

# Las reformas en Quito. La redistribución del poder y la consolidación de la jurisdicción municipal (1765–1809)

*por Federica Morelli*

**Abstract.** – This essay concerns the political effects produced by Bourbon reforms in the district of Quito. These measures gave rise to a great political-institutional conflict, leading to a redefinition of the relationship between central and local authorities. Following the implementation of the early fiscal measures and the rebellion of 1765, the redefinition of this relationship produced to relevant political facts: the failure of the Intendant system and a stronger control on the territory by the local élite. What really happened was the success of the Crown's financial program, with an increase of fiscal incomes, in exchange for a partial abdication of state functions in favour of the local aristocracy. These functions concerned the jurisdictional power, especially the first instance one. The exercise of this power causes a great imbalance in strength relationship, because the social conflicts often concerned the capability of the élite to control the land and indian labour.

El propósito central de este artículo es el análisis de las consecuencias producidas por las reformas borbónicas en el área del corregimiento de Quito. Estas desencadenaron, en todo el imperio hispánico, un profundo conflicto político-institucional, que causará una redefinición de la relación entre las instancias del gobierno central y las formas de distribución periférica del poder. Uno de los objetivos cruciales del proyecto borbónico fue la centralización de la soberanía: es decir la sustitución de la antigua concepción federal del imperio – de la cual habían sido intérpretes los Habsburgos con una concepción más moderna, típica de la época de la ilustración, que trataba de minimizar los derechos y los privilegios de los reinos y favorecer la soberanía de la corona. Esta transformación provocó fuerte oposición, especialmente

por parte de aquellos cuerpos que habían fundamentado su poder en la estructura autonomista y pluralista del *ancien régime* hispanoamericano.

Esta investigación se propone ofrecer una contribución ulterior al esfuerzo realizado por la historiografía reciente para comprender más a fondo los procesos que las reformas destacaron en las sociedades hispanoamericanas.<sup>1</sup> Los resultados obtenidos por estas investigaciones han demostrado una realidad extremadamente diferenciada y resulta todavía difícil para los historiadores proponer una evaluación global. Las opiniones de la historiografía sobre el impacto de estas reformas son muy contradictorias: algunos piensan que tuvieron un impacto limitado, mientras otros creen que contribuyeron a desarticular el vínculo entre la metrópoli y los territorios americanos, preparando el proceso de emancipación. En términos generales se puede afirmar que la experiencia reformadora logró imponer sólo muy parcialmente la nueva concepción de la soberanía monista del absolutismo europeo. Pero con dos advertencias especiales. Por un lado, no se puede entender el fracaso como un simple regreso al *status quo ante*, porque los dos agentes – la voluntad reformadora del centro y la oposición de la periferia – crearon situaciones nuevas, así como nuevos procesos, que trastornaron notablemente los equilibrios preexistentes. Por otro lado, no se puede reducir la cuestión a los términos de centralización/descentralización, porque, en un período de profundas mutaciones, hay una constante interdependencia, una continua interacción entre el gobierno central y los poderes periféricos. A nivel local, la autoridad estatal es mediada constantemente por grupos sociales específicos, que cumplen la función de representantes en cambio de algún provecho, concretizado en la posibilidad de obtener prestigio, en el goce de algunos elementos de dominio o en la apropiación de cuotas de la riqueza social.

---

<sup>1</sup> Hasta hoy en día, el mejor esfuerzo historiográfico para evaluar los resultados de las reformas, ha sido el análisis de los procesos provocados por éstas en cada una de las áreas del imperio. Las contribuciones más interesantes sobre este tema son las de Horst Pietschmann, "Protoliberalismo, reformas borbónicas y revolución: la Nueva España en el último tercio del siglo XVIII": Josefina Zoraida Vázquez (ed.), *Interpretación del siglo XVIII mexicano. El impacto de las reformas borbónicas* (México 1992), pp. 27 ss.; John Fisher, Allan J. Kuethe y Anthony McFarlane (ed.), *Reform and Insurrection in Bourbon Peru and New Granada* (London 1990); John Fisher, *Gobierno y Sociedad en el Perú colonial: el régimen de las Intendencias: 1784–1814* (Lima 1981); John Leddy Phelan, *El pueblo y el Rey. La Revolución comunera en Colombia, 1781* (Bogotá 1980); John Lynch, *Spanish colonial administration, 1782–1810: the Intendant system in the Viceroyalty of the Rio de la Plata* (London 1958).

1. El nuevo concepto de soberanía chocaba con otra institución clave de los sistemas de antiguo régimen: el contrato sobre la fiscalidad, que desde hacía dos siglos caracterizaba la relación entre el soberano y los súbditos americanos. Este preveía que la autoridad a la que se otorgaba la contribución fiscal tenía el deber de respetar las leyes consuetudinarias de la sociedad. La lealtad de un territorio al soberano y la fidelidad de éste a su "constitución" estaban estrechamente ligadas. El intento borbónico de aumentar los ingresos fiscales disolviendo este vínculo, es decir sin respetar los derechos y los privilegios de los reinos, desencadenó fuertes oposiciones, provocando en principio una crisis entre centro y periferia, y, en un segundo momento, una redefinición de la relación contractual sobre la fiscalidad que los Borbones habían tratado de abolir en vano.

En torno a la cuestión de la fiscalidad se había desarrollado en América, durante los siglos XVI y XVII, un verdadero modelo de soberanía compartida: la soberanía se encontraba en el reino por tradición y en el monarca por derecho divino. Un pacto de recíproca fidelidad ataba el monarca al reino: el rey otorgaba derechos y privilegios a los cuerpos del reino en cambio de dinero. Pero mientras en Europa asambleas, dietas y cortes tenían tradicionalmente el derecho de representar periódicamente el *regnum* delante del *rex*, el monarca había siempre negado a los territorios americanos la concesión de asambleas representativas. La relación contractual sobre la fiscalidad se desarrolló entonces según otros mecanismos. Los criollos aceptaron el poder fiscal de la corona en cambio de una autonomía que, gracias a la *vénalité des offices*, progresivamente se institucionalizó, hasta formar una especie de autogobierno criollo. La posibilidad de acceder legalmente a los cargos judiciales permitió a las élites articular la riqueza, el prestigio y el honor con una jurisdicción formal y legítima sobre el territorio.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Al principio del siglo XVII un jurista francés, Loyseau, afirma acerca del tema de la venta de los oficios: "... l'office a les caractères d'un bien patrimonial, d'une propriété privée. [...] Un caractère essentiel est donc la confusion de la puissance publique et de la propriété privée", en Roland Mousnier, *La vénalité des offices sous Henri IV et Louis XIII* (Paris 1971). La venta de los cargos se volvió un mecanismo de cambio entre el rey y las élites y permitió su integración en el aparato público colonial. Contrariamente a los *anciens régimes* europeos, en el hispanoamericano el poder de las clases criollas frente a la Corona no fue garantizado por una representación de tipo cameral, sino por una representación burocrático-patrimonial, en el sentido que intereses particulares de grupo lograron tener legitimidad política gracias al monopolio ejercido sobre los cargos

La base contractualista del régimen fiscal entra en crisis en Quito con la introducción de las primeras reformas en la segunda mitad del siglo XVIII. Estas provocaron una de las más importantes rebeliones antifiscales de este período, conocida como la “rebelión de los barrios”.<sup>3</sup> La causa de la insurrección fue el intento del virrey de Santa Fé, Pedro Messía de la Cerda, de reformar la administración fiscal de Quito. La Audiencia se encontraba, desde 1739, bajo la jurisdicción del Nuevo Reino de Granada, y constituía para ésta la principal fuente de financiamiento para los puertos septentrionales, amenazados por la proximidad de las colonias inglesas y holandesas establecidas en las islas antillanas de Jamaica y Curaçao. Los funcionarios españoles se dieron cuenta que muchos ingresos procedentes de la Audiencia de Quito eran sustraídos a la corona por los colectores de impuestos. El cobro se organizaba a través de una serie de arriendos: los terratenientes, los obrajeros y los comerciantes se hacían garantes del cobro de los impuestos adelantando al estado el producto previsto y reteniendo cuotas variables, pero considerables, a título de interés y de indemnización de los gastos. El virrey decidió entonces sustraer al control de la élite local dos de los más importantes ramos de la administración fiscal de la capital – aguardiente y alcabalas – y someterlos al control directo de los funcionarios españoles.

Las nuevas medidas fiscales y especialmente los métodos para efectuarlas, representaban una grave amenaza al autonomismo tradicional de los grupos locales. Su realización constituía un verdadero desafío al derecho de negociación y consultación, considerado consuetudinario

---

públicos. Por lo que concierne la difusión de la venta de los oficios en Quito, véase Tamar Herzog, *La administración como un fenómeno social: la justicia penal de la ciudad de Quito (1650–1750)* (Madrid 1995).

