

## LA CONSTITUCIÓN ECUATORIANA DE 1861: EL DEBATE

Peter V. N. Henderson  
Winona State University

### RESUMEN

El artículo analiza el proceso de elaboración de la Constitución ecuatoriana de 1861, sus principales innovaciones y los debates que suscitó. Esta carta constitucional amplió el sufragio y modificó la estructura administrativa territorial, y sustituyó la división geográfica del Ecuador en departamentos por provincias. También revisa los impactos regionales que produjo la nueva estructura administrativa. Además, el estudio realiza una descripción de la coyuntura en que ascendió Gabriel García Moreno a la jefatura del Estado ecuatoriano y las discrepancias en torno a las libertades individuales, las políticas económicas y las relaciones entre la Iglesia y el Estado católico.

PALABRAS CLAVE: Ecuador, siglo XIX, Constitución, Estado, Iglesia, autonomía regional, Revolución marcista, guerra civil, García Moreno.

### ABSTRACT

The article analyzes the process of drafting the Constitution of 1861, its major innovations and controversies. The 1861 Constitution extended the franchise and changed the territorial administrative structure replacing Ecuador's "departamentos" geographical division into provinces. It also reviews the regional impacts that produced the new administrative structure. Moreover, the study makes a description of the circumstances in which Gabriel García Moreno ascended to the presidency of Ecuador and the disagreements over individual liberties, economic policies and relations between the Catholic Church and State.

KEY WORDS: Ecuador, Nineteenth Century, Constitution, State, Church, regional autonomy, March Revolution, civil war, García Moreno.

---

N. del E.: Abreviaturas de las fuentes documentales utilizadas: Archivo Nacional Histórico (ANH/Q); Banco Central del Ecuador, Fondo Jacinto Jijón y Caamaño (BCE/FJJC); Biblioteca Ecuatoriana Aurelio Espinosa Pólit (BEAEP).

## INTRODUCCIÓN

Ninguna otra Constitución ecuatoriana ha recibido más atención académica que la de 1861, con la posible excepción de la que culminó la Revolución Liberal en 1895. Aunque los historiadores coinciden en que la Constitución de 1861 establecía transformaciones, no existe ningún acuerdo sobre el porqué. Los primeros historiadores norteamericanos se equivocaron totalmente al asumir que, por haber escogido la asamblea a Gabriel García Moreno como presidente, se había creado un gobierno centralizado y conservador.<sup>1</sup> Por el contrario, los historiadores ecuatorianos tenían más razón al ver las reformas constitucionales como el resultado del cambio en las influencias regionales. Manuel Medina Castro, por ejemplo, planteó (aunque sin mucha evidencia) el importante papel que la burguesía rural de la costa había tenido en la Carta, mientras Rafael Quintero argumentó (con bases más sólidas) que el documento señaló la llegada al poder de los propietarios serranos.<sup>2</sup> En un artículo reciente, el historiador Juan Maiguashca toma una perspectiva más matizada, y destaca cuidadosamente las divisiones que existían dentro de “la élite de la sierra” y enfoca dos cuestiones políticas: la definición decimonónica del sufragio universal y el problema de la representación proporcional.<sup>3</sup> El presente artículo no solamente modificará algunos de los argumentos ya mencionados, sino que explorará otras preguntas constitucionales que la historiografía ha ignorado, pero que influirán en las presidencias de García Moreno.

Los hombres que deliberaban en Quito creían que una nueva era había nacido. La idea de un rompimiento con el pasado se encuentra en gran parte de la correspondencia que generaron durante el año y medio previos a 1861. Tal vez la intuición de una nueva era hizo que los participantes ordenaran la publicación de las deliberaciones de la asamblea, cosa inédita para los

---

1. Frank MacDonald Spindler, *Nineteenth Century Ecuador: An Historical Introduction*, Fairfax, V. A., George Mason University Press, 1987, pp. 57-59.

2. Manuel Medina Castro, “Proceso evolutivo del electorado nacional”, en Enrique Ayala Mora, edit, *La historia del Ecuador, ensayos de interpretación*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1985, pp. 310-325; Rafael Quintero, “El carácter de la estructura institucional de representación política en el Estado ecuatoriano del siglo XIX”, en *Revista Ciencias Sociales*, vol. II, Nos. 7-8.

3. Juan Maiguashca, “The Electoral Reforms of 1861 in Ecuador and the Rise of a New Political Order”, en Eduardo Posada-Carbó, edit., *Elections before Democracy: The History of Elections in Europe and Latin America*, London, University of London, 1996, pp. 87-115.

procedimientos del siglo XIX.<sup>4</sup> En las décadas de 1850 y 1860 otras naciones del hemisferio occidental reconocían también nuevas formas de gobernar. En Argentina, por ejemplo, una rebelión liberal logró poner fin al largo régimen del caudillo Juan Manuel de Rosas, inaugurando un gobierno dedicado a promover la modernización. En el norte, la república de Nueva Granada emprendió un experimento radical con el federalismo, relegando mucha soberanía a los gobiernos regionales. En los Estados Unidos, el gran conflicto entre los esclavistas y los propugnadores del cultivo libre finalmente se resolvió en el campo de batalla. Conscientes de este contexto más amplio, los grandes políticos ecuatorianos de la década de 1860 veían su propio experimento gubernamental como parte del movimiento hemisférico hacia un futuro mejor.

Quisiera dejar constancia de la metodología que utilicé en este artículo. Originalmente, mi idea era seguir la estrategia innovadora que usó el historiador Richard Sinkin en su análisis de la Asamblea Constitucional de México en 1857; o sea, construir, en primer lugar, una biografía colectiva de los participantes más importantes, y, de allí, analizar sistemáticamente las pautas de sus votos.<sup>5</sup> Desafortunadamente, la naturaleza de los documentos hace muy difícil construir la biografía colectiva (aunque incluiré algunos datos clave) e imposibilita totalmente el análisis sistemático de los votos. Mientras Sinkin descubrió que muchos de los delegados mexicanos eran de origen pobre o provenían de la clase media, la mayoría de los asambleístas ecuatorianos en 1861 pertenecía a las élites regionales. Solo había algunas excepciones, como el novelista Juan León Mera que logró escapar de la pobreza con la ayuda de su tío Nicolás Martínez. Y el hecho de que los amanuenses ecuatorianos no registraban los votos impedía un análisis cuantitativo. Sin embargo, los mismos debates nos pueden revelar mucho sobre las posiciones políticas de los delegados. En este artículo, entonces, llevaré a cabo un análisis cualitativo de los argumentos de los participantes principales y ofreceré un resumen general de las diferentes posiciones políticas.

---

4. Los debates están en la biblioteca de la Universidad de Indiana, *Diario de los trabajos de la convención nacional reunida en la capital de la república el año de 1861*, Quito, Imprenta del Gobierno, 1861. Los decretos están en ANH/Q, Serie Gobierno, Pichincha, 1861.

5. Richard N. Sinkin, *The Mexican Reform, 1855-1876: a study in Liberal Nation Building*, Austin, University of Texas Press, 1979.

