consolidación de los derechos constitucionales, civiles y democráticos.⁹⁸



Carta del departamento del Azuay en Gran Colombia y sus divisiones administrativas. *David Rumsey Collection, 1827.*

En toda la Sierra Sur, el regionalismo generó una serie de enfrentamientos entre la esfera rural y urbana que se manifestaban en los actuales Azuay y Cañar, aunque sucedía de manera tenue en comparación a otras regiones del país, debido a que, en general no se evidenciaba una oposición clara entre los intereses urbanos y rurales; lo que dificulta establecer una distinción precisa entre el sector terrateniente y el sector urbano de comerciantes e intelectuales, al menos en Azuay. Por ello sería erróneo entender a la región azuaya como algo homogéneo, hay que prestar atención a la conformación del sector dominante, ya que este experimentó -al igual que varios- un desarrollo gradual a lo largo del siglo XIX, lo que en consecuencia afectó la identidad de dicha élite por los conflictos entre las localidades que mantenían un cierto grado de autonomía.⁹⁹ Por lo tanto, es necesario matizar la noción de que, en efecto, existieron clases dominantes regionales, las mismas que se establecieron desde los inicios de la república.

⁹⁸ Cristina Cárdenas, *Región y Estado nacional en el Ecuador: El progresismo azuayo del siglo XIX (1840-1895)*. Citado en Borrero, *Cambios históricos en el paisaje*, 114.

⁹⁹ Cristina Cárdenas, *Región y Estado nacional en el Ecuador: El progresismo azuayo del siglo XIX (1840-1895)* (Quito: Academia Nacional de Historia / Universidad Pablo de Olavide, 2005), 5.

En Azuay específicamente, surgió un fenómeno que generó diversas conexiones familiares que además eran interdependientes. Llegaron a Cuenca familias de Loja, de Piura, de Nueva Granada y España, cuyas relaciones familiares se desarrollaron en la actual región azuaya.¹⁰⁰ Esta mezcla no solo implicaba un parentesco entre familias de la élite, sino también marcaba un proceso característico del siglo XIX en el cual, el proceder político se circunscribía a sus propios límites y los poderes políticos regionales eran asumidos por los miembros de las familias, en contraste con el poder colonial.¹⁰¹ A primera vista, la dinámica socio-política en Azuay podría asociarse con la existencia de una clase dominante y exclusiva. Si bien esta élite ocupaba cargos políticos y concentraba riqueza entre sus miembros, se observaba una cierta accesibilidad, puesto que las alianzas familiares y la inclusión de nuevos integrantes en ocasiones llevaban a situaciones en las que no se evidenciaban contradicciones entre los sectores elitistas azuayos.

En general, el panorama en Azuay para otros sectores generaba la percepción de una clase dominante, pero que tenía intereses compartidos y se decía comprometida con la defensa de la región a la cual representaba.¹⁰² Los azuayos mientras pudieron defendieron el sistema departamental, aunque cuando este desapareció mantuvieron las tesorerías, las comandancias y las diócesis que correspondían a los departamentos. Si bien se suprimió el sistema departamental del país, siguió existiendo en la realidad.¹⁰³ Por ello, durante el siglo XIX Cuenca experimentaba un proceso de consolidación, a pesar de ser el más pequeño entre los departamentos, fue afianzando una estructura y una cultura propias; de hecho, en varios casos, su situación representaba un equilibrio entre las pugnas regionales sucedidas entre Quito y Guayaquil.¹⁰⁴ No se sabe con certeza si la configuración elitista de Cuenca era endeble, aunque es verdad que el poder económico cuencano era menor al de Quito y Guayaquil.

Según la historiadora Silvia Palomeque, a principios del siglo XIX, en la problemática de la territorialidad, las posesiones de la clase hacendaria cuencana no estaban dispersas en toda la región, sino concentradas en algunos cantones.¹⁰⁵ Esta

¹⁰⁰ Su origen es diverso, aunque conocido, en el cual figuran los: Vintimilla, Astudillo, Muñoz, Moscoso, Arizaga, Cueva, entre otros a los que se suman los Carrión, Valdivieso, Vega, Malo, Borrero, Salazar y Ordóñez entre los más influyentes.

¹⁰¹ Silvia Palomeque, *Cuenca en el siglo XIX La Articulación de una Región* (Quito: FLACSO Sede Ecuador / Abya Yala, 1990), 161.

¹⁰² *Ibíd.* 162.

¹⁰³ Ayala Mora, *Lucha política y origen*, 48.

¹⁰⁴ Silvia Palomeque, "La Sierra Sur (1825-1900)", en *Historia y región en el Ecuador 1830-1930* (Quito: Corporación Editora Nacional, 1994), 125-6.

¹⁰⁵ Existieron cabeceras cantonales donde la propiedad agraria estaba concentrada: Cuenca-Girón, Azogues-Cañar y Gualaceo-Paute.

territorialidad cantonal afectó los conflictos políticos dentro de la propia región azuaya, así como los desacuerdos entre los poderes municipales y la Gobernación. De hecho, la postura política de las actuales provincias de Azuay y Cañar estuvo marcada desde los inicios de la república. La jefatura suprema de José Félix Valdivieso fue apoyada por José María Borrero a través de un pronunciamiento en el que se desconoció al presidente Flores, lo que años después resultó en un impulso para la posterior revolución marcista.¹⁰⁶

A pesar de las tensiones en los intereses locales, se estaba gestando una identidad común en medio de una situación conflictiva.¹⁰⁷ En realidad, las oposiciones eran regionales, porque las regiones se mantenían independientemente del sistema departamental. Lo que había era una configuración regional del Estado y de la sociedad, y eso es lo que se expresaba en la representación parlamentaria igualitaria, hasta su eliminación en 1861.

3. Centralización: El poder central entre 1830 y 1861

La estructura de poder en la sociedad colonial conducía a modelo monárquico y centralizado. Pero luego de la independencia se optó por un nuevo sistema, a través del ordenamiento jurídico de un modelo republicano que se encontraba en formación.¹⁰⁸ En el bando republicano había varias facciones, pero en la República de Colombia se impuso la tesis bolivariana del unitarismo frente al federalismo. Entre la década de los veinte y los treinta, en el nuevo Estado había una serie de negociaciones donde se disputaba el poder por la participación en lo nacional.¹⁰⁹ Los municipios a su vez reclamaban atribuciones frente al órgano central de poder, en este caso, Santa Fe de Bogotá. Bajo este enfoque hay que determinar a qué se le está llamando centro y pensar las disputas por el poder desde las dinámicas en cuanto a lo burocrático, lo jurídico, incluso lo económico.¹¹⁰

A inicios de la república frente a los departamentos, los propios funcionarios del gobierno defendían al Estado unitario como medio para neutralizar los intereses locales

¹⁰⁶ Lucas Achig, y Leonardo Espinoza, *Proceso de desarrollo de las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago*, (Cuenca: Editorial Don Bosco, 1981), 56.

¹⁰⁷ Palomeque, *La Sierra Sur*, 126.

¹⁰⁸ Germán Carrera Damas sostiene que no había sino dos modelos disponibles: La monarquía con su carácter constitucional (Francia, 1791 y España, 1812); y una república moderna con su tendencia norteamericana (1777-1781). Germán Carrera Damas, "República monárquica o monarquía republicana", en *Historia de América Andina*, vol. 4 (Quito: 2003, UASB-E), 374-8.

¹⁰⁹ Velasco Herrera, *Negociar el poder*, 47.

¹¹⁰ Roger Paul Davis, Federica Morellí, Santiago Cabrera Hanna, Ahmed Deidán y Viviana Velasco Herrera han realizado un amplio mapeo de los organismos que negocian y ejercen los poderes locales en sus territorios en todo el siglo XIX.

que intentaban mantener su control en la administración político-económica.¹¹¹ Varios aspectos políticos eran manejados desde Quito, lo que generaba tensiones regionales en virtud de los intereses de cada región. Entre las deficiencias de los unitaristas,¹¹² estaba el problema de la representatividad sumada a la deficiente designación de poderes, lo que generó poca firmeza estatal en los primeros años de la república.¹¹³

A partir de 1830, el Estado como institución central tenía la facultad para controlar el territorio ‘nacional’ a través de instituciones de carácter administrativo, cuyo poder radicaba en “extraer recursos sociales, que están en manos de funcionarios con algún grado de profesionalización y estaban sujetas a alguna forma de control central”.¹¹⁴ Una de las funciones administrativas del Estado central era intentar dar forma a la unidad social y a una identidad nacional, ello se lleva a cabo a través de las constituciones y las leyes que legitimaban el quehacer estatal. En el Ecuador del siglo XIX se utilizaron todas las herramientas disponibles para intentar homogenizar la sociedad. Así, el término república va adquiriendo nuevos significados a medida que pasa el tiempo.¹¹⁵ El Ecuador asume la república como utopía para legitimar la integración nacional.¹¹⁶

Hay varias etapas que se pueden detectar en las iniciativas del Estado para la integración nacional. Maiguashca formula tres etapas marcadas. Primero, entre 1830 y 1845, cuando la idea de república se expresa a través de un ideal político; segundo, entre 1845 y 1859 cuando dicho ideal se manifiesta en términos económicos y; tercero, entre 1859 y 1861, cuyo ideal principal es el ético-religioso, aunque -aclara Maiguashca- que a partir de la década de los ochenta se produce un rechazo al pensamiento republicano como utopía.¹¹⁷ A continuación se establecen etapas diferenciadas para abordar el tema de la centralización estatal sin que ello signifique una periodización estricta, pero que ayude a entender los mecanismos del Estado en los períodos mencionados.

Para fines prácticos, se abordan las mismas etapas, sin embargo, no se estudian desde los ideales republicanos mencionados, sino desde lo ocurrido en la propia estructura estatal. Lo que se ha considerado como la primera etapa, se circunscribe a lo sucedido

¹¹¹ Sánchez, *El Gobierno Federal de Loja*, 13-4.

¹¹² Entiéndase por unitaristas quienes abogan por eliminar el sistema departamental y reemplazarlo por un sistema provincial sujeto al poder ejecutivo.

¹¹³ Sánchez, *El Gobierno Federal de Loja*, 15.

¹¹⁴ Maiguashca, *Historia y región*, 366.

¹¹⁵ Según Juan Maiguashca, el sentido de república adquiere un nuevo significado a partir de 1812; para Carlos Landázuri Camacho, dicho significado se asemeja a un mito; y según Yves Saint-Geours y Marie-Danielle Damélas se parece más a una utopía, Maiguashca en su análisis obedece a esta última acepción.

¹¹⁶ Maiguashca, *Historia y región*, 373.

¹¹⁷ *Ibíd.*

entre 1830 y 1845, cuando el Estado aún se encontraba en formación, todavía se evidenciaba una continuidad colonial marcada, y se conservaba la tendencia constitucional de Cúcuta.¹¹⁸ La segunda etapa corresponde a los años 1845 a 1859, cuando desde el propio Estado se reflejaba un primer quiebre ideológico con un discurso nacionalista. Seguida de la tercera etapa, entre 1859 y 1861, cuando las transformaciones políticas detonaron en la crisis, que después de varios acontecimientos culminó con el triunfo de la soberanía nacional.¹¹⁹ Esta periodización sirve para identificar qué estaba centralizado y qué no, a partir de momentos que se pueden denominar: floreanismo, urbinismo e inicio del garcianismo.

3.1. Primera etapa: El poder entre 1830 y 1845

¿Por qué debería percibirse el Estado como central? En primer lugar, por su propio carácter de centro del poder y del gobierno, en segundo lugar, porque logró -de diversas formas- mantener su centralidad y su poder de institución burocrática a través de varios procesos, caracterizados por los gobiernos de Flores y de Rocafuerte, quienes de hecho, se alternaron en el poder.¹²⁰ En el ámbito religioso, la Iglesia mantuvo su influencia sobre

¹¹⁸ Para esta periodización se ha tomado la referencia de Ayala Mora, *Historia constitucional, estudios comparativos* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, 2014), 22.

¹¹⁹ Para esta clasificación, se ha revisado cuidadosamente las periodizaciones realizadas por los principales autores que tratan el tema del Estado a partir de 1830: Enrique Ayala Mora y su periodización de la *Fundación del Estado* (1830-1859), el Proyecto Nacional Criollo (1830-1895). Juan Manguashca y su periodización del proceso de integración nacional en el Ecuador (1830-1895); Rafael Quintero y Erika Silva con su periodización de Economía, Estado y Sociedad (1830-1859), de *Ecuador: Una nación en ciernes*; Silvia Vega Ugalde y su aporte de *Ecuador: crisis políticas y Estado en los inicios de la República* [1830-1845]; Genaro Eguiguren Valdivieso en *Centralismo y Federalismo* [1830-1859], en *El gobierno federal de Loja*; Viviana Velasco Herrera y su aporte de *Administrar el poder: el proceso de construcción del Estado ecuatoriano* (1830-1875); María Cristina Cárdenas en *Región y Estado nacional en el Ecuador, el progresismo azuayo del siglo XIX* (1840-1895); Peter V. Henderson en *Preparing for National Leadership* (1821-1859) y en *Regionalism and Civil War* (1859-1860), en *Gabriel García Moreno and Conservative State Formation in the Andes*; Silvia Palomeque en *La circulación mercantil y las especializaciones productivas* divididas en tres períodos: (1825-1850) (1850-1885) (1885-1900), en *Cuenca en el siglo XIX, la articulación de una región*; Juan Cordero Íñiguez en *Historia de Cuenca y su región* (1822-1895); Ana Buriano Castro en *Los conservadores ecuatorianos, un proyecto de consolidación estatal* (1860-1875). Sin olvidar las periodizaciones que son ajenas a la época que se aborda en la presente investigación: Marie-Danielle Demélas e Yves Saint-Geours en *Jerusalén y Babilonia, Religión y política en el Ecuador* (1780-1880); Manuel Chiriboga Vega en *Jornaleros, grandes propietarios y exportación cacaotera* (1780-1925), aunque atiende particularmente al período transcurrido entre 1845 y 1880; Enrique Ayala Mora y su formulación del Proyecto Nacional Mestizo (1895-1960); Linda Alexander Rodríguez en *Política y poder en el Ecuador* (1830-1925). Luis Robalino Dávila en *Orígenes del Ecuador de Hoy*, cap.1 “El Ecuador de 1830 a 1859”, entre otros.

¹²⁰ Entre Flores y Rocafuerte existía un antagonismo político marcado, sin embargo, Flores logró negociar el poder con Rocafuerte para instaurar un poder ejecutivo central y eliminar los departamentos.

los mecanismos de control ideológico, mientras se afianzaba en la estructura burocrática del Estado, esforzándose por alcanzar un grado de autonomía frente al poder civil.¹²¹

En la Constitución de 1830 el poder emanaba de la relación Legislativo - Ejecutivo (con igualdad de representación). En 1835 la nueva Constitución admitió varios cambios, entre ellos la organización bicameral formada por la Cámara de Representantes y el Senado, y la división territorial, en que el Estado dejó de ser departamentalizado y quedó dividido en provincias, cantones y parroquias.¹²² La Constitución intentaba equilibrar la representación departamental, otorgando cierto peso político a los antiguos departamentos, de modo que las capitales departamentales también ejercían cierta centralización en sus regiones. Un caso particular es el control de Cuenca sobre Loja.¹²³

En 1830, la primera Constitución estableció que “el gobierno del Estado del Ecuador es popular, representativo y responsable”¹²⁴ Ello da cuenta que desde el Ejecutivo se intentó posicionar el poder sobre una base sólida.¹²⁵ Desde un principio el poder ejecutivo tenía la dirección administrativa y se organizaba con los ministerios de Estado (Ministerio de Interior y Relaciones Exteriores, Hacienda, y Guerra y Marina) y el control de varias contribuciones.¹²⁶ En este sentido, el Estado central dirigía las dependencias administrativas, a la vez que organizaba la dirección política a partir de los sectores criollos que representaban a élites regionales.

En su primera presidencia, el general Flores intentó hacer frente a la situación económica,¹²⁷ planeaba centralizar el manejo fiscal con medidas que resultaron vanas, puesto que había pobreza en las tesorerías y únicamente Guayaquil contaba con ventajas en términos comerciales y económicos. Un claro ejemplo es la situación de Riobamba y la de Cuenca, donde las obras estaban estancadas por su dependencia del fisco, y por el hecho de que los recursos se encontraban concentrados en Guayaquil. Por ello, entre las

¹²¹ Ayala Mora, *Lucha política y origen*, 61.

¹²² Alexander Rodríguez, *Política y poder*, 60-1.

¹²³ *Ibíd.* 23.

¹²⁴ Constitución de la República del Ecuador, 1830, art. 7, en Federico Trabucco, *Constituciones de la República del Ecuador* (Quito: Editorial Universitaria, 1975), 34.

¹²⁵ Le Gohuir, *Historia de la República*, 2-23.

¹²⁶ Énfasis en la Sección II de la Constitución de 1830 “Del ministerio de Estado”, artículos 38, 39, 40 y 41, respectivamente.

¹²⁷ Desde los primeros años de la independencia, la economía nacional era débil, tanto por los gastos de guerra como por la dificultad de articular una incipiente nación entre disparidades regionales y culturales; al mismo tiempo, aparecía un sector administrativo de carácter privado que estaba asociado a una clase terrateniente.

medidas que Flores tomó fue acudir a contribuciones de carácter extraordinario, lo que generó un aumento del malestar general por la situación económica del Estado.¹²⁸

Flores en su primera administración no reflejó una capacidad administrativa capaz de unificar los departamentos bajo un modelo republicano ni tampoco para enfrentar los problemas económicos que sufría el nuevo país, aunque sí comprendió la acogida que tenía el republicanismo, por lo que se esforzó en gobernar el país mediante un proyecto de república que se sostuvo en lo jurídico y político en favor del modelo republicano.¹²⁹ Entre 1831 y 1833 los ingresos no alcanzaban ni para cubrir los gastos más corrientes. La mayoría del presupuesto del Estado se destinaba al pago del Ejército que, aun así permanecía largo tiempo sin pago.¹³⁰

La escasez fiscal llevó a que se establecieran nuevos impuestos y contribuciones que no eran eficientes. Una de las razones era el desorden en las oficinas de Hacienda.¹³¹ Además, el entramado político constitucional se caracterizaba por la limitación de las libertades y derechos políticos. Fue un intento de establecer un estado democrático y alternativo. Sin embargo, era muy restrictivo. Únicamente podían votar los hombres considerados ciudadanos.¹³²

Los gobernadores eran designados por el gobierno central sin participación de la población local, pero dicha designación a su vez reflejaba los intereses y deseos de las élites locales de manera indirecta.¹³³ Un rasgo centralista era la designación de autoridades desde el Ejecutivo. Pero había una discusión sobre la composición y atribuciones del Consejo de Estado. Se discutía si el Ejecutivo tendría mayoría o no en el Consejo de Estado, que era el órgano que controlaba al ejecutivo cuando no estaba reunido el Congreso. En el artículo 44 de la Constitución de 1830 correspondía al Consejo “dar dictamen para la sanción de las leyes; [...] sobre los proyectos de ley que presentare el Gobierno; y llenar las demás funciones que le atribuye la Constitución”.¹³⁴

En la Constitución de 1835 las atribuciones del Consejo de Gobierno [otra denominación del Consejo de Estado], eran casi iguales eran a las de la Constitución

¹²⁸ Le Gohuir, *Historia de la República*, 26.

¹²⁹ Mark Van Aken, *El rey de la noche, Juan José Flores 1824-1864*, (Quito: Banco Central del Ecuador, 1995), 164-5.

¹³⁰ Vega Ugalde, *Ecuador: Crisis políticas y Estado*, 32.

¹³¹ *Ibíd.*

¹³² Los considerados ciudadanos eran hombres alfabetos casados, o solteros mayores de 22 años que posean más de 300 pesos o una profesión no servil, los niños no tenían voz ni voto, además permanecían bajo la tutela de los párrocos.

¹³³ Vega Ugalde, *Ecuador: Crisis políticas y Estado*, 100.

¹³⁴ Art. 44 de la Constitución de 1830. Trabucco, *Constituciones de la República*, 41.

anterior, con la diferencia de que “el Poder Ejecutivo no está obligado a seguir el dictamen del Consejo de Gobierno”.¹³⁵ En la Constitución de 1843 el Consejo de Gobierno estaba conformado por tres ministros: uno para el despacho, otro para gobierno y las relaciones exteriores y otro para Hacienda. Cada uno de ellos era “el órgano del Poder Ejecutivo en su respectivo ramo, y autorizará todas sus órdenes, decretos y reglamentos, que no serán obedecidos sin esta autorización, y sin que ellos se comuniquen por el Ministerio correspondiente”.¹³⁶

La Constitución de 1843 convocada por Flores, se caracterizaba por su autoritarismo y su intención de perpetuar su poder, entre otras cosas por su manejo del Consejo de Gobierno, que funcionaba como legitimador mientras la legislatura no estuviera reunida. En dicha constitución se nota un intento claro de establecer un senado vitalicio, donde la cantidad de funcionarios capacitados se veía reducida para intervenir en la elección de senadores. En definitiva, dicha constitución “entregaba el gobierno en manos de una oligarquía cerrada”.¹³⁷ Lo que se buscaba con esta carta fundamental era claro: establecer un Ejecutivo fuerte y centralizado que dominara a los otros poderes. En esencia, se moldeó la constitución de acuerdo con las ambiciones del presidente Flores, dejando de lado el interés nacional.¹³⁸

Frente al Ejecutivo, en varios casos, los órganos municipales, las juntas de hacienda y otras entidades contaban con mayor poder que el gobierno central.¹³⁹ Por otro lado, estaba el poder legislativo compuesto con igualdad de representación de los antiguos departamentos. El artículo 21 de la Constitución de 1830 establecía esa igualdad de representación.¹⁴⁰ En la de 1835 hay una intención de concentrar ciertos poderes en el Legislativo integrado -como contrapeso- al Ejecutivo desde los poderes regionales.

El Ejecutivo fue el poder que prevaleció al tiempo que las provincias se impusieron sobre los departamentos en 1835. Es decir, triunfó el unitarismo estatal con

¹³⁵ Art. 74 de la Constitución de 1835. Trabucco, *Constituciones de la República*, 63.

¹³⁶ Art. 67 de la Constitución de 1843, Trabucco, *Constituciones de la República*, 88.

¹³⁷ Rafael Arízaga Vega, *Las Constituyentes* (Quito: Editorial Fraga, 1998), 42. Con conservador, el autor se refiere a las propias palabras de Flores de su “Mensaje a la Convención de 1843” cuando argumenta que su reforma constitucional tiene como “base principal la formación de un senado conservador”, Alejandro Noboa, *Recopilación de mensajes dirigidos por los presidentes y vicepresidentes de la república, jefes supremos y gobiernos provisorios a las convenciones y congresos nacionales desde el año de 1819 hasta nuestros días*, Tomo I (Guayaquil: Imprenta de A. Noboa, 1901), 349-50.

¹³⁸ Arízaga Vega, *Las Constituyentes*, 47.

¹³⁹ Ayala Mora, *Lucha política y origen*, 53.

¹⁴⁰ El artículo establecía que “El Poder Legislativo lo ejerce el Congreso de Diputados, que serán diez por cada departamento. Esta igualdad de representación deberá observarse mientras pende el arbitrio designado, sobre si los tres departamentos han de ser representados con el Congreso según el censo de su población, o si han de concurrir con igual representación”. Trabucco, *Constituciones de la República*, 37.

cierta facilidad desde los inicios de la república; dado que, una vez suprimidos los departamentos el gobierno penetró directamente del ejecutivo a las provincias. Prueba de ello son las constituciones ecuatorianas.¹⁴¹ Esto implicaba sujetar a los poderes locales e instituciones como la Iglesia y el Ejército, bajo la dirección política del Estado.¹⁴²

Entre 1837 y 1838 Rocafuerte encontró una solución del problema de la deuda interna y una mayor centralización en el manejo fiscal y señalaba que “Una tesorería General es de absoluta necesidad para centralizar los fondos nacionales, porque en las provincias se juzga que las rentas que cada una produce deben invertirse dentro de su mismo territorio.”¹⁴³ Los proyectos de Flores y Rocafuerte estuvieron dirigidos a sostener a un Ejecutivo central-

En esta primera etapa no hubo cambios significativos, el verdadero poder estaba en manos de los terratenientes de la Sierra y sus aliados, como la Iglesia y el Ejército, quienes en conjunto ejercían el control sobre la política nacional. No obstante, cuando los urbinistas asumieron su poder, intentaron reemplazarlo por los terratenientes civiles de la costa.¹⁴⁴ Es evidente que aún era notable la amplia autonomía de los poderes regionales, que sumada a un gobierno central inestable y débil convirtió a la estructura departamental en el principal escenario de las fuerzas opositoras a Flores. Estas tensiones llevaron al Estado al borde de la fragmentación por más de una vez.¹⁴⁵ No en vano el carácter departamental funcionaba a pesar de la distribución provincial, lo que en parte puede entenderse como una diarquía que duró hasta 1861.¹⁴⁶

Frente a esta situación se dio una primera ruptura en 1843 cuando Flores, luego de un golpe de Estado, convocó su constituyente. Con carácter centralista y autoritario el presidente nombraba a los gobernadores, incluso a los funcionarios de las instancias regionales en los consejos provinciales y municipales (que eran los que funcionaban). El centralismo se había afianzado con las limitaciones de poder municipal de la Constitución

¹⁴¹ Maiguashca, *Historia y región*, 361.

¹⁴² Vega Ugalde, *Ecuador: Crisis políticas y Estado*, 60.

¹⁴³ Memoria del Ministerio de Hacienda de 1839, 7 citado en Vega Ugalde, *Ecuador: Crisis políticas y Estado*, 70.

¹⁴⁴ Juan Maiguashca, ‘La dialéctica de la igualdad’ en *Etnicidad y poder en los países andinos*, Comp. Christian Büschges y Guillermo Bustos, (Quito: Corporación Editora Nacional, 2007), 63.

¹⁴⁵ Jean-Paul Deler, *Ecuador, del espacio al Estado*, 253.

¹⁴⁶ Danielle Demélas & Yves Saint-Geours en *Jerusalén y Babilonia, Religión y política en el Ecuador (1780-1880)*, (Quito: Corporación Editora Nacional, 1998), 40-2. Con diarquía los autores se refieren a la igualdad de representación departamental, cuyos dominios correspondían a las regiones encabezadas por Quito, Guayaquil y Cuenca, donde esta última intermediaba las pugnas entre Quito y Guayaquil.

de 1843.¹⁴⁷ La ‘fiebre’ floreana duró hasta que la oposición encabezada por líderes como Rocafuerte, Olmedo, Roca y Elizalde, se encargó de derrumbar la estructura construida por Flores, con la Revolución Marcista de 1845.¹⁴⁸

Estructura de poderes entre 1830 y 1845			
Organismos	Función	Relación con los demás poderes	Cambios (1830-1845)
Consejo de Estado	Control al poder Ejecutivo.	Eje articulador entre poderes (sujeción especialmente en 1843).	Legitimidad Floreana y luego urbinista.
Poderes regionales	Autonomía regional (herencia departamental).	Autonomía reducida a partir de 1835.	Provincias bajo el poder central.
Poder municipal	Administración local.	Facultades limitadas en 1843.	Poder restringido en 1843.
Representación de la estructura de poderes entre 1830 y 1845 Fuente: <i>Constituciones revisadas: 1830; 1835; y 1843</i>			

3.2. Segunda etapa: El poder entre 1845 y 1859

La Revolución de 1845 desconoció el dominio del general Flores y elevó al poder a las élites guayaquileñas, que luego dieron paso a los gobiernos de los generales José María Urbina y Francisco Robles como figuras del “marcismo”, quienes conservaron el poder hasta 1859. A través del pronunciamiento contra Flores se designó un gobierno provisorio integrado por José Joaquín Olmedo, Vicente Ramón Roca y Diego Noboa. La revolución era un intento de la oligarquía costeña por alcanzar el control del poder en el que había tenido poca presencia.¹⁴⁹ Entonces ya se debatía sobre si los gobernadores debían ser nombrados por el gobierno central o por el voto en cada provincia.¹⁵⁰ Desde 1852 se instauró un modelo electoral donde se proponía una participación más directa.¹⁵¹ En dicho modelo se prestaba especial atención a las asambleas parroquiales en las elecciones, cuya base eran los electores nombrados por las parroquias de cada cantón.¹⁵²

¹⁴⁷ Dichas limitaciones se dictaminan en el Título XV “De la Administración Interior” en los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Constitución. Ver Trabucco, *Constituciones de la República*, 89-90.