<sup>3</sup> La historiografía no se ha ocupado mucho de la rebelión quiteña de 1765. El primer autor que la trató fue en 1789 el jesuita Juan de Velasco en su obra *Historia del reino de Quito* (Quito 1789); en el siglo XIX, el tema fue nuevamente tratado por el gran historiador ecuatoriano Federico González Suárez en su obra *Historia General de la República del Ecuador* (Quito 1894–1895), y más recientemente por Carlos de la Torre Reyes en su libro *La revolución de Quito del 10 de Agosto de 1809* (Quito 1961). Estas obras, como la mayor parte de la historiografía ecuatoriana, consideran esta insurrección un movimiento precursor de la Independencia. Contribuciones más recientes han evidenciado, al contrario, la verdadera naturaleza de este movimiento – es decir una verdadera rebelión anti-fiscal de *ancien régime* –, como la de Anthony McFarlane, “The rebellion of the Barrios”: J. Fisher, A. J. Kuethe y A. McFarlane (eds.), *Reform and Insurrección*, pp. 197–254; la de Kenneth Andrien, “Economic Crisis, Taxes and Quito Insurrection of 1765”: *Past and Present*, 129 (1990), pp. 104–131.

por la sociedad. Los grupos locales reclamaban el derecho de participar en el gobierno, modificando, según las prácticas y las necesidades locales, las proposiciones legislativas procedentes del centro. La creencia que las leyes injustas no podían ser válidas y que la comunidad entera tenía el derecho de aprobar la introducción de nuevos impuestos estaba profundamente arraigada en la mentalidad hispanoamericana. En resumen, con la rebelión “de los barrios”, se denuncia la ruptura de la antigua relación contractual entre el soberano y la sociedad, según la cual la lealtad y la fidelidad al primero estaba estrechamente vinculada al respeto de las leyes consuetudinarias de la segunda.<sup>4</sup>

2. La crisis de la relación contractualista sobre la fiscalidad adquirió en Quito rasgos particulares, por la grave crisis económica que la región estaba atravesando. El siglo XVIII marca en efecto una grande transformación en el modelo de desarrollo económico de las regiones andinas. Se asiste a la progresiva desestructuración regional y a la pérdida de la autosuficiencia económica lograda por las áreas andinas en los siglos anteriores.<sup>5</sup> Dos son los factores a la raíz de este proceso:

---

<sup>4</sup> El derecho a interpretar las leyes y a modificarlas según las circunstancias no se inventó en América: pertenecía al derecho castellano de origen medieval, proveniente por tanto de un sistema constitucional reconocido por la Corona misma. El famoso principio “se acata pero no se cumple”, practicado a menudo por los funcionarios de alto y bajo rango, pertenece a estas prácticas y hace referencia a la típica relación contractual de *ancien régime*. Es decir, los funcionarios tenían el derecho de suspender la aplicación de un decreto real si lo juzgaban en contraste con la justicia local. Pero, como ha evidenciado Antonio Annino en un artículo intitulado “I paradossi occulti del V centenario. Note gerbiane per una *verfassung* ispanoamericana”: *Quaderni Storici*, 81 (Bologna 1992), pp. 937–938, y contrariamente a lo que sostiene la historiografía, este principio no fue inventado en América para corromper las prácticas de justicia. Pertenecía al derecho castellano desde por lo menos dos siglos antes de 1492 y procedía del derecho vasco. Se había reformulado en Castilla en el siglo XVI, como consecuencia de la crisis de sus Cortes, dando origen a una doctrina contractual particular sobre los límites del poder monárquico.

<sup>5</sup> En los dos siglos anteriores el sector minero constituyó el único ramo que vinculaba los territorios americanos al mercado mundial; por ello, las necesidades de producción y de consumo en el interior llevaron a la división y especialización regional del trabajo, creando espacios económicamente autosuficientes. Al interior de este cuadro, la Audiencia de Quito había desarrollado un modelo económico que se fundaba en la exportación de tejidos en la zona de Potosí, de la cual en cambio recibía metales preciosos que servían para la producción de circulante y para el desarrollo general del territorio. Sobre el modelo de desarrollo económico de la región andina, y en particular de la Audiencia de Quito en el siglo XVIII, véase: Carlos Sempat Assadourian, *El sistema de la economía colonial. Mercado interno, regiones y espacio económico* (Lima 1981); John Fisher, *Minas y mineros en el Perú colonial, 1776–1824* (Lima 1977); Robson Tyrer, *Historia demográfica y económica de la Audiencia de Quito: población indígena e industria textil*,

el estancamiento de la industria minera de Potosí y la nueva política de los Borbones. Así como el auge de la plata de Potosí había favorecido la integración y el desarrollo de las regiones agrícolas y artesanales del área andina, su crisis produce el efecto contrario: un movimiento de desarticulación de los espacios económicos, un proceso de ruralización de las ciudades, una fuerte disminución de los precios de los bienes del mercado interior. La caída del centro minero peruano causó una drástica reducción en la demanda de los tejidos de la sierra ecuatoriana, que, junto al fuerte descenso demográfico, provocado por las catastróficas epidemias del final del XVII, empujó la región a una profunda crisis.<sup>6</sup>

En relación al segundo factor – es decir las reformas de los Borbones –, la nueva orientación de las relaciones entre la metropatía y los territorios americanos convirtió éstos en un mercado para la venta de productos europeos y en productores de materias primas – no sólo minera para el mercado internacional. La nueva política favoreció así la zona costera de la Audiencia de Quito que producía esencialmente productos agrícolas para la exportación (cacao y tabaco), en perjuicio de la sierra, donde el mercado de tejidos tenía que competir con los productos europeos. Estos afluyeron en mayor número en el área andina, en primer lugar por la abertura de nuevas rutas comerciales – como la del Cabo de Hornos –, y en segundo lugar como consecuencia de la liberalización del comercio.<sup>7</sup>

---

1600–1800 (Quito 1988); Andrés Guerrero, “Los obrajes en la Real Audiencia de Quito en el siglo XVII y su relación con el estado colonial”: *Revista de Ciencias Sociales*, 2 (Quito 1977).

<sup>6</sup> Sobre la crisis demográfica que golpeó la Audiencia al final del siglo XVII, véase: Martin Minchom, *The People of Quito, 1690–1810* (Oxford 1994); Suzanne A. Alchon, *Native Society and Disease in Colonial Ecuador* (Cambridge 1991); Robson Tyrer, *Historia demográfica y económica*; Rosemary D.F. Bromley, “Disaster and Population Change in Central Highland Ecuador, 1778–1825”: David J. Robinson (ed.), *Social Fabric and Spatial Structure in Colonial Latin America* (Ann Arbor 1979), pp. 85–116.

<sup>7</sup> La transformación del modelo económico de la región andina, provocada por las reformas económicas de los Borbones, ha sido tratada por John Fisher, “The Effects of Comercio Libre on the Economies of New Granada and Peru: a Comparison”: J. Fisher, A. J. Kuethe y A. McFarlane (eds.), *Reform and Insurrection*, pp. 147–163, el cual muestra que la liberalización del comercio favoreció las zonas agrícolas de la costa y las mineras y que, al contrario, hubo efectos negativos sobre la producción manufacturera de las regiones interiores; pero éstas, a causa de otros factores – catástrofes naturales, contracción demográfica y contrabando –, habían empezado su decadencia antes de la introducción del decreto de “comercio libre”. Sobre la decadencia económica de la región andina de la Audiencia de Quito, véase: Carlos Marchán Romero, “Economía y sociedad durante el siglo XVIII”: *Cultura*, 24 (Quito 1986), pp. 55–76; Nick D. Mills y Gonzalo Ortíz, “Economía y sociedad en el Ecuador poscolonial, 1759–1859”: *Cultura*, 9 (Quito

La introducción, desde el principio del siglo, del comercio extranjero a través del estrecho de Hornos tuvo consecuencias relevantes para Quito, no sólo por la competencia de los tejidos europeos, sino sobre todo por el alejamiento de las principales rutas comerciales que se desplazaron hacia el sur. El problema se agudizó con la supresión de la feria de Portobelo en 1737 y del antiguo sistema de las flotas en 1740, con el cual Panamá cesó de hacer la función de puerta sudamericana para Europa, y consiguientemente el tráfico comercial entre este país, Perú y Chile – que anteriormente pasaba por Quito – decayó drásticamente. De esta forma la Audiencia resultó todavía más aislada y menos importante en el espacio económico sudamericano.<sup>8</sup> La reducción de la producción textil también comprometió el crecimiento del sector agrícola, porque su desarrollo dependía de la entrada de mercancía-moneda al interior de la Audiencia. La escasez de circulante provocó a su vez una disminución de la demanda de lana y de bienes alimenticios producidos en las haciendas de la región. Todo esto creó una profunda transformación en la actividad productiva de la sierra ecuatoriana: el sector textil progresivamente perdió el papel de principal fuente de acumulación de riqueza, subordinándose al sector agrícola y pasando a formar parte del grande sistema hacienda-obraje.<sup>9</sup>