## LA LLEGADA DE UNA NUEVA ERA

Como se sabe, el Ecuador empezó su historia independiente en 1830 como una república aristocrática. Por razones políticas, fue nombrado “Ecuador” en reconocimiento de la línea meridiana que atraviesa el territorio. Era de esperar que los líderes escogieran como presidente de la nueva república a Juan José Flores, discípulo de Simón Bolívar y héroe nacional de la Independencia. Aunque Flores nació en Venezuela de orígenes humildes, se casó luego con Mercedes Jijón, hija de una familia de la élite quiteña y así aseguró su entrada en la alta sociedad ecuatoriana. Flores y su sucesor, Vicente Rocafuerte, un liberal de Guayaquil, se alternaron en la Presidencia, y así continuó la república autocrática hasta 1845, cuando los rebeldes llamados *marcistas* expulsaron finalmente a Flores. Con Flores en el exilio y Rocafuerte muerto, una nueva generación de líderes asumió el mando de la república.<sup>6</sup> Hacia 1861 quedaban solamente dos hombres de la época de la Independencia: el propio Flores y Pedro José Arteta, un político conservador quiteño. Por ser los más viejos y experimentados de la asamblea, Flores y Arteta fueron llamados en seguida a ofrecer, o mejor dicho ellos mismos ofrecieron, sus memorias históricas sobre los congresos constituyentes anteriores.<sup>7</sup>

Ciertamente los *marcistas* se imaginaban a sí mismos como los representantes de la época nueva. Emulando el ejemplo de la Revolución Francesa, designaron el año 1845 como *Año 1 de la era revolucionaria* en todos los documentos oficiales. Después de anular la última Constitución de Flores, se sentaron a escribir su propia Carta Magna en 1845 (que luego modificarían en 1851 y 1852). Sin embargo, a los ojos de muchos, el idealismo liberal de los *marcistas* dio un paso atrás cuando el general José María Urbina tomó las riendas del poder en 1852. Aunque Urbina y su sucesor militar, el general Francisco Robles, llevaron a cabo algunas reformas liberales, parecía claro que sus gobiernos favorecían a los soldados y los políticos de la costa. Ninguna de sus dos principales reformas –la abolición de la esclavitud y la supresión del tributo indiano– afectó mucho a las élites propietarias; pues aquella incluía una buena compensación para los esclavistas y esta quitó un gran peso a los propietarios de la sierra que detestaban ser recau-

---

6. Mark Van Aken, *King of the Night: Juan José Flores and Ecuador*, Berkeley, University of California Press, 1989, p. 7 (trad. cast.: *El rey de la noche. Juan José Flores y el Ecuador. 1824-1864*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1994). José Tobar Donoso, “Pedro José Arteta”, en *Monografías históricas*, Quito, Editorial Ecuatoriana, 1937.

7. *Ídem*.

dadadores de impuestos del gobierno. No obstante, la postura básicamente hostil de los militares reformistas enajenaba a las élites de otras regiones del país como la Sierra del centro norte, el sur lejano (Loja) y la Sierra del sur (Azuay).<sup>8</sup> Y si bien las reformas pusieron fin a la vieja división colonial del territorio en dos repúblicas (una de españoles y otra de indios) y crearon en su lugar una sola nación de ciudadanos ecuatorianos, también causaron una falta enorme de ingresos para el gobierno; falta que seguía siendo un grave problema en 1861. Peor aún, las reformas empezaron una larga tradición de dependencia casi total en los impuestos indirectos (como los derechos de aduana), dejando al Estado ecuatoriano con una carencia aguda y permanente de fondos.

Hacia 1858 el gobierno reformista de los militares se desmoronaba. Específicamente, el presidente Robles había tramado un plan para cancelar gran parte de la deuda externa otorgando tierras en el Oriente a los tenedores de bonos británicos. A estos, que habían luchado en vano por casi tres décadas para cobrar sus préstamos, la solución les parecía muy interesante, pues soñaban con las historias de exuberancia amazónica narradas por el naturalista Richard Spruce y por otros botánicos que habían visitado la parte oriental del Ecuador. Sin embargo, el presidente del Perú, mariscal Ramón Castilla, protestó reclamando que las tierras demarcadas en la propuesta pertenecían al Perú y no al Ecuador. En realidad, ninguno de los países sabía esto a ciencia cierta. Los límites fronterizos, mal definidos desde tiempos coloniales, serán motivo de conflicto entre las dos naciones hasta finales del siglo XX. En el caso en cuestión, Castilla aprovechó la oportunidad para ser el agresor. Seguramente había puesto sus miras en el sur del Ecuador, y quizá también en la ciudad de Guayaquil con sus astilleros (aunque el Perú no tenía facilidades para construir barcos, Castilla anhelaba convertir al Perú en una potencia naval del Pacífico). Además, Castilla odiaba a Robles por apoyar a un rival suyo en un atentado fallido de expulsar al dictador peruano. No era de sorprender, entonces, que Castilla llegara a un acuerdo con Tomás Cipriano de Mosquera, caudillo del sur de Nueva Granada, para desmembrar al Ecuador; acuerdo que hubiera terminado en lo que un historiador llama la balcanización del país.<sup>9</sup> Como primera maniobra, Castilla ordenó el bloqueo de la bahía de Guayaquil en octubre de 1858.

---

8. Derek Williams, "Popular Liberalism and Indian Servitude: The Making and Unmaking of Ecuador's Anti-Landlord State, 1845-1868", en *Hispanic American Historical Review (HAHR)*, vol. 83, No. 4, nov. 2003, pp. 697-733.

9. Jorge W. Villacrés Moscoso, *Historia diplomática de la república del Ecuador*, t. III, Guayaquil, Universidad de Guayaquil, 1972, pp. 16-18.

La respuesta de Robles fue transferir la sede de la capital a Riobamba y buscar fondos para la guerra, pidiendo permiso al Congreso para contratar un nuevo préstamo extranjero. Estas peticiones animaron a sus opositores, ahora asentados en el Congreso. Dos senadores, el conservador Gabriel García Moreno de Quito y el liberal Pedro Carbo de Guayaquil, levantaron sus voces en protesta ante estas medidas. Entonces Robles tomó medidas enérgicas contra ellos, cerrando el Congreso y enviando a sus opositores al exilio. Aunque pensaba mandar a García Moreno a Europa, éste escapó primero a Paita, Perú. La situación continuó agudizándose a principios de 1859 mientras la diplomacia se estancaba. Aunque algunos militares desertaban, Robles logró mantener unida su coalición hasta el 1 de mayo de 1859, cuando en Quito estalló una rebelión.<sup>10</sup>

Es claro que la rebelión de mayo no fue conservadora. A pesar de los esfuerzos de muchos historiadores que han tratado de presentarla así, probablemente debido al papel prominente que Gabriel García Moreno tuvo en estos acontecimientos. Al principio de la rebelión, sin embargo, él era solo uno de los principales protagonistas, varios de los cuales se alternaban en el gobierno como miembros de un triunvirato. Algunos eran *marcistas* desilusionados, incluyendo (entre los delegados de 1861) al mismo García Moreno y Manuel Gómez de la Torre. Otro *marcista* conocido era Roberto de Ascásubi, cuñado de García Moreno y secretario del “Gobierno Provisional” del 1 de mayo. La popularidad de la rebelión se difundió por toda la Sierra gracias a la virulencia de un lenguaje al estilo de la Revolución Francesa. Los oficiales de Robles fueron reemplazados por líderes locales cuya elección popular fue vista como “la voluntad del pueblo”. Tanto los gobernadores, como miembros de los concejos municipales, así como los jefes políticos fueron receptivos a la “voluntad popular”.<sup>11</sup> A pesar del apoyo popular que los revolucionarios de mayo pudieron haber disfrutado, Robles todavía contaba con el apoyo del ejército, permitiéndole derrotar a García Moreno en la batalla de Tumbuco y desbaratar el Gobierno Provisional en el verano de 1859. Pero la voluntad popular no se podía negar, y, en septiembre, el renaciente Gobierno Provisional retomó el control del centro y norte de la Sierra. Seguidamente, en el mismo mes, el general Guillermo Franco se volvió en contra de sus antiguos colegas, exilió a Robles y a Urbina y tomó control de la ciudad de Guayaquil y sus alrededores, incluyendo la provincia de Manabí.