¹⁴⁸ Ayala Mora, *Lucha política y origen*, 76.

¹⁴⁹ Quintero y Silva, *Ecuador: Una nación en ciernes*, 178.

¹⁵⁰ Enrique Ayala Mora, “Centralismo y descentralización en la historia del Ecuador del pasado a la situación” *Procesos, Revista Ecuatoriana de Historia* n.º 19 (2003): 208, <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1610/1/RP-19-ES-Ayala.pdf>.

¹⁵¹ Juan Maiguashca, *The Electoral Reforms of 1861 in Ecuador and the Rise of a New Political Order En Elections before Democracy: The History of Elections in Europe and Latin America*, ed. Eduardo Posada-Carbó. (Londres: Palgrave Macmillan, 1996), 97.

¹⁵² Art. 18. *Constitución de la República del Ecuador dada en 1845 por la Convención Nacional reunida en Cuenca* (Quito: Biblioteca Nacional Eugenio Espejo / FLACSO, Andes), 6.

En 1845 se convocó a una Asamblea Constituyente en Cuenca. Sus objetivos eran múltiples. En primer lugar, establecer un sistema de gobierno capaz de equilibrar el poder central con los poderes regionales. Como se mencionó anteriormente, las provincias tenían cierta autonomía para gestionar sus asuntos internos a través de funcionarios elegidos por la población local. Además, la representación provincial pesaba en el Congreso Nacional para influir en la toma de decisiones a nivel nacional. Por fin, se restableció y se amplió el régimen municipal.¹⁵³ Para 1846 se creía necesario “arreglar el régimen político y económico de las provincias de la República”.¹⁵⁴

En el marco de los cambios planteados, se trataba el ámbito que debía tener la política provincial y la función de las autoridades. A la cabeza de las provincias estaba el Gobernador, seguido del Jefe Político que ejercía sus funciones a nivel cantonal, este seguido a su vez, por el Teniente Parroquial con funciones a nivel de parroquia.¹⁵⁵ Los gobernadores tenían funciones específicas como el recibimiento de solicitudes y denuncias, en las cuales se expedían los protocolos para su aplicabilidad conforme a las leyes y dar cuenta al poder Ejecutivo de lo realizado. Aunque también gozaban de algunos privilegios tales como la elección de sus alcaldes municipales, de la misma manera que recibían los mismos honores que un general de brigada.¹⁵⁶ Una de las consecuencias de la participación de la población ecuatoriana en las convocatorias fueron varias, pero la más significativa fue el desarrollo de una primera conciencia nacional.¹⁵⁷

Jerarquía del régimen político provincial	
Gobernador	A nivel provincial
Jefe político	A nivel de cantonal (sujeto a las disposiciones del poder Ejecutivo)
Teniente parroquial	A nivel parroquial.
Representación del régimen político de las provincias de la república. Fuente: <i>Lei de Régimen Municipal de 1846</i> .	

¹⁵³ El artículo 140 de la constitución establece que: “Habrá Concejos Municipales, y la ley determinará los lugares donde deben establecerse, y sus atribuciones, lo mismo que el número, cualidades y duración de sus miembros.” Trabucco, *Constituciones de la República*, 117.

¹⁵⁴ Lei del Régimen político de la Convención Nacional dada en Cuenca el 23 de enero de 1846 (Quito: Biblioteca Nacional Eugenio Espejo / FLACSO, Andes), 1.

¹⁵⁵ *Ibíd.* 10.

¹⁵⁶ Esta configuración estatal funcionaba de manera jerárquica, en primer lugar, estaba el presidente, seguido de los gobernadores, luego los jefes políticos y después los tenientes parroquiales, quienes cumplían una variedad de funciones correspondientes a los jefes políticos. De hecho, compartían algunas, cuyas indicaciones se encuentran en los incisos 2, 4, 5, 6 y 7 del artículo 22 de la Ley de Régimen municipal de 1846.

¹⁵⁷ Manguashca, *Historia y región*, 394.

La centralidad y gestión del gobierno se reflejó a través de las medidas constitucionales, que afectaron no solo a país en su totalidad, sino a las provincias. Uno de los avances más significativos fue la búsqueda de equilibrio entre los tres poderes, lo que redujo la intervención del ejecutivo a sus funciones más específicas, lo que disminuyó la posibilidad de apelar a facultades extraordinarias. Entre las funciones judiciales estuvo limitar la intervención directa del presidente, puesto que sus nombramientos se harían ahora por el congreso sin la necesidad de ternas previas dispuestas por el ejecutivo.¹⁵⁸ Aun así, mientras en la constitución se mantenía una división administrativa provincial, en realidad las unidades político-administrativas se concentraban en las antiguas capitales departamentales.

El relativo equilibrio que existía entre funcionarios municipales y provinciales no era ajeno a los intentos de cohesión de los fundadores del Estado. Entre los intentos de unificación estatal estuvo la subordinación de los poderes locales, del Ejército y la Iglesia bajo la dirección del Estado central.¹⁵⁹ Aunque el clero recuperó el derecho de integrar el Congreso;¹⁶⁰ un ejemplo de ese control es el Obispo de Botren, el Dr. José Miguel Carrión y Valdivieso, quien se dedicó fundamentalmente a administrar la Iglesia en virtud de su autonomía, aunque el Estado no lo permitía. Una orden de la Legislatura al Ejecutivo de 1846 pedía a “los sacerdotes más dignos, ilustrados y capaces”¹⁶¹ dirigir la diócesis. El obispo se vio limitado por el poder central cuando expresó que “aunque lo acepto, no podré entrar en posesión de la silla [...] ni ejercer las funciones anexas al destino hasta que no obtenga la aprobación del Congreso”.¹⁶²

Entre las transformaciones suscitadas a partir del 1845 existió un cambio de lógica en el poder hacia un grupo conformado por comerciantes con una fuerte representación en Guayaquil.¹⁶³ Desde 1845 hasta la década de los cincuenta surge un discurso nacionalista profundo, donde también existe un cambio de “centro” de control político hacia Guayaquil. Un claro ejemplo es la presidencia de un comerciante guayaquileño, el civil Vicente Ramón Roca (1845-1849), seguido de Diego Noboa (1849-1850), quien fue destituido por Urbina en 1851. Así, el control estatal y la implantación de nuevas normas

¹⁵⁸ Gabriel Cevallos García, *Obras Completas III, Historia del Ecuador*, (Cuenca, Banco Central del Ecuador, 1987), 445.

¹⁵⁹ Vega Ugalde, *Ecuador: Crisis políticas y Estado*, 60.

¹⁶⁰ Ayala Mora, *Lucha política y origen*, 78.

¹⁶¹ Julio Tobar Donoso, *El Obispo de Botren, Dr. José Miguel de Carrión y Valdivieso* (Quito: Imprenta de la Universidad Central, 1924), 78.

¹⁶² *Ibíd.* 80.

¹⁶³ Velasco Herrera, *Negociar el poder*, 24-5.

en beneficio de las clases populares generó una situación complicada para las élites, especialmente las serranas que,¹⁶⁴ -como se verá más adelante- llevaron sus reclamos al Congreso Nacional donde lanzaron fuertes ataques para deslegitimar el poder del último presidente marcista, el general Francisco Robles.

Entre los principales debates políticos del siglo XIX estuvo la división entre aquellos que querían un gobierno fuerte, con un ejecutivo con amplias facultades capaz de contener el militarismo, y otros que, convencidos de que la libertad era la solución universal, buscaban restringir los poderes del presidente para abordar los problemas sociales. Un tema central de debate fue el de las libertades, cuyo ejercicio estaba influenciado por los intereses de las oligarquías entonces enfrentadas. Además, en el marco del debate ideológico estaba la influencia de la Iglesia en el Estado, con el clero defendiendo enérgicamente su participación política y el control ideológico.¹⁶⁵ Desde 1845, hubo principalmente una reacción de la Costa en contra de un gobierno central dominado por la Sierra. Esta respuesta regional se debió a los efectos negativos que la centralización del poder -establecida en 1843- tenía sobre ellas, aunque, lejos de ser un movimiento regional costeño, fue de carácter nacional.

El proyecto marcista antifloreano con sus líderes (Roca, 1845-1849; Noboa, 1850-1851; Urbina, 1851-1856 y Robles, 1856-1859) desarticuló el “unitarismo vertical monárquico”,¹⁶⁶ que Flores había instaurado con su *Carta de la Esclavitud* de 1843. Para la década de 1850 el Ecuador era un Estado que ya tenía sus primeras décadas de existencia, pero seguía sin encontrar la forma de introducir administrativa y políticamente el territorio sin causar reacciones opositoras de las élites locales y regionales.¹⁶⁷ En este contexto, destaca la figura del general Urbina, quien desempeñó un papel crucial en el avance del complicado proceso de formación del Estado nacional. A partir de esta etapa, el triunfo del marcismo reafirmó la identidad nacional tanto en el origen de los gobernantes, como en la búsqueda de un poder democrático, entre las medidas que se tomaron estaban la abolición de la esclavitud y la supresión del tributo indígena.¹⁶⁸

La Constitución de 1852 representó un salto en términos de elecciones y representación, pues “por la primera vez se hará la calificación definitiva de las elecciones de los Senadores y Representantes [...] por las Municipalidades de las Capitales de las

¹⁶⁴ Maignashca, *The Electoral Reforms*, 98-9.

¹⁶⁵ Ayala Mora, *Ecuador del siglo XIX*, 53-7.

¹⁶⁶ Maignashca, *Historia y región*, 363.

¹⁶⁷ Katiushka Aguirre, *Descentralización y poder local*, 34.

¹⁶⁸ Ayala Mora, *Historia constitucional*, 259.

respectivas provincias”.¹⁶⁹ En lo jurídico, el esquema judicial estaba formado por una corte suprema a nivel nacional y tres cortes superiores para los tres antiguos departamentos. Este esquema trajo como consecuencia que el control centralizado llegara únicamente a los jueces provinciales. Puesto que la administración de justicia de los cantones era asumida por los alcaldes cantonales, que eran nombrados por el consejo municipal. De esta manera, el poder judicial tenía una instancia superior de control de su jurisdicción. Lo demás de la administración se encontraba en los municipios. Urbina dominó la escena política nacional por quince años junto a los terratenientes y comerciantes guayaquileños, pero tuvo que enfrentar una fuerte oposición del latifundismo floreano.¹⁷⁰ Por primera vez, desde el gobierno central había una clara amenaza hacia los latifundistas, lo que fortaleció aún más la oposición.¹⁷¹

Respecto de la oposición, el ministro del Interior y de Relaciones Exteriores de Urbina, Marcos Espinel decía en su informe al Congreso de 1855 que “no hai una oposición ó partido político que controvierta los principios constitucionales dominantes [...] pero hai una facción rebelde [...] que obra en el sentido de favorecer la usurpación estranjera”.¹⁷² Da a entender que el marcismo se oponía a la herencia colonial y a la invasión floreana, señalando que “Regidos por los códigos españoles [mostramos] al mundo la repugnante anomalía de un pueblo sometido á la lejislacion dictada por reyes”.¹⁷³ El urbinismo era un primer liberalismo que intentaba un reacomodo y negociación de las soberanías acompañada de leyes transformadoras,¹⁷⁴ y la inclusión de un ejército compuesto por elementos populares -como los famosos tauras- que mantenía asustada a la población. Se había instaurado al fin, un militarismo nacional.¹⁷⁵

A propósito, el ministro de Guerra y Marina, Gabriel Urbina declaraba que “El ejército representa la fuerza de la nación; pero esta fuerza no es ya brutal y amenazante [...] Ahora el soldado es nacional y tiene orgullo de fraternizar con sus compatriotas. El ejército sostiene la Constitución y las leyes, hace parte del poder público y sostiene la soberanía popular”.¹⁷⁶ Así, la postura militarista se gestó en una sola pretensión política,

¹⁶⁹ El Municipio seguía utilizando su poder, poder que el Estado seguía reconociendo desde 1845. Art. 147 de la Constitución de 1852. Trabucco, *Constituciones de la República*, 175.

¹⁷⁰ Ayala Mora, *Lucha política y origen*, 83-4.

¹⁷¹ *Ibíd.* 89.

¹⁷² Marcos Espinel, *Esposicion que dirige al Congreso del Ecuador en 1855 el Ministro del Interior y Relaciones exteriores* (Quito: Imprenta del Gobierno, 1855), 3.

¹⁷³ *Ibíd.* 7.

¹⁷⁴ La abolición de la esclavitud, del tributo indígena, incluso la expulsión de los jesuitas.

¹⁷⁵ Ayala Mora, *Lucha política y origen*, 90.

¹⁷⁶ *Esposicion que dirige al Congreso Constitucional del Ecuador el ministro de Guerra y Marina en 1854*. Citado en: Manguashca, *Historia y región*, 379.

lo que el propio Urbina denominó como liberal.¹⁷⁷ Cuando Urbina estaba por terminar su mandato, tomó algunas medidas liberales: la supresión del tributo indígena, (algo que ya se intentaba desde 1845), y otorgar la posesión de las aguas a ciertas comunidades campesinas que estaban en disputas con terratenientes que se habían apropiado de ellas.¹⁷⁸ En los años cincuenta, el marcismo extendió los jurados de los centros regionales (de Quito, Guayaquil y Cuenca; a Ibarra, Latacunga, Ambato, Riobamba y Loja).¹⁷⁹

Mientras tanto, desde Cuenca los editores del periódico *La República*, Antonio Borrero y Benigno Malo encabezaban sus ejemplares con la leyenda “La Centralización es la Dictadura”,¹⁸⁰ a la vez que promovían la candidatura del Dr. Manuel Gómez de la Torre para suceder a Urbina. Su equivalente guayaquileño era *El Filántropo* que al igual que el diario cuencano, promovía la necesidad de descentralizar [o desmilitarizar] el poder.¹⁸¹ Sin embargo, el poder fue entregado al general Robles por el propio Urbina, su par más cercano quien tuvo que lidiar con la oposición al gobierno. El general estaba empeñado a impedir que el un civil -Gómez de la Torre o Francisco Javier Aguirre- sucedieran su gobierno, a pesar de la preferencia civilista de los pocos electores de entonces.¹⁸²

Urbina centralizó los intereses y poderes en su persona con el respaldo popular y sobre todo militar. Logró formar una alianza entre los grandes propietarios de tierras y los comerciantes de la Costa con el Ejército, que hasta entonces había estado alineado principalmente con el poder terrateniente. El gobierno ejecutó un proyecto político que consistió en incrementar la capacidad del Ejército con la alfabetización y educación a las tropas.¹⁸³ La facción urbinista en general, buscó gestionar los conflictos sociales y políticos del país dentro de un marco republicano. En primer lugar, se enfocó en construir un Estado fuerte y centralizado que fuera capaz de mantener una cierta neutralidad frente al dominio terrateniente. En segundo lugar, desafió la autoridad que los mismos terratenientes se adjudicaban como líderes del país. Por último, trabajaron en la

¹⁷⁷ Oscar Efrén Reyes, *Historia de la República* (Quito: Imprenta Nacional, 1931), 238.

¹⁷⁸ Ayala Mora, *Lucha política y origen*, 88.

¹⁷⁹ Manguashca, *Historia y región*, 378.

¹⁸⁰ En 1856, se fundó el periódico *La República* de la mano de intelectuales como: Antonio Borrero, Benigno Malo, Pío Bravo, Mariano Cueva, José Rafael Arízaga, Rafael Villagómez, entre otros quienes querían “luchar por la descentralización del poder y de las rentas públicas y una mayor autonomía para los municipios”. Rodolfo Pérez Pimentel, *Diccionario biográfico*.

¹⁸¹ Énfasis en el capítulo dos.

¹⁸² Efrén Reyes, *Historia de la República*, 246.

¹⁸³ Ayala Mora, *Lucha política y origen*, 89-90.

politización de las clases subalternas, con especial énfasis en la población indígena de la Sierra.¹⁸⁴

El urbinismo tuvo una enérgica reacción en Cuenca. Benigno Malo reclamaba lo paradójico que resultaba la mezcla del pensamiento liberal con la demagogia y el militarismo, cuestión que iba “en contra de los principios conservadores de la sociedad”.¹⁸⁵ Fray Vicente Solano se preguntaba cómo era posible que Urbina en calidad de agente diplomático “[haya interrumpido] la comunicación con la Silla Apostólica”¹⁸⁶

Estructura de poderes entre 1845 y 1859			
Organismos	Función	Relación con el Estado	Cambios significativos (1845-1859)*
Poder Ejecutivo	Centralizado y liderado por el militarismo (Urbina y Robles).	Dominante, aunque con intentos de equilibrar poderes.	-1845: Fin del dominio de Flores. -1852: Reformas electorales y judiciales.
Poderes regionales	Autonomía provincial con gobernadores y jefes políticos.	Subordinado al Ejecutivo pero con cierta autonomía en gestión interna.	-1845: Mayor autonomía provincial. -1852: Elecciones más directas.
Poder municipal	Administración local con elección de alcaldes municipales.	Ampliado en 1845 pero sujeto al poder central.	1845: Restablecimiento del régimen municipal. 1852: Mayor participación local.
Representación de la estructura de poderes entre 1845 y 1859 Fuente: Comparación entre el urbinismo y la crisis de 1859.			

3.3. Tercera etapa: el poder entre 1859 y 1861

A finales de la década de los cincuenta, el Estado ecuatoriano pasaba por crisis internas y externas. Robles como presidente continuaba la negociación de Urbina del pago de la deuda de independencia que culminó con la firma de un acuerdo entre un tenedor de bonos anglosajón, Santiago Pritchett, y el delegado del gobierno de Robles, Francisco de Paula Icaza, el Convenio Icaza-Pritchett (1856).¹⁸⁷ Esto detonó en una crisis que tendría grandes repercusiones en las relaciones con Perú, pues se estaban entregando grandes terrenos y extensiones de tierra que ese país reclamaba. En lo interno, mientras la estructura estatal se debilitaba por la desarticulación del gobierno de Robles, la oposición conformada por una nueva corriente de intelectuales políticos se robustecía.

¹⁸⁴ Maiguashca, *La dialéctica de la igualdad*, 63-4.

¹⁸⁵ Benigno Malo, *Escritos y discursos*, 442 citado en Ayala Mora, *Lucha política y origen*, 90.

¹⁸⁶ Julio Tobar Donoso, *Monografías Históricas* (Quito: Biblioteca Nacional, 1938), 239.

* Los cambios significativos se realizaron a partir de la lectura de las Constituciones de 1852 frente a la de 1845.

¹⁸⁷ Este convenio fue precedido por los convenios de Illingworth-Mocatta (1852), que sirvió como antecedente para el acuerdo Aguirre-Mocatta (1853), y Espinel-Mocatta (1854).

La armada peruana bloqueó Guayaquil. La amenaza de ataque del Perú forzó al presidente Robles a solicitar facultades extraordinarias al Consejo de Estado. Le fueron concedidas, pero los senadores Pedro Moncayo y Gabriel García Moreno pidieron se revocaran las facultades.¹⁸⁸ Aunque la propuesta fue aceptada, no se pudo validar por falta de quórum. El vicepresidente Jerónimo Carrión trasladó el poder Ejecutivo a Riobamba. En enero de 1859 el presidente Robles -haciendo uso de sus facultades extraordinarias- trasladó la capital a Guayaquil,¹⁸⁹ lo que ocasionó una respuesta de las élites quiteñas y el Municipio de Quito, que se negaron a aceptar las medidas del presidente y decidieron instaurar un gobierno provisorio que desconoció la presidencia de Robles.¹⁹⁰ Ese gobierno lo conformaron Gabriel García Moreno, Jerónimo Carrión y Pacífico Chiriboga.

La crisis estaba servida, el país implosionaba y desde Cuenca se buscaba una transición del poder de forma constitucional. El sector de los constitucionalistas más vigorosos no apoyó el triunvirato, dado que lo que buscaban era un cambio presidencial legítimo. Los cuencanos tuvieron tal fuerza que lograron impulsar la candidatura del vicepresidente Jerónimo Carrión y su reconocimiento como presidente constitucional, sin embargo García Moreno ya había ganado la mayor influencia en el terreno político, lo que terminó con el primer nombramiento de Carrión.¹⁹¹

A mediados de 1859, una tropa de opositores se sublevó contra el presidente Robles, quien para ese momento ejercía su poder desde Guayaquil, lo que resultaba en una medida inconstitucional. Ante esta situación el vicepresidente Jerónimo Carrión asumió el poder y decidió establecer su gobierno en Cuenca.¹⁹² Ello generó debates puesto que por un lado, Robles por medio de decreto había utilizado sus facultades extraordinarias, y por otro, su poder había sido desconocido por el régimen estatal y por las élites regionales. Los esfuerzos realizados por los constitucionalista no tuvieron éxito y afectaron al gobierno de Carrión. En efecto, el propio Carrión consciente de las dificultades en el ejercicio del poder, convocó a sus pares Mariano Cueva y Ramón Borrero para ejercer la vicepresidencia.¹⁹³

¹⁸⁸ *Lucha política y origen*, 93.

¹⁸⁹ Luis Robalino Dávila, *Orígenes del Ecuador de hoy* (Quito: Talleres Gráficos Nacionales, 1964), 151.

¹⁹⁰ Manguashca, *The Electoral Reforms*, 99.

¹⁹¹ Cevallos García, *Historia del Ecuador*, 470.

¹⁹² Manuel Coronel, 'Apuntamientos relativos a la provincia del Azuay, en la transformación política, ocurrida en el año de 1860' en *La Unión Literaria*, t. 3, N°9, (Cuenca: Banco Central del Ecuador, 1903), 359.

¹⁹³ *Ibíd*, 360.

En este punto hay que tomar en cuenta que Carrión, en calidad de vicepresidente constitucional, en un inicio no reconoció al triunvirato provisional a pesar de formar parte de él.¹⁹⁴ A estas alturas la sociedad civil estaba fragmentada. En Cuenca se producía una acalorada discusión entre el Gobernador José Miguel Valdivieso y los magistrados de la Corte de Justicia del Azuay, lo que ocasionó la división de las élites políticas en dos facciones: la primera conformada por quienes apoyaban la autonomía provincial, es decir, a los gobiernos regidos por sus propios estatutos en términos ejecutivos y legislativos. Y la segunda, por quienes buscaban un sistema descentralizado con cantones y parroquias incluidos, manteniendo la división administrativa del Estado.¹⁹⁵

El Estado central había perdido control por la magnitud de su debilidad. El país estaba dividido en cuatro gobiernos: Quito encabezado por el Gobierno Provisorio; Guayaquil con la Jefatura Suprema del general Guillermo Franco; Cuenca con el gobierno constitucional de Jerónimo Carrión y Loja con el gobierno federal de Manuel Carrión Pinzano. Cada uno de ellos tuvo una estructura administrativa destinada a continuar con la recaudación de fondos para redistribuirlos en gastos de la guerra.¹⁹⁶ Esto evidenció la fuerza de la administración local en el marco de la regionalización de la república y sus intentos de legitimación del poder central.

Jerónimo Carrión tuvo un rol clave en la esfera política, luego del triunfo marcista asistió como diputado de la Convención Nacional de 1845 reunida en Cuenca, lo que le valió influencia regional, de manera que en 1846 ocupó el cargo de Gobernador del Azuay durante la administración de Roca. Una de sus funciones más notables fue la vicepresidencia cuando asumió el poder temporalmente en momentos de crisis. Años después, su carácter pacífico y su influencia como candidato del oficialismo garciano - entre otras cosas- lo llevaron a ejercer la presidencia de la república entre 1865 y 1867.¹⁹⁷

Con el Estado a punto de una disolución, los patriotas de Cuenca haciendo uso de su influencia se organizaron entre sí y se reunieron en la plaza de San Blas, donde pronunciaron su apoyo al gobierno provisorio de Quito. A través de una junta se declaró

¹⁹⁴ Lo que motivó a Carrión a reclamar su derecho a gobernar fue el traslado de la capital que hizo el presidente Robles a Guayaquil, de modo que Cuenca aceptó el orden constitucional y reconoció a Carrión como autoridad legítima, aunque al final triunfaron sus rivales. Citado de Rodolfo Pérez Pimentel – *Diccionario biográfico*, <https://rodolfoperezpimentel.com/carrion-palacios-jeronimo/>.

¹⁹⁵ Katiushka Aguirre, “Descentralización y poder local: El caso de Loja y el Gobierno Federal a mediados del siglo XIX” (Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2019), 61-2.

¹⁹⁶ Velasco Herrera, *Negociar el poder*, 230.

¹⁹⁷ Rodolfo Pérez Pimentel – *Diccionario biográfico*, <https://rodolfoperezpimentel.com/carrion-palacios-jeronimo/>

la descentralización administrativa y para ello se designó como gobernador de la provincia a Ramón Borrero,¹⁹⁸ de manera que se le concedió la autoridad para la dirección de asuntos locales de una manera independiente al gobierno de Quito.¹⁹⁹ Simultáneamente, frente a la caída de Robles el general Antonio Ayarza se pronunció a favor de la Jefatura Suprema de Franco en Guayaquil, dicho pronunciamiento fue apoyado por el Concejo cantonal de Cuenca y la Corte Superior del Azuay.²⁰⁰

Ya en noviembre de 1859 varios representantes de la política cuencana se hicieron cargo del poder público de la ciudad,²⁰¹ y aprovecharon para nombrar a Manuel Espantoso Jefe supremo del Azuay, lo que aseguraba el reconocimiento por un lado, desde Guayaquil con Franco y por otro, desde Perú con Castilla. Ello causó una división entre los políticos de la provincia. Estaban los constitucionalistas, quienes apoyaron el gobierno provisorio de Quito, frente a quienes ejercieron influencia en la política, que secundaban el modelo de Guayaquil. Por su lado, la facción Floreana -mediante el apoyo a Espantoso- otorgó la gobernación de la provincia al comerciante Mariano Moreno. Ello ocasionó que los constitucionalistas a favor del gobierno provisorio buscaran apoyo de otros dentro y fuera de la provincia.

El gobernador constitucional Ramón Borrero junto a Antonio María Mansilla se dirigió a Riobamba para conocer la situación política y el apoyo armado en dicha provincia. Por su lado, Antonio Borrero, Miguel Heredia y Manuel Vega fueron a Azogues para obtener el apoyo del cantón a favor del gobierno provisorio. El resultado fue un ataque a Cuenca con poco más de cien voluntarios para defender la constitucionalidad, que en realidad no tuvo una victoria definida. Lo que la facción floreana (seguidora de Espantoso) entendió como una victoria que duró hasta marzo de 1860.²⁰² El triunfo constitucionalista llegó después, cuando el gobierno provisorio envió un batallón de setecientos hombres comandados por el general Manuel Tomás Maldonado para ocupar la ciudad de Cuenca, dicha medida de apoyo ocasionó la huida de los *espantosistas* y se restableció el carácter constitucional: el reconocimiento del gobierno provisorio y la gobernación de la provincia a cargo de Borrero.²⁰³

¹⁹⁸ Entre algunos ciudadanos se sugirió que sea Miguel Heredia quien ocupara el puesto. Aunque por unanimidad entre cantones se designó a Borrero.

¹⁹⁹ Coronel, *Apuntamientos relativos*, 361.