No obstante los historiadores no se encuentran de acuerdo sobre la entidad exacta de la crisis, es cierto que durante el siglo XVIII la Audiencia atravesó un período difícil desde el punto de vista económico, agravado en la segunda mitad del siglo por la introducción de nuevas medidas fiscales. Es obvio que la recaudación y el cobro de los impuestos estaban vinculados indisolublemente a una economía de cambio y que el producto en sí no era apto para el pago, sino que tenía que transformarse en dinero. De ahí nacieron todas las dificultades que tuvieron que enfrentar las regiones, como la de Quito, en las cuales dominaba una economía de subsistencia y que se encontraban lejos

---

1980), pp. 71–152. Sobre el desarrollo económico del área costera del Ecuador, véase Michael T. Hamerly, *Historia social y económica de la antigua provincia de Guayaquil, 1763–1842* (Guayaquil 1983).

<sup>8</sup> Demetrio Ramos Pérez, *Entre el Plata y Bogotá. Cuatro claves de la emancipación ecuatoriana* (Madrid 1978), pp. 107–109.

<sup>9</sup> Ese sistema permitió la sobrevivencia de los talleres textiles aún en ausencia de capital. Los talleres que se encontraban al interior de las grandes propiedades podían contar, para su producción, sobre las materias primas del latifundio (lana y productos agrícolas para pagar la mano de obra indígena), sin necesidad de comprarlas o de pagar los salarios en dinero.

de las rutas comerciales principales. Estas regiones padecieron más que las otras las consecuencias de la carga fiscal: el dinero enviado a los gobiernos centrales no se volvía a invertir en las provincias periféricas, sino lentamente y de manera muy parcial.<sup>10</sup> La insuficiente adecuación del sistema fiscal a la realidad económica tuvo varias consecuencias. Una primera serie tuvo repercusiones sobre la economía: la multiplicación de impuestos y aduanas paralizaba el comercio, reduciendo los recursos de los cuales se quería sacar ventaja, como denuncia el propio cabildo de Quito.<sup>11</sup> Una segunda serie concernió las reacciones violentas de los contribuyentes, reacciones que varían de las protestas verbales a los desórdenes e insurrecciones, como la de 1765. Como ha evidenciado el estudio de Segundo Moreno Yáñez durante la segunda mitad del siglo estallaron numerosas rebeliones indígenas.<sup>12</sup> La mayoría de éstas estuvo relacionada a las reformas: la introducción de nuevos y mayores impuestos (alcabalas); el intento de los funcionarios de censar la población, que a menudo fue interpretado como un medio para imponer ulteriores impuestos.<sup>13</sup> Estas reacciones a la imposición fueron tan importantes en los *anciens régimes*, que el problema de como enfrentarlas representó una de las preocupaciones permanentes de los soberanos y de sus ministros, provocando una respuesta por parte del estado.<sup>14</sup> Había dos tipos de soluciones políticas: exacerbar la coherción

<sup>10</sup> Sobre las consecuencias fiscales de la expansión del aparato estatal, son fundamentales las obras de Gabriel Ardant, *Histoire de l'impôt* (Paris 1971); "Financial Policy and Economic Infrastructure of Modern States and Nations": Charles Tilly (ed.), *The Formation of National States in Western Europe* (Princeton 1975), pp. 153–226.

<sup>11</sup> Archivo Histórico Municipal de Quito, "Estado de pobreza de la provincia de Quito": *Cartas e informes del cabildo al Virrey de Santa Fé, 1765–1787*, fols. 63–69.

<sup>12</sup> Segundo Moreno Yáñez, *Subelevaciones indígenas en la Audiencia de Quito desde comienzo del siglo XVIII hasta finales de la colonia* (Bonn 1976).

<sup>13</sup> En un informe a Gálvez el presidente Diguja dice que la violenta insurrección estallada al final de 1776 en la provincia de Otavalo había sido provocada porque "los indios creyeron que la numeración y padroncillo de indios de todas edades que ordenó el Señor Obispo se hiciera en Noviembre de 1776 era para reducir a esclavitud a sus hijos marcándoles señales con hierro y llevándoles a trabajar en las aduanas recientemente establecidas", Archivo Histórico Nacional de Quito, Fondo Especial, caja 40, lib. 108, doc. 3855, n. 61, fols. 123–126.

<sup>14</sup> Numerosos estudios tratan el tema de las rebeliones andinas de la segunda mitad del XVIII, y en particular su relación más o menos directa con las reformas fiscales de los Borbones, que, en cierto modo, las hacen parecidas a algunas insurrecciones antifiscales europeas de *ancien régime*. Véase por ejemplo: R. E. Mond, "Indian Rebellion and Bourbon Reform in New Granada: Riots in Pasto, 1780–1800": *Hispanic American Historical Review*, 73 (1993), pp. 99–124; Anthony McFarlane, "Civil Disorders and Popular Protests in Late Colonial New Granada": *Historical American Hispanic Review*,

o formar consenso. En Quito, después de la drámatica insurrección de 1765, se trató de recurrir a las dos soluciones, reintroduciendo por un lado aquellas medidas fiscales suspendidas durante la revolución; por el otro intentando realizar un pacto con la élite criolla, que había demostrado su capacidad de ejercer importantes formas de dominio y de control sobre la sociedad.<sup>15</sup>

3. A pesar de que la historiografía que se ocupa del reformismo borbónico en Quito no lo haya evidenciado de manera adecuada, la línea de colaboración entre la oligarquía quiteña y los funcionarios españoles emergió claramente en los años que siguieron a la insurrección “de los barrios”, sea bajo la presidencia del coronel Diguja (1766–1778), que bajo la de León y Pizarro (1778–1784).<sup>16</sup> Con el reformismo no sólo se impusieron nuevas medidas fiscales, sino se introdujo otro cambio importante: la imposición de nuevos funcionarios, provenientes directamente de España y ajenos a las lógicas corporativas locales. Con la abolición de la venalidad de los cargos – para los más elevados de

---

64 (1984), pp. 17–54; Alberto Flores Galindo, “La revolución tupamarista y los pueblos andinos (una crítica y un proyecto)”: *Allpanchis*, 14 (Cusco 1981); John Leddy Phelan, *El pueblo y el Rey*. Se trata, en la mayoría de los casos, de típicas insurrecciones de *ancien régime*, caracterizadas por el llamado “Viva el rey, muera el malgobierno”; son pluriclasistas y fueron desencadenadas por la cuestión fiscal, es decir por la idea que los impuestos no negociados en sede local constituían un acto de despotismo. Sobre los movimientos de protesta en Europa durante el *ancien régime*, véase los intentos de estudio general de Yves-Marie Bercé, *Révoltes et révolutions dans l'Europe moderne, XVIIe-XVIIIe siècle* (Paris 1980) y de Pérez Zagorin, *Revueltas y revoluciones en la Edad Moderna* (Madrid 1985–86), 2 vol.

<sup>15</sup> En las sociedades del Antiguo Régimen, la rebelión era un fenómeno que hacía parte del patrimonio cultural de un pueblo; para las autoridades, pertenecía al orden de los comportamientos consentidos de alguna forma. Esto significa que también los gobernantes respondían a la protesta según un esquema acostumbrado, que generalmente mezclaba una moderada, más no blanda, represión, con un reconocimiento total o parcial de las reivindicaciones. En los documentos que tratan las insurrecciones se nota inmediatamente por ambas partes, la conciencia que el rey y sus representantes podían hacer poco o nada. El rey estaba lejos, al otro lado del océano, y sus representantes disponían de una fuerza muy inferior a la intensidad de los conflictos. Lo que explica la facilidad con que los contenciosos se arreglaban gracias a concesiones en grado de asegurar la tranquilidad.