---

10. Peter V. N. Henderson, *Gabriel García Moreno and Conservative State Formation in the Andes*, Austin, University of Texas Press, 2008, pp. 34-38.

11. “Bernardo Dávalos a Roberto de Ascásubi, 11 de mayo, 1859”, en ANH/Q, Serie Gobierno, Chimborazo, 1854, No. 12; “Ascásubi al gobernador de León, 18 y 20 de mayo, 1859”, en ANH/Q, Serie Gobierno, León, Comunicaciones, Nos. 11 y 14.

Hubo otras dos rebeliones en el otoño de 1859. Un movimiento en Cuenca, encabezado por Mariano Cuenca y los hermanos Borrero (Antonio y Ramón), ocupó la capital provincial y expulsó a los oficiales que habían apoyado a Robles y Urbina. El nuevo gobierno en Cuenca buscaba mantener su autonomía, adhiriéndose al Gobierno Provisional de Quito solamente de manera limitada. Sin embargo, después de exiliar a Robles y Urbina, Guillermo Franco envió tropas a Cuenca y logró establecer su autoridad en casi toda la provincia. Del mismo modo, la provincia rebelde de Loja, bajo el mando de su caudillo Manuel Carrión Pinzano, declaró su autonomía. Por su ubicación remota (a ocho días de Cuenca y bastante lejos del Perú) y su relativa poca importancia, Loja tuvo la suerte de evitar un conflicto armado en 1859-1860. La nueva “republica” autónoma logró aun crear nuevos cantones y promulgar una serie de medidas típicas de un Estado soberano. Al mariscal Castilla le fastidiaban todos estos eventos hasta el punto de mandar su numeroso ejército a Guayaquil, establecerse en una hacienda en las afueras de la ciudad e insistir en que las diferentes facciones ecuatorianas se reconcilien y negocien con él sobre los límites fronterizos. El 25 de enero de 1860, bajo mucha presión política para volver al Perú, Castilla convenció al general Franco para que firmara el oneroso Tratado de Mapasingue, concediendo al Perú las tierras en cuestión a cambio de su apoyo militar. Concluidas las negociaciones, Castilla salió para el Callao.

El Tratado de Mapasingue era el mecanismo que permitiría a García Moreno y al Gobierno Provisional alzar la bandera nacional, identificar a Franco como traidor y cambiar el curso de la guerra civil. Pocos ecuatorianos sabían en ese momento que García Moreno también había comprometido la soberanía nacional, tramando un plan llamado “Trinite” con Napoleón III que hubiera establecido un protectorado francés sobre el Ecuador. En Azuay, el grupo anti-Franco recobró fuerzas y expulsó a la pequeña guarnición militar de Cuenca. Aprovechando el momento y prescindiendo de sus obligaciones de Semana Santa en Quito, García Moreno cabalgó al sur para dialogar con los rebeldes de Cuenca, y, sobre todo, con los Borrero (a quienes conocía desde la universidad de Quito). Llegaron a un acuerdo para apoyar juntos al Gobierno Provisional hasta el final de la guerra. De allí García Moreno se dirigió otra vez al sur para reunirse con Carrión Pinzano. Éste accedió a contribuir mensualmente con un contingente de hombres y dinero para la guerra y adherirse a los principios del Gobierno Provisional. Por su parte, después de recurrir a amenazas y adulaciones e insistir en la necesidad de unirse las provincias en un frente común contra el traidor Franco, García Moreno fue forzado a reconocer la autonomía de Loja.

Con el poder de Franco limitado a las provincias costeñas y la provincia de Bolívar, el Gobierno Provisional concentró sus esfuerzos en derrocar lo

que quedaba del ejército federal. Dos de los generales más importantes (Secundino Darquea, que pronto sería delegado de Guayaquil, y el excéntrico Manuel Tomás Maldonado) ya habían desertado y compartían sus conocimientos militares con el voluntario Bernardo Dávalos, quien luego sería delegado de Chimborazo. A pesar de estas desertiones, el resultado final no quedó claro hasta que García Moreno reclutó al exiliado Juan José Flores, fácilmente el mejor estratega de todas las Fuerzas Armadas ecuatorianas. La guerra avanzó rápidamente una vez que Flores llegó en mayo de 1860. García Moreno se volvió Comisario Ordenador del nuevo ejército, proveyendo comida, uniformes y dinero a las tropas y supervisando la producción de municiones. Las fuerzas rebeldes rodearon la ciudad de Guayaquil, que cayó el 24 de septiembre de 1860. La guerra civil, una de las dos más largas del siglo XIX, había terminado por fin con la victoria del Gobierno Provisional.<sup>12</sup> Los triunfadores eran una coalición política de regiones que desconfiaban entre sí, cada una ansiosa de guardar los privilegios y principios por los que había peleado. Los grupos regionales entonces eligieron delegados a una asamblea constitucional cuyas deliberaciones supuestamente empezarían en enero de 1861 en Quito.

## **DEFENDIENDO LA AUTONOMÍA REGIONAL O LA CENTRALIZACIÓN DEL ESTADO**

Por supuesto, lo que más preocupaba a los hombres que discutían la Constitución de 1861 era las teorías políticas y sus aplicaciones prácticas. No es de sorprender que más de tres cuartos de las deliberaciones se centraran en dos cuestiones políticas, sobre las cuales el historiador Juan Maiguashca ha escrito acertadamente; según él, tras prolongados debates, la asamblea finalmente apoyó los dos decretos introducidos por García Moreno: uno que garantizaba el sufragio a todo hombre que supiese leer y escribir; y el otro que convertía la estructura colonial de departamentos en un sistema de provincias. Estas dos reformas darían pruebas de que la Revolución de Mayo había sido para realizar “la voluntad del pueblo”. Habría largos debates sobre si crear un Estado centralizado (como querían los militares Flores y Pedro José Arteta) o un sistema federal del tipo que estaba de moda y que había triunfado en Colombia y Argentina. Como era de esperar, esta opción atraía sobre todo a los representantes de la Sierra del sur como el vicepresidente Mariano Cueva, Ramón Borrero y otros líderes de Loja. Igual que en

---

12. Peter V. N. Henderson, *García Moreno...*, pp. 38-55; Wilfrido Loor, *La victoria de Guayaquil*, Quito, La Prensa Católica, 1960.

otras asambleas constitucionales en América Latina, los federalistas ecuatorianos emplearon dos estrategias para lograr su objetivo: dar a los gobiernos provinciales los poderes suficientes para asegurar su autonomía regional y quitarle poder a la Presidencia en tal grado que el ejecutivo se encontraría limitado por un sistema administrativo que no podía dominar.<sup>13</sup>