²⁰⁰ *Ibíd.*, 362.

²⁰¹ Los civiles Juan Manuel Rodríguez Parra, Joaquín Fernández de Córdova, Francisco Dávila, Pablo Chica Cortázar, José Coello, Manuel Moreno Abad, el coronel Ramón Pesántez y demás hombres influyentes de varias corrientes políticas.

²⁰² Coronel, *Apuntamientos relativos*, 363-4.

²⁰³ *Ibíd.*

Una vez terminada la fase militar de la crisis, los principales actores sociales ensayaron una nueva organización política del país, El Gobierno provisorio quiso cambiar el sistema paritario y se propuso adoptar el principio proporcional. En 1860 García Moreno como líder de dicho gobierno formuló la idea de fortalecer el poder de un gobierno central. Convocó una convención nacional y decretó que la votación para los miembros debía ser proporcional a la población, además de ser directa, secreta y libre de requisitos económicos para sufragar.²⁰⁴ En 1861 se instaló la convención y el gobierno provisorio dejó un comité con el deber de preparar un proyecto de nueva constitución con el modelo la de 1852.²⁰⁵ Entre las principales reformas que se propuso en el proyecto estaban dos: la del sistema de representación y la del sistema de administración.

La primera reforma buscaba equilibrar la representación entre ambas cámaras del poder legislativo, en respuesta a una división existente sobre cómo debería organizarse la representación política. Además, proponía que la elección de diputados debía ser de tal forma que se incentive la participación política de los ciudadanos. Con la segunda reforma en cambio, se propuso descentralizar la administración, es decir, que el poder administrativo se canalizara a los gobiernos locales en vez de concentrar dicho poder en un gobierno central. Con ello se intentó equilibrar el peso de los poderes, lo cual se consideraba un ejemplo republicano. Esta reforma obedecía a los incesantes reclamos de los poderes locales sobre todo de la década de los cincuenta.²⁰⁶

El artículo 15 que se aprobó en la nueva Constitución establecía que “para ser sufragante se requiere ser ciudadano en ejercicio y vecino de la parroquia en que sufrague”²⁰⁷ Al mismo tiempo se debatía si crear un sistema centralizado o descentralizado. Este último tenía defensores en Cuenca como Mariano Cueva y Ramón Borrero, además de otros líderes en Loja.²⁰⁸ La primera proclama del gobierno provisorio había contenido una promesa de descentralización tan pronto como la vida política del país se normalizara. De esta manera García Moreno no expresó sus propias ideas sino las de sus seguidores.²⁰⁹ La idea de la descentralización resurgió cuando el comité

²⁰⁴ Manguashca, *The electoral reforms*, 92.

²⁰⁵ *Ibíd.* 102.

²⁰⁶ *Ibíd.* 103.

²⁰⁷ A su vez, el artículo 8 de la Constitución de 1861 estableció que “*Para ser ciudadano se requiere ser casado o mayor de veintiún años y saber leer y escribir*”. Trabucco, *Constituciones de la República*, 184.

²⁰⁸ Peter V. Henderson, La constitución ecuatoriana de 1861: el debate, *Procesos, Revista Ecuatoriana de Historia* n° 30 (2009): 54, <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2114/1/RP-30-ES-Henderson.pdf>.

²⁰⁹ Manguashca, *The electoral reforms*, 107.

constitucional presentó sus recomendaciones a la Convención y la descentralización se convirtió en un tema central en los debates sobre el poder nacional.

El intento centralizador de García Moreno no suponía una dictadura militar al estilo de sus antecesores, sino un gobierno constitucional fuerte para mantener la unidad nacional que se había conseguido una vez superada la crisis de 1859. Planteaba un contradictorio proceso de modernización en el marco de un poder apoyado por la Iglesia y el sector conservador. A partir de 1861 el gobierno central logró imponer algunos cambios, entre ellos la división política por provincias, un refortalecimiento de la burocracia de gobierno, además del manejo de la educación, la disminución de los poderes locales y el rechazo del federalismo que resonaba en la discusión constitucional.²¹⁰ De esta manera el centralismo a pesar de tener una fuerte oposición descentralizadora, sirvió como base para un posterior avance de modernización estatal.

La Constitución de 1861 generó una reestructuración del sistema político que abrió posibilidades para las provincias. De hecho, la situación política no amparaba a García Moreno en su intento centralizador, puesto que, si bien tenía el liderazgo influyente, no dominaba todo el gobierno.²¹¹ Un claro ejemplo de ello fue el sistema de administración, que por su carácter provincial con un control de la educación y un manejo local de los impuestos. El artículo 96 de la Constitución establecía que “la política, educación e instrucción de los habitantes de su localidad, sus mejoras materiales, recaudación, manejo de inversión de las rentas municipales, fomento de los establecimientos públicos y demás objetos y funciones que deban contraerse”.²¹² Ello demuestra que el sistema, en realidad era menos centralizado de lo que parece, tanto por la autonomía municipal, como por el peso de los debates sobre descentralización: temas que se analizan en el siguiente capítulo.

Finalmente, la Constitución de 1861 sirvió como una herramienta integradora de la soberanía nacional; fue centralizadora en términos de unificar cuanto se pudo, y fue descentralizadora en términos de negociación frente a las demandas de los poderes regionales/locales.²¹³ El programa garciano estableció un proyecto que -a través de la centralización- intentaba equilibrar intereses opuestos. Desde entonces se mantuvo una

²¹⁰ Ayala Mora, *Centralismo y descentralización*, 209.

²¹¹ Henderson, *La constitución ecuatoriana*, 65.

²¹² Art. 96 de la Constitución de 1861. Ver Trabucco, *Constituciones de la República*, 201.

²¹³ Velasco Herrera, *Negociar el poder*, 37.

* Los cambios significativos se adaptan a los más importantes entre la crisis de 1859 y la Constitución de 1861.

lucha contra el centralismo, pero no de tendencia separatista, sino para conseguir más autonomía desde las localidades. De esta manera, la autonomía se practicaba en los municipios y organismos descentralizados, como las juntas de hacienda, de obras públicas, entre otras. Uno de los reclamos contra el centralismo era la elección de gobernadores, que al final no era manejada desde las provincias, sino desde la capital.

Estructura de poderes entre 1859 y 1861			
Organismos	Función	Relación con el Estado	Cambios significativos (1859-1861)
Poder Ejecutivo	Debilitado, con crisis internas y externas.	Centralización fallida con intentos de fortalecer un nuevo centralismo.	-1859: Fragmentación de país (División de poderes). -1861: Nueva constitución unificadora
Poderes regionales	Autonomía provincial con gobiernos locales en Quito, Guayaquil, Cuenca y Loja.	Fuertes, con gobiernos regionales en búsqueda de autonomía (tintes federalistas).	-1859: Regionalización extrema. -1861: Negociación entre centralismo y autonomías.
Poder municipal	Administración local con intentos de descentralización.	Amplia autonomía, pero sujetos a tensiones centralistas.	-1859: Búsqueda de alternativas descentralistas. -1861: Autonomía sujeta al control en las elecciones.
Representación de la estructura de poderes entre 1859 y 1861. Fuente: Lectura de los cambios más importantes en el marco de la crisis.			

Capítulo segundo

Debates sobre descentralización y autonomía a mediados del siglo XIX

1. Descentralización y autonomía

El panorama del naciente Ecuador fue menos centralizado de lo que parece a simple vista. Antes de 1861 realmente no se evidenció una centralización estatal marcada. Aun así, no significa que no haya habido tendencias descentralizadoras. A mediados del siglo XIX los problemas administrativos entre centralistas y descentralistas giraban en torno a la autonomía de la institución municipal, ello después de haberse debilitado en los primeros lustros de vida republicana.²¹⁴ Desde 1830 se analizó el tema; en el artículo 56 de la Constitución ecuatoriana se estableció que: “Habrá Concejos Municipales en las capitales de provincia. La ley organizará estos Concejos, designando sus atribuciones, número de sus miembros, duración de su empleo, y la forma de su elección. Un reglamento especial formado por el Prefecto, con acuerdo del Concejo Municipal, y aprobado por el Congreso arreglará la policía particular de cada departamento”.²¹⁵

A inicios de la república en materia de concejos municipales, la ley establecía por un lado, su organización y el número funcionarios que debían componer los consejos municipales y por otro, las atribuciones de dichos consejos, entre los que estaban: “Formar censo i estadística de la provincia [...] repartir proporcionalmente entre sus cantones los electores [...] cuidar de las rentas municipales i de su debida inversión [...] nombrar los administradores de rentas municipales [...] [y] elejir anualmente los alcaldes municipales [...] i cada dos años los tenientes de las parroquias de su provincia, comunicando el nombramiento á los electores, i al Gobernador de la provincia”.²¹⁶

1.1. Antecedentes de la autonomía: del cabildo al municipio

Desde tiempos de la Audiencia de Quito, los cabildos coloniales tenían autonomía tanto en relación con la ciudad capital como con las sedes virreinales. Por tanto, las élites

²¹⁴ Maiguashca, *Historia y región*, 366.

²¹⁵ *Constitución del Estado del Ecuador en la República de Colombia sancionada por su Congreso Constituyente en el año de 1830* (Riobamba: Imprenta de Gobierno por Rafael Viteri), 11.

²¹⁶ LEI “Estableciendo Concejos Municipales”, *Primer registro de la República del Ecuador formado en virtud del decreto legislativo de 23 de marzo de 1839. Tomo I Que contiene las leyes, decretos i resoluciones legislativas; los decretos, reglamentos i circulares de Poder Ejecutivo* (Quito: Imprenta del Gobierno, por J. Campuzano, 1840), 54-5, incisos 1ª, 2ª, 4ª, 9ª y 11ª del artículo 5 de la Ley de Consejos municipales de 1830.

locales contribuyeron a la consolidación de un orden de carácter estamental y corporativo al determinar los resultados de los esfuerzos de centralización en su propio contexto.²¹⁷ Esto resalta la influencia del poder elitista en la formación de la estructura social y política desde la segunda mitad del siglo XVIII hasta el siglo XIX.²¹⁸ En la experiencia europea las asambleas eran representativas, en la América hispánica se siguió otra forma en la cual “los criollos reconocieron el poder financiero de la corona a cambio de una autonomía que [...] se institucionalizó hasta formar una especie de autogobierno criollo”.²¹⁹

Durante la época de la Gran Colombia, Bolívar ya comprendía que los representantes departamentales del distrito Sur buscaban mantener su influencia y sus redes de poder por encima de las leyes republicanas. Lo que generó una ambición municipal que convirtió la legitimidad en una cuestión electoral. En efecto, las concepciones de libertad no pasaron de ‘antigua’ a ‘moderna’, sino más bien coexistieron, reflejando un carácter mixto del municipalismo característico de las repúblicas andinas del siglo XIX.²²⁰ Por otro lado, la acción de Bolívar de ascender a Flores al rango de general e intendente del departamento de Ecuador generó una serie de reacciones que iban desde la desconfianza por su carácter caudillista, hasta el reconocimiento de su figura como miembro de la élite local.

En la provincia de Guayaquil, los representantes municipales convocaron un cabildo para su incorporación a Colombia, no obstante impusieron algunas condiciones afines a priorizar una lealtad local dirigida a fortalecer las facultades de los órganos municipales y los consejos que de todas formas dependían de las intervenciones del poder Ejecutivo. Las estrategias de este tipo dan cuenta de que la asociación de Guayaquil a Colombia fue en efecto, un acto de autonomía,²²¹ tal como sucedió en 1820 con Portoviejo y su anexión a Guayaquil.²²² En el contexto grancolombiano, la definición de

²¹⁷ Federica Morelli, *De los Andes al Atlántico, Territorio, Constitución y ciudadanía en la crisis del Imperio español* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2018), 19.

²¹⁸ Morelli sostiene que dicho proceso se inició en 1633 y tuvo su auge en 1700.

²¹⁹ Morelli, *De los Andes*, 20.

²²⁰ Santiago Cabrera Hanna, ‘De poderes municipales, soberanías enfrentadas y edificios republicanos (1813-1830). Diálogo con Sergio Mejía y Georges Lomné’ en *Procesos: Revista Ecuatoriana de Historia* n°. 59. (Quito: UASB-E, 2024), 152.

²²¹ Santiago Cabrera Hanna, *Soberanías enfrentadas, Transformaciones políticas del municipio de Quito entre 1813 y 1830* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, 2023), 161-2.

²²² Tatiana Hidrovo Quiñónez, ‘Los alucinados de Puerto Viejo. Nociones de soberanía y ciudadanía en Manabí (1812-1822)’ en *Procesos: Revista Ecuatoriana de Historia* n°. 26. (Quito: UASB-E, 2007), 60.

independencia se asimilaba bajo un enfoque de localidad en el marco de un Estado republicano en el que las municipalidades gozaban de legitimidad en cuanto a autoridad, por esa misma razón fue un organismo con sus propias responsabilidades, y al mismo tiempo formaba parte del cuerpo político de la república.²²³

Este carácter dual de la soberanía en las localidades permitía una doble legitimidad que en ocasiones no podían practicar. Una de las principales razones era el vacío legal que se presentaba desde las municipalidades para formular propuestas que afectaran el molde constitucional, pues la única forma de presentar sus manifestaciones era a través de sus representantes en los escaños del congreso.²²⁴ Es más, un representante advertía: “En nuestra humilde opinión, ninguna municipalidad ha tenido ni tiene derecho de creer que ha llegado la época de acelerar la convocatoria de la gran convención: esta no es facultad ni función de las municipalidades”²²⁵

Como bien sugiere Cabrera, la cuestión trascendía el ámbito legal para pasar al de legitimidad. Ello permite entender que la voluntad popular de alguna localidad se expresaba para imponerse sobre los propósitos nacionales, lo que en consecuencia sirvió para sostener el argumento del oficialismo en contra los pronunciamientos municipales. Es decir, se evidenció una necesidad de regular -a través de leyes- la integración representativa de las municipalidades, pues la legislatura todavía tenía pendiente definir las atribuciones y límites de los municipios que, seguían ejerciendo funciones sin regulaciones definidas,²²⁶ precisamente por los vacíos legales, que a la vez contrastaban con la organización que le correspondía por naturaleza política.

La ampliación de la institución municipal a múltiples sujetos territoriales impidió la formación de una jerarquía clara entre los municipios y los niveles de gobierno estatal responsables de supervisar las operaciones de los órganos locales. Así, los municipios se convirtieron en entidades legítimas dedicadas exclusivamente al gobierno local debido a su carácter representativo. Por otro lado, la formalización de un poder restrictivo y operativo completamente independiente se produjo con la renuncia de jueces y administradores.²²⁷

²²³ Cabrera Hanna, *Soberanías enfrentadas*, 163.

²²⁴ *Ibíd*, 171.

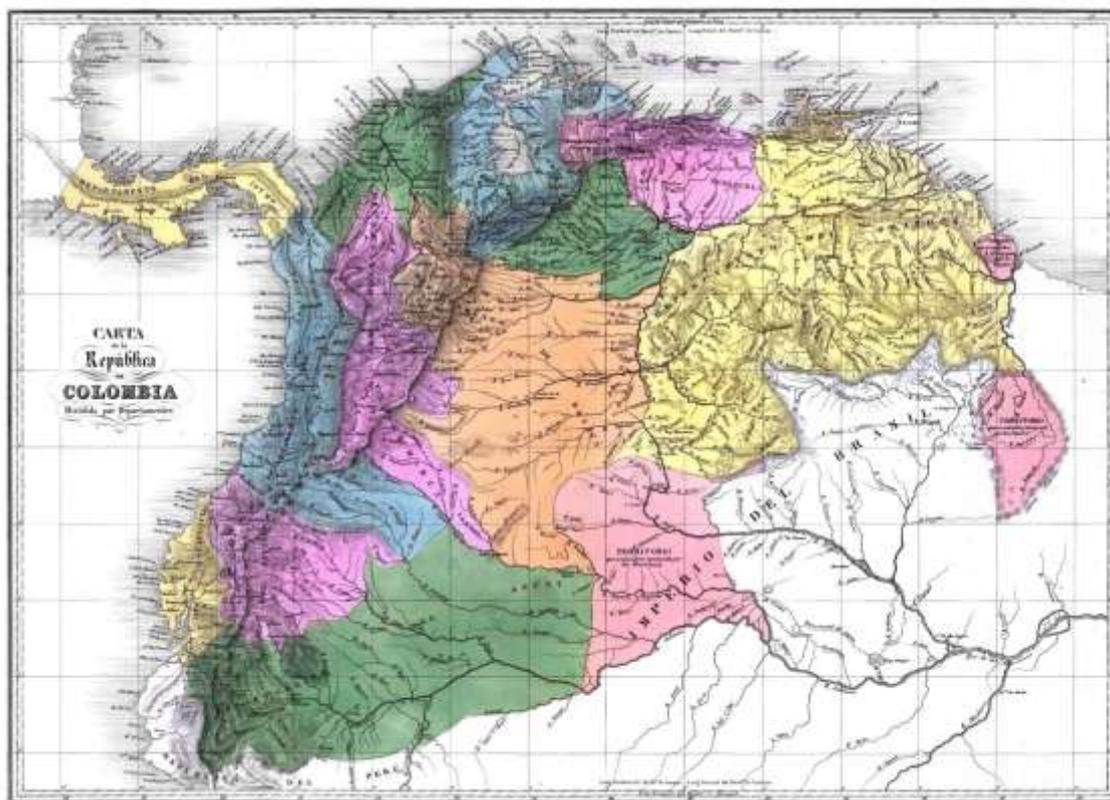
²²⁵ Parte no oficial, Gaceta de Colombia, n° 255, 3 de septiembre de 1826. Citado en Cabrera Hanna, *Soberanías enfrentadas*, 171.

²²⁶ *Ibíd*, 173.

²²⁷ Morelli, *De los Andes*, 43.

El nivel de participación de las autoridades departamentales fue tal, que generó una serie de debates sobre el rol que debían desempeñar los funcionarios estatales frente a las demandas locales. Por supuesto, los pronunciamientos departamentales fueron cuestionados por el gobierno grancolombiano, que por su parte señalaba la intromisión de las municipalidades a un rol ajeno a sus funciones, que -insistía el gobierno- correspondía al Legislativo y por lo tanto excedían sus atribuciones al punto de causar un desorden constitucional.²²⁸

En fin, los tempranos pronunciamientos como los de Quito y Guayaquil representaron una forma de ejercer la ciudadanía a través de un modelo que garantizaba el debate y el consenso entre los ciudadanos en cada territorio representativo, lo que en la práctica significó que las normas constitucionales en ocasiones quedara en segundo plano, mientras se priorizaban los acuerdos establecidos por la mayoría de los vecinos que contaban además con el respaldo de las autoridades locales. Prueba de ello son las actas de cabildo, que no fueron firmadas únicamente por funcionarios influyentes, sino por ciudadanos comunes, lo que demostró el sentir general de las comunidades.²²⁹



Distribución de la Gran Colombia y sus departamentos (1824). Trazado por el militar Agustín Codazzi, en *Atlas físico y político de la República de Venezuela*, 1840.

²²⁸ Cabrera Hanna, *Soberanías enfrentadas*, 175-8.

²²⁹ *Ibíd*, 181.

En el contexto hispanoamericano, en términos de transición entre la colonia y la república, la idea de soberanía se forjó a partir del ejercicio del poder local, que se manifestó principalmente a través de los cabildos, que como se mencionó anteriormente, no solo legislaban a nivel municipal sino también tenían funciones judiciales y administrativas. En los antiguos territorios coloniales, se formaron en las localidades varias juntas destinadas a la representación de los poderes, por lo que el concepto de soberanía no se traduce en el poder realizado por algún representante sino de un actor político colectivo, donde se imbricaban a la vez lo individual y lo colectivo.²³⁰

En Riobamba, por ejemplo, en nombre del "buen gobierno y el orden público", el funcionamiento del municipio redefinió sus instituciones locales contribuyendo a regular las disposiciones del Estado central. Es decir, "una relación entre el poder local y orden público, entendiendo el poder local como estructura de representación de las élites riobambeñas y orden público como mecanismo de control social".²³¹ Este análisis de la cuestión municipal revela que el cabildo hispanoamericano no experimentó cambios en su estructura tradicional, sino que perduró incluso bien entrado el siglo XIX. Ni la experiencia constitucional gaditana ni las constituciones de los nuevos Estados independientes lograron romper el vínculo entre jurisdicción y representación que caracterizaba al cabildo colonial y que continuó definiendo al municipio del nuevo siglo.

Para 1830, el municipio de Quito se pronunció en virtud de su autonomía departamental heredada de Colombia para resolver la creación de un "Estado libre é independiente".²³² Las decisiones tomadas fueron en primer lugar, la designación a Flores para asumir el poder civil y militar del nuevo Estado, en segundo lugar, la facultad al mismo Flores de nombrar a los funcionarios responsables de la administración del Estado que encabezaba, aunque con un plazo para la convocatoria de un congreso constituyente. De esta manera, la asamblea cimentó las bases para la integración de soberanías

²³⁰ Tatiana Hidrovo Quiñónez, 'Los alucinados de Puerto Viejo. Nociones de soberanía y ciudadanía en Manabí (1812-1822)' en *Procesos: Revista Ecuatoriana de Historia* n.º 26. (Quito: UASB-E, 2007), 63.

²³¹ Coronel Feijóo, "Poder local y orden público: el Municipio de Riobamba en la transición de la Colonia a la República (1790-1850)", *Procesos, Revista Ecuatoriana de Historia* n.º 19 (2003): 12, <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1694/1/RP-19-ES-Coronel.pdf>.

²³² "Acta de Quito separándose de la Gran Colombia", en *República de tratados, convenciones, capitulaciones, armisticios y otros actos diplomáticos y políticos celebrados desde la Independencia hasta nuestros días*, por Aurelio Noboa, t. I (Guayaquil: Imprenta de A. Noboa, 1901), 279-80. Citado en Cabrera Hanna, 199.

(departamentales y provinciales) con el fin de establecer las condiciones políticas para construir la nueva república.²³³

Es decir que, a pesar de los cambios políticos y constitucionales, la esencia y función del municipio mantuvieron una notable continuidad a lo largo del tiempo, lo que da cuenta de un proceso en el que los funcionarios tenían legítima autoridad jurisdiccional y estatal en las localidades.²³⁴ En último término, los antiguos cabildos evolucionaron en ayuntamientos de carácter constitucional, para luego convertirse en órganos corporativos municipales, los cuales intentaron mantener su influencia dentro de las nacientes repúblicas. Para ello, condicionaron su propia integración al cumplimiento de principios similares a los del antiguo pactismo colonial a medida que exigían más autonomía y ciertas garantías a cambio de su lealtad al Estado.²³⁵

En el siglo XIX, desde los gobiernos se creía que los municipios debían ser órganos administrativos, mientras que las comunidades locales pensaban que los municipios eran una suerte de autogobierno local. Sin una distribución histórica de territorios americanos, los municipios hispanoamericanos no habrían tenido un papel tan especial. Es decir, ciertas características y funciones del cabildo colonial son esenciales para comprender su papel durante el liberalismo español y el período republicano.²³⁶

1.2. Autonomía municipal en la República

En las pugnas, los municipios apoyaban a las cabeceras regionales. En primer lugar, las estructuras de gobierno y administración evolucionaron de forma pausada debido a las limitaciones financieras que impedían la implementación de reformas drásticas. En el periodo grancolombiano, los intendentes de Guayaquil y Cuenca estaban bajo dirección militar, mientras que solo la de Quito tenía un liderazgo civil. Aunque esta dinámica persistió, se vio afectada por la inclusión de nuevos grupos influyentes, como comerciantes y sobre todo terratenientes en la gestión del poder a través de lealtades y acuerdos militares y de intereses familiares compartidos. Estos acuerdos se caracterizaban por la obtención de cargos para asegurar la colaboración entre las autoridades regionales y respaldar el régimen.²³⁷

²³³ *Ibíd.*, 203.

²³⁴ Morelli, *De los Andes*, 43.

²³⁵ Cabrera Hanna, *De poderes municipales*, 149-50.

²³⁶ *Ibíd.* 18.

²³⁷ Velasco Herrera, *Negociar el poder*, 218.

Como ya se mencionó, para 1835, se suprimieron los departamentos y quedaron siete provincias, pero las comandancias militares y las tesorerías mantuvieron el criterio departamental.²³⁸ A partir de la década de 1840 en los mensajes ministeriales se discutía el tema de la autonomía en las funciones del municipio. En 1841 el ministro del Interior Francisco Marcos consideraba que se debía aclarar las funciones del municipio, puesto que su organización se relacionaba más a la de los ayuntamientos del antiguo régimen y no a lo que deberían ser, “una rama del poder administrativo”.²³⁹ Para Marcos, el municipio se había paralizado por mantener funciones dispersas que no le correspondían; incluso ocupaban sus rentas y esfuerzos, entre ellos lo concerniente a lo judicial, lo que en consecuencia generaba una dependencia del municipio a otras autoridades.²⁴⁰

Las instancias estatales de la administración pública en la costa se mantenían con sus ingresos, mientras que, en las provincias del interior dependían de las tesorerías de otras provincias, sobre todo de Guayaquil. En términos de administración interior, la Constitución de 1843 estableció en su artículo 82 que “Ningún decreto de los gobernadores de Provincia en Concejo, sobre creación de nuevas rentas municipales [...] podrá ejecutarse sin la aprobación de la Comisión permanente; y previo informe del Poder Ejecutivo”.²⁴¹ El carácter centralista de esta constitución reconoció a los municipios cantonales, aunque solo bajo el nombramiento del poder ejecutivo. Las nuevas normas fueron recibidas de manera negativa por los grupos de poder local; el intento del gobierno de centralizar las funciones administrativas resultó en un fracaso y contribuyó -entre otras cosas- a la caída del general Flores.²⁴²

A partir de 1845, la situación cambió cuando las autoridades fueron destituidas durante la Revolución Marcista. Dichas autoridades buscaban distanciarse de la administración con raíces grancolombianas y fortalecer el poder de los grupos regionales.²⁴³ Es importante señalar que entonces, por falta de fondos, los funcionarios burocráticos tuvieron que dedicarse a otras actividades económicas para la subsistencia, puesto que vivían del servicio público.

²³⁸ Ayala Mora, *Resumen de Historia del Ecuador*, Cuarta edición (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, 2012), 82-3.

²³⁹ Francisco Marcos, *Exposición que dirige al congreso del Ecuador en 1849 el Ministro del Interior y Relaciones*. (Quito, 1849), 6 citado en Velasco Herrera, *Alcaldes municipales como*, 118.

²⁴⁰ Velasco Herrera, *Alcaldes municipales como*, 118.

²⁴¹ *Constitución de la República del Ecuador dada por la Convención Nacional en el año de 1843* (Quito: Imprenta del Gobierno, por Juan Campuzano), 20.

²⁴² Velasco Herrera, *Negociar el poder*, 223.

²⁴³ Velasco Herrera, *Negociar el poder*, 219.

La división territorial desempeñó un papel de gran importancia en la expansión de las funciones administrativas del Estado. La Constitución de 1845 restableció los cabildos municipales, el artículo 140 señalaba que “Habrá Concejos municipales, y la lei determinará los lugares donde deben establecerse, y sus atribuciones, lo mismo que el número, cualidades y duración de sus miembros”.²⁴⁴ También se añadía que “Por la primera vez se hará la calificación definitiva de las elecciones de los Senadores, Representantes y de sus cualidades, por las Municipalidades de las capitales de las respectivas provincias”.²⁴⁵ Con ello, en teoría se devolvía el nombramiento de los concejos a través de los poderes locales, aunque ello no garantizaba el funcionamiento de los municipios provinciales, pues -a diferencia de los municipios cantonales- no recaudaban impuestos. Por ende, la Gobernación se encargaba de la relación con las municipalidades.