<sup>16</sup> El tema de las reformas borbónicas en Quito – con exclusión del aspecto económico – no se ha estudiado mucho. Hay todavía aspectos poco investigados, y, de manera particular, la cuestión político-institucional. Sólo dos investigaciones han tratado este aspecto: Rosemarie Téran, *Los proyectos del Imperio borbónico en la Real Audiencia de Quito* (Quito 1988); D. A. Washburn, *The Bourbon Reforms: a social and economic history of the Audiencia of Quito, 1760–1810* (Austin 1984). Sin embargo ninguna de las dos pone en evidencia la continua interacción entre los representantes del gobierno central y los poderes locales.

la administración —, la élite se ve progresivamente excluida de los cargos de relevancia creciente, y por tanto de los privilegios conexos a éstos. En Europa la idea de reorientar masivamente las expectativas de las élites aristocráticas y/o emergentes hacia los cargos públicos se combinó con una redefinición de la misma idea de “nobleza”: se modificó la idea tradicional según la cual sólo los patricios locales podían manipular los criterios de acceso al estatus de noble. El reformismo absolutista del XVIII introdujo el principio que la nobleza era un título de mérito además que de nacimiento, otorgado por la corona, que entonces pasó a ser, más que en el pasado, la legítima titular de los requisitos. Esta idea legitimó las expectativas de las nuevas clases emergentes que querían pertenecer a la aristocracia, y que consideraron la corona garante de tales expectativas. La legitimidad del centralismo absolutista estaba entonces vinculada a una reorientación de las expectativas de las élites hacia la carrera pública.<sup>17</sup> Mientras que en Europa acaecía, gracias al reformismo absolutista, esta reorientación de las élites hacia la carrera pública y una mayor identificación entre las élites y el poder central, en la América hispánica las reformas borbónicas se planearon contra este tipo de expectativa. No se trataba de atraer sino de alejar a los criollos de los cargos superiores: los criterios no eran de mérito sino de nacimiento, dado que todos los cargos, excluidos aquellos inferiores (del cabildo), se confiaron a funcionarios provenientes directamente de España. Se delineó entonces una fractura entre estado y territorio, porque el estado, el aparato administrativo central se quedó en manos de los españoles; en cambio los criollos adoptaron una estrategia que tendía a reforzar su control político y social sobre las instituciones territoriales: los municipios y las milicias. No se trata sólo de una contraposición entre centralización y descentralización, sino también del nacimiento de un conflicto en la redistribución de los recursos. El excedente recolectado por la nueva administración fiscal consentía de hecho la posibilidad de destinar cuotas considerables a los nuevos funcionarios del rey. Estableciendo una nueva burocracia, el estado crea otra jerarquía que, de manera potencialmente conflictual, se pone al lado de las preexistentes. El

---

<sup>17</sup> En algunos casos, como en el prusiano, este modelo de desarrollo político, fundado en la identificación entre las élites aristocráticas y el estado, tuvo un éxito notable. Sobre las consecuencias del refuerzo del poder central, la formación de la burocracia y sus implicaciones sociales, véase: A. Musi (ed.), *Stato e pubblica amministrazione nell'ancien régime* (Napoli 1979); Otto Hintze, *Staat und Verfassung* (Göttingen 1962).

estado tiene entonces la función de factor desencadenante y catalizador de la contienda política local.<sup>18</sup>

El desapego a las redes locales de lealtad obligó a los nuevos funcionarios a aliarse con una parte de la élite. Progresivamente, y de manera especial después de la rebelión “de los barrios”, éstos se dieron cuenta que no estaban en condición de imponer su voluntad política sin moldear alianzas sociales sólidas.<sup>19</sup> ¿De qué forma se concretiza este “pacto”, esta colaboración entre el presidente y una parte de la élite? Se introdujeron las nuevas medidas fiscales, a cambio de ofrecer a los criollos la posibilidad ofrecida de reforzar el propio dominio sobre los cargos locales. Los criollos, excluidos de los cargos más altos de la burocracia, trataron de fortalecer su control sobre los cargos locales, en primer lugar aquellos municipales.<sup>20</sup>

Esta colaboración se mantuvo y se hizo más evidente bajo la presidencia de León y Pizarro, nombrado por Gálvez visitador general y encargado de introducir las nuevas medidas fiscales y administrativas, previstas por la segunda etapa del proyecto borbónico. Esta preveía cambi radicales en la estructura administrativa de las sociedades americanas, no sólo desde el punto de vista fiscal, sino también, y especialmente, del político-institucional con la introducción del sistema de las intendencias. Se trataba de una institución de origen francés, creada en la primera mitad del siglo XVII para mejorar la eficiencia de la administración local y, al mismo tiempo, ampliar los poderes del gobierno central.<sup>21</sup> Las intendencias habrían tenido que institucionalizar

---

<sup>18</sup> La perspectiva abierta por la creación de un nuevo aparato de funcionarios explica en parte la línea adoptada por la audiencia en la primera fase de oposición a las reformas, durante la insurrección de 1765, cuando decidió aliarse con la élite local y aislar políticamente el nuevo funcionario – Díaz de Herrera – enviado desde Santa Fé para aplicar las nuevas medidas fiscales.

<sup>19</sup> La oposición del nuevo presidente, el coronel Diguja, a la decisión del virrey de condenar todos los partidarios de la insurrección, y la adopción de una actitud más cauta y suave, corresponde a esta táctica política.

<sup>20</sup> Durante este período, y a pesar de las prohibiciones, numerosos cargos municipales fueron objeto de reelección o fueron ocupados casi exclusivamente por los miembros de una misma familia. Un análisis interesante sobre el cabildo de Quito y los mecanismos de reproducción de la élite es la investigación de María Elena Porras, *La élite quiteña en el cabildo*, Tesis de Maestría, FLACSO (Quito 1987).

<sup>21</sup> En realidad la función originaria de esta institución fue de carácter esencialmente militar: el intendente tenía que organizar el ejército en una cierta zona del país. Sucesivamente el crecimiento de las fuerzas armadas y el papel decisivo de las guerras europeas para la definición del espacio político de los estados absolutistas entre el XVII y XVIII, transformó las intendencias en el polo de articulación no sólo militar sino también burocrático-civil de los estados modernos.

un espacio político intermedio entre el centro y la periferia del sistema colonial, es decir entre el monarca y sus ministros y las antiguas alcaldías y corregimientos, haciendo más fácil la verticalización y la centralización del poder.<sup>22</sup>

En 1783 fue enviada a León y Pizarro una copia de las *Ordenanzas de Intendentes de Buenos Aires* con la orden de utilizar el modelo para la delimitación de los nuevos distritos administrativos en el territorio de la Audiencia. Se redactaron tres proyectos, pero ninguno fue concretamente realizado.<sup>23</sup> No obstante las resistencias y la oposición de varios sectores de la sociedad al proyecto de intendencias, la distancia entre la concepción originaria del modelo de Gálvez y lo efectivamente aplicado dependió también de la voluntad de autonomía de la Audiencia ante el virrey de Santa Fé. El éxito obtenido por la introducción de las nuevas medidas fiscales animó León y Pizarro a pensar en la posibilidad de crear una unidad administrativa independiente en campo fiscal; quería crear una superintendencia subdelegada con sede en Quito, subordinada al virrey de Santa Fé sólo en cuanto al campo militar.<sup>24</sup> El proyecto elaborado por León y Pizarro respondía al objetivo de transformar la Audiencia en un área administrativa eficiente, independiente de Santa Fé y sujeta al control directo de la corona.<sup>25</sup> La creación de un nuevo cargo, el administrador, en sustitución de los subdelegados revistos en el proyecto original de Gálvez como subalternos directos de los intendentes parecía tener el mismo objetivo: hacer más eficiente la administración fiscal para lograr una autonomía más amplia de Santa Fé. Las atribuciones de este funcionario estaban limitadas a uno de los cuatros ramos de la

<sup>22</sup> El proyecto de las intendencias tuvo, en el contexto del imperio americano, resultados muy parciales de territorio a territorio. Véase al respecto, Horst Pietschmann, *Die Einführung des Intendantensystems in Neu-Spanien im Rahmen der allgemeinen Verwaltungsreformen der Spanischen Monarchie im 18 Jahrhundert* (Colonia 1972), y David Brading, *Mineros y comerciantes en el México borbónico* (México 1975), primera parte; en Perú, véase John Fisher, *Gobierno y Sociedad*, y John Preston Moore, *The Cebildo in Peru under the Bourbon*, (Durham 1986); para la Nueva Granada véase John Leddy Phelan, *El pueblo y el rey*, pp. 278–279; para el virreino de Río de la Plata, véase John Lynch, *Spanish colonial administration*, pp. 226–227; para Chile, véase Jacques A. Barbier, *Reform and Politics in Bourbon Chile, 1755–1796* (Ottawa 1980); para América Central, véase Guevara Samayoa y Humberto Héctor, *Implantación del Régimen de Intendencias en el Reino de Guatemala* (Ciudad del Guatemala 1960).

<sup>23</sup> D. A. Washburn, *The Bourbon Reforms*, pp. 117–118.