Los desafíos a la autoridad presidencial empezaron en seguida. Después de la derrota de Franco en septiembre, García Moreno usó el nombre del Gobierno Provisional para promulgar varios decretos como si fuera presidente –una acción típica de revolucionarios una vez en el poder–. Además de sus medidas políticas ya mencionadas, García Moreno repartió premios y honores. Le devolvió al general Flores todas las propiedades que le habían sido confiscadas y promovió a los oficiales que se habían distinguido en la guerra contra Franco. Echó los cimientos de un Estado conservador al mandar un enviado al papa Pío IX para negociar un concordato. Sin embargo, para disgusto de García Moreno, la Asamblea Constitucional se enredaba cada día en debates sobre aprobar o no esos decretos. Ninguna asamblea previa había siquiera cuestionado los deseos de un presidente provisional, pero ésta estaba resuelta a establecer la supremacía del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo. Por ejemplo, la asamblea revocó una parte del decreto que le devolvió al general Flores su propiedad, obligando a su familia a litigar sobre el asunto. García Moreno se enfurecía con la mala voluntad de los delegados a aprobar automáticamente sus decretos. “Tengo muchos motivos para renunciar”, afirmó.<sup>14</sup> Pero el vicepresidente Cueva le contestó que: “las actas del presidente son sujetas a previa aprobación de los representantes del pueblo”.<sup>15</sup> Aunque la asamblea logró cuestionar los decretos ejecutivos de García Moreno, a final de cuentas no podía crear un gobierno dominado por la legislatura, como pretendieron hacer los liberales mexicanos en 1857. Fracasaban los intentos de tener un sistema unicameral en vez del sistema bicameral más conservador. Tampoco se instituía el requisito de que el congreso se reuniera cada año, a pesar del argumento de que “una hacienda se gobierna mejor cuando el dueño está presente.” Nombrar a los miembros del Consejo del Estado seguía siendo la prerrogativa del presidente y no de la legislatura. Pero el Congreso sí obtuvo control de la bolsa, el derecho exclusivo de declarar la guerra y el privile-

---

13. Juan Maiguashca, “The Electoral Reforms of 1861...”, pp. 101-105. “Decreto de García Moreno, 26 de octubre, 1860”, en ANH, Serie Gobierno, Pichincha, 1860, No. 35.

14. “Decreto de García Moreno”, en BCE/FJJC, libro 01459, No. 5; García Moreno a Flores, 6 de febrero, 1861, BCE/FJJC, libro 00157, No. 227; Flores a García Moreno, 16 de enero, 1861, en BEAEP, rollo 35.

15. “Oración de Mariano Cueva”, en *Diario...*, p. 23; “Oración de Felipe Serrade”, en *idem*, p. 210.

gio de nombrar a los jueces de la Corte Suprema, en cada caso invadiendo un área tradicional de influencia ejecutiva.<sup>16</sup>

En general, la lucha para la autonomía provincial solo tuvo un éxito moderado, a pesar del gran esfuerzo de los delegados de Cuenca y Loja.<sup>17</sup> Al principio, éstos querían crear legislaturas provinciales poderosas (como sus colegas en Nueva Granada) y elegir a los gobernadores, jefes políticos y tenientes en vez de dejar que el presidente los nombrara. Al fracasar la idea de las legislaturas provinciales, los defensores de la autonomía provincial ganaron una ventaja inicial en los debates sobre la elección de los gobernadores. Muchos delegados aceptaron el argumento de que unas elecciones continuas ayudarían a realizar la voluntad del pueblo. Pero poco a poco Flores, Arteta y otros persuadieron a los delegados para que cambiaran de opinión. Aquellos razonaban que, aunque la Constitución ordenaba la elección eventual de gobernadores, el “mientras tanto” no especificado permitía que el presidente los nombrara en el ínterin. ¿Por qué cambiaron de opinión los delegados? Tiene que ver sobre todo con tres factores. Primero, García Moreno resistió las versiones “monstruosas” de los artículos 101, 102 y 103 que “atarían mis manos y terminarían en el desorden, la anarquía, la sangre y la miseria; en fin, los contenidos de la Caja de Pandora.”<sup>18</sup> En segundo lugar, Flores dominó la discusión en el Congreso sobre estos artículos y parece haber convencido a muchos ofreciendo ejemplos del federalismo fracasado de otras partes de América Latina, sobre todo en Nueva Granada donde se vivía en ese momento lo que el historiador James Sanders ha llamado “un republicanismo contencioso”.<sup>19</sup> Finalmente, y quizá de igual importancia, los que querían más autonomía regional solamente podían alcanzarla por medio de medidas legislativas que crearan una estructura administrativa capaz de resistir los intentos de García Moreno de centralizar el gobierno nacional.

Dos ejemplos son suficientes. Hoy se reconoce a García Moreno más que nada por sus esfuerzos por crear un sistema de educación pública que impartiría los valores básicos de alfabetización y cristianismo a los jóvenes

16. Ramiro Borja y Borja, *Las constituciones del Ecuador*, Madrid, Cultura Hispánica, 1951; *Diario...*, Oración de Francisco Eugenio Tamariz, p. 341.

17. “Miguel Heredia a Flores, 16 de enero, 1861”, en BCE/FJJC, libro 000157, No. 55; “Luis Malo a Flores, 16 de enero, 1861”, en BCE/FJJC, libro 00015, No. 56.

18. “García Moreno a Felipe Serrade, 15 de febrero, 1861”, en Wilfrido Loor, edit, *Cartas de Gabriel García Moreno*, t. II, Quito, La Prensa Católica, 1956, p. 370; “García Moreno a Flores 23 de febrero, 1861”, en BCE/FJJC, libro 000157, No. 220.

19. “García Moreno a Flores, 6 de marzo, 1861”, en BCE/FJJC, libro 000158, No. 7; James E. Sanders, *Contentious Republicans: Popular Politics, Race and Class in Nineteenth Century Colombia*, Durham, Duke University Press, 2004.

del país y también por crear el sistema moderno de transporte, especialmente la gran carretera garciana que conectó Quito con Guayaquil. Los autonomistas llegaron a bloquear estos dos proyectos en 1861. Primero establecieron Consejos Provinciales de Educación para supervisar las escuelas primarias y secundarias en cada provincia. Aunque estos consejos tenían que contratar inspectores y escribir reportes regulares para garantizar la calidad de la educación, casi nada de eso ocurrió entre 1861 y 1869, para disgusto de García Moreno. En segundo lugar, el congreso reestableció el viejo sistema colonial de municipalidades fuertes y autónomas que no estaban sujetas a la autoridad presidencial. En particular, el congreso designó las entradas de la renta local, llamada trabajo subsidiario, a las cajas municipales. Aunque García Moreno quería usar estos ingresos para construir nuevas carreteras, varias municipalidades, incluida la de Guayaquil, rehusaron entregar sus ingresos al proyecto. El programa de obras públicas avanzaba lentamente debido a varios problemas, entre ellos la escasez de fondos, y tuvo un éxito bastante limitado hasta 1869.<sup>20</sup>

En fin, hay que ver la Constitución de 1861 como un compromiso político que dio lugar a un sistema administrativo más o menos conservador pero con algunas tendencias liberales. Ciertamente, liberalizó el electorado. Sin embargo, el compromiso administrativo resultó difícil de manejar. Las élites de la Sierra sur, y sobre todo las de Cuenca, se desilusionaron. Antonio Borrero hasta rehusó el puesto de vicepresidente cuando se lo ofrecieron en 1863. El mismo García Moreno se quejó de la situación. Supuestamente les dijo a sus amigos: “Me han elegido presidente pero ataron mis manos. Yo las desataré”. Se comparó a sí mismo con el Sansón bíblico cuyos poderes fueron limitados por Dalila. Añadió que “la Constitución es una trampa que pusieron en mi camino, pero si tengo que escoger entre salvar a la nación o sacrificar la Constitución, no vacilaré en escoger al país”.<sup>21</sup> No obstante lo interesante de este debate entre las opiniones liberales y conservadoras acerca del Estado, no era éste el único tema en la asamblea de 1861. Ahora examinaré algunos otros debates entre los delegados y lo que nos pueden revelar sobre el naciente Estado ecuatoriano.