El siguiente año, en 1846, el ministro del interior José Fernández Salvador expresó que “la Constitución de 1843 dejó anulada [la corporación municipal] convirtiendo los concejos provinciales en corporaciones consultivas de los gobernadores”.²⁴⁶ Paralelamente la Lei del régimen político decretaba en su artículo 34 que “En cada cabecera de canton habrá un Concejo Municipal compuesto de tres á seis concejeros”. En el inciso 2 del artículo 37 decía “Administrar é invertir los caudales de propios, arbitrios y de policía [...] cuidar de la administración de los fondos [...]”.²⁴⁷ En el título 4 del artículo 37 dedicado a los consejos municipales existen más de 20 atribuciones de dichos consejos, varias de ellas se relacionan con la gestión del Gobernador de la provincia.

Para 1849, el ministro del Interior Manuel Gómez de la Torre se refería al papel de los consejos municipales al decir que, es “natural i justo que este mismo cuerpo [municipal] conozca i resuelva de las renunciaciones que hagan con justas causas los Concejeros nombrados por la Asamblea cantonal”.²⁴⁸ Después, a partir de la década de 1850 se da una serie de transformaciones administrativas como por ejemplo, la administración de justicia, el nombramiento de jueces, sistemas de elecciones, entre otras; las cuales tienen impacto en el sector municipal. Con la incorporación de nuevas

²⁴⁴ *Constitución de la República del Ecuador dada en 1845 por la Convención Nacional reunida en Cuenca* (Quito: Imprenta del Gobierno por Juan Campuzano), 84.

²⁴⁵ Artículo 146 de la Constitución de 1845. *Ibíd.* 95.

²⁴⁶ José Fernández Salvador, *Exposición que dirige al congreso del Ecuador en 1849 el Ministro del Interior y Relaciones* (Quito, 1846), 5.

²⁴⁷ Lei del Régimen político de la Convención Nacional dada en Cuenca el 23 de enero de 1846 (Quito: Biblioteca Nacional Eugenio Espejo / FLACSO, Andes), 10.

²⁴⁸ *Exposición que dirige al congreso del Ecuador en 1849 el Ministro del Interior y Relaciones Exteriores* (Quito, Imprenta de Bermeo, 1849), 10.

provincias fue necesario a su vez, instaurar nuevas gobernaciones y concejos municipales.²⁴⁹ El municipio estaba recuperando el poder que tenía como institución. El artículo 98 de la Constitución de la República de 1850 es claro en reconocer nuevamente “Municipalidades en todas las cabeceras de canton donde puedan establecerse. Leyes especiales arreglarán todo lo relativo al régimen municipal”.²⁵⁰

El 1851, los alcaldes municipales tenían atribuciones, entre las que estaban “decretar la suspensión y conocer en primera instancia de las causas por mal desempeño en el ejercicio de sus funciones” o “las causas criminales”, conocer además “todos los negocios civiles de que hayan conocido en primera [instancia] los tenientes parroquiales”.²⁵¹ También tenían que cumplir con una serie de obligaciones entre las que estaban “auxiliar á los Tesoreros, Colectores y demás comisionados, para el cobro integro de rentas del Estado”.²⁵² En 1853, el ministro del Interior Marcos Espinel se refería a los órganos municipales como entidades inertes “*faltos de organización, anómalos en su estructura, existencias sin destino*”.²⁵³ A ello añadía la necesidad de “*bautizar estas corporaciones para hacerlas entrar al templo de las reformas, [...] que los Lejisladores no dejen desamparadas las ciudades que encabezan los representantes municipios*”. También reclamaba la designación de fondos, pues sin ellos “dejan á las poblaciones en la postración y [...] al abandono de los Concejos.”²⁵⁴

Entre las normas emitidas en 1854 estaban las funciones de los consejos municipales. El artículo 4 de las *Leyes, decretos y resoluciones espedidos por la legislatura de 1854* establecía que les corresponde “examinar y confrontar los alistamientos del año corriente con los del anterior, y dictar las providencias necesarias para evitar ocultaciones y otros fraudes; dando cuenta del resultado á la Gobernación”.²⁵⁵ Las leyes emitidas eran varias, aunque las atribuciones municipales seguían siendo dispersas. Aun así, el tratamiento del tema municipal desde el nivel constitucional y de

²⁴⁹ Velasco Herrera, *Alcaldes municipales como*, 112.

²⁵⁰ *Constitución de la República del Ecuador dada por la Convención Nacional reunida en Quito en el año de 1850* (Quito: Imprenta del Gobierno, 1851), 21.

²⁵¹ Artículo 73 de la *Lei Orgánica del Poder Judicial dada por la Convención Nacional en 1851*. (Quito: Imprenta del Gobierno, 1851), 15. En dicho artículo existen 16 incisos relacionados a las competencias de los alcaldes municipales en relación con los jueces de primera instancia.

²⁵² Artículo 92 de la *Lei Orgánica de Hacienda dada por la Convención Nacional en 1851* (Quito: Imprenta del Gobierno, 1851), 21.

²⁵³ Marcos Espinel, *Esposicion que dirige al Congreso del Ecuador en 1853 el Ministro del Interior y Relaciones exteriores* (Quito: Imprenta del Gobierno, 1853), 14.

²⁵⁴ *Ibíd.*

²⁵⁵ Artículo 4 de las *Leyes, decretos y resoluciones espedidos por la legislatura de 1854* (Quito: Imprenta del Gobierno, 1855), 1.

mensajes ministeriales demuestra que el poder del Estado reconocía la autonomía de las municipalidades. En realidad, no existía una alternativa diferente al orden estatal establecido, pero sí había un cuidado especial en los mensajes ministeriales referentes a la autonomía municipal a mediados del siglo XIX.

Los mensajes, decretos y leyes establecieron una forma de ejercer control sobre las propias localidades, al mismo tiempo los concejos municipales desempeñaron un rol estructural y un ejercicio del poder estatal a nivel local, permitiendo el control de la población y el territorio de manera que se gestionaba lo que la administración gubernamental no podía lograr por sí sola.²⁵⁶ Hay que considerar que la estructura del Estado era endeble, y una de sus prioridades consistía en organizar de la forma más eficiente y menos costosa la recaudación y distribución de recursos, dando prioridad a los gastos militares.²⁵⁷ En 1857, la eliminación del tributo indígena obligó a las tesorerías del interior a ajustar su situación debido a la pérdida de su principal fuente de ingresos.

Como resultado de todos los procesos, leyes y aplicaciones constitucionales, el municipio desempeñó un papel fundamental en la configuración del poder judicial estatal. Durante el siglo XIX, los alcaldes ejercieron su autoridad en la administración de justicia a nivel local, manteniendo una conexión con la gobernación, pero al mismo tiempo, preservando una cierta independencia administrativa. Esa autonomía les otorgaba la capacidad de supervisar las dinámicas de poder en la sociedad local, a pesar de su vínculo con la gobernación. En efecto, el municipio fue un componente esencial en la construcción y ejercicio del poder judicial estatal durante el período comprendido entre 1830 y 1895.²⁵⁸ Velasco y Morelli se refieren a la dependencia de la administración municipal frente al gobierno. En relación con ello, hay que entender que los enfrentamientos por la descentralización no se dan únicamente a nivel municipal, sino por el manejo de las juntas de hacienda, las tesorerías, comandancias, etc.

En conclusión, no cabe duda de que ya desde la época colonial los cabildos disfrutaban de autonomía local, contaban con personalidad jurídica y desempeñaban funciones jurisdiccionales sobre sus territorios. La historiografía acerca del municipio en el siglo XIX presenta diferentes enfoques. Por un lado, hay quienes -como Morelli- sostienen que la autonomía de los municipios fue restringida y que fueron despojados de

²⁵⁶ Velasco Herrera, *Negociar el poder*, 223-8.

²⁵⁷ *Ibíd.* 229-31.

²⁵⁸ Proyecto Nacional Criollo (Ayala Mora) o Período de Penetración político-administrativa (Mauguashca).

sus poderes y privilegios particulares. Por otro lado, están quienes argumentan -como Velasco- que la confirmación del municipio como administrador de justicia fue estratégica en la evolución del municipio hacia un poder autónomo con respecto al Estado.²⁵⁹ A lo largo del siglo XIX, se observa que, las corporaciones municipales mantienen cierta autonomía a nivel local. En muchos de los casos, especialmente en las regiones del interior, la falta de jueces de hacienda llevó a que los alcaldes municipales asumieran la responsabilidad de juzgar casos relacionados con el Fisco.²⁶⁰

1.3. La autonomía municipal en Cuenca

En la ciudad de Cuenca la constitución de Cádiz influyó significativamente. Uno de los impactos más grandes en la región sur fue “la formación de ayuntamientos constitucionales contemplados en el art. 310, título VI,²⁶¹ que creaba gobiernos locales municipales en sustitución de los antiguos cabildos”.²⁶² Ello conllevó a que los municipios fueran parte integrante del Estado con diversas facultades de autonomía y representación.²⁶³ Al respecto Borrero sugiere que, “las percepciones políticas se transformaron frente a la presencia de nuevas formas e instituciones de gobierno y de organización política, aunque no supusieron un cambio radical en las estructuras sociales y de grupo”.²⁶⁴ Lo que generó un “gobierno mixto” o intermedio, es decir, un municipio/ayuntamiento constitucional. De esta manera se consolidó una nueva gestión administrativa para “ejecutar obras de interés público a favor de la ciudad y de la provincia”.²⁶⁵

A mediados de 1826, tras los pronunciamientos efectuados desde Quito, Guayaquil y Portoviejo, en Cuenca también surgió el intento por redactar un manifiesto propio. Sin embargo, a diferencia de las demás cabeceras, la iniciativa cuencana no contó con el respaldo unánime de los sectores circundantes, ni con el apoyo de las figuras clave

²⁵⁹ Federica Morelli en *Del Atlántico a los Andes*; y Viviana Velasco en *Negociar el poder*.

²⁶⁰ En las obras revisadas de Morelli, *De los Andes al Atlántico*; de Cabrera Hanna, *Soberanías enfrentadas*; y Velasco Herrera *Negociar el poder*. Los autores defienden dicha postura.

²⁶¹ Dicho artículo establecía que “Se pondrá 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, y también se les señalará término correspondiente”. Constitución española de 1812, Título VI, Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos, cap 1 citado en *El legado de Cádiz*, 21.

²⁶² Ana Luz Borrero, El legado de Cádiz: ciudadanía y cultura política en la Gobernación de Cuenca, 1812-1814, *Procesos: Revista Ecuatoriana de Historia* n.º 39 (2016): 20, <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4215/1/02-ES-Borrero.pdf>.

²⁶³ Borrego Vega, *El legado de Cádiz*, 21.

²⁶⁴ *Ibíd.*

²⁶⁵ *Ibíd.* 33.

cuya aprobación habría sido decisiva para legitimar el acto. Entre quienes impulsaban la convocatoria a una asamblea se encontraban tanto miembros de las élites regionales como personas de sectores populares, lo que dio lugar a una movilización variada y creciente. Aunque a pesar de convocar la asamblea en el marco constitucional republicano, el nivel de desacuerdos impidió que la reunión solicitada por los cuencanos se efectuara, lo que los impulsó a considerar otras alternativas para expresar sus demandas.²⁶⁶

Poco antes de la fundación de la república, los territorios eran escenario de diversas negociaciones donde se disputaba el poder y la participación en lo nacional. Cuenca había negociado mediante un pronunciamiento unánime que la voluntad de su departamento coincidía con la de los territorios circundantes, y al igual que Quito y Guayaquil, también designó a sus delegados para representar su postura.²⁶⁷ Sin embargo, en términos de representación política surgió un debate sin una resolución clara sobre la estructura que debían adoptar los departamentos dentro de la nueva república, por ende, el pronunciamiento de Cuenca no marcó el cierre de este proceso que secundaba a Quito. En cambio desde Loja, los funcionarios municipales junto a varios vecinos y militares decidieron anexar su provincia a las soberanías departamentales del sur.²⁶⁸

Cabrera propone una hipótesis acerca del motivo por el cual Loja optó por buscar su propia cuota de representación en lugar de integrarse dentro del pronunciamiento de Azuay. Sugiere la probabilidad de que la proclama de Loja respondiera a la posibilidad de ser considerada como una cuarta entidad territorial dentro de espacio provincial, lo que le habría permitido participar en el congreso con un número de delegados equivalente al de las demás sedes departamentales. Sin embargo, Loja no se incorporó a dicho congreso en igualdad de condiciones con los demás departamentos que formaban parte del nuevo pacto. En lugar de ello, sus delegaciones se unieron a los representantes del Azuay.²⁶⁹

En la transición entre el antiguo y el nuevo régimen (1809-1822) los cabildos se inclinaban hacia una descentralización con características de autonomía, que fue una herencia para los municipios de 1830 hasta 1859.²⁷⁰ Los municipios del siglo XIX contaban con un nivel considerable de representatividad, por lo que casi nunca se vieron amenazados, pues se caracterizaban por su funcionamiento en medio de consensos y

²⁶⁶ Cabrera Hanna, *Soberanías enfrentadas*, 167-9.

²⁶⁷ *Ibíd.*, 170.

²⁶⁸ *Ibíd.*, 204.

²⁶⁹ *Ibíd.*, 205.

²⁷⁰ Ana Luz Borrero, Cuenca en el siglo XIX: Cabildo, Ayuntamiento y Municipio, el tránsito de la ciudad colonial a la republicana. Aspectos de su historia urbana, *Pucara, Revista de Humanidades*, n.º 26 (2015): 76-7, <https://publicaciones.ucuenca.edu.ec/ojs/index.php/pucara/article/view/2594/1666>.

disensos en las alianzas nacionales y locales. En términos generales, aunque con autonomía, los municipios eran entidades sujetas al Estado.²⁷¹ Es importante destacar que en 1861 los municipios pasan a tener atribuciones electorales, cuando ya hay elección en las urnas.²⁷² Así pues, la institución municipal se caracterizaba por su influjo político que, en ocasiones actuaba como oposición contra los gobiernos de turno, aunque no por ello resultaba ajena a las instancias de dirección política.

Varios de los debates se circunscriben en la defensa de la autonomía municipal, puesto que las localidades contaban con sus propias rentas y no dependían del poder central -al menos económicamente- de modo que gozaban de cierta independencia en el manejo de los asuntos de su jurisdicción. Como institución corporativa, el municipio tenía a su vez un papel político importante, de manera que a veces se estableció como base de la oposición del gobierno central.²⁷³ Su autonomía también se garantizaba en parte, debido a que los municipios eran más estables que el gobierno central, pues costaban menos y su funcionamiento podía sostenerse con el trabajo de funcionarios voluntarios. Ya desde la colonia los cabildos gozaban de autonomía. La independencia trajo cambios al Estado central, aunque no a los cabildos.²⁷⁴

El funcionamiento de los municipios no se vio afectado cuando se suprimieron los departamentos. Es más, durante el marcismo, la relación entre el poder central y los municipios fue inestable. Los marcistas no solo restauraron el régimen municipal, sino que también lo expandieron; las constituciones de 1845 y 1851 reorganizaron los municipios provinciales y establecieron los cantonales.²⁷⁵ Los debates entre municipalidades y el poder central siguieron alimentando, hasta devenir en tensiones cada vez más fuertes,²⁷⁶ por ejemplo, la intención estatal de regular las relaciones de trabajo, la designación de tenientes desde la gobernación.²⁷⁷

Como se puede evidenciar, la tendencia descentralizadora fue evidente antes de la crisis nacional de 1859. Ya desde 1856 en el periódico *La República*, los editores defendían las administraciones seccionales y el poder local. El ejemplar del 16 de mayo reflejaba en su primera plana “Solo la descentralización es el único principio que puede fundar la verdadera República y que el Gobierno [sea] simplemente un administrador

²⁷¹ Ayala Mora, *Ecuador en el siglo XIX*, 221-6.

²⁷² Artículo 136 de la Constitución del 1861.

²⁷³ La principal oposición política se gestó desde las capitales departamentales y provinciales.

²⁷⁴ Maiguashca llamaría Estado central a este órgano burocrático estatal.

²⁷⁵ Maiguashca, *Historia y región*, 367.

²⁷⁶ *Ibíd.* 368.

²⁷⁷ *Ibíd.* 373.

pasivo de los intereses que el pueblo ha encomendado a su candidato”.²⁷⁸ La candidatura de Manuel Gómez de la Torre tomaba fuerza, mientras en la misma capital algunos liberales apoyaban dicha candidatura como alternativa contraria a Robles, sucesor de Urbina, aunque no está claro si en realidad apoyaban una descentralización o un antimilitarismo. En paralelo, se postulaban los posibles gobernadores de la provincia del Azuay.²⁷⁹

En Cuenca, la autonomía municipal se defendía -en algunos casos- desde la prensa formal y desde hojas volantes formalizadas con la pluma de varios intelectuales como Benigno Malo, Antonio y Ramón Borrero.²⁸⁰ En el periódico *La República* del 4 de junio de 1856 se trata el tema del régimen municipal desde varios puntos de vista, desde los intereses jurisdiccionales propios, hasta la utilización de ejemplos europeos. Los redactores culpan al despotismo y al militarismo como causante de centralizar el poder “confundiendo los intereses jenerales i los intereses locales, los pusieron todos en las manos de un Gobierno jeneral (...) si se construyera en cada provincia un verdadero poder municipal, seria el custodio de las libertades (...) escritas en las constituciones”.²⁸¹

Otro argumento es el origen de la soberanía, que se deduce de lo mencionado anteriormente, puesto que los redactores aseguran que la independencia y la libertad individuales derivan de la soberanía municipal, a la vez que esta constituye en efecto, una soberanía nacional,²⁸² es decir, “un poder amplio i soberano con sus objetos locales, como debe ser en los suyos el Poder Nacional”.²⁸³ Uno de los principales argumentos de Malo y demás intelectuales sobre la autonomía es la comparación de la situación de países como España y Estados Unidos.²⁸⁴ Se destaca la libertad que habían gozado dichos países por su respeto a la libertad municipal en cuanto a elección de funcionarios y el ejercicio en los poderes dentro de sus territorios. Los descentralistas en Azuay reclamaban mayor

²⁷⁸ *La República*, “La centralización es la dictadura”, Imprenta de Joaquín Maya, 16 de mayo de 1856, [2].

²⁷⁹ El gobernador provincial de entonces era el Dr. José Miguel Valdivieso disputaba su reelección frente a la candidatura del Dr. José Manuel Rodríguez.

²⁸⁰ Entre los principales.

²⁸¹ *La República*, “La centralización es la dictadura”, Imprenta de Joaquín Maya, 4 de junio de 1856, [2].

²⁸² Aquí se entiende que la centralización a la que estos intelectuales se oponen no es de carácter separatista, sino más bien una libertad a nivel individual y municipal en el marco de la soberanía nacional.

²⁸³ *Ibíd.* *La República*, 1856 [2]

²⁸⁴ Benigno Malo, “Centralización o descentralización”, en *Campos Elíseos: Escritos y discursos* (Quito: Editorial Ecuatoriana, 1940), 133-64.

autonomía para las municipalidades como forma de promover libertades, seguridades y progreso basándose en experiencias de otras naciones.²⁸⁵

Con todo lo analizado hasta ahora, ¿se puede hablar de una prensa fuerte que defiende la descentralización? No del todo, pues los periódicos que se remiten al tema de la descentralización y régimen municipal son: *La República*, *La Situación* y *La Unión Nacional*, aunque no demuestran una fuerza política descentralizadora. En otros periódicos, los temas eran diferentes. En *Orden y Libertad* se trataba el tema de la paz con Perú atendiendo a los conflictos que inevitablemente iban a ocurrir entre las dos naciones. Desde Cuenca, los editores escribían “Los azuayos nos congratulamos porque un tratado de paz haya concluido la cuestion y acabado con toda pretencion de guerra”.²⁸⁶ En la *Unión Nacional* y en *La Escoba* se tocaba el tema de posibles reformas ministeriales alusivas a la federación a las que se oponían los redactores.²⁸⁷

En los ejemplares de *La Verdad* y *La Discusión*, el tema no va más allá de los problemas en cuanto a la designación de las autoridades eclesiásticas. Los dos periódicos se atacan entre sí con argumentos referentes a lo que denominan ‘cisma de la Iglesia’.²⁸⁸ Los problemas que interesan a estos periódicos son importantes para estudiar el tema de la Iglesia cuencana, aunque no para el abordaje de la descentralización y la autonomía municipal.²⁸⁹

Entre las formas de buscar autonomía, uno de los objetivos era que los concejos municipales tengan una verdadera independencia, ya que algunos de ellos se habían convertido en subordinaciones de los gobernadores. Es decir, temían que los funcionarios municipales fueran una prolongación de centralismo del Estado. Lo que una pequeña parte, aunque representativa, de la prensa cuencana reivindicaba era la constitución de un poder municipal verdadero, cuya autonomía radicara en “la libertad y seguridad individual (...) los encantos de la civilización i [así] no estaríamos condenados a que las

²⁸⁵ *La República*, La centralización es la dictadura. 4 de junio de 1856, 3.

²⁸⁶ *Orden y Libertad*, 12 de marzo de 1858. N. 1 (Cuenca: Francisco Dávila, contador mayor del Distrito y Gobernador accidental de la provincia, 1858), [3].

²⁸⁷ Énfasis en el siguiente capítulo.

²⁸⁸ *La Verdad*, 27 de enero de 1858. N.1 (Cuenca: Imprenta de Joaquín Maya, 1858), [2-4]; N.2, 3 de febrero de 1858 [2-4]; y el N.3, 9 de febrero de 1858 [2-3]. *La Discusión*, 22 de enero de 1858. N.1 (Cuenca, Imprenta de B. Ortega), [1-3]; 31 de enero de 1858, [1-2]; y N.4, 22 de febrero de 1858, [1-2].

²⁸⁹ El tema que interesaba a los editores de los ejemplares revisados era la conducta de algunos sacerdotes de Cuenca, El Tambo, Sibambe y Déleg donde estaban involucrados los párrocos Luis Matovelle, José María Chica y Ramón Ignacio Gutiérrez. El problema que buscaban solucionar era la designación de sus representantes, en este caso, del prelado. En un principio estaba asumido por el Padre Tomás Torres. Desde otras posturas se buscaba la elección del Dr. Mariano Vintimilla. Por su lado los ‘urbinitas’ abogaban por la designación del Dr. Antonio Álvarez para personificar al cabildo, algo que ocasionaba un debate contradictorio entre los editores de ambos periódicos.

nubes del centralismo nos ocultaran las luces del siglo actual”²⁹⁰ Pero si se defendían poderes locales, se respetaba a la vez la autoridad nacional, alegando que “las soberanías individuales forman la soberanía municipal y constituyen la soberanía nacional”.²⁹¹

En 1856 el diario *La República* de Cuenca encontró un aliado en el ministro del Interior Ramón Borja, que en su Memoria al Congreso se refirió a las municipalidades como corporaciones de gran importancia en los gobiernos, aunque no con la fuerza que les correspondería, reclamando que es “necesario que [os] ocupeis con especial atención en reformar la ley del régimen político, en lo relativo a las atribuciones y deberes de las municipalidades”.²⁹² El argumento abogaba por la reforma de la ley del régimen político para mejorar la organización y el funcionamiento de las municipalidades. El ministro proponía que el cobro de los impuestos personales se diera aparte de la jefatura política y que “no toque [...] ni dejen en descubierto la responsabilidad de aquellos cuerpos [municipalidades] por el manejo de sus fondos”.²⁹³

En 1857 el ministro Antonio Mata en su informe a las cámaras legislativas reclamaba por una verdadera autonomía de las municipalidades que para entonces seguían siendo instituciones “ahogadas bajo el peso abrumante de la centralización administrativa”.²⁹⁴ Mata sostiene que la ley se ha permitido sacar a estas corporaciones de la esfera pública limitado a dar un papel a las municipalidades de dependencia ante las autoridades centrales, donde su única función no había sido más que simplemente informar al gobernador de la provincia sobre las necesidades administrativas y esperar la aprobación para designar quiénes debían encargarse de las problemáticas locales, cuya consecuencia sería sido la reducción de los municipios locales a un desfallecimiento total.²⁹⁵

El ministro postulaba que era de vital importancia la reformulación de la ley orgánica del régimen municipal, sobre todo en lo relacionado a las atribuciones municipales.²⁹⁶ Defendía la autonomía municipal pero no buscaba una cámara cantonal separada del poder central, sino más bien una ampliación de las facultades relacionadas a

²⁹⁰ *La República*, La centralización es la dictadura. 4 de junio de 1856, 3.

²⁹¹ *La República*, 16 de mayo de 1856, [2].

²⁹² Ramón Borja, *Exposición del Ministro del Interior – Relaciones exteriores e instrucción Pública dirigida a las cámaras legislativas del Ecuador en 1856* (Quito, 1856), 6.

²⁹³ *Ibíd.* 7.

²⁹⁴ Antonio Mata, *Exposición del Ministro del Interior – Relaciones exteriores e instrucción Pública dirigida a las cámaras legislativas del Ecuador en 1857* (Quito, 1857), 13.

²⁹⁵ *Ibíd.* 12-22.

²⁹⁶ Mata buscaba modificar el artículo 141 de la ley vigente establece que: “Habrán Concejos Municipales, y la ley determinará los lugares donde deben establecerse y sus atribuciones, lo mismo que el número, cualidad, y duración de sus miembros”. Constitución de la República del Ecuador de 1852.

la descentralización, pues para él, estas entidades estaban en todo su derecho de proveer las necesidades de su cantón, y la forma de atender los requerimientos cantonales con la reformulación de la ley. Por su parte, el gobernador de Pichincha, Antonio Muñoz, en un informe anexo al de Mata, alegaba que las municipalidades deben circunscribirse a las acciones netamente locales, priorizando las situaciones particulares de cada jurisdicción.

Cuenca, igual que Guayaquil, reclamaba el derecho de las municipalidades a ejercer sus atribuciones frente a las trabas que las leyes centrales les imponían. Por un lado, este razonamiento defendía la habilidad para cubrir las necesidades propias del cantón, mientras que por otro, se promovía que las municipalidades obtengan la autorización de otra autoridad para cubrir las necesidades de su cantón, de modo que los intereses de cada jurisdicción sean atendidos de manera oportuna. Este apartado del informe está a favor de la necesidad de reformar el régimen municipal para otorgar a las municipalidades más facultades locales. Se especifica que la centralización es perjudicial y que cada sección de la república debe encargarse de sus asuntos locales. Además, se argumenta que la centralización hace que el gobierno no pueda tomar decisiones adecuadas en asuntos locales debido a la falta de conocimiento.²⁹⁷

El ministro intercede por la descentralización administrativa, argumentando que se debería estimular un mayor compromiso cívico y un mejor funcionamiento de las municipalidades. Sugiere la descentralización a nivel provincial y propone que la Corte Suprema de Justicia ejerza su papel de resolver las competencias entre autoridades locales y nacionales. Propone además una alternativa que “encontrará muchas repugnancias fuera y dentro del recinto de la Lejislatura, pero serán de pura antipatía [...] Entre las naciones modernas como Inglaterra y Estados Unidos, son las que mas han descentralizado su administracion”.²⁹⁸ Con ello se atiende a la necesidad de reformar el régimen municipal para otorgar más autonomía a las municipalidades y descentralizar la administración local en beneficio de toda la República.

2. Debates a favor de la autonomía durante la década de 1850

En los países de América Latina, los Estados asociaron su progreso con la capacidad estatal de responder al pueblo política y administrativamente. Por ejemplo, en Perú las municipalidades se establecieron en una cifra considerable y con amplias facultades, lo que generó conflictos recurrentes con las autoridades políticas. Aunque estas disputas finalmente se resolvieron y quedaron formalmente expresadas en el

²⁹⁷ *Ibíd.* 20-1.

²⁹⁸ *Ibíd.* 22.