<sup>24</sup> R. Terán, *Los proyectos*, pp. 65–66.

<sup>25</sup> “Plan del nuevo establecimiento de una intendencia general de Real Hacienda en Quito y cajas reales de su distrito”, AGI, Quito, leg. 241.

Real Hacienda (tributo, alcabalas, aguardiente y tabaco); por tanto en cada distrito, se nominaba un administrador por cada ramo. Sin embargo sus poderes estaban limitados a la administración del ramo que le había sido otorgado y no tenían la jurisdicción en las “cuatro causas”, atribuida en cambio a los subdelegados por las Ordenanzas de Intendentes de 1782 y de 1786. Se trata de la creación de una nueva figura, completamente inédita en el panorama del reformismo colonial del siglo XVIII, que tendrá relevantes implicaciones en campo jurisdiccional. De hecho, tiene lugar una escisión de las cuatro causas, y de modo particular una separación entre la parte fiscal y la político-administrativa del programa. Con la abolición del corregimiento de Quito, decretada en el septiembre de 1781, las funciones jurisdiccionales, anteriormente atribuidas al corregidor, fueron sustraídas progresivamente a los funcionarios españoles en favor de los poderes locales. Los nuevos órganos administrativos no lograron por tanto abolir la antigua jurisdicción del cabildo de Quito, que seguirá manteniendo los propios jueces y llegará a aumentar sus prerrogativas jurisdiccionales sobre el territorio rural.

Los temores engendrados por la posibilidad de coaliciones entre los diversos sectores de la sociedad, dirigidas contra el sistema fiscal, obligó a los funcionarios borbónicos a buscar el apoyo de una parte de la élite quiteña, redefiniendo la relación contractual sobre la fiscalidad según nuevos términos<sup>26</sup>: mayores ingresos fiscales en cambio de poderes más amplios sobre la sociedad rural, sobre todo en el sector de la administración de la justicia. Esto fue posible gracias al fracaso o, mejor dicho, a las profundas transformaciones sufridas por el proyecto de las intendencias en la Audiencia y, en modo particular, en el distrito de Quito. Indudablemente, un factor que contribuyó a cambiar la fortuna del proyecto fue la suspensión del mismo en el área de la Nueva Granada, correspondiente a lo que hoy es Colombia. Allí la rebelión de los Comuneros, estallada en 1781, obligó al nuevo virrey, Caballero

---

<sup>26</sup> En la correspondencia de los intendentes y funcionarios de la época hay numerosas pruebas de los temores generados por la posibilidad de coaliciones entre los varios sectores de la sociedad en contra del sistema fiscal. En 1781, León y Pizarro, en una carta enviada a Gálvez, manifestó estos mismos temores y las consecuencias que la aplicación de las reformas habría podido provocar en el territorio de la Audiencia. Expresó su preocupación no sólo por las numerosas insurrecciones indígenas estalladas alrededor de esos años, sino también por lo que estaba pasando en Colombia con la rebelión de los Comuneros y en Perú con la de Tupac Amaru. Archivo Histórico Nacional de Quito (AHN/Q), Fondo Especial, caja 68, lib. 176, doc. 4810, fols. 113-115.

y Góngora, arzobispo de Santa Fé, a negociar con la oligarquía criolla para resolver el conflicto: sacrificó el sistema de las intendencias para salvar la sustancia neomercantilista del programa de Carlos III.<sup>27</sup>

4. Vamos a ver como se reconstruye el pacto entre centro y periferia, quebrantado con la introducción de las primeras medidas fiscales y puesto nuevamente en crisis por la segunda etapa de las reformas. Esta inicia con el nombramiento de León y Pizarro a visitador general y termina en 1789, cuando su sucesor, José Villalengua y Marfil, concluye su mandato. Además del encargo de aplicar el sistema de intendencias León y Pizarro tenía que proceder a la reorganización del entero sistema fiscal de la Audiencia. Los primeros pasos del nuevo presidente se dirigieron hacia la creación de una nueva estructura burocrática, jerárquica y piramidal, que habría tenido que facilitar y racionalizar la recaudación de los impuestos.<sup>28</sup> Se crearon nuevos monopolios y se introdujo la administración directa del tributo, a través de la cual se puso término al sistema de arrendamientos; la recaudación se atribuyó directamente a los administradores y a sus subalternos.<sup>29</sup> La introducción de esas reformas produjo resultados extremadamente positivos: los ingresos fiscales de la Audiencia subieron de 200.000 pesos en 1760 a 500.000 pesos en 1793.<sup>30</sup>

A pesar de la mayor presión fiscal y de la introducción de reformas ulteriores, que substrajeron a la élite el control de oficinas financieramente relevantes, no hubo insurrecciones similares a la de 1765, es decir caracterizadas por una amplia coalición de fuerzas bajo la guía de los miembros más sobresalientes de la élite. No hubieron formas relevantes de protesta, porque en Quito se asistió a una verdadera reformulación de la relación contractual sobre la fiscalidad: la extracción fiscal se incrementó en cambio de una parcial abdicación de las funciones jurisdiccionales del estado a favor de la aristocracia local. ¿De qué forma se realizó esta transferencia de poderes? A través de un pacto,

<sup>27</sup> J. L. Phelan, *El pueblo y el rey*, pp. 277–278.

<sup>28</sup> A la cumbre de la pirámide estaba el Tribunal de Cuentas, del cual emanaban los procedimientos y reglamentos que todas las otras oficinas tenían que ejecutar; además recibía en última instancia todos los ingresos fiscales procedentes de los varios ramos. El segundo escalón de la pirámide estaba ocupado por tres tribunales: 1) la Contaduría General de Rentas Reales, a la cual estaban subordinadas cuatro administraciones (aguardiente, tabaco, pólvora y naipes); 2) la Administración Principal de Alcabalas; 3) la Contaduría General de Tributos.

<sup>29</sup> AHN/Q, Tributos, caja 21, exp. 1791–1–17.

<sup>30</sup> D. A. Washburn, *The Bourbon Reforms*, p. 89.

no tácito sino formal, entre el presidente de la Audiencia y el cabildo, institución que notoriamente representaba los intereses de la oligarquía local. Esta había en efecto demostrado saber jugar un estratégico papel de intermediación entre las autoridades centrales y la sociedad local, sobretudo durante los momentos de crisis. La insurrección de 1765, por ejemplo, no se apaciguó sólo gracias a la llegada de tropas militares de Lima, sino también por el papel desarrollado por la élite local que, atemorizada ante la amenaza de subversión del orden social, intermedió entre la plebe revoltosa y las autoridades coloniales.<sup>31</sup> La élite quiteña se constituía de los miembros de las familias preeminentes locales y de representantes del clero – secular y regular –, los cuales, gracias a vínculos directos y personales fundados en el honor, el rango y la reputación, ejercían sobre los otros cuerpos de la sociedad formas específicas de dominio económico y social. La élite muestra pues una función dúplice e insustituible: por un lado actúa como interlocutor del poder central; por el otro se propone como garante del orden en virtud de la propia posición en la sociedad. La noción de élite parece así susceptible de una definición esencialmente dinámica, porque los factores sociales que establecen la pertenencia a ella no se encuentran sólo en el estatus, en la riqueza material o en la prerrogativa de representar localmente el poder central; más bien una élite se distingue por sus capacidades de controlar las tensiones.<sup>32</sup> Y a la élite quiteña recurrió León y Pizarro en

---

<sup>31</sup> Inmediatamente después de la rebelión de las masas urbanas se instituyó, con el consenso de la audiencia, un gobierno provisional, formado por representantes del cabildo, de la nobleza y del clero. Algunos miembros de la élite fueron nombrados "capitanes" o "diputados" y se les atribuyó el encargo de vigilar y administrar los barrios de la ciudad. Además se enviaron misiones de jesuitas en las parroquias de Santa Bárbara, San Blas, San Roque y San Sebastián con el fin de pacificar la población y restaurar las autoridades coloniales. A. McFarlane, "The Rebellion", pp. 238–239.