Históricamente, la razón para mantener débil al Poder Ejecutivo era preservar las libertades individuales. No es de sorprender, entonces, que los delegados de la asamblea deliberaran largamente los artículos 121 y 131 que

---

20. Peter V. N. Henderson, *García Moreno...*, pp. 79-80; “Ley de Municipios, 4 de junio, 1861”, en AHN/Q, Serie Gobierno Pichincha, s.n.

21. “García Moreno a Antonio Borrero, 23 de febrero, 1861”, en Wilfrido Loor, *Cartas de Gabriel García Moreno*, t. II, pp. 374-375; “García Moreno a Serrade, 15 de febrero, 1861”, en *ídem*, p. 370.

trataban sobre estos temas. Primero, discutían los límites de las libertades de expresión y de prensa. Juan León Mera defendió la sociedad enteramente abierta: “Como principio republicano, no debe haber límites a la libertad de pensamiento que garantiza la democracia”, pero su moción no encontró ningún apoyo. En términos más circunscritos, Felipe Serrade habló de la necesidad de modernizar la definición de la difamación. Tradicionalmente en casos de difamación al gobierno, los castigados eran los que publicaban las palabras injuriosas y no los que las habían escrito en primer lugar. Serrade, como promotor de la expresión responsable, defendió la idea de castigar también a los autores. Aunque su argumento contra “los panfletos incendiarios” convenció a varios delegados, prevaleció la posición más moderada y tradicional de la Constitución de 1852.<sup>22</sup> Después, los delegados discutieron la delicada cuestión de si el gobierno podía obligar a los ciudadanos a hospedar a los soldados en sus casas. Aunque prohibida esta práctica por las constituciones anteriores, se recurrió a ella durante la reciente guerra civil. Para cuidar de sus 3.000 soldados armados, razonó el general Flores, no había opción; no podían dejarlos en campo abierto expuestos a los elementos de la naturaleza. A pesar de su argumento, la prohibición se mantuvo en la nueva Constitución. Al mismo tiempo, parece que los delegados tácitamente aceptaron que, en casos de emergencia, algunas violaciones ocurrirían.<sup>23</sup>

Ninguna cuestión sobre las libertades causó tanta controversia como la de suprimir o no la pena de muerte en casos de rebelión u otros “crímenes políticos”. García Moreno estaba muy decidido en esto, diciendo que “tenemos que poner un ejemplo terrible” para que “los malhechores” se abstengan de rebelarse. Oponiéndose a la clemencia automática que se daba antes de 1861, García Moreno demandó que los conspiradores aparecieran ante un tribunal militar porque, de otra forma, “no tendrían nada que temer”.<sup>24</sup> Pero los otros delegados se opusieron a esta táctica draconiana. Muchos querían suprimir completamente la pena de muerte. Mera se mantuvo en que solo Dios podría administrar la justicia final; otros mencionaron la posibilidad de errores judiciales y la necesidad de concentrarse en la rehabilitación. Mientras tanto, los proponentes defendían la pena de muerte como un factor disuasivo en la historia desde el tiempo de los griegos. Todavía más convincente era el argumento adelantado por algunos delegados (Miguel

---

22. “Oración de Juan León Mera”, en *Diario...* pp. 426-427; “Oración de Felipe Serrade”, en *ídem*, pp. 427-434.

23. “Oraciones de Tamariz, Flores, y Secundino Darquea”, en *ídem*, pp. 439-442.

24. “García Moreno a Flores, 2 de enero, 1861”, en BCE/FJJC, libro 000157, No. 5; “García Moreno a Flores, 9 de enero, 1861”, en BCE/FJJC, libro 000157, No. 8.

Albornoz, Juan Aguirre y el cura Tomás Noboa) de que todas las naciones civilizadas, incluyendo los Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, habían conservado la pena de muerte pese a tener modernas penitenciarías.<sup>25</sup> Al final, la Constitución mantuvo su postura tradicional al prohibir la pena de muerte por crímenes políticos, a pesar de las amenazas de García Moreno sobre la anarquía que vendría. Como bien se sabe, él violó esta disposición de la Constitución durante su primera presidencia (con las ejecuciones del general Tomás Maldonado y los rebeldes en Jambelí), provocando la cólera de los grupos liberales. No obstante, lo cierto es que los autores de la Constitución intentaban debilitar la presidencia por medio de la reafirmación de las libertades tradicionales del ciudadano.

El lenguaje liberal también se infiltraba en los debates sobre la política económica en la Asamblea Constituyente. Los liberales creían que los mecanismos del mercado liberarían el comercio y traerían la prosperidad donde antes había solo pobreza. Creían que, con el capital y la tecnología extranjera, la nación progresaría y entraría en la edad moderna; es más, que la modernización reinventaría la nación. Nuevos productos de exportación traerían prosperidad a regiones económicamente deprimidas, y los inmigrantes proveerían nuevos valores a los indígenas. Aunque los proyectos de modernización se emprendieron de verdad solamente durante la segunda presidencia de García Moreno (1869-1875), ya para la Convención de 1861 muchas de las ideas estaban presentes. Ningún artículo de la Constitución trataba específicamente estos asuntos, pero la Asamblea los discutía continuamente como parte de su papel legislativo.

Desde temprano, los delegados se ocupaban con el problema de recuperar los ingresos perdidos con la supresión en 1857 del tributo indiano, la segunda fuente de ingresos más importante para la tesorería federal. Todos, hasta los delegados de la sierra, coincidían en que esta pérdida se justificó por los beneficios realizados (la destrucción del sistema colonial de dos republicas, el reconocimiento de todo ecuatoriano como ciudadano y la demolición de barreras feudales). Sin embargo, en 1861, hacían falta los ingresos. Nadie quería reestablecer el tributo (como había pasado en el Perú), pero la asamblea consideraba algunas alternativas. Francisco Tamariz propuso la medida colonial de monopolizar la producción de la sal, pero había mucha oposición. Además del alto costo y las posibilidades del fracaso, los opositores hicieron notar el alza de precios que el monopolio implicaría para los consumidores y los daños que causaría a los intereses de los empresarios privados (mineros, arrieros y vendedores) cuyas ganancias

---

25. "Oraciones de Mera, Miguel Albornoz, Tomas Noboa y Napoleón Aguirre", en *Diario...*, pp. 442-452.

dependían de la libre producción de sal. Miguel Albornoz se opuso al monopolio por principio y se declaró en favor del libre comercio.<sup>26</sup> Al final de cuentas, el gobierno continuaría su política de libre comercio, incluyendo el rechazo de los impuestos directos, hasta el siglo XXI. Durante la época de García Moreno y durante todos los años que dominó el Partido Liberal (1895-1944), el gobierno dependía de los aranceles y otros impuestos indirectos.