Congreso de 1860.²⁹⁹ Sin embargo, el naciente Ecuador venía arrastrando tensiones entre los poderes centrales, regionales y locales, de manera que los debates giraban en torno a quiénes debían designar a los gobernantes y su capacidad de representación.³⁰⁰ Si bien los conflictos venían desde inicios de la república, desde los años cincuenta las tensiones se agudizaron al fin del urbanismo, hasta que en 1859 detonó la crisis que dividió al país en cuatro gobiernos.

Aunque el municipio disfrutaba de cierta autonomía, el gobierno podía intervenir en su composición bajo ciertas circunstancias, buscando así un mayor control sobre dicha institución. En 1857 el entonces ministro del Interior Mata expresó su preocupación por la falta de independencia de los municipios, manifestó que las municipalidades estaban subordinadas a las gobernaciones, y que “en realidad yacen ahogadas bajo el peso abrumante de la mas perfecta y compacta centralización administrativa”³⁰¹ lo que -según el ministro- las dejaba sin actividad.³⁰²

En los primeros años de la república “el ideario del federalismo hizo acto de presencia en la vida política ecuatoriana” y logró “cuestionar seriamente al unitarismo reinante.”³⁰³ Manguashca señala que el unitarismo se impuso con facilidad a través de las constituciones.³⁰⁴ En este punto hay que aclarar que si bien el Estado era unitario no significa que era centralista. La primera constitución dio al país una organización unitaria, a pesar de no hacerlo explícitamente en el texto constitucional, aunque esta estructura fue objeto de disputa. En realidad el debate surgió a partir de tendencias autonomistas que abogaban por derechos locales, dichas propuestas no se materializaron y, en cambio, se dirigieron hacia la preservación de un sistema departamental con los departamentos como entidades políticas y administrativas autónomas competentes.³⁰⁵

Desde las primeras décadas de república los municipios ya contaban con autonomía, dado que el Estado nunca negó a los municipios administrar sus propios recursos. Entre las pugnas existentes estaba qué recursos recaudaban los municipios. En

²⁹⁹ Gabriella Chiamonti, De marchas y contramarchas: apuntes sobre la institución municipal en el Perú, (1812-1861), en *Araucaria*, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales, n° 18, (Padua: Universitá di Padova, 2007), 150.

³⁰⁰ Ayala Mora, *Centralismo y descentralización*, 208-12.

³⁰¹ Antonio Mata, *Exposición del Ministro del Interior e Instrucción Pública dirigida a las camaras legislativas del Ecuador en 1857* (Quito: Imprenta del Gobierno, 1857), 13.

³⁰² Velasco Herrera, *Negociar el poder*, 284.

³⁰³ Manguashca, *Historia y región*, 361. El autor no asegura que haya federalismo, pero sí una intención que surgió desde un ideario.

³⁰⁴ Entiéndase como la fuerza que tuvo el Estado en su proceso de penetración político-administrativa.

³⁰⁵ Ayala Mora, *Ecuador en el Siglo XIX*, 33.

efecto, la pelea descentralista era sobre los recursos del Estado, que no estaban a nivel municipal sino de las gobernaciones y tesorerías. Lo que debatían en realidad era: quién maneja dichos recursos.³⁰⁶ Ello no quiere decir que hubiera dos sistemas contrarios, sino reclamos del poder municipal para hacerse cargo de sus asuntos locales. Mientras el Estado ecuatoriano enfrentaba dificultades para establecer su autoridad en todo el territorio nacional, había conflictos y luchas por el control del territorio, en los que las élites regionales y locales competían por la influencia y el poder.

Durante la década de 1850, diferentes voces azuayas y lojanas -cada una por su lado- discutían sobre la posibilidad de ampliar y fortalecer su autonomía administrativa, especialmente de las regiones, provincias y municipios. Esta postura no significaba necesariamente comulgar con ideas separatistas, pero recogía las demandas locales por administrar los recursos, organizar la justicia, en este caso en el Austro. Por ello es importante entender el rol de las élites intelectuales, la prensa y el municipio de Cuenca para así articular la reacción política de Azuay en el escenario de la crisis nacional de 1859. Aunque dichas élites no tenían la intención de separarse y aceptaban un unitarismo, lo hacían con circunscripciones políticas que disfrutaran de considerable autonomía.³⁰⁷

En el marco de la crisis, la estructura provincial se veía reforzaba por la división del país, de modo que los problemas políticos no terminaban. Al final, la historia ha demostrado que el Estado unitario triunfó frente al departamental, aunque se mantuvo un balance político organizado por regiones principales como la Costa, la Sierra norte y la Sierra sur, ello debido a el desequilibrio entre población, riqueza y tamaño del territorio.³⁰⁸ A continuación, se destaca la presencia de autonomismo en el Ecuador desde los primeros años de la república y se relaciona la lucha entre las autoridades centrales y las autoridades locales por el control de los recursos y asuntos de gobernabilidad en diferentes regiones del país, con especial énfasis en la región de Cuenca.

El 18 de octubre de 1859, una asamblea reunida en Loja, reconoce la jefatura suprema de Jerónimo Carrión.³⁰⁹ En el mismo año el país se dividió: por un lado, los constitucionales que buscaban reemplazar a Francisco Robles por el vicepresidente Jerónimo Carrión y por otro, los que querían acabar con el orden establecido. Estos

³⁰⁶ *Ibíd.*

³⁰⁷ Maiguashca, *Historia y región*, 363.

³⁰⁸ Alexander Rodríguez, *Política y poder*, 24.

³⁰⁹ Esta jefatura era constitucional, pues como vicepresidente del general Francisco Robles, Jerónimo Carrión debió asumir la silla presidencial.

últimos triunfaron.³¹⁰ El 3 de marzo de 1860, Ramón Borrero, gobernador del Azuay, intentaba reunificar el territorio para así evitar entregar los territorios fronterizos que estaban en riesgo. El mismo mes, Ramón Borrero, Luis Cordero y Mariano Cueva como miembros del Concejo Municipal de Cuenca con otros vecinos firmaron una declaración para desconocer el gobierno de Guillermo Franco y apoyar al gobierno provisorio de Quito,³¹¹ Este lo integraba también Carrión.

2.1. Reclamos descentralistas en Ecuador y en Cuenca

En su mensaje al Congreso de 1857, el presidente Robles hacía una crítica a los cuerpos municipales, tildándolos como responsables de deslegitimar a la institución gubernamental que, según la ley vigente, limitaba al Gobierno a cumplir un rol únicamente de testigo de los males que el régimen municipal genera.³¹² Robles argüía que “la intervención absoluta que se da á los cuerpos municipales, los hace árbitros del mas precioso derecho que nuestra carta fundamental concede á los ciudadanos, [...] y el abuso que se ha hecho de tal circunstancia la llegado a desacreditar la institución misma [el gobierno]”.³¹³ Además de ello escribía “creo, pues, que una reforma radical en la organización y atribuciones de estos cuerpos [los municipios] es imperiosamente demandada por las necesidades de los pueblos [...] confío en que, os ocuparéis de dictar las resoluciones mas adecuadas á fin de que las Municipalidades puedan llenar el verdadero é importante objeto para que fueron instituidas”.

Por su parte, el ministro Antonio Mata en su Memoria del mismo año sostenía que una razón “para sancionar la descentralización administrativa, es la imposibilidad que tiene el Gobierno jeneral de adquirir un conocimiento perfecto de todos [...] los negocios locales que se remiten a su decision”.³¹⁴ Esta postura defendía la autonomía local al punto de que “para crear el espíritu público, necesitamos apresurarnos á sancionar las libertades municipales [...] para que los ciudadanos sientan [...] la libertad es necesario que la vean reinar en la parroquia, en el cantón, en la provincia á que pertenecen”.³¹⁵ que, si bien los mandatarios centralistas eran personas ilustradas y capaces, no podían velar por los

³¹⁰ Luis Robalino Dávila, *Orígenes del Ecuador de hoy: García Moreno* (Quito: Editora Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1948), 157.

³¹¹ Cárdenas, *Región y Estado*, 79.

³¹² Francisco Robles, *Mensaje del Presidente de la República del Ecuador a las Cámaras Lejislativas en 1857* (Quito: Imprenta del Gobierno, 1857), 6.

³¹³ *Ibíd.*

³¹⁴ Mata, *Esposicion del Ministro del Interior – Relaciones exteriores e instrucción Pública dirigida a las cámaras legislativas del Ecuador en 1857* (Quito: Imprenta del Gobierno, 1857), 18.

³¹⁵ *Ibíd.*

intereses particulares de cada parroquia en el marco de un sistema central.³¹⁶ El ministro Mata llegó a plantear reformas para promover en cada jurisdicción una ley que “demarque [a] las legislaturas provinciales, la facultad de organizar la administración local de la provincia a la que pertenezcan”.³¹⁷

¿Cómo se buscaba alcanzar dicho objetivo? Lo que se planteaba en el informe era atribuir a la Corte Suprema de Justicia “la facultad de resolver las competencias que se susciten , tanto entre las autoridades locales, como entre estas y las nacionales, dejando al Poder Ejecutivo solo el derecho de inspeccionar por sí y por medio de sus agentes los actos de los funcionarios locales y denunciarlos al Tribunal cuando los considere contrarios á la Constitución ó á las leyes jenerales vijentes”.³¹⁸ Desde el régimen se temía que, una insistente búsqueda de la autonomía es arriesgarse a no conseguirla, sugería Mata que “dilatar por más tiempo el perfeccionamiento del régimen municipal, es esponerse á no llegar jamás á poseerlo”.³¹⁹ Mientras los centralistas querían reducir la autonomía municipal para implementar un sistema administrativo centralizado,³²⁰ la independencia seccional no era suficiente, dado que “al dia [...] en que se proclame la independencia de las secciones, los intereses [locales] empezarán á ser dirigidos con tino”.³²¹

Los gobernadores de las principales provincias también abogaban por la autonomía municipal. El entonces gobernador del Pichincha Modesto Albuja coincidía con los ministros Borja y Mata, y escribía en su informe al Ministerio del Interior que “[hay] inconvenientes que resultan de la falta de independencia de las corporaciones municipales en los asuntos meramente locales y de injerencia en los negocios nacionales [...] Quizá convendría circunscribir su acción á las atenciones puramente locales, para que puedan así concentrarse á llenar sus deberes, en el adelantamiento de sus respectivas localidades”.³²² El gobernador del Azuay, José Miguel Valdivieso iba más allá y en su mensaje alegaba que “fuere conveniente que cada Concejo sea una verdadera cámara cantonal con funciones enteramente independientes de los Poderes Legislativo y

³¹⁶ *Ibíd.*

³¹⁷ *Ibíd.* 20.

³¹⁸ *Ibíd.*

³¹⁹ *Ibíd.*

³²⁰ Maiguashca, *Historia y región*, 366.

³²¹ Mata, *Exposición del Ministro*, 21.

³²² Modesto Albuja, Informe del Gobernador de la Provincia de Cuenca, en *Informes que los gobernadores de las provincias han remitido al Ministerio del Interior en 1857* (Quito: Imprenta del Gobierno), 2.

Ejecutivo de toda la Nación” y de no ser así, al menos que se debería “ensanchar sus facultades, procurando su descentralización en la manera posible”.³²³

El gobernador de Loja, José María Jauregui por el contrario, no reclamaba ningún tipo de autonomía, en su mensaje culpa a la municipalidad de la provincia que dirige señalando que “La mui ilustre Municipalidad de esta capital, bastante negligente [...] parece que ha despertado ya que se prepara á obrar activa y eficazmente en la mejora y restablecimiento de caminos”.³²⁴ El gobernador destacaba al acción de los cantones de su provincia. Mencionaba: “El canton de Zaruma, [es] bastante exacta en el cumplimiento de sus deberes” y finalizaba el apartado sobre las municipalidades agradeciendo “al Supremo Gobierno por haber puesto tan prontamente su mano bienhechora sobre los inconvenientes que ofrecía la reunión de los cantones de Loja y Zaruma”³²⁵

Los gobernadores de Guayaquil, Imbabura, León, Chimborazo y Manabí también señalaban la importancia de dejar en manos de las provincias las facultades de regir sus propios asuntos.³²⁶ Mata en concordancia con los gobernadores reclamaba que “las Municipalidades no pueden ajustar el progreso del canton por falta de facultades legales para el efecto; y sucede tambien que una contrata [...] deja de llevarse por falta de aprobación de la autoridad superior, que por no conocer de cerca las circunstancias del canton [...] ha creido conveniente negarla [...] este mal se remedia con el ensanche de las atribuciones de los Concejos Municipales”.³²⁷ El ministro aseguraba que si “todos los Gobernadores, piden uniformemente la reforma del régimen municipal [...] es preciso convenir en que [...] ese régimen [municipal] es una necesidad social que los representantes del Pueblo tienen el deber de satisfacer”.³²⁸

Entre el ministro y el presidente había contradicciones. En primer lugar, el presidente Robles señalaba un abuso de los cuerpos municipales por intervenir de manera excesiva en los asuntos de los ciudadanos. Por otro lado, referente al reconocimiento del poder, el mensaje del presidente es puntual por al menos dos razones: Primero, expone

³²³ José Miguel Valdivieso, Informe del Gobernador de la Provincia de Cuenca, en *Informes que los gobernadores de las provincias han remitido al Ministerio del Interior en 1857* (Quito: Imprenta del Gobierno), 62.

³²⁴ José María Jauregui, Informe del Gobernador de la Provincia de Loja, en *Informes que los gobernadores de las provincias han remitido al Ministerio del Interior en 1857* (Quito: Imprenta del Gobierno), 73.

³²⁵ *Ibíd.*

³²⁶ Esposicion del Ministro del Interior – Relaciones exteriores e instrucción Pública dirigida a las cámaras legislativas del Ecuador en 1857 (Quito: 1857), 14-6. En el Informe de Antonio Mata, el ministro cita los mensajes de los gobernadores al ministerio del interior.

³²⁷ *Ibíd.* 16.

³²⁸ *Ibíd.* 17.

que el progreso y bienestar de los pueblos se ven opacados por el proceder de los órganos municipales. Segundo, si el control municipal es opuesto al gobierno central, su consecuencia *a posteriori* es el caos político.³²⁹ Robles con este mensaje esperaba que las municipalidades se encargaran a cumplir el rol para el cual fueron encomendadas, y no caer en separatismos que puedan generar fuentes opresivas de poder.³³⁰

Entretanto, En 1858, los sectores conservadores moderados de Azuay apostaban por una propuesta descentralizadora ante la crisis política que ya anticipaban. Pío Bravo y Antonio Borrero como opositores del gobierno de Robles sentían que era el momento adecuado para la implementación de reformas institucionales. Instaron al Congreso a no desaprovechar la oportunidad de progreso que ofrecía el mensaje presidencial de Robles, destacando la importancia de aprobar la propuesta descentralizadora.³³¹ Como se observa, Mata no fue el único defensor importante de la descentralización, ya que otros ministros e influyentes políticos regionales también defendieron la autonomía municipal.³³²

En el mismo año, el ministro Mata en su *Informe a las Cámaras Legislativas* se refiere nuevamente al régimen municipal, indicando que las municipalidades no tenían las facultades necesarias para encargarse de sus asuntos. Destaca lo dicho en su informe anterior (en de 1857) respecto a la autonomía municipal y reitera su parecer, mencionando que, en vez de sentirse más tranquilo al respecto, su molestia se ha reforzado, alegando que los municipios no habían dejado de ser corporaciones “soñolentas, inactivas, impotentes para procurar el bien de las localidades a las que representan”.³³³ Hace una crítica similar a la de Robles, pero sostiene que el medio más eficaz es la correcta administración de los bienes comunales, para así devolver a las localidades el derecho de guiar sus recursos con libertad absoluta, incluso independiente frente a las autoridades nacionales.

Al mismo tiempo, que Robles inmerso en el debate continuaba con su crítica al régimen municipal mientras su ministro reunía los mensajes de los gobernadores provinciales en pro de “las libertades locales, que en realidad yacen ahogadas bajo el peso

³²⁹ *Ibíd.* 6-7.

³³⁰ *Ibíd.* 7. En este punto, el presidente Robles entiende los reclamos de descentralización jurisdiccional como posible separatismo.

³³¹ Cárdenas, *Región y Estado*, 75.

³³² Los ministros del Interior: Francisco Marcos en 1841; José Fernández Salvador en 1846; Manuel Gómez de la Torre en 1849; Marcos Espinel en 1853; Ramón Borja en 1856 y Antonio Mata en 1857 y 1858.

³³³ Antonio Mata, *Exposición del Ministro del Interior – Relaciones exteriores e instrucción Pública dirigida a las cámaras legislativas del Ecuador en 1858*, 11.

abrumante de la mas perfecta y compacta centralización administrativa”.³³⁴ Pero los reclamos no salieron del papel, puesto que ni los gobernadores, ni los ministros Borja y Mata propusieron un sistema descentralista. Más allá de teóricas reformas o modificaciones en el régimen municipal, no hubo alternativas ni propuestas sólidas de descentralización, y menos aún tendencias federalistas. De hecho, el gobernador Jáuregui de Loja felicitó al gobierno de Robles por su gestión en la provincia.

El informe presidencial de 1858 no toca el tema municipal, pues había menesteres urgentes como los conflictos políticos y el problema limítrofe con Perú. Sin embargo, la prensa cuencana no perdía de vista la situación municipal. *La Situación* del 22 de junio, aparte de promover la candidatura de Jerónimo Carrión para la vicepresidencia en el próximo período constitucional, analizaba el sistema municipal vigente. Los cuencanos prestaban atención a las circunstancias y trataban la cuestión comparando el sistema nacional con el europeo, considerando a este último como exitoso por su carácter municipal descentralizado. El propio Malo como ministro apuntalaba su argumento en la relativa estabilidad político-administrativa de la que gozaban naciones como Estados Unidos o Inglaterra al descentralizar su administración.³³⁵

En *La Situación* se lee que “la ciudad municipal obedece [...] al impulso amortiguado i lento del gobierno central”.³³⁶ Los redactores planteaban que los propios gobernadores impulsaran una reestructuración en la organización de los concejos municipales para lograr la autonomía en beneficio de la descentralización.³³⁷ La misma medida del ministro Mata y los informes de los gobernadores del año anterior (1857). Al respecto cita su argumento anterior asegurando que “los gobernadores de provincia en sus informes [...] demandaban de una manera vehemente una nueva organización de los consejos municipales en el sentido de la descentralización administrativa, como consecuencia lógica de la democracia”.³³⁸

Una crítica puntual es la poca voluntad de los consejeros para asistir al consejo, de lo que resulta un desorden en la administración. Es decir, por la inasistencia de miembros a las sesiones del consejo, las funciones municipales recaen en otras instancias,

³³⁴ *Ibíd.* 13.

³³⁵ “El Nuevo mapa de América”, *La Situación*, 28 de abril de 1856, citado en Claudio Malo, *Pensamiento fundamental de Benigno Malo* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, 2007), 33-8. Benigno Malo en su artículo, en teoría defendía un modelo federalista de escala macro que idealizaba en virtud de la forma de administración estadounidense.

³³⁶ *La Situación*, Imprenta de B. Ortega, Cuenca: 22 de junio de 1858, [2].

³³⁷ *Ibíd.* [2].

³³⁸ *Ibíd.*

lo que conlleva quizá que ciudadanos no capacitados asuman esas funciones. Pero no solo había reclamos descentralistas sobre el funcionamiento del municipio. Se destacaba el esfuerzo realizado por Malo como encargado la subdirección de estudios, para la implantación de nuevas escuelas en los cantones de la provincia del Azuay, donde existía un alto nivel de analfabetismo.³³⁹

En el marco de los debates, el ministro Mata defiende al poder judicial, calificándolo de “libre de toda mancha y perseverante en seguir impacible la recta senda de la justicia”³⁴⁰. A partir de ello expone argumentos para la autonomía administrativa en las poblaciones, incluso las rurales. En primer lugar, sostiene que “la parroquia rural [...] carece por desgracia de hombres capaces [...] de comprender el espíritu de las disposiciones legales, [...] una acertada y recta aplicación de la lei á las controversias privadas, á pesar de que ellas versan sobre intereses [...] pertenecientes al rango de disensiones domesticas y enredos caseros”.³⁴¹

En segundo lugar, se menciona que “en la mayor parte de los circuitos parroquiales, no se conserva ni el mas diminuto archivo, ni por consiguiente las leyes mas indispensables para la administración de justicia”.³⁴² Por último, propone: “la independenciam y mejor organización del Poder Municipal, dando á las secciones facultades suficientes para aumentar sus rentas, pueden aproximar el dia en que los Juzgados pedáneos dejen de tener el carácter de cargos concejiles y estimular á servirlos con el aliciente de una dotación, á ciudadanos mas aptos para su buen desempeño”.³⁴³

En fin, tanto el ministro Marcos (1841), como los ministros Fernández Salvador (1846), Gómez de la Torre (1849), Espinel (1853-1854), Borja (1856), y Mata (1857-1858) planteaban dar mayores atribuciones a los órganos municipales y a la vez defender la autonomía que ya tenían.

En consecuencia, quienes solicitaban las reformas del régimen municipal eran los gobernadores de las provincias, algunos ministros de gobierno y contados políticos provinciales, no una corriente sólida con propuestas descentralizadoras claras. Lo que en realidad reclamaban los “descentralistas” era que se respete su autonomía, puesto que en

³³⁹ Eso los llevaba a decir: “¡Que idea tan triste de nuestros hombres públicos! ¡Que vergüenza para Cuenca!”. *Ibíd.* [3].

³⁴⁰ Antonio Mata, *Esposicion del Ministro del Interior – 1858*, 19.

³⁴¹ *Ibíd.* 20.

³⁴² *Ibíd.*

³⁴³ *Ibíd.*

el municipio existía un poder legítimo, aunque el propio sistema estalló en 1859, a pocos meses de los últimos reclamos.

2.2. Las localidades y la crisis de 1859

Cuando la crisis había estallado y la unidad nacional se encontraba en peligro, salió a la luz -desde Azuay- una hoja volante titulada “*Actas de los cantones de Azógues i Gualaceo*” que trata el tema de los consejeros municipales y sus intereses en el marco de la crisis política. El panfleto fue firmado por los directivos de las cabeceras cantonales, consejeros municipales, terratenientes y vecinos parroquiales “con el objeto de deliberar sobre la situación anómala en que se encuentra el país, a consecuencia de haber desaparecido completamente el gobierno nacional”.³⁴⁴ Dentro de las consideraciones estaban ejercer el poder soberano del pueblo, enfatizando que el poder que les corresponde no puede ser raptado. Otra consideración que formulaban era la necesidad de organizar un gobierno de carácter popular, pero que no por ello estuviera originado desde el uso de la fuerza. Decidieron entonces “reconocer al supremo gobierno provisorio [...] e investirle de las mismas facultades que se le concedieron en el pronunciamiento en Quito”.³⁴⁵

Decidieron: “nombrar jefe supremo de la provincia de Cuenca, agente del Supremo Gobierno provisorio, al Señor dr. Ramón Borrero con todas las facultades necesarias i con derecho de ejercerlas, hasta que la mayoría de los habitantes de la provincia o dicho Gobierno nombre a la persona que deba encargarse del mando de ella.”³⁴⁶

Haciendo uso de sus facultades resuelven “nombrar en los mismos términos al Sr. Carlos Ordóñez jefe político accidental del canton [...] a cargo de la administración civil de estos pueblos”. Por la disolución de la administración central, la parroquia de Biblián también se pronunció declarando un desconocimiento de cualquier poder que no sea del pueblo, pues defendían el “sagrado derecho de su soberanía”. Asimismo, reiteraron la proclamación Ramón Borrero para que gobierne temporalmente. Por su parte las parroquias del Tambo y Taday compartieron la decisión tomada por los demás cantones, y consideraron que uno de los detonantes de la crisis era la inexistencia de “una autoridad

³⁴⁴ *Actas de los cantones de Azógues i Gualaceo*, Imprenta de Gobierno por B. Ortega. Cuenca, 25 de septiembre de 1859. La firma de los vecinos y tenientes parroquiales se realizó un día antes.

³⁴⁵ *Ibíd.* [1].

³⁴⁶ *Ibíd.*

suprema que regularize la administración pública”.³⁴⁷ Por su parte, las jurisdicciones de Gualaceo y Chordeleg consideraron desconocer a los agentes y funcionarios de Francisco Robles para sujetarse al gobierno provisorio y a Borrero como cabeza provincial.

El planteamiento de los vecinos era que, como provincia tenían las facultades de usar su propia autoridad local por el bien del país, mientras desconocían el poder del presidente Robles. Estos pronunciamientos demuestran que el golpe de Estado dado por el gobierno provisorio tuvo una influencia directa en los sectores locales y regionales. A diferencia del anterior gobernador, José Miguel Valdivieso, los tenientes respetaban la legitimidad del gobierno provisorio y de la gobernación de Cuenca asumida por el Dr. Ramón Borrero.

Existían en el Ecuador “tendencias disociadoras [que] se extendieron también a la disputa por el micropoder local, cuya expresión ideológico-política más generalizada, en el austro ecuatoriano, fuera el federalismo”.³⁴⁸ En Loja ya se ensayaba dicho estilo de gobierno a partir del pronunciamiento del 19 de septiembre de 1859, donde los firmantes escriben que “La Provincia declara su voluntad de que se adopte en la República la forma de Gobierno Federal”.³⁴⁹ Entretanto, en Cuenca, se generaba un debate de carácter provincial, contrario a los planes de García Moreno, donde el panorama de la guerra civil de 1859, sumado a los experimentos federalistas lojanos, la invasión peruana y el decrecimiento económico casi acaban con la existencia del Ecuador.³⁵⁰ Ello gestó el inicio de varios debates sobre descentralización y federalismo en los próximos años.

³⁴⁷ *Ibíd.* [2].

³⁴⁸ Lucas Achig y Leonardo Espinoza, “Economía y sociedad en el siglo XIX: Sierra Sur”, en *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 7, Época Republicana I, ed. Enrique Ayala Mora (Quito: Corporación Editora Nacional / Editorial Grijalbo Ecuatoriana, 1990), 86.

³⁴⁹ Decreto del artículo No. 2 del acta del día 19 de septiembre de 1859. Citado en Pío Jaramillo Alvarado, *Historia de Loja y su provincia* (Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1955), 339.

³⁵⁰ *Ibíd.* 88.

Capítulo tercero

Discusiones sobre descentralización y federalismo durante y después de la crisis

1. Tendencias federalistas en la región Sur: Cuenca y Loja

Si bien en el Ecuador hubo algunos debates sobre autonomía y descentralización, nunca hubo un sistema federal. Hubo pronunciamientos y simpatía por dicho sistema, pero el Estado jamás dejó de ser unitario. En la práctica, el federalismo no logró más que algunas propuestas como el caso de Loja, que no prosperaron a partir del régimen garciano.³⁵¹ Entre el discurso centralizador, la descentralización y el federalismo, se sintetizan dos de los problemas más representativos del Ecuador del siglo XIX: En primer lugar, el legado colombiano de la centralización estatal, y en segundo lugar, la búsqueda e insistencia del autogobierno bajo el estandarte de la descentralización y en ocasiones, de la federación.³⁵² A pesar de que el federalismo fue planteado desde Loja durante la crisis, no logró concretarse a nivel nacional. Aunque allí las propuestas federalistas tuvieron más peso, especialmente en el contexto de la crisis de 1859.

Para Loja, la solución federalista también suponía autonomía frente a Cuenca. Las tendencias descentralizadoras tuvieron la fuerza suficiente para asociar al federalismo como una práctica democrática de gobierno, contrario al centralismo, que a su vez era asociado con la tiranía según algunos intelectuales influyentes.³⁵³ En cada uno de los momentos clave referentes a tendencias federalistas, varios líderes prestigiosos del país llevaron el estandarte de dicha alternativa política y lograron ocupar puestos importantes dentro del gobierno. Benigno Malo escribía en *La República* “ved como el centralismo trata a sus presidentes: solo a la sombra del principio federal pueden creer y desarrollarse las formas republicanas y democráticas”.³⁵⁴ A la vez que añadía que “la federación es a los pueblos lo que la fraternidad y la caridad a los individuos”.³⁵⁵

³⁵¹ Miguel González, “Historiando la crisis de 1859”, *Revista Ecuador Debate* n.º 93 (Quito: FLACSO Andes, 2014), 56.