<sup>32</sup> La capacidad de la élite de controlar las tensiones sociales está vinculada a la estructura de la sociedad. La hispanoamericana del siglo XVIII es, como todas las sociedades de *ancien régime*, una sociedad constituida por múltiples grupos organizados (corporaciones, cofradías, clanes familiares, comunidades, órdenes religiosos, etc.), unidos por vínculos de diversa naturaleza (familiares, económicos, religiosos, étnicos). Resulta una forma organizativa no administrada verticalmente, sino que obtiene en su interior el acuerdo automático de las exigencias de los diversos sectores de la vida asociativa; y que por tanto tiende a reducir al mínimo la intervención y mediación del estado. Sobre los principios organizativos de las sociedades de antiguo régimen, véase Roland Mousnier, *Les hiérarchies sociales de 1450 à nos jours* (Paris 1969); Adeline Dauvard; François Furet, *Structures et relations sociales à Paris au XVIIIe siècle* (Paris 1961). Partiendo de los ideales funcionalistas de la sociedad de *ancien régime*, algunos historiadores juzgan que la armonía sea uno de sus principales rasgos. En efecto tanto en Europa como en América se notan, en cuanto a las relaciones sociales, fenómenos

el momento de aplicar la segunda ola de reformas, dada la crisis que la provincia estaba atravesando, no sólo a causa de la recesión económica, sino sobre todo a causa de la amenaza de rebeliones indígenas.<sup>33</sup> El proyecto del presidente preveía un incremento del producto fiscal, en cambio de la cesión de funciones jurisdiccionales a los miembros de la oligarquía, consolidando su dominio sobre la sociedad local y reforzando su poder de control sobre las tensiones sociales.

Uno de los principales objetivos que la construcción del sistema de las intendencias habría debido lograr era la abolición de la figura del corregidor que, a causa de la corrupción e ineficiencia de sus métodos de gobierno, no sólo sustruía recursos al gobierno central, sino había constituido la causa más o menos directa de numerosas insurrecciones indígenas.<sup>34</sup> En su lugar, debía colocarse el subdelegado, nombrado directamente por el intendente y responsable sólo ante él. El corregimiento de Quito se abolió en Septiembre de 1781 por Cédula Real; pero, a causa del fracaso del proyecto de las intendencias, el subdelegado nunca fue nombrado en este distrito. El mismo decreto establecía la transferencia de las funciones anteriormente atribuidas al corregidor al presidente de la audiencia. Sin embargo, León y Pizarro, a causa las numerosas ocupaciones que tenía, delegó la mayor parte de las funciones que habían pertenecido al corregidor a los oficiales del cabildo:

“que el alcalde de primer voto siga y finisca las causas principales ante el corregidor y ambos alcaldes ordinarios conozcan en lo futuro en primera instancia de todos los

---

que hacen pensar a una aceptación de la propia condición por parte de la mayoría de los individuos. En muchos países la deferencia hacia los nobles y los eclesiásticos se manifiesta, como hemos visto, aún durante los conflictos. En muchos de ellos, tanto las autoridades civiles como los disidentes de turno, aceptan al final la función de mediadores llevada a cabo por los exponentes de esos dos grupos sociales. Sobre este punto, véase José Andrés Gallego, *Historia general de la gente poco importante* (Madrid 1991), cap. VIII.

<sup>33</sup> Entre el final de los años setenta y el principio de los ochenta, en sólo tres años, hubo tres insurrecciones indígenas de una cierta relevancia: en Otavalo, en Riobamba y en Ambato. Segundo Moreno Yáñez, *Sublevaciones*, pp. 147–221.

<sup>34</sup> Célebre es al respecto la denuncia de los dos oficiales de la marina española Juan y Ulloa en las *Noticias Secretas de América* (París 1826), en las que hay una dura crítica hacia los abusos cometidos por los corregidores sobre las comunidades indígenas, sobre todo a través de la práctica del “repartimiento de comercio o de mercancías”, ilegalizada por las Ordenanzas de Intendentes. El fin de estos abusos constituyó uno de los principales objetivos de la rebelión de Tupac Amaru en Perú – donde muy amplia era la difusión de esta práctica comercial –, como demuestran los numerosos ataques contra la figura del corregidor durante la insurrección. Véase Carlos Daniel Valcarcel, *Tupac Amaru*, (Lima 1970).

negocios, causas y cosas que podía conocer el corregidor en lo civil y criminal con las apelaciones al tribunal correspondiente. [...] que el alcalde ordinario de primer voto y por su ausencia el de segundo, el alférez real o regidor decano presida los cabildos a que no asista el señor presidente y dé cuenta de lo que acordare siendo digno de ponerlo en noticia de su señoría”.<sup>35</sup>

Se trata de una verdadera transferencia de funciones del presidente a los alcaldes ordinarios de la ciudad. Un decreto clave, no citado por las obras historiográficas que se refieren a esta época, y esencial para comprender las dinámicas a través de las cuales las reformas no lograron quebrar la antigua jurisdicción del cabildo de Quito, sino, por el contrario, reforzarla. Con la desaparición del corregidor, los poderes jurisdiccionales del municipio se ampliaron notablemente, no sólo al interior del espacio urbano, sino también en el espacio rural, que abarcaba los así llamados “pueblos de las cinco leguas”.<sup>36</sup> El corregidor, además de estar encargado de la recaudación de los tributos, administraba la justicia civil y penal en el entero distrito de la capital – incluidos los pueblos indígenas –, controlaba la administración de las tierras y de los bienes de comunidad, presidía las elecciones de los oficiales indígenas. No es entonces atrevido hablar de la creación de un verdadero “territorio municipal”, porque de este modo el cabildo tuvo la posibilidad de ejercer una plena jurisdicción sobre el entero distrito. Esta incluía funciones cruciales para el control del territorio, como la administración de la justicia, el control de la mano de obra y la administración de las tierras.

Con la nueva situación jurídica, el cargo municipal que amplió más sus propias prerrogativas jurisdiccionales fue el alcalde ordinario, cuyas funciones estaban limitadas anteriormente por la presencia del corregidor. Era tradicionalmente la figura más importante del cabildo y desarrollaba al mismo tiempo las funciones de administrador y de oficial judicial de primera instancia.<sup>37</sup> La cesión de funciones por parte

<sup>35</sup> “Auto de León y Pizarro” (21 de Agosto de 1782), AGI, Quito, leg. 319, n. 15.

<sup>36</sup> Así se llamaban los pueblos del corregimiento de Quito, porque estaban incluidos en un área, cuyo radio no superaba las cinco leguas de la ciudad. Estos eran: Santa María Magdalena, Chimbacalle, Chillogallo, Aloac, Aloasí, Machachi, Vyumbicho, Amaguaña, Sangolquí, Pintag, Alangasí, Conocoto, Guapulo, Cumbayá, Tumbaco, Puenbo, Yaruquí, Quinche, Guayllabamba, Perucho, San Antonio, Calacali, Pomasque, Zambiza, Santa Clara, Cotocollao.

<sup>37</sup> El privilegio de elegir alcaldes ordinarios se devolvió al cabildo de Quito en 1701, después de que le había sido revocado en 1593, en consecuencia de la “rebelión de las alcabalas”. Sobre esta insurrección, véase Bernard Lavallé, *Quito et la crise de l'alcabala (1580-1600)* (Paris 1992).

del presidente, hacía que los dos alcaldes se transformaran en jueces de primera instancia de todas las causas, sean civiles que penales. Los cargos capitulares constituían una prerrogativa de las familias preeminentes de Quito, que, a través del desempeño de sus funciones, no sólo intervenían sobre los asuntos públicos, sino que intentaban obtener el mayor número de beneficios y provechos. El hecho de que los miembros del municipio fuesen terratenientes, comerciantes, obrejeros o mineros, y la necesidad de contar con recursos para la reproducción de sus bienes, los empujaba a utilizar el oficio para realizar sus objetivos particulares. Así, sustraían varios espacios sociales del control de la autoridad central.<sup>38</sup> En esa perspectiva, la posibilidad de ejercer ciertos poderes jurisdiccionales sobre las comunidades indígenas tenía un significado crucial para la élite, porque le ofrecía la oportunidad de activar algunos mecanismos de control sobre dos sectores que con anterioridad no estaban sino parcialmente bajo su jurisdicción: el de la tierra y el de la fuerza de trabajo.

A causa de la gran cantidad de trabajo de la Audiencia y las dificultades técnicas para recurrir en apelación<sup>39</sup>, el poder jurisdiccional de primera instancia, ejercido tradicionalmente en esferas políticas y sociales total o parcialmente fuera de la autoridad del poder central, era estratégico en las sociedades de antiguo régimen. En primer lugar porque los códigos no existían; existían sólo recopilaciones de leyes. Por consiguiente, los crímenes, y mucho menos las penas, no estaban definidos de manera sistemática y las sentencias dependían en gran parte del criterio subjetivo de los jueces. Además los atributos personales de los jueces, sus relaciones con la sociedad y entre ellos mismos,

---

<sup>38</sup> El debate sobre el fenómeno de la corrupción en la sociedad hispanoamericana es muy amplio: véase por ejemplo A. M. Brennot, *Pouvoir et profits au Pérou colonial au XVIIIe siècle: gouverneurs, clientèles et evenies forcées* (Paris 1989); Horst Pietschmann, "Burocracia y corrupción en Hispanoamérica colonial: una aproximación tentativa": *Nova americana*, 5, (Torino, 1982), pp. 11-37. En el antiguo régimen no existía una frontera clara entre el cohecho y la gratitud, entre el cohecho y el tráfico de influencias. La corrupción no era algo degenerante, sino un fenómeno estructural de la sociedad hispanoamericana: celaba mecanismos de lealtades orientadas hacia los grupos (y no hacia el centro), y conflictos de intereses entre el aparato español y los criollos por el control de los recursos.