Solamente cuando el país ampliaba el rango de productos que ofrecía y aumentaba la exportación de cacao, podrían subir los ingresos disponibles y así permitir que el gobierno gastara más a finales del siglo XIX y principios del XX.<sup>27</sup> Pero durante el gobierno garciano, el cacao todavía no dominaba la exportación; en su lugar había una variedad de productos primarios, tanto agrícolas como forestales, incluyendo cinchona, tagua (para hacer botones de ropa), pieles, café y otros. Los sombreros de paja toquilla, mal conocidos como sombreros panameños, se habían puesto muy de moda en Europa y los Estados Unidos. Para aumentar sus ingresos, el gobierno recurría a unos aranceles moderados sobre estos productos, pero por lo demás, se aferraba a la doctrina de libre comercio. Hubo bastante discusión en la asamblea de 1861 sobre esta excepción a la política general. Con un discurso apasionado, el delegado Tamariz logró que se prohibiera la exportación de la semilla de cinchona.<sup>28</sup> Señaló que los británicos habían importado plantas exóticas de Sudamérica, cultivándolas en Kew Gardens, luego trasplantándolas en sus colonias asiáticas (el árbol del caucho es el ejemplo más destacado), socavando así a los productores originales de Sudamérica.

Los delegados también creían que los proyectos de modernización dependían de la llegada de inmigrantes al país. Muchas naciones en Sudamérica –Argentina, Chile y Brasil– y obviamente los Estados Unidos y Canadá, habían prosperado gracias al trabajo y el ingenio de sus inmigrantes. Los delegados ecuatorianos de 1861 también soñaban con dar la bienvenida a inmigrantes “respetables”. De ahí que secundaron el lenguaje de la Constitución de 1852 que había permitido que los extranjeros se volvieran ciudadanos naturalizados si eran científicos, inversionistas con capital, o gente con alguna habilidad especial u oficio útil. El diputado Toribio Mora de Loja quiso extender los criterios, quizá creyendo que muchos de los

---

26. “Oraciones de Cueva, Mora, Albornoz y Tamariz”, en *idem*, pp. 40-44; Mark Van Aken, “The Lingering Death of Indian Tribute in Ecuador, 1857”, en *HAHR*, vol. 61, No. 3, agosto 1981, pp. 429-460.

27. Linda Alexander Rodríguez, *The Search for Public Policy; Regional Politics and Government Finances in Ecuador, 1830-1940*, Berkeley, University of California Press, 1985.

28. “Oración de Tamariz”, en *Diario...*, pp. 487-488.

beneficios que disfrutaban los países con políticas pro-inmigrantes se habían incrementado con las multitudes de trabajadores no especializados que llegaban a América buscando tierras y oportunidades. Sin embargo, la moción de Mora fracasó.<sup>29</sup> La inmigración al Ecuador enfrentaría otro obstáculo importante: la religión. El dictado de la Constitución que prohibía cualquier religión que no fuera el Catolicismo Romano era una barrera insuperable a los pocos protestantes que hubieran pensado establecerse en los Andes.

Otro elemento necesario para liberar las energías empresariales de la nación era un mejor sistema de transporte. Por eso, los delegados aprobaron el plan de García Moreno para construir una nueva y moderna carretera entre Quito y Guayaquil, autorizándolo para contratar a un ingeniero extranjero como diseñador del proyecto. Eventualmente, Sebastián Wisse, un científico francés, mentor de García Moreno y que había llegado por primera vez al Ecuador durante la administración del general Flores, aceptó el trabajo. La carretera avanzó lentamente durante la primera presidencia de García Moreno, pero surgieron varias controversias sobre las finanzas del proyecto. Como ya anoté, cuando García Moreno pretendió usar los ingresos del trabajo subsidiario para construir los caminos, los líderes provinciales se opusieron vigorosamente. Vicente Cuesta de Cuenca, por ejemplo, reclamó el derecho de las provincias al control exclusivo sobre sus caminos, escuelas y cárceles. Mientras la Constitución de 1861 estaba vigente, esta disputa causaba estragos. García Moreno logró convencer a algunos gobernadores aliados de que le mandaran voluntariamente los ingresos del trabajo subsidiario. Pero otros gobernadores, como los de Cuenca y Guayas, se resistieron a hacerlo.<sup>30</sup> En cuanto al desarrollo económico, los delegados actuaban con moderación, generalmente apoyando las iniciativas de García Moreno. En ese sentido, se puede considerar la Constitución de 1861 como documento conservador solo en cuanto a sus ideas religiosas y educativas, que ahora conviene examinar.

## LA IGLESIA Y EL ESTADO CATÓLICO

Aunque los liberales y conservadores del siglo XIX podían eventualmente llegar a algunos acuerdos sobre la economía y los poderes del Estado, las facciones se mantenían totalmente divididas sobre el papel de la Iglesia. En ese sentido, para entender la ideología que servía de base para la Cons-

---

29. "Oraciones de Mora, Cueva, Borrero y Serrade", en *ídem*, pp. 160-161.

30. "Oraciones de Vicente Cuesta", en *ídem*, pp. 156, 267; Peter V. N. Henderson, *García Moreno...*, pp. 83-85.

titución de 1861, es útil examinar las posiciones frente a la Iglesia. Varios polemistas han insistido durante años en que García Moreno pretendía crear un Estado teocrático en 1861 en el cual la Iglesia dominaría el poder secular como en la época medieval. En cambio, estudios más recientes han presentado al régimen garciano como un Estado que usaba la fe católica como cimiento para unificar a una población dividida por la geografía, el idioma y la etnicidad.<sup>31</sup> Sin embargo, hacia 1861, la mayoría de los liberales eran católicos devotos que querían reducir el poder temporal de la Iglesia sin interferir en las actividades y creencias religiosas.

Los delegados se centraban en primer lugar en los asuntos eclesiásticos más pragmáticos, y en particular en el nombramiento de las tres sedes episcopales vacantes. Probablemente los militares al mando del gobierno liberal en la década de 1850 veían en estas vacantes una oportunidad de ahorro; pues, sin titulares, el dinero para los salarios se quedaba en manos del Estado. Hasta ese momento, en el Ecuador como en todas las otras repúblicas latinoamericanas, el poder colonial de nombramiento eclesiástico, o el real patronato, había recaído sobre el Estado republicano (García Moreno trataba en vano de renunciar a este derecho). Entonces, la asamblea designó rápidamente a tres personas para las sedes vacantes: José María Riofrío como arzobispo de Quito, Remigio Esteves Toral como obispo de Cuenca y José Tomás Aguirre como obispo de Guayaquil. García Moreno estaba en contra de estos candidatos, considerándolos como meros nombramientos políticos que carecían de las competencias necesarias. Le preocupaba especialmente el arzobispo Riofrío, “demasiado débil para administrar siquiera un monasterio”. García Moreno temía (y no sin razón) que Riofrío no estuviera dispuesto a llevar a cabo las reformas que aquél impulsaba. La designación del obispo Toral era otra maniobra política. Su tío era Benigno Malo, un político conocido y poderoso de Cuenca que si no estaba en la convención era solo porque realizaba en ese momento una misión diplomática en Lima. Entre los delegados también había mucha oposición a los nombramientos. El diputado Daniel Salvador, un militar, señaló que el gobierno podría ahorrar mucho dinero si retiraba sobre todo el nombramiento del Obispo de Guayaquil. Pero otros insistieron en que los obispos eran indispensables para el bienestar de las diócesis.<sup>32</sup> También los delegados aprobaron la peti-

---

31. J. Lloyd Meacham, *Church and State in Latin America: A History of Politico-Ecclesiastical Relations*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1966; Derek Williams, “Assembling the ‘Empire of Morality’: State Building Strategies in Catholic Ecuador”, en *Journal of Historical Sociology*, vol. 14, No. 2, junio 2001, pp. 149-174.