³⁵² Ahmed Deidán de la Torre, “El más cruel enemigo”: *Confederalism/Federalism in the Political Imaginaries, from the Kingdom of Quito to Ecuador (1765-1884)* (Austin: University of Texas at Austin, 2023), 2.

³⁵³ Aguirre, *Descentralización y poder*, 35. Énfasis en el próximo acápite.

³⁵⁴ Malo, Benigno. *Escritos y discursos*, 1807-1870, t. 1 (Quito: Plaza San Francisco, 1940), 122.

³⁵⁵ *Ibíd.*

1.1. En defensa del federalismo

En un principio, el federalismo fue defendido por Benigno Malo, lo que resultó - entre otras cosas- como antecedente de las ideas del Progresismo Azuayo, concretamente para la cuestión regional.³⁵⁶ En la realidad cuencana Malo ya había fundado junto a Pío Bravo, Rafael Borja, Antonio Borrero, Ramón Borrero y Mariano Cueva el periódico *La República*,³⁵⁷ dado que la influencia política e intelectual de este último había repercutido en la región a partir de su nombramiento como ministro de la Corte Superior del Azuay en 1839.³⁵⁸ Sus ideas se basaban en la defensa la autonomía, de hecho el periódico *La República* “se convirtió en su arma para publicar varios editoriales a favor de la descentralización y el federalismo”.³⁵⁹

En el marco de los debates de la Convención de 1845, hubo quienes vieron en el federalismo una alternativa para reorganizar el país, donde las regiones tuvieran más independencia. Sin embargo, dichas ideas no tuvieron apoyo puesto que el modelo urbinista se encontraba vigente y mantenía un gobierno centralizado.³⁶⁰ La tesis de Espinosa sugiere relacionar el enfoque descentralizador de Rocafuerte con la perspectiva federalista de Malo. Sin embargo, son elementos diferentes; Por un lado, Rocafuerte

³⁵⁶ Malo fue un destacado político, abogado y periodista cuencano, cuya figura influyó en la vida cultural y política no solo de Cuenca, sino de Ecuador. Es reconocido por su defensa de los principios conservadores y su oposición al militarismo y l centralismo. Citado de Citado de Rodolfo Pérez Pimentel, *Diccionario biográfico*: <https://rodolfoperezpimentel.com/?s=Benigno+Malo>. Y *Campos Elíseos: Escritos y discursos* en, Claudio Malo, *Pensamiento fundamental de Benigno Malo* Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, 2007), 51-68.

³⁵⁷ Pío Bravo fue un abogado y político conservador cuencano, defensor de los intereses regionales y de la autonomía provincial. Participó de manera activa en la vida política durante las décadas de 1850 y 1860, apoyando posturas federalistas y oponiéndose al centralismo de García Moreno. Rafael Borja también fue político y abogado, representó a Cuenca en el Congreso Nacional y fue partidario de la descentralización. Defendió los derechos provinciales y su pensamiento se alineó con las ideas conservadoras y regionalistas. Antonio Borrero ejerció los mismos cargos mencionados, aunque fue más liberal, fue presidente del Ecuador entre 1875 y 1876. Promovió reformas progresistas, como la libertad de prensa y la educación laica. Sin embargo, su gobierno fue breve y enfrentó oposición de los sectores conservadores y militaristas. Ramón Borrero sirvió como militar y político, fue gobernador de Azuay durante la crisis de 1859. Se encargó de defender la constitucionalidad y apoyó al gobierno provisorio de Quito frente a las facciones separatistas de Guillermo Franco. Fue una figura clave en la defensa de los derechos provinciales y de la unidad nacional durante ese período. Mariano Cueva (también abogado y político) destacó por su defensa de un sistema descentralizado del poder y la representación proporcional de las provincias. Crítico del centralismo fue impulsado por Gabriel García Moreno y defendió los intereses de Cuenca y el sur del Ecuador en el ámbito político nacional. Citado del Archivo Bibliográfico de Rodolfo Pérez Pimentel: <https://rodolfoperezpimentel.com/archivo-biografico/>

³⁵⁸ Aguirre, *Descentralización y poder*, 46.

³⁵⁹ *Ibíd.* 42. En el documento original se utiliza el término federalismo, sin embargo, considero que la autora quiso decir autonomía.

³⁶⁰ Leonardo Espinosa, *Pensamiento sobre gobiernos locales y descentralización hasta mediados del siglo XX*, (Quito: Corporación Editora Nacional, 2011), 29.

dispuso una administración política unitarista,³⁶¹ mientras que Malo abogaba -años después- por un federalismo que intentaba emular el modelo estadounidense en materia administrativa.³⁶² Si la relación de los enfoques mencionados fuera equivalente, ambas figuras hubieran tenido la misma perspectiva. Ello demuestra que no es viable contemplar cualquier postura descentralizadora como un intento de federalismo, puesto que este último es una subcategoría de la descentralización; menos aún si dichas posturas tienen una diferencia de al menos veinte años.

Dicho esto, el federalismo en Ecuador no era visto de la misma manera en todas partes, por ejemplo, el ideal federalista de Malo no era como el caso lojano de Manuel Carrión Pinzano. Su ideal iba más allá, puesto que no solo estaba de acuerdo con un respeto por el poder central como eje articulador de intereses nacionales, sino que también buscaba la extensión de la descentralización para el correcto manejo del poder de las regiones: Lo que no sería federalismo sino autonomía.

En 1854 editores del diario guayaquileño *El Filántropo* argumentaban que “la naturaleza inspiró al hombre la necesidad de asociarse para conservarse mejor” por tanto invitaban a “formar una grande sociedad de sociedades pequeñas” que, de realizarse sacrificaban “parte de su emancipación [...] obedeciendo al irresistible impulso del espíritu de asociación”.³⁶³ Mientras contrastaban esta idea con la emancipación absoluta, señalaban que “el hombre la tiene restringida [la emancipación] conforme a las leyes del Criador, a los preceptores del Decálogo y de la *Iglesia y la mengua*”.³⁶⁴ El ejemplar de *La Confederación colombiana* del 15 de enero defendía que “cada provincia administra por sí misma sus negocios” a la vez que se encargaba de “sus propias necesidades y emplea sus propios recursos”.³⁶⁵

Por su lado, Malo planteaba una federación expresada de manera que, Cuenca saldría beneficiada, pues -señalaba- su carácter de región o ciudad específica le otorgaba

³⁶¹ Es decir, una distribución del territorio en provincias cuya aplicación generó un gobierno central que ejercía un ‘contrapeso’ a las autonomías departamentales heredadas de Colombia: el resultado fue un grupo de provincias sujetas al poder ejecutivo.

³⁶² Véase el “El Nuevo mapa de América”, *La Situación*, 28 de abril de 1856, citado en Claudio Malo, *Pensamiento fundamental de Benigno Malo* Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, 2007), 51-68; y Benigno Malo, “Centralización o descentralización”, en *Campos Elíseos: Escritos y discursos* (Quito: Editorial Ecuatoriana, 1940), 133-64.

³⁶³ *El Filántropo*, Confederación Colombiana, Guayaquil: 15 de febrero de 1854. Citado en Deidán de la Torre, *El más cruel enemigo*, 21.

³⁶⁴ *Ibíd.*

³⁶⁵ *Confederación Colombiana*, [15 de enero de 1854] citado en Ana Gimeno, *Una tentativa monárquica en América: El caso ecuatoriano* (Quito: Banco Central del Ecuador, 1988).

beneficios en cuanto a manejo de poder.³⁶⁶ Bajo estos principios los editores de *La República* esperaban que el sucesor de Urbina, en este caso Manuel Gómez de la Torre, fuera quien tomara las riendas del poder con prácticas ajenas a la centralización. De hecho, los intelectuales cuencanos -encabezados por Malo- seguían reclamando una descentralización con tintes federalistas, pues buscaban de cualquier forma acabar con la centralización que promulgaba el militarismo de los generales Urbina y Robles. No obstante, acoger la federación resultaba difícil, por tanto, tenía que ser suficiente “descentralizar el gobierno, dejando a las grandes secciones en que está dividida la República, el derecho de establecer su régimen municipal”³⁶⁷ de forma que cada provincia se hiciera cargo de la administración de sus propios asuntos, sobre todo el manejo por cuenta propia de las jurisdicciones de la provincia.³⁶⁸

Bajo el enfoque azuayo, Cristina Cárdenas sostiene que, para 1861 Malo defendía la igualdad electoral de los principales distritos: Guayaquil, Quito y Cuenca, también el principio de sufragio universal y secreto mientras que abogaba por reformas administrativas descentralizadoras para así lograr una representación igualitaria por departamentos.³⁶⁹ Las élites azuayas se adherían -al menos en parte- a estos ideales para la instauración de un nuevo gobierno. Una de las evidencias más representativas de la influencia federalista de Cuenca está reflejada en los ensayos *Campos Elíseos* de Benigno Malo de 1856, donde aconsejaba por un lado, que “nada aceptéis de mano de la revolución [...] esperadlo y recibidlo todo de la discusión parlamentaria”. Añadía también que “Hasta la federación sería pésima, si fuese proclamada por la voz de la revolución”.³⁷⁰ Por otro lado señalaba “tened paciencia respecto del advenimiento de la época más o menos próxima en que ha de realizarse la federación; a veces las ideas salvadoras marchan despacio”.³⁷¹

De esta forma, Malo aconsejaba no revelarse y esperar la instauración legal de un sistema -en teoría- federal. Invitaba a los ecuatorianos a adoptar el federalismo, porque contrario a los gobiernos centralistas, -señalaba- dicho sistema sí estaría apto para proteger el orden. En el marco del propio régimen municipal defendía la doctrina política

³⁶⁶ Deidán de la Torre, *El más cruel enemigo*, 29.

³⁶⁷ “Por qué escribimos”; “El futuro presidente”; “Provincialismo” citado en Deidán de la Torre, 21.

³⁶⁸ Deidán de la Torre, *El más cruel enemigo*, 23-4.

³⁶⁹ Cárdenas, *Región y Estado nacional*, 80-1.

³⁷⁰ Malo, Benigno. *Escritos y discursos*, 140-1.

³⁷¹ *Ibíd.* 141.

de Washington,³⁷² por ejemplo, reivindicaba los poderes municipales de Estados Unidos y de Europa como ejemplo para la prosperidad y libertad civil, reiterando los beneficios de los poderes municipales en términos locales. En virtud de ello sugería un nivel de descentralización con rasgos federalistas. Un claro ejemplo es lo que se plasmó en el ejemplar del periódico *La República* del 28 junio de 1856, cuyo tema principal es una reflexión sobre federación y confederación frente al gobierno, donde escribía:

“lo fecundo que es la idea de reconstruir a Colombia” agregaba que “La Federación está al sancionarse aquí: ella es una necesidad, una exigencia cuya satisfacción podrá el Congreso tener la gloria de acordar, pero no la facultad de eludir [...] con la federación quedarán entre nosotros perfeccionados i asegurados los derechos inmanentes del ciudadano”.³⁷³

En Cuenca los opositores al régimen urbinista aseguraban que con una descentralización de carácter federal se respetaba una relativa igualdad de cada territorio y los derechos de sus ciudadanos. A pesar de estar relacionados y ser órganos representativos a nivel social, el municipio y el Estado contrastaban en cuanto a jerarquía. Es decir, que el Estado no contemplaba al municipio administrativamente. Si bien todavía se conserva en el país una distinción entre las partes, es cierto que en el siglo XIX fue todavía mucho más clara, a tal punto que se le reconocía al Estado el derecho de regular por ley los municipios, pero no a intervenirlos,³⁷⁴ lo que da cuenta de la rivalidad histórica entre municipio y Estado central en materia de administración de funciones públicas.

Con base en este proceder político entra en escena la prensa liberal que, se sentía respaldada por la de otros países sudamericanos, puesto que compartían la idea de que “el Jeneral Urbina no puede corresponder a las esperanzas de los pueblos porque está empapado de las mismas doctrinas que constituyen la política de los gobiernos absolutistas”.³⁷⁵ En este punto se ha de hacer énfasis en la variedad de opiniones y argumentos frente a la federación y su aplicabilidad.

No todas las publicaciones de la prensa cuencana estaban a favor del federalismo. Un claro ejemplo es el periódico *La Escoba* editado por Fray Vicente Solano, quien criticaba al federalismo como “la tentación del demonio meridiano”³⁷⁶ añadiendo que era

³⁷² En los escritos de la *serie* de “Campos Elíseos” Malo firma como *Jorge Washington*.

³⁷³ *La República*, “La centralización es la dictadura” Cuenca, 28 de junio de 1856.

³⁷⁴ Ayala Mora, *Municipio en el siglo XIX*, 222-4.

³⁷⁵ *La República*, “La centralización es la dictadura” Cuenca, 28 de junio de 1856, [1].

³⁷⁶ Solano, Vicente, *Obras de Fray Vicente Solano de la Orden de Menores en la República del Ecuador*, ed. Antonio Borrero, Vol. 1 (Barcelona: La Hormiga de Oro, 1892), 110.

“inconcebible [un] cuerpo político centralizado [...] triturado y [luego] reunido [que] sería más sólido por la federación”.³⁷⁷ Siguiendo la tendencia de Solano, el 29 octubre de 1856 aborda la preocupación de los ciudadanos sobre las tendencias federalistas y los elogios injustificados hacia dicha corriente.

A partir de lo sucedido en tiempos de Colombia los centralistas consideraban peligrosa la federación debido a sus tendencias *malignas y separatistas*.³⁷⁸ Incluso citan los ejemplos de George Washington [Benigno Malo] y explican que su apoyo a la federación pudo haber sido más por necesidad que por elección.³⁷⁹ En el marco de los debates, se cuestiona la relevancia y la aceptación de la idea de la federación en la sociedad. Lo que quiere decir en otras palabras que, la federación podía ser la causa de un despotismo, a pesar de las incontables quejas sobre la “dictadura” gubernamental.³⁸⁰ Solano como editor del diario señalaba además que los federalistas “atacan la religión [...] causan discordias, enemistades y partidos; y luego quieren establecer tal concordia en la sociedad humana”.³⁸¹

En 1858 los defensores del gobierno reconocían en el periódico *La República* del 31 de noviembre que García Moreno como representante de los distritos de Quito y Azuay podía hacer uso del decreto del 7 de junio para “ejercer el poder individualmente, en caso de guerra interior o exterior; i Manel Espantoso como Jefe Supremo del Distrito del Guayas”.³⁸² Los redactores usaban la Constitución para considerar su autorización para promover la unión de las secciones en que estaba dividida la república y para arreglar la paz con Perú. En virtud de la situación decretan un artículo único: “Los dos Gobiernos seccionales, el primero [...] Quito i Azuay, i el segundo [...] Guáyas, consentimos desde hoy, un solo Gobierno federal para todos los negocios e intereses jenerales de la República del Ecuador; i especialmente para arreglar las cuestiones pendientes con el Gabinete peruano”. Con ello esperaban que las circunstancias fueran propicias para reunir una convención nacional para convenir una unidad nacional.³⁸³

³⁷⁷ *Ibíd.* 112.

³⁷⁸ *La Escoba*, 29 de octubre de 1856. N. 8 (Cuenca: Imprenta de B. Ortega, 1856), [1].

³⁷⁹ *La República*, 28 de junio de 1856 (Cuenca: Imprenta de Joaquín Maya, 1856), [4].

³⁸⁰ *La Escoba*, “¡No más tontos!” (Cuenca, Imprenta de B. Ortega, 1856), [1].

³⁸¹ Deidán de la Torre, *El más cruel enemigo*, 22.

³⁸² *La República*. 31 de noviembre de 1858 (Cuenca: Imprenta Joaquín Maya, 1858), [2]. García Moreno en calidad de líder provisional era reconocido por Quito [Pichincha] y Azuay, pero no por Guayas puesto que dicho distrito estaba subyugado a la jefatura suprema [autoproclamada] del General Guillermo Franco, que estaba pactando con el presidente peruano Ramón Castilla.

³⁸³ *La República*. 21 de noviembre (Cuenca: Imprenta de Antonio Cueva, 1859), [3-4].

En 1860 cuando Loja había conseguido su objeto de declararse federal, en la edición del 20 de septiembre, en el periódico lojano *La Federación* Carrión Pinzano advertía que “la federación es la única bandera que puede salvarnos. Ya Manabí nos ha secundado, Cuenca invocó también la descentralización i Guayaquil cuando esté libre lo hará otro tanto”. Celebraba a su vez, ser una Loja libre del gobierno de Robles a través de una emancipación pacífica. El centralismo -argumentaba Carrión- es “la guerra i el principio de los déspotas sujetando a los pueblos a unas mismas leyes, siendo distintas las necesidades de cada uno”.³⁸⁴ También mencionaba que, si Cuenca hubiera seguido su ejemplo federalista, sus males fueran significativamente menores. El logro con el que se vanagloriaba el gobernador lojano se evidencia con su analogía a los pueblos del pasado colombiano: “los pueblos libres de Colombia serán federados; ¡Confederación colombiana, pensamiento divino de genios”³⁸⁵

Si bien las ideas de descentralización y federalismo se fortalecieron a mediados del siglo XIX, en realidad no se formuló nunca un sistema distinto al que ya existía, aunque en más de una ocasión se haya propuesto “constituir la República bajo una forma enteramente opuesta a la que tiene actualmente, la cual es la federal”.³⁸⁶ Sobre el papel quizá era viable -según los editores de *La Federación*- instaurar un modelo federal, aunque en la práctica, desde el sur (Loja y Cuenca) lo que se buscaba era una igualdad representativa, tal vez las tendencias *federalistas* no eran más que un intento de tener representación en la legislatura, aun siendo lugares menos poblados en comparación con Quito y Guayaquil. Dicho federalismo no era un sistema conveniente para los cuencanos y lojanos incluso en términos de representación, por ello generó críticas que se gestaron en su propia imposibilidad.

1.2. La imposibilidad federalista en la Región Sur

Es importante mencionar que a lo que se denomina “federalismo” en el Ecuador decimonónico en realidad no es siempre lo mismo y en algunos casos no corresponde a lo que los federalistas planteaban en otros países. En la historiografía ecuatoriana, en ocasiones se tiende a asociar el caso ecuatoriano con debate latinoamericano donde sí hubo federalismo. De esta manera se utiliza el término federalismo asociándolo con

³⁸⁴ *La Federación*. (Loja: Imprenta de Peña por Casimiro Canos, 20 de septiembre de 1860), [2].

³⁸⁵ *Ibíd.* [4].

³⁸⁶ *Ibíd.*

cualquier intento descentralizador.³⁸⁷ Un error común es definir como federación lo que en realidad fue una presión por más autonomía. El ejemplo de Loja es clave ya que, si bien intentó establecer un gobierno federal, no quiso formar un gobierno aparte.³⁸⁸ Una de las principales razones era porque los ingresos provinciales y los recursos no eran suficientes.

Solano ya atacaba al federalismo mucho antes de los debates mencionados. Desde su periódico *El Eco del Asuay* formuló un modelo republicano con matices monárquicos que de hecho, era centralista, al que llamó “Imperio Republicano de los Andes”.³⁸⁹ Solano suponía que los pueblos no estaban preparados para instaurar un federalismo cuando apenas se tenía nociones para un poder central, por ello el federalismo le parecía impracticable. Para él “el federalismo [...] volvería a sumergirnos en nuevos conflictos [...] como nos sucede ahora y nos sucederá siempre que no formamos un gobierno único y vigoroso”.³⁹⁰

En el ejemplar de *La Escoba* del 5 de noviembre de 1856 se gestaba una opinión crítica sobre la federación de la Gran Colombia y se cuestionaba la idoneidad de los actores que la promovían. Los autores argumentaban que la cuestión no es tanto sobre si la federación era buena, sino sobre las intenciones de aquellos que la respaldaban. Mencionaban también la presencia de federalistas radicales y sostenían que, para el correcto funcionamiento federal, todas las repúblicas hispanoamericanas deberían compartir creencias y moralidad comunes. Agregaban que: “Nada bueno se puede esperar de federalistas radicales y para marchar en el orden bajo la federación, se necesitaría que todas las repúblicas hispano-americanas tuviesen una misma creencia y una misma moral, por ahora es impracticable la federación”.³⁹¹ Además, sostenían que, en lugar de defender

³⁸⁷ Hago referencia a los trabajos de David Sánchez, *El gobierno federal de Loja*; Katiushka Aguirre, *Descentralización y poder local: el caso de Loja y el gobierno federal a mediados del siglo XIX*; Alfredo Jaramillo Andrade, *El Movimiento Federal de Loja*; Ahmed Deidán de la Torre, *El más cruel enemigo*: *Confederalism/Federalism in the Political Imaginaries, from the Kingdom of Quito to Ecuador (1765-1884)*; y Cristina Cárdenas Reyes, *Región y Estado nacional en el Ecuador, el progresismo azuayo del siglo XIX (1840-1895)*.

³⁸⁸ El artículo 2 del acuerdo del pronunciamiento del 18 de septiembre de 1859 establece que: “La provincia declara su voluntad de que se adopte en la República la forma de Gobierno Federal” citado en Jaramillo Alvarado, *Historia de Loja y su Provincia*, 339.

³⁸⁹ Solano Vicente, *El Eco del Asuay*, “Resolución de este problema: ¿Cuál es el gobierno más análogo a la América?” (Cuenca: 9 de febrero de 1828), citado en Deidán de la Torre, *El más cruel enemigo*, 15.

³⁹⁰ Solano Vicente, *El Eco del Asuay*, “Federalismo” (Cuenca: 9 de febrero de 1828) citado en Deidán de la Torre, *El más cruel enemigo*, ibíd.

³⁹¹ *La Escoba*, 5 de noviembre de 1856, [2].

el federalismo, era más importante observar y cumplir la Constitución y evitar otorgar facultades extraordinarias que puedan poner en peligro la república.³⁹²

Además de los diarios que publicaban sus argumentos referentes al sistema federal, existían varias hojas volantes redactadas y firmadas por diferentes ciudadanos agrupados para compartir sus posturas políticas. En una hoja volante del 7 de junio de 1856, desde Guayaquil se expresaba la oposición de un grupo de ciudadanos a la idea de restablecer Colombia bajo un sistema federal. Consideraban que esta federación sería perjudicial para sus intereses y entendían esta transformación política como una amenaza directa. Los firmantes alegaban que la federación de modelo colombiano era “una amenaza directa e inmediata a nuestras garantías, derechos y a la moral que queremos conservar ilesa para nosotros y para nuestra posteridad”.³⁹³ Afirmaban su decisión al oponerse a cualquier plan federal en nombre patriotismo y la preservación de sus valores y principios para ellos y sus descendientes, defendiendo así un unitarismo. El propio García Moreno contrariaba el sistema federal como errado “por ser imposible de ejecución y por ser inconveniente”, porque “el federalismo dislocaría aún más a un país en avanzado estado de anarquía”.³⁹⁴

En el marco de la crisis de 1859-60, los intelectuales de Cuenca reaccionaron con una respuesta frente al gobierno provisorio, y plantearon la intención de Azuay por obtener mayores niveles de autonomía. Por tanto, ¿se puede evaluar el debate desde la perspectiva del federalismo? En términos teóricos de descentralización política tal vez; no en vano Malo fue quizás el principal impulsor de las tendencias federalistas en el Azuay, también fue un político influyente a nivel nacional, cuyo influjo se caracterizó por políticas a favor de la descentralización estatal. Mientras el país sufría crisis políticas internas y externas, los aportes intelectuales de Malo, Borrero y Solano influyeron en las decisiones de los actores políticos del Azuay. Si bien los conflictos internos y externos que atravesó el Ecuador entre 1856 y 1861 no condujeron a la implantación de un gobierno federal en Loja, y menos aún en Cuenca, sí fue una oportunidad para la divulgación de demandas descentralizadoras y de autonomía por parte de la región azuaya.

Entre la retórica política y el debate que caracterizó las tendencias políticas *nacionales* del siglo XIX es válido decir que no hubo federalismo ni una aplicabilidad de

³⁹² *Ibíd.*

³⁹³ *EXCMO. SEÑOR*, Guayaquil, 7 de junio de 1856.

³⁹⁴ Wilfrido Loor, *Cartas, 1855-1861*, p.66. Citado en Manguashca, *El proyecto garciano*, 239-40.

dicho sistema. No era posible, la provincia que se declaraba federal habría tenido que vivir de sus propios impuestos (que no eran suficientes para ello), menos aún en términos provinciales. Por otro lado, los impuestos normalmente se recaudaban en el puerto de Guayaquil y desde allí se distribuían a todo el país, lo que -en teoría- hubiera implicado costos adicionales.³⁹⁵ Entonces a ninguna provincia le convenía instaurar un sistema federal, si alguna lo hubiera adoptado, habría tenido que acumular capital y pagar impuestos, lo que generaría la pérdida de la gratuidad que tenían para importar y vender productos entre provincias.³⁹⁶

Dicho esto, a Cuenca no le interesó ni le hacía sentido adoptar el sistema federal. Entonces, ¿Por qué Malo defendía el federalismo desde su rol de ministro y promotor político? Porque en teoría, el federalismo funcionaba en algunos países como Estados Unidos, México, Argentina o Brasil, pero el *molde* federalista no encajaba en Ecuador. Como se mencionó anteriormente, hay una serie de contradicciones en el discurso de Malo y demás intelectuales, quienes a través de la prensa se quejaban del centralismo, pero más allá de proponer un federalismo real, lo que querían era mantener su autonomía. Ello no significa que no se buscara la descentralización, pero ¿qué modalidad de descentralización deseaban? Es probable que una donde pudieran practicar su autonomía municipal.³⁹⁷

Otro factor importante es que Loja dependía de Cuenca en al menos dos cosas: la tesorería y la comandancia general, además del obispado. Las recaudaciones de impuestos iban a Cuenca, y desde allí hasta Loja. Incluso el rol del obispo fue parte del debate de la Convención de 1861 entre los diputados lojanos y cuencanos.³⁹⁸ En conclusión, hay que puntualizar el concepto de federalismo, porque lo que se pedía realmente era la conservación de la autonomía local. A saber, el federalismo por naturaleza política, implica que los estados tienen la capacidad de encargarse de administración y recaudar sus propios impuestos, contar con una tesorería sostenible, incluso de levantar una guardia nacional, lo que da otra prueba de que no hubo federalismo, pues el ejército era nacional

³⁹⁵ En la Ley de gastos de 1857, en la sección 3 “Aduana” se puede calcular el gastos destinados a la oficina de Aduanas de Guayaquil y Manabí: 11.274. *Lei de Gastos espedida por la última Lejislatura para el año de 1857* (Quito: Imprenta del Gobierno), 6.

³⁹⁶ Chiriboga, *Jornaleros, grandes propietarios*, 96.

³⁹⁷ Tal como se estableció la *Lei de Régimen Municipal* de 1861.

³⁹⁸ Énfasis en el subsiguiente acápite.

y había una policía dependiente del municipio por sus atribuciones de autonomía jurisdiccional.³⁹⁹

En última instancia, a pesar de que el federalismo fue influyente, no tuvo demasiado respaldo ni éxito a diferencia de las tendencias hacia la descentralización, - otorgar más poder a las regiones y gobiernos locales-, que en realidad fueron más fuertes y persistentes. Además, los terratenientes tenían poder en los municipios y gobiernos cantonales, por lo que las élites locales también desempeñaban un papel en la política y la administración a nivel local. La propia constitución de 1861 -como se analiza a continuación- no era tan centralista como anhelaba García Moreno ni tan federalista como querían los líderes cuencanos y lojanos.⁴⁰⁰ Optó por la estabilidad como clave para el progreso. Los federalistas serranos buscaban dar poder suficiente a los gobiernos provinciales para asegurar su autonomía regional y limitar las intervenciones del poder ejecutivo.