<sup>39</sup> En el *ancien régime*, la relación entre población y funcionarios era muy elevada; además las audiencias ejercían indiferentemente funciones judiciales y administrativas. En efecto no siempre los tribunales de los diversos grados eran organismos investidos sólo de poder judicial, sino también de poderes ejecutivos y legislativos. Y no podía ser de otra manera en un mundo en que todas las formas de autoridad eran expresión de un único poder que, a pesar de todas sus facetas, se identificaba en la figura del monarca.

el provecho que podían sacar de su posición privilegiada, constituían factores que necesariamente influían en su trabajo cotidiano.

5. Vamos ahora a analizar a través de cuales mecanismos la élite quiteña logra dominar las dinámicas sociales del nuevo espacio municipal y, en especial, el control de la tierra y de la mano de obra indígena. La desaparición de la figura del corregidor permitió un ulterior acercamiento de los alcaldes al sector indígena rural y les ofreció la posibilidad de asegurar a sus propias haciendas, o de las familias relacionadas a ellos, fuerza de trabajo a buen precio. A pesar de que estaba prohibido por las leyes que se descontasen las condenas en unidades productivas privadas, a menudo se condenaban los indígenas a trabajar como presos en haciendas u obrajes.<sup>40</sup> Otro mecanismo de control sobre la mano de obra era la facultad de intervenir en las causas concernientes al salario de los concertos, es decir presidir la operación de "ajustamiento de cuentas".<sup>41</sup> El alcalde tenía la función de controlar que esta operación se desarrollase legalmente y que los indígenas no fuesen perjudicados. Sin embargo, en un período de grave crisis económica y de disminución de la disponibilidad de fuerza de trabajo mitaya<sup>42</sup>, resulta difícil creer que los alcaldes que hacían de jueces en estas causas hayan obrado con imparcialidad. De hecho los hacendados y obrajeros intentaban mantener la mano de obra de la que disponían por todos los medios; su objetivo no era incrementar el número de los trabajadores, sino dar cierta estabilidad y continuidad a su actividad productiva.

El otro sector estratégico sobre el cual la élite logró ejercer poderes jurisdiccionales más amplios concernía los conflictos sobre la

---

<sup>40</sup> En un juicio contra dos indígenas de la hacienda de Cuñiburo (en la jurisdicción del pueblo de Puenbo), éstos fueron condenados por el alcalde a seis años de trabajo forzado en un obraje; no obstante la ley, la audiencia confirmó la sentencia, bajando sólo el número de años de la condena (que se redujeron a tres). ANH/Q, Indígenas, caja 133, exp. 1792-X-10.

<sup>41</sup> Se trataba de indígenas que querían dejar la hacienda o el obraje donde trabajaban para irse a otra propiedad o regresar a cultivar las tierras de su comunidad. Antes de dejar la propiedad tenían que pagar las deudas que habían contraído con el hacendado o el obrajero. Estas sumas estaban en el registro de la propiedad, llamado "libro de rayas y socorros", en que se apuntaban todos los gastos, los días de trabajo y los salarios de los concertos.

<sup>42</sup> Durante el siglo XVIII la población mitaya disminuyó notablemente a causa de dos factores: a) una mayor movilidad entre los indígenas, y el intento de evitar la mita a través del "forasterismo"; b) el aumento del "concertaje", por medio del cual los mitayos se vinculaban permanentemente a las unidades productivas, transformándose en concertos.

tierra, y de forma particular aquellos entre hacendados e indígenas. Generalmente la Audiencia nombraba juez de este tipo de causas al alcalde ordinario, provocando una cierta colusión de intereses entre las autoridades judiciales y una de las partes.<sup>43</sup> A este respecto cabe recordar que una figura muy importante para el ejercicio de la jurisdicción ordinaria y para el control del territorio fue el así llamado “Juez Pedaneo” o de “desagravios” (como era llamado antes de 1779). No obstante no gozase de jurisdicción ordinaria, sus poderes eran de hecho muy amplios y las otras autoridades del pueblo (cacique, gobernador y alcaldes indígenas) tenían la obligación de respetar su autoridad y de ofrecerle su colaboración. Dada la extensión del territorio sobre el cual los alcaldes ordinarios ejercían su autoridad, el juez pedaneo hacía de nivel intermedio, de enlace entre éstos y la realidad local. Ninguna ley, entre las de la Recopilación de Castilla, preveía la figura de un juez con estos rasgos.<sup>44</sup> Se trataba de una antigua costumbre, introducida en la Audiencia desde la institución del corregimiento de Quito, es decir desde el final del siglo XVI. Las atribuciones de ese oficial están claramente expresadas en un informe del último corregidor de Quito, que, rechazando el ataque de algunas autoridades favorables a la abolición de ese cargo, expresa los puntos a favor de su sobrevivencia:

“Componiéndose la jurisdicción de este corregimiento de veinte y seis pueblos, los que aunque tienen nombre de serlo de indios, no lo son en realidad, pues están adulterados y sólo hay una pequeña parte de ellos y los más se componen de españoles y mestizos avecindados y arraigados [. . .]; y siendo preciso que estos tengan algún que con el nombre de juez aunque sin jurisdicción ordinaria entienda en primera instancia en sus causas, vele o ronde sus desórdenes y tenga esta justicia ordinaria como los demás tribunales de esta ciudad con quien entenderse para las providencias que diariamente se ofren así de paso de tropa, notificaciones de justicia, entender en primera instancia de cualquiera muerte, herida, robo o desorden, como que no

---

<sup>43</sup> No obstante las reformas hubiesen tratado de proteger a las comunidades indígenas, la mayoría de estos conflictos favorecerían a los terratenientes. Por ejemplo, en el caso de la comunidad de Albaxañi (en la jurisdicción de Puembo), el protector de indígenas recurrió a la audiencia hasta dos veces para que se anularan las decisiones de los alcaldes en un conflicto de tierras entre la comunidad misma y un hacendado del pueblo. En los dos recursos se denuncia abiertamente la colusión de intereses entre éste y las autoridades municipales. La audiencia acogió las objeciones presentadas en nombre de los indígenas y mandó una ulterior investigación, los resultados de la cual devolvieron a la comunidad de Albaxañi las tierras anteriormente otorgadas al hacendado. AHN/Q, Indígenas, caja 129, exp. 1790-IX-13

<sup>44</sup> Existían los tenientes de gobernadores o de corregidores, pero no tenían las mismas prerrogativas, pues gozaban de jurisdicción ordinaria.

sea el asilo de los malvados el retiro de un pueblo que halla sin justicia, pues la de un gobernador o alcalde de indios no la considera el corregidor suficiente, así por la incapacidad de estos, como por el poco caso que hacen de ellos los españoles y mestizos por estos asuntos y otros".<sup>45</sup>

El juez pedaneo tenía el encargo de mantener "en subordinación y policía" toda la población que vivía en el territorio bajo su control, incluidos indígenas, mestizos, mulatos y negros; asimismo tenía la facultad de prender los culpables de cualquier delito y la obligación de proceder a una primera investigación, además de la facultad de resolver las causas civiles de menor importancia<sup>46</sup>. Era formalmente elegido por el presidente de la audiencia previa propuesta del corregidor. En consecuencia de la abolición de éste, la facultad de proponer candidatos pasó automáticamente al alcalde ordinario de primer voto. Empezó así una colaboración estrecha entre las dos autoridades, no sólo porque el alcalde de hecho nombraba el juez pedaneo – generalmente el presidente se limitaba a ratificar lo que el primero proponía –, sino porque éste respondía de su conducta directamente al cabildo, y, sobre todo, a los alcaldes. A través de este intermediario el control de la élite sobre la fuerza de trabajo indígena se reforzó, ya que en muchos casos se nombraban como jueces pedaneos sujetos vinculados a los hacendados y obrajeros, como mayordomos o maestros de hacienda.<sup>47</sup> La intervención en los conflictos de tierra entre indígenas y hacendados, constituía otra función estratégica frecuentemente atribuida al juez pedaneo. Tenía el encargo de efectuar la "vista de ojos" del lugar disputado; sobre los resultados de este informe se fundaban la mayoría de las decisiones de los alcaldes ordinarios y de los jueces de la audiencia. Con la abolición del corregidor, la supremacía de este oficial en el espacio rural y en las comunidades aumentó de manera notable: cobraba cantidades relevantes de dinero a los indígenas para

---

<sup>45</sup> "Representación del corregidor José Carrasco", ANH/Q, Fondo Especial, caja, 39, lib. 106, doc. 3832, fols. 6–45.