32. García Moreno a Flores, 12 de enero, 1861, en Wilfrido Loor, *Cartas de Gabriel García Moreno*, t. II, pp. 341-342; García Moreno a Antonio Borrero, 19 de junio de 1861,

ción de García Moreno para negociar un tratado comprensivo, o concordato, con el papa Pío IX.

Una controversia importante durante las negociaciones del concordato, y que también se discutía en la asamblea, se centró en la asignación de los ingresos generados por los diezmos. El delegado Tamariz puso en tela de juicio la manera tradicional de asignar estos ingresos. Por ser bastante rica la diócesis de Guayaquil, su obispo recibía una cantidad grande de los ingresos, mientras el Obispo de Cuenca recibía una porción moderada y el Arzobispo de Quito una cantidad menor. Otros estaban de acuerdo con el delegado Miguel Egas al insistir en dejar la asignación de los diezmos en manos de la Iglesia.<sup>33</sup> Durante los próximos dos años, la asamblea deliberaría varias veces sobre las injusticias del sistema de los diezmos, y García Moreno terminaría apoyando un plan para crear nuevas diócesis en Loja, Riobamba e Ibarra. Al final, los delegados se quedaron contentos con un arreglo negociado que aumentó hasta el 50% de los ingresos de los diezmos retenidos por el Estado. Por su parte, los delegados de Cuenca hablaron con vehemencia contra la idea de crear un obispado en Loja con rentas cobradas en Azuay. El diputado Francisco Arias de Loja refutó sus argumentos, sosteniendo que Cuenca había tratado mal a Loja y que la provincia sufría de una falta de “administración espiritual”; causada en parte por los malos caminos que hacían casi imposible cualquier comunicación con Cuenca.<sup>34</sup> A eso el delegado Manuel Villavicencio, que había guardado silencio hasta ese punto, notó con sarcasmo que si los malos caminos eran el criterio, su provincia, Esmeraldas también merecía su propia diócesis.<sup>35</sup>

Para ser una asamblea supuestamente dominada por los conservadores, ocurrió un debate bastante franco sobre los fueros, esos baluartes de privilegio legal que disfrutaban militares y eclesiásticos. Miguel Albornoz, de Ambato (provincia de Tungurahua), declaró anti-republicana la mera idea de los fueros porque “va en contra del principio de la igualdad”. Sorpresivamente, el general Flores también se expresó contra los fueros, pero dijo que no podía apoyar su abolición porque la gran mayoría de los delegados estaba a favor. Vicente Cueva notó que el fuero no era privilegio divino porque el mismo Jesús se había sometido a Poncio Pilato. No obstante, la mayoría de la delegación de Cuenca defendió los fueros con argumentos prácticos y filosóficos. Manuel Cuesta advirtió que un juez de pri-

---

en *ídem*, pp. 408-409; García Moreno a Ignacio Ordóñez, 10 de abril, 1861, en Loor, *Cartas...*, t. III, pp. 59-60. *Diario...*, Oraciones de Salvador, p. 73; y Serrade, pp. 73-74.

33. “Oraciones de Tamariz, Mera y Egas”, en *Diario...*, pp. 487-494.

34. “Oraciones de Borrero, Arias, Cuesta y Salvador”, en *ídem*, pp. 323-329.

35. “Oración de Villavicencio”, en *ídem*, p. 329.

mera instancia tendría mucha dificultad al juzgar a un oficial mayor. Y los conservadores más tradicionales sacaron el viejo argumento de que juzgar curas y militares en cortes regulares les quitaría prestigio en la sociedad.<sup>36</sup> Al final, el debate sobre los fueros continuaría en las negociaciones del concordato, pero en la Constitución de 1861 no aparecía ninguna provisión suprimiendo los fueros.

Otra discusión larga de los delegados se enfocó en el papel de los jesuitas en el Ecuador. Una de las primeras acciones tomadas por García Moreno en 1850 fue convencer al gobierno *marcista* de que permitiera a los jesuitas expulsados de Colombia entrar al país. Sin embargo, al cabo de dos años, el presidente Urbina cambió de opinión y también los expulsó. A su salida forzada de Quito, García Moreno supuestamente hizo esta promesa a los curas: “Adiós, en diez años a su vuelta estaremos celebrando un Te Deum”.<sup>37</sup> García Moreno luego cumplió su promesa, al autorizar a sus agentes en Europa negociar un nuevo contrato para la orden. Los delegados de la asamblea entonces expresaron sus opiniones sobre el regreso de los jesuitas. Al principio, varios delegados pidieron que la Asamblea aprobara el decreto de García Moreno que restauraba los privilegios de la orden en cuanto al derecho de tener propiedades y el permiso para enseñar y hacer trabajo misionero en el Oriente. Había más énfasis en los abusos posibles de los jesuitas que en sus posibles contribuciones al país. El diputado Tamariz preguntó: “¿Qué van a comer? ¿Dónde van a vivir?” (si, como querían los delegados Luis Albornoz y Borrero, les privaban el derecho de la propiedad). Aunque la mayoría de los delegados (incluyendo a Arteta) valoró las contribuciones de los jesuitas al sistema educativo y a los avances científicos, Luciano Moral de Guayaquil los caracterizó de “inútiles” y “despóticos” por los eventos recientes en Nueva Granada y por su historia colonial en el Paraguay.<sup>38</sup> Pero las palabras de Moral fueron rechazadas y el decreto de García Moreno se aprobó, aunque serían varios años antes de que él y el Jefe de la Orden finalizaran los detalles del contrato.

De todas las discusiones de la asamblea, tal vez la más interesante fue aquella sobre la exclusividad del catolicismo, una provisión tradicional que formaba parte de las constituciones anteriores. Era de esperar que tal provisión estuviera incorporada sin debate en la Constitución de 1861. Pero, sor-

---

36. “Oraciones de Miguel Albornoz, Cueva, Cuesta, Juan Antonio Hidalgo y Salvador”, en *ídem*, pp. 415-423.

37. “García Moreno a Roberto de Ascásubi, 6 de octubre, 1852”, en BEAEP, rollo 33; Wilfrido Loor, *Los Jesuitas en el Ecuador: su ingreso y expulsión, 1850-1852*, Quito, La Prensa Católica, 1959.

38. “Oraciones de Tamariz, Luis Albornoz, Borrero, Luciano Moral y Arteta”, en *ídem*, pp. 135-149.

presivamente, uno de los delegados habló en favor de suprimir la provisión. Al proteger su argumento con repetidas proclamaciones acerca de su fe, Luis Albornoz mantuvo que no era papel del Estado el garantizar una religión en particular, y dijo que cualquier Estado que pusiera la religión en su constitución sería un Estado tiránico. No obstante, los otros delegados, aun los liberales, no veían ningún problema en la exclusividad de la fe católica. En palabras del vicepresidente Cueva, “la gente necesita religión”.<sup>39</sup> No obstante, es interesante notar que se expresó la idea de la tolerancia religiosa en la Asamblea, probando otra vez que el tono del producto final era más moderado que conservador.