2. Estado y descentralización después de la crisis de 1859

Pasada la crisis, se evidenció que en más de una ocasión, el enfrentamiento entre élites y caudillos militares puso en riesgo la existencia del Estado. Paralelamente, las contradicciones regionales pasaron a segundo plano bajo el régimen de García Moreno.⁴⁰¹ En enero de 1861 se reunió la séptima Convención Nacional, cuya realización dio paso a la primera administración garciana; la convención estuvo conformada en su mayoría por floreanos, quienes encargaron el gobierno a García Moreno y la presidencia de la asamblea a Flores.⁴⁰² Las presiones regionales consiguieron instaurar una estructura administrativa de naturaleza descentralizada, ya que se incrementó la autonomía de los municipios cantonales y se instauraron entidades seccionales incluso en las parroquias.⁴⁰³ Además, se estableció que los gobernadores, jefes políticos y tenientes fueran electos en sus jurisdicciones, en vez de ser designados por el Ejecutivo.

³⁹⁹ Énfasis en las leyes y decretos de régimen municipal y político analizados a lo largo de la investigación.

⁴⁰⁰ Henderson, *La constitución ecuatoriana*, 66.

⁴⁰¹ Ayala Mora, *Ecuador del siglo XIX*, 35.

⁴⁰² Ayala Mora, *García Moreno, Su proyecto político y su muerte* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Paradiso Editores, 2016), 37.

⁴⁰³ *Ibíd.*

2.1. Debates sobre centralización y federalismo en la constituyente de 1861

En la Convención Nacional de 1861, como consecuencia de las presiones y controversias que se habían dado en la década anterior y durante la crisis, el debate sobre los poderes seccionales fue muy intenso. Y sus resultados produjeron un texto en que se reforzaron las garantías, se amplió el electorado y se adoptaron normas descentralizadoras que reforzaron el poder seccional. Los debates se dieron con base en el informe de la Comisión de la Constitución, que atendió fundamentalmente al régimen municipal y a las atribuciones de los concejos. Se inclinó por el nombramiento de las autoridades de las provincias y el manejo de sus negocios.⁴⁰⁴ En los debates la mayoría se inspiraba en una visión moderada de la descentralización, frente a la visión garciana que apoyaban algunos centralistas como el propio Flores. Los problemas estuvieron concentrados en los límites de las atribuciones de los concejos municipales, y al respecto de lo que la descentralización pretendía lograr, de manera que el debate se mantuvo firme entre los diputados provinciales.⁴⁰⁵

La discusión iniciaba con una serie de debates por la descentralización administrativa, esta comienza con el argumento del diputado por Pichincha, Camilo García quien decía hallar una contradicción al decir que la república es “única e indivisible”,⁴⁰⁶ y tener a la vez un poder seccional. Otro diputado por Pichincha, Antonio Muñoz expresó que en la Convención sí existía la fuerza suficiente para conceder poder a las municipalidades, aunque sugería: “yo quiero mas, que no solo las provincias, sino los cantones tengan atribuciones propias”.⁴⁰⁷ El diputado por Loja, Toribio Mora advertía que “no se puede confundir la federacion con la descentralización; pues en la primera hai un poder independiente [...] y en la segunda [...] se ejerce el poder en los negocios de la localidad”. De forma clara expresó que “nosotros [los lojanos] no establecemos la federación, sino que queremos descentralizar la administración pública”.⁴⁰⁸

Flores, quien presidió la Convención de 1861 estaba de acuerdo con que se dé a las municipalidades las atribuciones necesarias, aunque indicaba que ello no representaba

⁴⁰⁴ Buriano Castro, *Los conservadores ecuatorianos*, 296.

⁴⁰⁵ *Ibíd.* 297.

⁴⁰⁶ Esta denominación se refiere al artículo 2 de la Constitución de la República de 1861 en el que se expresa que “La soberanía reside esencialmente en el pueblo, y éste delega su ejercicio a las autoridades que establece la Constitución. La República es una, indivisible, libre e independiente de todo poder extranjero, y no puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona”. En Trabucco, *Constituciones de la República*, 183.

⁴⁰⁷ *Diario de los Trabajos de la Convención Nacional reunida en la capital de la república el año de 1861* (Quito: Imprenta del Gobierno, 1861), [Sesión del 7 de febrero de 1861], 157.

⁴⁰⁸ *Ibíd.*

necesariamente “introducir innovaciones cuando se va á hablar de la división de los poderes políticos”. A lo que el vicepresidente de la convención, el cuencano Vicente Cuesta dejaba claro que “Al decir poder seccional no se quiere decir que se establece una federacion, sino que se va á dar ensanche al poder Municipal para que dirijan sus intereses y satisfagan sus necesidades, que nunca pueden ser conocidas por el Gobierno jeneral”.⁴⁰⁹

Los diputados Miguel Egas -de Imbabura- y Daniel Salvador -de Pichincha- argumentaban que “los Concejos municipales tenían suficientes medios para arreglar los asuntos locales, sin necesidad de [...] tendencias á la federacion”.⁴¹⁰ Al mismo tiempo, otro diputado por Cuenca Francisco Moscoso expuso que con la descentralización seccional sí se “lograba un punto medio entre la federación y el centralismo”.⁴¹¹ Aunque ello no significaba que Moscoso era federalista, pues decía que “Ecuador no estaba preparado para recibirla [la federación] lo que deseaba era oponerse al centralismo que es la tiranía”.⁴¹² El diputado por Tungurahua Juan León Mera señalaba que en realidad el inconveniente estaba solucionado, dado que “la facultad de las secciones sobre los intereses locales era en cuanto no se oponga á la Constitucion, y que esto no envolvía la idea de la federacion”.⁴¹³

Flores temía que bajo el concepto de descentralización se filtrara un proyecto de federación. Expresaba -al contrario que Moscoso- que entre el centralismo y el federalismo no existía un punto medio, por lo que debían impedirse las novedades que “envolvían manifiestamente la idea de federación”.⁴¹⁴ Frente a esta situación argumentaba que el federalismo había traído consecuencias negativas a Venezuela, Nueva Granada y los demás países donde se había instaurado dicho sistema. Añadía también que Estados Unidos no puede ser un ejemplo de federación puesto que dicho país no es más que “un imperio de naciones”.⁴¹⁵

En contraste con los argumentos anteriores, el diputado por León, (actual Cotopaxi) Felipe Serrade sostenía directamente que el Estado federal es “el mas perfecto pero no han podido todavía los pueblos ponerse en capacidad de adoptarlo; y entre tanto es preciso [...] dar el mayor ensanche á la administración seccional”.⁴¹⁶ Aseguraba que

⁴⁰⁹ *Ibíd.*

⁴¹⁰ *Diario de los Trabajos*, [Sesión del 11 de febrero], 204.

⁴¹¹ *Ibíd.*

⁴¹² *Ibíd.* 205.

⁴¹³ *Ibíd.*

⁴¹⁴ *Ibíd.* 204.

⁴¹⁵ *Ibíd.* 206.

⁴¹⁶ *Ibíd.*

si no se descentralizaba la administración, los diputados no habrían cumplido la misión que las provincias les habían confiado. Por su lado, el diputado por Pichincha Antonio Muñoz agregaba que no hay libertad ni justicia en “atar las manos á las Municipalidades y dejar los intereses de los cantones a merced de la junta provincial”.⁴¹⁷ A su vez, Cuesta señalaba que existe una confusión entre las ideas, y expresaba al igual que el diputado Moscoso, que sí había un punto medio entre el gobierno central y una federación, cuya premisa era la debida extensión a las municipalidades, porque sin ellas no se atendía a los intereses de las secciones. Afirmaba: “el centralismo es la dictadura”.⁴¹⁸ Agregaba además que “no eran las asambleas provinciales las que constituirían la federación sino las facultades de que se les revista”.⁴¹⁹

Santiago Tobar, diputado por Imbabura, consciente de la confusión expresó que se llame “como quiera el poder de las localidades”, lo importante era que las juntas cantonales sean independientes unas de otras y que la descentralización debería ser por cantones y no por provincias.⁴²⁰ La descentralización cantonal tomaba fuerza en el debate y generó la reacción opuesta de los diputados ambateños y cuencanos,⁴²¹ quienes mocionaron crear -por ley- un cuerpo en cada provincia, una asamblea provincial con las suficientes facultades legislativas para cubrir los intereses locales siempre y cuando no se opongan a la Constitución aprobada en la respectiva Convención.⁴²² A propósito Cuesta alegaba que si “cada provincia se hallaba interesada en sostener sus caminos, cárceles, escuelas [...] y esperar que todo eso venga de mano del Gobierno sería para que todo yazga en el mismo abandono que [hay] hasta la presente”.⁴²³

Serrade argumentaba sobre el nudo de la discusión: el *abuso* de las atribuciones de las municipalidades, que pese a ser fuerte, este desaparecía al mencionar que las propias municipalidades eran como los individuos: “manejan bien sus intereses y no malversan sus bienes”, y opinaba a la vez que “es tan malo que el Gobierno jeneral se meta con lo particular como que el particular se meta en lo jeneral”.⁴²⁴ Frente a ello,

⁴¹⁷ Paralelamente, Muñoz expuso que para otorgar la ampliación de atribuciones en la administración municipal lo que había que hacer era discutir los artículos 101 [95] y 102 [96] de la Constitución, que tratasen el tema de las municipalidades. *Ibíd.* 206.

⁴¹⁸ *Ibíd.*

⁴¹⁹ *Ibíd.* 207.

⁴²⁰ *Ibíd.* 208.

⁴²¹ Los diputados por Tungurahua eran: Juan León Mera, Miguel Albornoz y Luid Rafael Albornoz. Los de Azuay fueron Mariano Cueva, Francisco Tamariz, Vicente Cuesta, Francisco Moscoso, Ramón Borrero y Vicente Salazar.

⁴²² *Ibíd.* 203.

⁴²³ *Diario de los Trabajos*, 267. [Sesión del 19 de febrero de 1861].

⁴²⁴ *Ibíd.* 268.

Cueva decía que el gobierno central no podía saber las necesidades de cada localidad, por lo tanto “había un elemento de muerte en las localidades, pues el gobierno jeneral podría suprimir hasta los Concejeros”, añadiendo que “El poder municipal es como el poder doméstico [...] debe tener toda independencia”.⁴²⁵

Entre todos los argumentos sobre la descentralización administrativa, había otro tema que Ramón Borrero puso a la vista de todos: la influencia de los obispos en la política, la cual también era una manera de descentralización. Así, se consideró una discusión sobre un proyecto de ley para la creación de un obispado auxiliar en la provincia de Loja.⁴²⁶ Al respecto, Antonio Hidalgo, diputado por Chimborazo mencionaba que “No sabemos, si el Obispo de Cuenca será un anciano que no pueda gobernar por sí solo su Diócesis, único caso en que podría necesitar de su auxiliar”, a la vez que añadía que el Obispado de Praga con “setecientas parroquias [...] gobierna por sí solo; ¿porqué, pues, no podrá hacer lo mismo el Obispo de Cuenca?”. Al mismo tiempo aseguraba que el obispo auxiliar no contaba ni con jurisdicción ni con rentas suficientes para sostenerse.⁴²⁷ Otro diputado por Cuenca, Francisco Tamariz agregaba que “no sé ni pretendo saber, si los cánones permiten semejante Obispado auxiliar”.⁴²⁸

Entre tanto, el diputado de Loja Francisco Arias argumentó que la Diócesis de Cuenca “había tratado mui mal á la Provincia de Loja; que había ejercido sobre ella una mui gravosa tutela y que por tanto hacia mui bien en querer independizarse”.⁴²⁹ El diputado Mora enfrentaba la discusión alegando que “no queremos tener un obispo por mero lujo [...] sino porque lo exigen las necesidades de la provincia, y es por esto que no hemos pedido un Obispo, sino un Obispado auxiliar”.⁴³⁰ Por ello y las demás discusiones, los diputados lojanos querían “toda la descentralización posible” pues, si querían “descentralizar los bienes temporales, con mucha mas razón debe quererse respecto de los espirituales que son de mas alta importancia”.⁴³¹

Mora sostenía que había una contradicción entre los diputados cuencanos; debido a que, por un lado desde Cuenca se respaldaba una descentralización administrativa, pero por otro, existía una dependencia “espiritual” de Loja hacia Cuenca.⁴³² Frente a ello, los

⁴²⁵ *Ibíd.*

⁴²⁶ *Diario de los Trabajos*, 322-3. [Sesión del 21 de febrero de 1861].

⁴²⁷ *Diario de los Trabajos*, 324. [Sesión del 22 de febrero de 1861].

⁴²⁸ *Ibíd.* 325.

⁴²⁹ *Ibíd.*

⁴³⁰ *Ibíd.* 329.

⁴³¹ *Ibíd.*

⁴³² *Ibíd.*

diputados cuencanos Salazar y Borrero argumentaban que “los cánones no se opinian á la descentralización administrativa, sino á la creación del Obispado ausiliar”. Una vez cerrada la discusión, la moción fue aprobada en cuanto al Obispo de Loja. Finalmente, a pesar de sus esfuerzos, García Moreno no logró su propósito centralizador del régimen municipal. La Convención de 1861 estableció en la Constitución que “La República es una, indivisible”.⁴³³ Tenía provincias, cantones y parroquias; cada una de ellas con atribuciones en el régimen municipal.⁴³⁴ De esta manera, la Convención de 1861 generó la Constitución más descentralista que había tenido la república hasta entonces.

2.2. El poder seccional en la década de 1860

El Ecuador de 1860 afectado por la inestabilidad política necesitaba a alguien con la capacidad suficiente para que “obrase fuera de la ley”.⁴³⁵ García Moreno como líder del gobierno provisorio se encontró con una oposición marcada conformada por el militarismo y también de quienes “estaban cegados por el prejuicio constitucionalista” como Antonio Borrero y sus pares, quienes “rendían un culto exagerado a la ley”.⁴³⁶ La situación nacional obligó García Moreno a empezar de nuevo; además de la necesidad de construir un nuevo aparato estatal, también debía “inventar una comunidad imaginada”.⁴³⁷ El presidente decidió tener “mucho cuidado en mantener cierto equilibrio y promover la participación de las oligarquías seccionales”.⁴³⁸

En la etapa de construcción nacional garciana, los debates se centraron fundamentalmente en tres factores: primero, la adscripción directa de las provincias al poder ejecutivo para poder fortalecer el unitarismo; segundo, las restricciones a la autonomía municipal y la supresión de los municipios tanto provinciales como parroquiales, y tercero, la disputa por los rendimientos del impuesto del trabajo subsidiario.⁴³⁹ Cuando García Moreno asumió su primera presidencia, sus ministros del

⁴³³ Artículo 2 de la Constitución de 186: “La República es una, indivisible, libre e independiente de todo poder extranjero, y no puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona”. En Trabucco, *Constituciones de la República*, 183”.

⁴³⁴ Buriano Castro, *Los conservadores ecuatorianos*, 303.

⁴³⁵ Arízaga Vega, *Las Constituyentes*, 80.

⁴³⁶ *Ibíd.*

⁴³⁷ Juan Maiguashca, El proyecto garciano de modernidad católica republicana en Ecuador, 1830-1875”, en *La mirada esquiva, Reflexiones Históricas sobre la interacción del Estado y la Ciudadanía en los Andes (Bolivia, Ecuador y Perú), Siglo XIX*, ed. Marta Irurozqui (Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2005), 245.

⁴³⁸ Ayala Mora, *La fundación de la República*, 231.

⁴³⁹ Galo Ramón Valarezo y Víctor Hugo Torres, *El desarrollo local en el Ecuador, Historia, Actores y Métodos* (Quito: Abya Yala / COMUNIDEC, 2004), 64.

Interior lo apoyaron al respecto de la organización política de la república y surgieron nuevos reclamos acerca de lo que consideraban una autonomía desmedida de los municipios, además de su ineficiencia y sus conflictos con el poder central.⁴⁴⁰

La constitución de 1861 fue una carta con tintes liberales. En ella se proclamó apoyo a las libertades, además de que ratificó la división territorial por provincias y estableció un sistema seccional más independiente y autónomo.⁴⁴¹ Uno de los aspectos más importantes surgido a partir de 1861 fue el régimen municipal que consagraba el principio de descentralización administrativa, aunque “el Ecuador no estaba preparado en ese entonces para vivir un sistema semejante”.⁴⁴² En el artículo 95 de la Constitución de entonces se establecía que “En cada provincia habrá un Gobernador que será el agente inmediato del poder ejecutivo, en cada cantón un Jefe Político, en cada parroquia un Teniente Político; [...] todos serán elegidos por sufragio directo y secreto”.⁴⁴³ Con ello se reacomodaba la disposición unitaria que existía en el Estado.

En el marco del municipio cantonal a principios de los sesenta, las tendencias políticas se dividieron entre los “centralistas garcianos, quienes se manifestaban partidarios de un nivel de descentralización cantonal. y los descentralistas, quienes abogaban por “conceder vida propia a los cuerpos municipales”.⁴⁴⁴ El secretario general de del gobierno provisorio, Roberto de Ascásubi expresaba en su informe que “La administración seccional, como está necesita indudablemente de reformas radicales; pues no se han consultado bien los intereses de las localidades, ni se ha determinado cual conviene la esfera de acción del Poder Municipal”.⁴⁴⁵ Añadía que “los concejos cantonales llamados municipales, necesitan organizarse de una manera correspondiente á la naturaleza de su institución, á fin de que los intereses seccionales sean mejor conocidos [...] sería menester que el Poder Lejislativo diese á la República el código administrativo que le falta”.⁴⁴⁶

Lo que el secretario discutía era el vacío que existía en los artículos 24 y 36 de la *Lei de Régimen Político* con argumentos que ponían en duda el manejo de los tribunales de justicia en cuanto a la falta de los jefes políticos. Por un lado, el artículo 24 establecía

⁴⁴⁰ *Ibíd.* 65.

⁴⁴¹ Aguirre, *Descentralización y poder local*, 82.

⁴⁴² Arízaga Vega, *Las Constituyentes*, 77.

⁴⁴³ Citar art. De la Constitución.

⁴⁴⁴ Ana Buriano Castro, *Catolicismo, espacio público y política en el Ecuador, siglo XIX* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2023), 52.

⁴⁴⁵ Roberto de Ascásubi, *Informe que presenta el Secretario Jeneral del Gobierno Provisorio a la Convención Nacional de 1861* (Quito: Imprenta del Gobierno, 1861), 2.

⁴⁴⁶ *Ibíd.*

que “Ningún miembro de la Junta puede eximirse de concurrir a las sesiones, sino por excusa legal admitida, y en caso contrario sustituirá una multa de cien pesos, aplicables al fondo municipal del cantón á que pertenezca el que no concurra”.⁴⁴⁷ Lo que esta ley representaba era el impedimento de reemplazar a los alcaldes municipales en los casos de ausencia temporal o ausencia de los jefes políticos, por lo que el vacío legal generaba una nueva problemática en la cual la república “se halla también dividida en parroquias; pero estas localidades tampoco tienen una división racional”.⁴⁴⁸

Por otro lado, el artículo 36 expresaba que “La junta provincial podrá ensanchar las atribuciones de los Concejos parroquiales, concediéndoles gradualmente algunas de las contenidas en el artículo 30,⁴⁴⁹ según puedan desempeñar por sus adelantamientos”.⁴⁵⁰ Finalizaba Ascásubi su informe señalando que “La lei ha dispuesto que se establezcan Concejos parroquiales, pero hasta ahora no se ha conseguido plantear esta institución de vital necesidad para la conservación y defensa de las propiedades y derechos parroquiales”.⁴⁵¹ Aun así, aunque los municipios podían formular reglas, hay que considerar que el poder local se fundamentaba en las relaciones serviles y precapitalistas de la propia estructura hacendaria, que a su vez, se consolidaban y replicaban a través de la presencia de mecanismos de control ideológico y de represión, gestionados de manera autónoma por los propietarios de tierras.⁴⁵²

A propósito de los vacíos legales entre la Constitución vigente y el régimen municipal, en 1863, el ministro del Interior Rafael Carvajal se quejaba de la manera en que dicho régimen no se relacionaban con los intereses nacionales y menos aún, de las propias localidades. Escribía en su informe a las Cámaras Legislativas que los concejos cantonales “revestidos de atribuciones indeterminadas, se han creído otros tantos poderes independientes, y su primera tendencia ha sido ponerse en pugna con las autoridades políticas”.⁴⁵³ Comentaba también la existencia de un abuso de atribuciones de los cantones concedidas por el artículo 60 de la *Lei de Régimen Municipal*,⁴⁵⁴ cuyas facultades

⁴⁴⁷ *Lei de 13 de junio de Régimen Municipal*, Capítulo 3 “Juntas Provinciales”, 47.

⁴⁴⁸ Ascásubi, *Informe que presenta el Secretario Jeneral*, 2.

⁴⁴⁹ El artículo 30 se refiere a las atribuciones de los concejos en la que se describen 23 de ellas.

⁴⁵⁰ *Lei de 13 de junio de Régimen Municipal*, Capítulo 4 “Concejos cantonales y parroquiales”, 47.

⁴⁵¹ Ascásubi, *Informe que presenta el Secretario Jenera*, 2.

⁴⁵² Enrique Ayala Mora, *Evolución Constitucional del Ecuador, Rasgos históricos* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2018), 42.

⁴⁵³ Rafael Carvajal, *Esposición del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores dirigida a las Cámaras Lejislativas del Ecuador en 1863* (Quito: Imprenta Nacional, por M. Mosquera, 1863), 3.

⁴⁵⁴ El artículo 60 de la *Lei de Régimen Municipal* contaba con 12 incisos referentes a las rentas correspondientes en las municipalidades [cantonales]; cada uno de ellos era un impuesto a un elemento diferente; desde las casas, pesos, teatros, aguas, reses, embarcaciones, patentes, aguardientes, multas por

giraban en torno a las rentas municipales, a la vez que añadía que “Casi no ha habido canton que, [...] no hubiese querido hostilizar á los demas cantones imponiendo odiosas contribuciones”.⁴⁵⁵ Continuaba argumentando que “Sin el vijilante cuidado que ha tenido el Gobierno en [...] hacer que se cumplan la Constitucion y las leyes, cada cabecera de canton se habría convertido en una especie de aduana con facultades omnímodas para [...] satisfacer intereses mal entendidos”.⁴⁵⁶

Carvajal se preguntaba sobre las consecuencias que habría tenido el país con impuestos en cada localidad (provincia, cantón o parroquia) y respondía: “Fácil, el aniquilamiento de todas las fuerzas productivas, la muerte de la industria [...] el desorden y la anarquía”.⁴⁵⁷ También culpaba a las “inútiles e inconstitucionales” juntas parroquiales de descuidar lo concerniente al desarrollo, por lo que concluía que “Estas corporaciones deben, pues, suprimirse ú organizarse de una manera ventajosa á los intereses de la sociedad. La acción de los Concejos parroquiales no se ha hecho sentir en ninguna localidad”.⁴⁵⁸ Lo que en realidad reclamaba el ministro era la ilegalidad de los concejos cantonales en conformidad con el artículo 97 de la Constitución.⁴⁵⁹

El ministro, a su vez, tomaba las palabras del gobernador de Azuay Mariano Cueva, que citaba al mencionar los inconvenientes que la Ley del Régimen Municipal había generado a la provincia. Decía: “adoptado el principio de la descentralización administrativa, era de esperarse que los cantones trabajaran por su adelantamiento y bienestar [...] pero la verdad es que nada han hecho de tanto como se prometieron al principio”. Agregaba que el régimen municipal no ha obtenido los resultados que los legisladores plantearon en 1861, a lo que agregaba que “los Gobernadores y las Municipalidades eran dos fuerzas que se unian para trabajar en provecho de las secciones [pero] sucede lo contrario: las Municipalidades no se reúnen en los períodos designados por la lei, se ponen en pugna con el Gobernador de la provincia, quieren ensanchar mas sus facultades, y disputan las que tiene el agente inmediato del Ejecutivo”.⁴⁶⁰

transgresión de las leyes y contribuciones subsidiarias. Énfasis en el capítulo 8 de “Bienes y rentas de las Municipalidades” de la *Lei de Régimen Municipal de 1861*, 52-3.

⁴⁵⁵ Carvajal, *Esposición del Ministro del Interior*, 3.

⁴⁵⁶ *Ibíd.*

⁴⁵⁷ *Ibíd.*

⁴⁵⁸ *Ibíd.*

⁴⁵⁹ El artículo 97 decía: “Los Gobernadores, Jefes Políticos y Tenientes Parroquiales ejecutarán los acuerdos municipales de su localidad en todo lo que no se oponga a la Constitución y a las leyes generales; y en caso de que sobre esta materia se suscitare alguna cuestión se decidirá por la Corte Suprema de Justicia”. *Constitución de la República del Ecuador de 1861*. En Trabucco, *Constituciones de la República*, 201.

⁴⁶⁰ Carvajal, *Esposición del Ministro del Interior*, 4.

García Moreno decía en su mensaje a la legislatura que “el oríjen de la futura prosperidad de la República [es] la supresión de empréstitos forzosos”⁴⁶¹ Argüía que en términos de instrucción y obras públicas “el Gobierno hubiera hecho mucho más, si para estas hubiera podido contar con recursos menos exiguos, y si para aquella no hubiera encontrado un obstáculo constante en la lei que conserva al Ecuador en la ignorancia mas crasa, y en una situacion vecina á la barbarie”.⁴⁶² En 1865 en su mensaje al Congreso escribía a los legisladores que a ellos les corresponde “corregir nuestras defectuosas constitución y leyes; fortificando el poder [...] suprimiendo el forzoso antagonismo de autoridades independientes creado por nuestro funesto régimen municipal”.⁴⁶³

García Moreno reclamaba que el restablecimiento del poder debía entre otras cosas otorgar “al Gefe del Estado la necesaria libertad de elegir y reemplazar á los agentes que han de ejecutar sus órdenes. Sin un Gobierno vigoroso el país estará sin cesar expuesto á los pérfidos ataques [...] hasta parecer devorado por la anarquía”.⁴⁶⁴ En términos de poder seccional en la década de los sesenta -a diferencia de la década anterior- existe una coincidencia entre los reclamos del presidente y de los ministros del Interior. Ambos argumentan contra el régimen municipal en relación a las atribuciones del propio Estado. Carvajal en 1863 y Herrera en 1865 reclamaban que incluso el sistema electoral tenía dos defectos: primero, “la innecesaria profusión de elecciones populares” y segundo, “la influencia decisiva y casi irresponsable de las Municipalidades”.⁴⁶⁵

A inicios del régimen garciano las preocupaciones y conflictos político-administrativos ya formaban una compleja arena que aún enfrentaba a centralistas y descentralistas. Si bien los debates sobre descentralización y autonomía municipal habían sido discutidos, se sabe que es a partir de 1861 cuando en términos de representación el Municipio pasa de ser un organismo electivo indirecto a uno directo.⁴⁶⁶ Entretanto, a inicios del régimen garciano se daría un extenso debate sobre la centralización y descentralización, que duró varias décadas más.

⁴⁶¹ Gabriel García Moreno, *Mensaje del Presidente de la República del Ecuador a la Lejislatura de 1863* (Quito: Imprenta Nacional por M. Mosquera, 1863), 5.

⁴⁶² *Ibíd.*

⁴⁶³ Gabriel García Moreno, *Mensaje del Presidente del Ecuador al Congreso de 1865* (Quito: Imprenta Nacional por Mariano Mosquera, 1865), 5.

⁴⁶⁴ *Ibíd.* 6.