## CONCLUSIÓN

La Constitución de 1861 se centró fundamentalmente, como casi toda constitución, en temas políticos. Según Maiguashca, era un documento innovador porque abrió de manera significativa el sufragio y otorgó el poder regional a las provincias en vez de a los departamentos coloniales. Sin embargo, tengo algunos problemas con tres de las conclusiones de Maiguashca. En primer lugar, García Moreno no estaba en condiciones de demandar un gobierno centralizado en 1861. Aunque era el líder que ejercía más influencia sobre la coalición, aún no dominaba el gobierno del todo. Como muy buen político, había hecho muchos acuerdos con los líderes de Azuay y Loja durante la guerra civil, y los representantes de estas provincias trataron, con algo de éxito, de hacer cumplir al gobierno esos acuerdos durante la asamblea. En segundo lugar, el resultado final de la Constitución era un gobierno bastante más descentralizado que lo que nos describe Maiguashca, no tanto por el lenguaje del documento en sí como por la maquinaria reglamentaria que dio forma a la nueva administración. Como ejemplos tenemos el control regional de la educación y el control local de impuestos que fue inscrito en la Ley de Municipalidades tras un debate feroz. Finalmente, insisto en que las reformas electorales debilitaban mucho a las élites de Cuenca e impactaban aunque en escala menor a las de la Costa (donde los aliados de García Moreno, o sea los banqueros y cultivadores de cacao, ejercían todavía mucha influencia). Por eso los delegados de Cuenca se oponían a muchas de las decisiones políticas que prevalecían.<sup>40</sup> Al final de cuentas, la Constitución de 1861 no era ni el documento totalmente cen-

---

39. “Oraciones de Luis Albornoz, Camilo García, y Cueva”, en *idem*, pp. 133-135.

40. Juan Maiguashca, “The Electoral Reforms of 1861...”, pp. 109-111.

tralizado que hubiera querido García Moreno ni la carta federalista que los líderes regionales de Cuenca y Loja anhelaban. Tal vez ningún otro resultado era posible, ya que los delegados decidieron reescribir la Constitución anterior en vez de crear una totalmente nueva.

En fin, los delegados deliberaron las cuestiones fundamentales que definirían las décadas de 1860 y 1870, y tanto el lenguaje que usaron sobre las formas del gobierno como el acercamiento general a las cuestiones políticas eran moderados. La Constitución se declaró a favor de las libertades individuales, una meta central de los liberales decimonónicos, y prohibió la pena de muerte para los líderes de las revueltas fallidas, para disgusto de García Moreno. La opinión de éste reflejaba no solo su lucha por el poder sino también la idea (que compartía con muchos otros delegados en 1861) de que no había lugar para rebeliones armadas en la nueva era que había nacido. Los constituyentes favorecían los planes liberales del desarrollo que promovían el libre comercio. Intentaban recuperar los ingresos perdidos del tributo con un programa que estimularía las economías de zonas deprimidas por medio de la inversión, la construcción de carreteras y la inmigración europea. En cuanto a la cuestión central del papel de la Iglesia, los constituyentes se volvían más conservadores, y reafirmaron las creencias tradicionales sobre los diezmos, los fueros, los jesuitas y la exclusividad de la religión católica romana. Pero ninguna de estas posiciones fue adoptada sin debate, lo que destacó una vez más el carácter moderado de la Constitución de 1861.

Fecha de recepción: 24 abril 2009

Fecha de aceptación: 16 julio 2009



## BIBLIOGRAFÍA

### FUENTES PRIMARIAS

Archivo Nacional Histórico (ANH/Q), Sección Gobierno, Pichincha, 1861.

Banco Central del Ecuador, Fondo Jacinto Jijón y Caamaño (BCE/FJJC).

Biblioteca Ecuatoriana Aurelio Espinosa Pólit (BEAEP), "Correspondencia de Gabriel García Moreno."

### FUENTES SECUNDARIAS

Borja y Borja, Ramiro, *Las Constituciones del Ecuador*, Madrid, Cultura Hispánica, 1951.

- Diario de los trabajos de la Convención Nacional reunida en la capital de la república el año del 1861*, Quito, Imprenta del Gobierno, 1861.
- Henderson, Peter V. N., *Gabriel García Moreno and Conservative State Formation in the Andes*, Austin, University of Texas Press, 2008.
- Loor, Wilfrido, *Cartas de Gabriel García Moreno*, 4 vols., Quito, La Prensa Católica, 1956.
- \_\_\_\_\_, *Los Jesuitas en el Ecuador: su ingreso y expulsión, 1850-1852*, Quito, La Prensa Católica, 1959.
- \_\_\_\_\_, *La Victoria de Guayaquil*, Quito, La Prensa Católica, 1960.
- Maiguashca, Juan, "The Electoral Reforms of 1861 in Ecuador and the Rise of a New Political Order", en Eduardo Posada Carbó, edit., *Elections before Democracy: The History of Elections in Europe and Latin America*, London, University of London, 1996.
- Mecham, J. Lloyd, *Church and State in Latin America: A History of Politico Ecclesiastical Relations*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1966.
- Medina Castro, Manuel, "Proceso evolutivo del electorado nacional", en Enrique Ayala Mora, edit., *La historia del Ecuador; ensayos de interpretación*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1985.
- Quintero, Rafael, "El carácter de la estructura institucional de representación política en el Estado ecuatoriano del siglo XIX", en *Revista Ciencias Sociales*, vol. II, Nos. 7-8, 1978.
- Rodríguez, Linda Alexander, *The Search for Public Policy: Regional Politics and Government Finances in Ecuador, 1830-1940*, Berkeley, University of California Press, 1985.
- Sanders, James E., *Contentions Republicans: Popular Politics, Race, and Class in Nineteenth Century Colombia*, Durham, Duke University Press, 2004.
- Sinkin, Richard N., *The Mexican Reform, 1855-1876: A Study in Liberal Nation Building*, Austin, University of Texas Press, 1979.
- Spindler, Frank MacDonald, *Nineteenth Century Ecuador: An Historical Introduction*, Fairfax, V. A., George Mason University Press, 1987.
- Tobar Donoso, José, "Pedro José Arteta", en *Monografías históricas*, Quito, Editorial Ecuatoriana, 1937.
- Van Aken, Mark, "The Lingering Death of Indian Tribute in Ecuador, 1857", en *Hispanic American Historical Review*, vol. 61, No. 3, agosto 1981.
- \_\_\_\_\_, *King of the Night: Juan José Flores and Ecuador*, Berkeley, University of California Press, 1989.
- Villacrés Moscoso, Jorge W., *Historia diplomática de la república del Ecuador*, 3 tomos, Guayaquil, Imprenta de la Universidad de Guayaquil, 1972.
- Williams, Derek, "Assembling the 'Empire of Morality': State Building Strategies in Catholic Ecuador", en *Journal of Historical Sociology*, vol. 14, No. 2, junio 2001.
- \_\_\_\_\_, "Popular Liberalism and Indian Servitude: The Making and Unmaking of Ecuador's Anti-Landlord State, 1845-1868", en *Hispanic American Historical Review*, vol. 83, No. 4, noviembre 2003.