⁴⁶⁵ *Ibíd.*

⁴⁶⁶ Ana Buriano Castro, *Los conservadores ecuatorianos 1860-1875, Un proyecto de consolidación estatal: de las hegemonías compartidas a los límites y las decepciones* (Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003), 294.

Conclusiones

Las fuentes consultadas develan un panorama complejo y dinámico de la descentralización y la autonomía en el Ecuador durante el siglo XIX. Por ello resulta preciso entender la cuestión de las pugnas por el poder. Si bien se ha estudiado el período que comprende desde la fundación de la república hasta los inicios del régimen garciano, queda claro que los debates por la autonomía no surgen en a partir de 1830 sino desde la década de los veinte, incluso de los diez. Por ello, abordar el tema desde sus antecedentes permite tener un horizonte más claro de lo que sucedió para explicar el cómo y el por qué surgieron los proyectos locales autonomistas y que alguna vez se unieron para formar un nuevo Estado.

Lejos de limitarse a reproducir enunciados generalmente asumidos con relación a los primeros años de la república, esta investigación se ha propuesto ofrecer una visión más matizada en torno al papel desempeñado por las élites. Algunos autores han afirmado la existencia de una "élite nacional" que se encargó de legitimar el poder; pero en realidad no fue así, precisamente por carecer de una posición asentada, y mucho menos dominante. Esto se debe a que el espacio del incipiente Ecuador no ofrecía las condiciones necesarias para unificar a una comunidad que pudiera considerarse verdaderamente nacional. Bajo este enfoque, lo que algunos entienden como "élites nacionales" eran, en realidad élites regionales, dado que el criterio departamental era más fuerte que lo *nacional*.

Otro factor a tomar en cuenta es la importancia de estudiar algunos sectores que son -o complementan- al Estado, como la Iglesia, y la Hacienda. El estudio de esas categorías permite revelar que el Estado no era únicamente latifundista, pues esa interpretación realizada por Quintero, Silva y Hurtado, limita toda la estructura estatal al latifundio, cuando en realidad era un entramado de élites criollas fundadoras de un Estado dominado por sectores oligárquicos y terratenientes: lo que Ayala Mora llama Estado Oligárquico Terrateniente. De hecho, la clase terrateniente explicaba su dominación a través de las relaciones de dominación política entre los trabajadores y los administradores de las tierras sujetas a una subordinación económica. Así, el latifundio se expresa como un sistema de representación política vinculada a la tierra, que es uno de los medios principales para entender el conflicto de las facciones terratenientes regionales.

Otro aspecto a tener en cuenta es el concepto de regionalización, que en este contexto se caracterizó por las disputas por el control del poder político en los territorios regionales. Ello da cuenta de que este tipo de regionalismo obedece a una realidad que responde a unidades territoriales con configuraciones propias que el Estado intenta unificar. No en vano la Constitución de 1830 instauró una estructura unitaria en el marco de un predominio oligárquico que el Estado intentó asimilar. Aun así la construcción de legitimidad Estatal le otorgó al Estado un rol de institución legisladora y burocrática que de hecho fue la herramienta y el medio de una parte de las élites regionales para lograr la integración nacional durante el siglo XIX.

Más allá de entender al Estado como un órgano débil por sus dinámicas, hay que prestar atención a la situación de la década de los veinte y parte de los treinta, donde toda Latinoamérica se rigió por una misma lógica, la cual era ser parte de una monarquía para luego ser escenario de un nuevo modelo que además debía generar una idea de nación, de este modo, los actores del Estado utilizaron todos los medios que tenían al alcance para lograr la tan anhelada homogenización de la sociedad, de manera que el propio concepto de república fue adquiriendo nuevos significados. Por otro lado, en múltiples estudios se habla de un Estado centralista, el cual tenía la capacidad de dirigir las dependencias administrativas para direccionar la política de quienes representaban a las élites regionales; dicho de esa manera, no se estaría hablando de un gobierno únicamente central, sino unitario.

Si bien es cierto que la centralización estatal fue un intento que tuvo ciertos resultados (primero en 1843 y luego en 1861), la realidad demuestra que los ensayos centralistas estaban más bien guiados -como sugiere Manguashca- por un proceso de homogenización regional y cultural de varias poblaciones que tenían diferencias muy marcadas entre sí. Dichos intentos centralizadores se caracterizaban entonces por establecer un poder ejecutivo fuerte que englobara a los demás poderes, aunque lejos de ser una norma, más bien fue una excepción; ello fue así debido al nivel de poder con el que contaban los municipios, que en ocasiones era más estable y fuerte que el poder del gobierno. Se sabe además que a mediados de siglo, el Ecuador seguía sin encontrar una forma de encajar en el territorio sin generar reacciones opositoras, no solo de las facciones locales, sino también de las regionales.

En los mismos años, en Cuenca las élites políticas se habían dividido en dos partes: quienes apoyaban una autonomía provincial sin intervención estatal y quienes deseaban un sistema descentralizado pero manteniéndose sujetas a la división administrativa del

Estado. Paralelamente, en el marco de los debates, si bien la prensa cuencana jugó un papel importante en la difusión de las ideas descentralizadoras, no fue el único tema que se trataba, de hecho la descentralización fue mencionada en pocos ejemplares, lo que da cuenta de que en los primeros años de la república el tema de la descentralización no era prioritario en la esfera política. Asimismo, quienes planteaban la descentralización lejos de ser una corriente sólida con propuestas claras, era más bien un ensayo promulgado desde las provincias a través de los gobernadores, secundados -en ocasiones- por algunos ministros del gobierno.

Ahora bien, si la descentralización no tenía un norte definido, lo mismo ocurría con el federalismo, que no logró más que algunas pruebas como el caso de Loja, aunque como se sabe, no prosperó ni en la teoría ni en la práctica. Es más, a pesar de que el ideal federalista resonó a mediados del siglo XIX, no formuló ningún modelo alternativo al que ya existía, si lo promovían era porque *en el papel* quizá era viable; en lugar de consolidarse un federalismo, lo que se buscaba era en realidad una paridad representativa.

Es fundamental entonces, entender los debates en su conjunto y en su propio contexto, para así intentar responder qué se disputaba, cuáles eran las posibles alternativas y de qué manera los representantes buscaban posibles soluciones para hacerse cargo de sus propios asuntos en el marco de la soberanía nacional. Si bien con este trabajo se intentó matizar el concepto de estructura estatal frente a la descentralización y al concepto de federalismo, el debate sigue en pie y queda pendiente una serie de aportes que complementarán tanto el presente estudio como futuras investigaciones.

Bibliografía

Archivos

Archivo de la Función Legislativa. Quito (AFL/Q).

- Sección: Mensajes, Informes y Memorias a la Nación.
- Sección: Colecciones de Registros Auténticos, Leyes y Decretos del siglo XIX.
- Sección: Anuarios Legislativos, Labor Legislativa y Diario de Debates de las sesiones de la Función Legislativa.

Archivo de la Biblioteca Aurelio Espinosa Pólit (BAEP).

Archivo Nacional de Historia de Cuenca (ANH/C).

- Fondo Oficial, Serie Gobernación.

Archivo Histórico del Banco Central, suc. Cuenca (AHBC/C).

- Sección prensa del siglo XIX. [1856-1861].

Archivo de la Curia Arquidiocesana de Cuenca (ACA/C).

- Fondo: Capitular.
- Fondo: Administración.
- Fondo: Administración (libros-resoluciones).

Biblioteca de la Casa de la Cultura Ecuatoriana, Núcleo del Azuay (BCCE/C).

Biblioteca y Archivo Museo Pumapungo.

- Biblioteca Víctor Manuel Albornoz.
- Hemeroteca Alfonso Andrade Chiriboga.
- Sección: prensa.

Prensa

- *El Eco del Asuay*, (Cuenca, 1828), 9 de febrero.
- *El Filántropo* (Guayaquil, 1854), 15 de febrero.
- *La Situación* (Cuenca, 1856), 28 de abril.
- *La República*, (Cuenca 1856), 16 de mayo / 4 de junio / 28 de junio.
- *La Escoba* (Cuenca, 1856), 28 de junio / 29 de octubre / 5 de noviembre.
- *La Discusión*, (Cuenca, 1858), 22 y 31 de enero / 22 de febrero.
- *La Verdad*, (Cuenca, 1858), 3 y 9 de febrero.
- *Orden y Libertad*, (Cuenca, 1858), 12 de marzo.
- *La Situación* (Cuenca, 1858), 22 de junio.
- *La República*, (Cuenca, 1858), 30 de noviembre.

- *La Constitución* (Cuenca, 1859), 5 de julio.
- *La República*, (Cuenca, 1859), 21 de noviembre.
- *La Federación* (Cuenca, 1860), 20 de septiembre.

Fuentes primarias impresas

Constituciones

Constitución del Estado del Ecuador en la República de Colombia sancionada por su Congreso Constituyente en el año de 1830. Riobamba: Imprenta de Gobierno por Rafael Viteri, 1830.

Constitución de la República del Ecuador sancionada por la Convención Nacional en e año de 1835. Quito: Imprenta del Gobierno, 1835.

Constitución de la República del Ecuador dada por la Convención Nacional en el año de 1843. Quito: Imprenta del Gobierno, por Juan Campuzano, 1843.

Constitución de la República del Ecuador dada en 1845 por la Convención Nacional reunida en Cuenca. Quito: Imprenta del Gobierno, 1845.

Constitución de la República del Ecuador dada por la Convención Nacional reunida en Quito en el año de 1850. Quito: Imprenta del Gobierno, 1851.

Constitución de la República del Ecuador dada en 1845 por la Convención Nacional reunida en Cuenca por la Asamblea Nacional de 1852. Quito: 1852.

Constitución de la República del Ecuador dada por la Convención Nacional de 1861. Quito: Imprenta del Gobierno, 1861.

Mensajes presidenciales

Mensaje del Presidente de la República del Ecuador a las Cámaras Lejislativas en 1857. Quito: Imprenta del Gobierno, 1857.

Mensaje del Presidente de la República del Ecuador a la Lejislatura de 1863. Quito: Imprenta Nacional por M. Mosquera, 1863.

Mensaje del Presidente del Ecuador al Congreso de 1865. Quito: Imprenta Nacional por Mariano Mosquera, 1865.

Mensajes ministeriales

[José Fernández Salvador] *Esposicion que dirige al congreso del Ecuador en 1846 el Ministro del Interior y Relaciones.* Quito: Imprenta del Gobierno, 1846.

- [Manuel Gómez de la Torre], *Exposición que dirige al congreso del Ecuador en 1849 el Ministro del Interior y Relaciones Exteriores*. Quito: Imprenta de Bermeo, 1849.
- [Marcos Espinel], *Esposicion que dirige al Congreso del Ecuador en 1853 el Ministro del Interior y Relaciones exteriores*. Quito: Imprenta del Gobierno, 1853.
- [Marcos Espinel], *Esposicion que dirige al Congreso Constitucional del Ecuador el ministro de Guerra y Marina en 1854*. Quito: Imprenta del Gobierno, 1854.
- [Marcos Espinel], *Esposicion que dirige al Congreso del Ecuador en 1855 el Ministro del Interior y Relaciones exteriores*. Quito: Imprenta del Gobierno, 1855.
- [Ramón Borja], *Esposision del Ministro del Interior – Relaciones exteriores e instrucción Pública dirigida a las cámaras legislativas del Ecuador en 1856*. Quito: Imprenta de Bermeo, 1856.
- [Antonio Mata], *Esposición del Ministro del Interior e Instrucción Pública dirigida a las camaras lejislativas del Ecuador en 1857*. Quito: Imprenta del Gobierno, 1857.
- [Modesto Albuja], *Informe del Gobernador de la Provincia de Cuenca, en Informes que los gobernadores de las provincias han remitido al Ministerio del Interior en 1857* (Quito: Imprenta del Gobierno
- [José Miguel Valdivieso], *Informe del Gobernador de la Provincia de Cuenca, en Informes que los gobernadores de las provincias han remitido al Ministerio del Interior en 1857* (Quito: Imprenta del Gobierno.
- [Antonio Mata], *Esposision del Ministro del Interior – Relaciones exteriores e instrucción Pública dirigida a las cámaras legislativas del Ecuador en 1856*. Quito: Imprenta del Estado, 1858.
- Diario de los Trabajos de la Convención Nacional reunida en la capital de la república el año de 1861*. Quito: Imprenta del Gobierno, 1861.
- [Rafael Carvajal], *Esposición del Ministro del Interior y Relaciones Esteriores dirigida a las Cámaras Lejislativas del Ecuador en 1863*. Quito: Imprenta Nacional, por M. Mosquera, 1863.

Informes de gobierno

- Informes que los gobernadores de las provincias han remitido al Ministerio del Interior en 1857*. Quito: Imprenta del Gobierno, 1857.
- [Roberto de Ascásubi], *Informe que presenta el Secretario Jeneral del Gobierno Provisorio a la Convención Nacional de 1861*. Quito: Imprenta del Gobierno, 1861.

Leyes y decretos

Lei “Estableciendo Concejos Municipales”, en Primer registro de la República del Ecuador formado en virtud del decreto legislativo de 23 de marzo de 1839. Tomo I Que contiene las leyes, decretos i resoluciones legislativas; los decretos, reglamentos i circulares de Poder Ejecutivo. Quito: Imprenta del Gobierno, por J. Campuzano, 1840.

Lei del Régimen político de la Convención Nacional dada en Cuenca el 23 de enero de 1846. Quito: Biblioteca Nacional Eugenio Espejo / FLACSO, Andes, 1846.

Lei Orgánica del Poder Judicial dada por la Convención Nacional en 1851. Quito: Imprenta del Gobierno, 1851.

Lei Orgánica de Hacienda dada por la Convención Nacional en 1851. Quito: Imprenta del Gobierno, 1851.

las Leyes, decretos y resoluciones espedidos por la legislatura de 1854. Quito: Imprenta del Gobierno, 1855.

Leyes, decretos y resoluciones espedidos por la legislatura de 1854. Quito: Imprenta del Gobierno, 1855.

Lei de Gastos espedida por la última Lejislatura para el año de 1857. Quito: Imprenta del Gobierno, 1857.

Lei de 13 de junio de Régimen Municipal de la Convención Nacional del Ecuador. Quito: Imprenta del Gobierno, 1861.

Literatura especializada

Malo, Benigno, *Escritos y discursos*, t. 1. Escritos no oficiales. Quito: Plaza San Francisco, 1940.

Noboa, Alejandro. *Recopilación de mensajes dirigidos por los presidentes y vicepresidentes de la república, jefes supremos y gobiernos provisorios a las convenciones y congresos nacionales desde el año de 1819 hasta nuestros días*, t. 1. Guayaquil: Imprenta de A. Noboa, 1901.

Pólit, Manuel María. “Cartas de Fr. Vicente Solano de la orden de San Francisco al Dr. José Antonio Eguiguren en los de 1858 a 1862”. En *La Unión Literaria* mayo a julio de 1911 y marzo de 1913 / *La República*, 1912.

Rocafuerte, Vicente. *Cartas de un americano: sobre las ventajas de los gobiernos republicanos federativos*. Londres: Imprenta Española de M. Calero, 1826.

Salazar, F. *Actas del Congreso Ecuatoriano de 1833, precedidas de una introducción histórica*. Quito: Imprenta del Gobierno, Biblioteca Nacional Eugenio Espejo, 1891.

Solano, Vicente, *Obras e Fray Vicente Solano de la Orden de Menores en la República del Ecuador*, vol. 1, editado por Antonio Borrero. Barcelona: La Hormiga de Oro, 1892.

Hojas volantes

EXCMO. SEÑOR, Guayaquil, 7 de junio de 1856.

Actas de los cantones de Azógués i Gualaceo, Imprenta de Gobierno por B. Ortega. Cuenca, 25 de septiembre de 1859.

Fuentes secundarias

Achig, Lucas, y Leonardo Espinoza., *Proceso de desarrollo de las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago*. Cuenca: Editorial Don Bosco, 1981.

_____. “Economía y sociedad en el siglo XIX: Sierra Sur”, en *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 7. Época Republicana I, editado por Enrique Ayala Mora, 73-101. Quito: Corporación Editora Nacional / Editorial Grijalbo Ecuatoriana, 1990.

Aguirre, Katiushka. “Descentralización y poder local: El caso de Loja y el Gobierno Federal a mediados del siglo XIX”. Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2019.

Alexander Rodríguez, Linda. “Política y poder en el Ecuador, 1830-1925”. *Quinto Centenario* n.º 7 (1985): 17-53.

Arízaga Vega, Rafael. *Las Constituyentes*. Quito: Editorial Fraga, 1998.

Ayala Mora, Enrique. “La fundación de la República: panorama histórico 1830-1859”. En *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 7, Época Republicana I, editado por Enrique Ayala Mora. Quito: Corporación Editora Nacional / Editorial Grijalbo Ecuatoriana, 1990.

_____. “El municipio en el siglo XIX”. *Procesos: Revista Ecuatoriana de Historia* n.º 1 (1991): 69-86.

_____. “Centralismo y descentralización en la historia del Ecuador, del pasado a la situación actual”. *Procesos, Revista Ecuatoriana de Historia* n.º 19 (2003): 203-21.

- _____. *Ecuador del siglo XIX Estado Nacional, Ejército, Iglesia y Municipio*. Quito: Corporación Editora Nacional Universidad Andina Simón Bolívar, 2011.
- _____. *Resumen de Historia del Ecuador*, Cuarta edición. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2012.
- _____. *Historia constitucional, estudios comparativos*, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2014.
- _____. *Manual de Historia del Ecuador II, Época republicana*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2015.
- _____. *García Moreno, Su proyecto político y su muerte*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Paradiso Editores, 2016.
- _____. *Lucha política y origen de los partidos en Ecuador*, 5.^a ed. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2017.
- _____. *Historia de la Revolución Liberal ecuatoriana*, 3.^a ed. Quito: Corporación Editora Nacional, 2018.
- _____. *Evolución Constitucional del Ecuador, Rasgos históricos*, en SERIE Estudios Jurídicos n° 43. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2018.
- Borrero Vega, Ana. “Cambios históricos en el paisaje de Cuenca, siglos XIX-XX”. *Procesos. Revista Ecuatoriana de Historia* n. n°. 24. (2006).
- _____. “Cuenca en el siglo XIX: Cabildo, Ayuntamiento y Municipio, el tránsito de la ciudad colonial a la republicana. Aspectos de su historia urbana”. *Pucara, Revista de Humanidades* n.° 26 (2015).
- _____. “El legado de Cádiz: ciudadanía y cultura política en la Gobernación de Cuenca, 1812-1814”. *Procesos: Revista Ecuatoriana de Historia* n.° 39 (2016).
- Buriano Castro, Ana. “Los conservadores ecuatorianos, 1860-1875, un proyecto de consolidación estatal: de las hegemonías compartidas a los límites y las decepciones”. Tesis doctoral, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México: 2003.
- _____. *Catolicismo, espacio público y política en el Ecuador, siglo XIX*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2023.
- Cabrera Hanna, Santiago. *Soberanías enfrentadas: Transformaciones políticas del municipio de Quito entre 1813 y 1830*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2023.

- _____. “De poderes municipales, soberanías enfrentadas y edificios republicanos (1813-1830). Diálogo con Sergio Mejía y Georges Lomné”. *Procesos: Revista Ecuatoriana de Historia* n°. 59. (2024).
- Cárdenas, María Cristina. “Construyendo el Estado nacional desde la región. El progresismo azuayo del siglo XIX”. *Procesos: Revista Ecuatoriana de Historia* n° 19 (2003).
- _____. *Región y Estado nacional en el Ecuador, el progresismo azuayo del siglo XIX (1840-1895)*, vol. 5. Quito: Academia Nacional de Historia-Ecuador / Universidad Pablo de Olavide, 2005.
- Carrera Damas, Germán. “República monárquica o monarquía republicana” en *Historia de América Andina*, vol. 4. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, UASB-E, 2003.
- Cevallos García, Gabriel. *Historia del Ecuador Obras Completas Tomo III*. Cuenc: Banco Central del Ecuador, 1987.
- Chiaramonti, Gabriela, “De marchas y contramarchas: apuntes sobre la institución municipal en el Perú, (1812-1861)”. *Araucaria*, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales, n° 18, (2007).
- Chiriboga, Manuel. “Las fuerzas del poder durante el periodo de la independencia y la Gran Colombia”. En *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 6, Independencia y periodo colombiano, editado por Enrique Ayala Mora. Quito: Corporación Editora Nacional / Editorial Grijalbo, 1990.
- _____. *Jornaleros, grandes propietarios y exportación cacaotera 1790-17925*, 2.^a ed. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar UASB-E / Corporación Editora Nacional, 2013.
- Coronel, Manuel. “Apuntamientos relativos a la provincia del Azuay, en la transformación política, ocurrida en el año de 1860”. *La Unión Literaria*, n°9. Cuenca: Banco Central del Ecuador, 1903.
- Coronel Feijoó, Rosario. “Poder local y orden público: el Municipio de Riobamba en la transición de la Colonia a la República (1790-1850)”. *Procesos: Revista Ecuatoriana de Historia* n.º 19 (2003).
- Demélas Danielle & Yves Saint-Geours. *Jerusalén y Babilonia, Religión y política en el Ecuador (1780-1880)*. Quito: Corporación Editora Nacional, 1998.

- Davis, Roger. *El Ecuador durante la Gran Colombia (1820-1830): Regionalismo, localismo y legitimidad en el nacimiento de una república Andina*. Quito: Banco Central del Ecuador, 2010.
- Deidán de la Torre, Ahmed. *El más cruel enemigo: Confederalism/Federalism in the Political Imaginaries, from the Kingdom of Quito to Ecuador (1765-1884)*. Austin: University of Texas, 2023.
- Deler, Jean-Paul. *Ecuador, del espacio al Estado Nacional*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar UASB-E / Institut Français d'Etudes Andines / Corporación Editora Nacional. Quito, 2007.
- Destruge Illingworth, Camilo. *Urvina el presidente, Biografía del general José María Urvina*. Quito: Banco Central del Ecuador / Centro de Investigación y Cultura, 1992.
- Efrén Reyes, Óscar. *Historia de la República*. Quito: Imprenta Nacional, 1931.
- Eguiguren, Genaro. *El gobierno de Loja: La crisis de 1858*. Loja: Casa de la Cultura Ecuatoriana 'Benjamín Carrión' Núcleo de Loja, 2009.
- Espinosa, Carlos. *Historia del Ecuador en contexto regional y global*. Barcelona: Lexus Editores, 2010.
- Espinosa Leonardo. *Pensamiento sobre gobiernos locales y descentralización hasta mediados del siglo XX*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2011.
- González Leal, Miguel. "Historiando la crisis de 1859". En *Revista Ecuador Debate* n.º 93. 47-62. Quito: FLACSO Andes, 2014.
- Hidrovo Quiñónez Tatiana. "Los alucinados de Puerto Viejo. Nociones de soberanía y ciudadanía en Manabí (1812-1822)". *Procesos. Revista Ecuatoriana de Historia* n.º. 26. Quito: (2007).
- Henderson, Peter. "La constitución ecuatoriana de 1861: el debate". *Procesos: Revista Ecuatoriana de Historia*. Quito: UASB-E, 2009.
- Hurtado, Osvaldo. *El poder político en el Ecuador*. Bogotá: Editorial Debate, 2023.
- Jaramillo Alvarado, Pío. *Historia de Loja y su provincia*. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1955.
- Le Gohuir, José María. *Historia de la República del Ecuador*, t. 3. Quito: Biblioteca Grupo Aymesa, 1935.
- Loor, Wilfrido. *Cartas de Gabriel García Moreno, 1855-1861*, vol. 2. Quito: La Prensa Católica, 1953.

- Manguashca, Juan. “La cuestión regional en la historia ecuatoriana (1830-1972)”. En *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 12, editado por Enrique Ayala Mora. Quito: Corporación Editora Nacional / Editorial Grijalbo Ecuatoriana, 1990.
- _____. “El proceso de integración nacional en el Ecuador: El rol del poder central, 1830-1895”. En *Historia y Región en el Ecuador 1830-1930*, editado por Juan Manguashca, 355-420. Quito: Corporación Editora Nacional, 1994.
- _____. “The electoral reforms of 1861 in Ecuador and the rise of a new political order”. En *Elections before democracy, The history of elections in Europe and Latin America*, editado por Eduardo Posada-Carbó. 87-115. London: Institute of Latin American Studies Series / University of London, 1996.
- _____. “La dialéctica de la igualdad” en *Etnicidad y poder en los países andinos*, Comp. Christian Büschges y Guillermo Bustos. Quito: Corporación Editora Nacional, 2007.
- Malo Claudio. *Pensamiento fundamental de Benigno Malo*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, 2007.
- Malo González, Hernán “El pensamiento ecuatoriano en el siglo XIX”. En *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 8, *Época Republicana II*. Editado por Enrique Ayala Mora. Quito: Corporación Editora Nacional / Editorial Grijalbo Ecuatoriana, 1990.
- Morelli, Federica. *De los Andes al Atlántico, territorio, constitución y ciudadanía en la crisis del Imperio español*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, UASB-E/ Corporación Editora Nacional, 2018.
- Muñoz Chávez, Ricardo. “Centralismo y regionalismo 1830-1980”. En *Pensamiento político ecuatoriano: Estado nacional y región*, editado por Beatriz Tola Bermeo. Quito: Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados / Secretaría Nacional de Gestión de la Política, 2013.
- Palomeque, Silvia. *Cuenca en el siglo XIX La articulación de una Región*. Quito: FLACSO / Abya Yala, 1990.
- _____. “La Sierra Sur (1825-1900)”. En *Historia y Región en el Ecuador 1830-1930*, editado por Juan Manguashca. 355-420. Quito: Corporación Editora Nacional, 1994.
- Pérez Pimentel, Rodolfo. *Diccionario biográfico del Ecuador*, Guayaquil: Universidad de Guayaquil <https://rodolfoperezpimentel.com>

- Quintero, Rafael, y Erika Silva. *Ecuador: Una nación en ciernes*, t. 1. Quito: FLACSO / Abya Yala, 1988.
- Ramón Valarezo, Galoy V. Torres. *El desarrollo local en el Ecuador: Historia, actores y métodos*. Quito: Abya Yala / COMUNIDEC, 2004.
- Reyes, Oscar. *Historia de la República*. Quito, Imprenta Nacional, 1931.
- Robalino Dávila, Luis. *Orígenes del Ecuador de hoy: García Moreno*. Quito: Editora Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1948.
- _____. *Orígenes del Ecuador de hoy*. Quito: Talleres Gráficos Nacionales, 1964.
- Sánchez, David. *El gobierno federal de Loja*. Cuenca: Universidad de Cuenca, 2015.
- Tobar Donoso, Julio. *El Obispo de Botren, Dr. José Miguel Carrión y Valdivieso*. Quito: Imprenta de la Universidad Central, 1924.
- Trabucco, Federico. *Constituciones de la República del Ecuador*. Quito: Editorial Universitaria, 1975.
- Van Aken, Mark. *El rey de la noche, Juan José Flores 1824-1864*. Quito: Banco Central del Ecuador, 1995.
- Vega Ugalde, Silvia. *Ecuador: Crisis políticas y Estado en los inicios de la República*. Quito: FLACSO / Abya Yala, 1991.
- Velasco Herrera, Viviana. *Negociar el poder: Fiscalidad y administración pública en el proceso de construcción del Estado Ecuatoriano, 1830-1875*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, 2013.
- _____. “Alcaldes municipales como jueces en Ecuador, 1830-1861. Negociación y conflicto entre administradores de justicia locales y estatales”. *Illes Imperis* n.º 15 (EG). Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, 2013.
- Vizquete Marcillo, Luis “Entre la generación y la coyuntura. Los círculos políticos e intelectuales de la región azuaya entre 1820 y 1895”, en *Hablar desde el Sur andino: historia de Azuay, Cañar y Loja*. Comp. Ana Luz Borrero y María Gabriela Neira. Cuenca: Universidad de Cuenca, 2023.