<sup>46</sup> "Real Provisión sobre la creación del cargo de juez pedaneo remplazando a los jueces de desagravios", ANH/Q, Fondo Especial, caja 39, lib. 107, doc. 3853, fols. 227–228.

<sup>47</sup> Una de las funciones más importantes del juez pedaneo era la búsqueda y la apropiación de fuerza de trabajo para los hacendados y obrajeros, como demuestra el caso del obraje de Yaraqú, de "Temporalidades" y otorgado en administración a Joaquín Sánchez de Orellana. Este, después de un cierre temporáneo del obraje por maltratos a la mano de obra indígena, pidió y consiguió que el juez pedaneo del pueblo se encargase de encontrar nueva mano de obra para emplear en el taller. ANH/Q, Indígenas, caja 123, exp. 1788-III-9, fol. 1 y v.

los servicios prestados, tales como las notificaciones, los testamentos y otros actos jurídicos; ejercía un control más o menos directo sobre la mano de obra indígena, reclutándola para su provecho o para aquel de hacendados y obrajeros; tenía la posibilidad de controlar los intercambios comerciales entre el sector indígena y el blanco-mestizo. En algunos casos se llegó a nombrar hacendados como jueces pedaneos.<sup>48</sup> Las funciones jurisdiccionales vinculadas al cargo otorgaban a estos individuos la posibilidad de ejercer un dominio más directo sobre la tierra y la mano de obra indígena, y de perseguir *in loco* sus propios intereses. El cargo asumió entonces dos rasgos diferentes: por un lado desempeñaba la función de nivel intermedio del territorio municipal, permitiendo a la élite quiteña controlar el entero espacio rural; por el otro servía a algunos hacendados para ejercer ciertas jurisdicciones y así tener un dominio más directo sobre un pueblo y sus comunidades.

La posibilidad de ejercer esos cargos provocó la difusión de una jurisdicción de nuevo tipo en el área rural, una jurisdicción que involucraba nuevos grupos: las capas rurales intermedias. La expansión de las prerrogativas jurisdiccionales abrió nuevos espacios políticos y reintrodujo el modelo de las jerarquías venales a nivel intermedio. Se trataba de espacios esencialmente “estamentales”, porque permitían el acceso a nuevos privilegios.

La existencia de esos mecanismos revela la fuerte compenetración entre instituciones y sociedad. No obstante se imagine el siglo XVIII como el siglo de la centralización y del absolutismo, el sistema administrativo y judicial dependía de forma creciente de la atomización de los poderes, por lo menos en los niveles inferiores. El recurso a ayudantes menores, la intervención de estos en las fases de investigación y de arresto, ofreció a la sociedad un margen muy amplio de maniobra.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> A este propósito afirma el alcalde ordinario de Quito, favorable al nombramiento de don Tomás Landazuri a juez pedaneo de Sangolquí: “*deviéndose reputar ésta una carga concejal, cuyo peso es regular turne entre los vecinos, le parece al exponente se sirva V.S. despachar título de tal teniente pedaneo a favor de don Tomas Landazuri, sujeto decente, de buenos modales y conducta, y aunque vecino de esta ciudad, reside lo más del tiempo en su estancia situada a cortas cuadras del mismo pueblo.*” AHN/Q, Gobierno, caja 134, Hojas Sueltas.

<sup>49</sup> El juez pedaneo entra en la categoría del así llamado “personal subalterno”, cuya importancia está normalmente ignorada, pero en realidad parece que haya constituido el núcleo fundamental del sistema. Los responsables de la administración judicial intervenían muy poco en el funcionamiento cotidiano del sistema: no conocían a las

No se trataba por tanto de simples mediadores, sino de verdaderos participantes en el poder. Todo ello dejó el aparato administrativo y judicial local fuera del control del estado. La relevancia estratégica de ese oficial a nivel local se puede demostrar a través de dos datos. El primero tiene que ver con el procedimiento del alcalde ordinario de Quito que, en 1796, pidió y consiguió, con el consentimiento de la audiencia, que el número de los jueces pedaneos del distrito fuese incrementado, hasta tener uno por cada pueblo.<sup>50</sup> El segundo concierne el hecho que este cargo – más o menos con las mismas atribuciones – sobrevivió por mucho tiempo aún, por lo menos hasta la segunda mitad del siglo XIX, y siguió desarrollando un papel estratégico en el nuevo estado republicano.<sup>51</sup>

El análisis de las reformas borbónicas en Quito replantea una cuestión crucial del *ancien régime*: las relaciones entre poder central y poderes periféricos. Como hemos tratado de evidenciar, éstas se encuentran impregnadas por una difusa conciencia política regional, localista al mismo tiempo, que se expresa en el continuo intento de las élites locales de sustraerse del esfuerzo uniformador del soberano. Eso es lo que ocurre en Quito, cuando la corona intenta reorganizar el sistema administrativo. El nuevo funcionario enviado desde Madrid para realizar las reformas se presta muy poco a hacer de efectivo vehículo de uniformación política. Para realizarlas, tiene que contar con una serie de grupos locales que coadyuven su obra de control de las tensiones sociales. Su acción se reduce entonces a un cálculo de

---

partes, no escuchaban los testigos, ni podían averiguar sobre los hechos. Emitían sentencias sin tener un conocimiento profundo de las causas y sus decisiones dependían del producto elaborado por los subalternos. El acceso y el control de éstos sobre la información, sobre las personas y los medios materiales, los hizo indispensables y necesarios para el funcionamiento del sistema, hecho que al fin y al cabo contribuía a incrementar su poder. Sobre la importancia del “personal subalterno” en la administración de la justicia y la fuerte compenetración entre sociedad e instituciones judiciales, véase Tamar Herzog, *La administración*, pp. 297–308. La autora afirma que algunas investigaciones recientes sobre Portugal, Inglaterra y Francia muestran una estructura del sistema judicial de *ancien régime* muy parecida a la hispanoamericana.

<sup>50</sup> AHN/Q, Gobierno, caja 134, Hojas Sueltas Anteriormente, si la extensión territorial de dos o tres pueblos cercanos no era muy amplia, se agrupaban bajo la jurisdicción de un mismo juez pedaneo.

<sup>51</sup> A pesar de la relevancia de esta figura, no existen estudios específicos respecto a la época colonial. Por la época de la independencia, un estudio excelente sobre el papel desarrollado por el teniente pedaneo a nivel local es el libro de Andrés Guerrero, *Curagas y tenientes políticos. La ley de la costumbre y la ley del Estado (Otavalo 1830–1875)* (Quito 1990).

aritmética política: es decir identificar la forma que le permita aplicar la parte sustancial del programa – la fiscal sin perjudicar los intereses de las redes locales de clientela. Se convierte en el agente de la mediación política con el estado, el que tiene la función de redefinir la relación entre poder central y poderes locales, cada vez que entre en crisis. La forma en que se redefine el pacto, a partir de la ruptura creada por la introducción de las primeras reformas fiscales y de la rebelión de 1765, tuvo consecuencias políticas relevantes: el fracaso del sistema de las intendencias y un control más amplio de la élite sobre los cargos locales, y, por ende, sobre el territorio. Lo que ocurre entonces es el éxito del programa financiero de la corona, con un incremento efectivo del producto fiscal, en cambio de una parcial abdicación de las funciones del estado a favor de la aristocracia local. Estas funciones concernían el poder jurisdiccional, y en particular el de primera instancia, que en las sociedades de antiguo régimen residía tradicionalmente en esferas políticas y sociales total o parcialmente fuera del ámbito de la autoridad del rey (los señoríos rurales, las magistraturas eclesiásticas, aquellas urbanas). La expansión de la justicia real en la periferia, que marca el período de formación del estado moderno, no desmiente este cuadro: en efecto se trata esencialmente de la expansión de la justicia de apelación. El ejercicio del poder jurisdiccional por parte del cabildo y por ende de la élite – que tenía el monopolio de los cargos municipales – causa un notable desequilibrio en las relaciones de fuerza, porque la mayoría de los conflictos que acometen la sociedad en este período, se refieren a la capacidad de la aristocracia de ejercer un control directo o indirecto sobre la tierra y la mano de obra indígena.

El caso quiteño demuestra que el estado colonial, aún en plena época borbónica, no logró imponer una mayor uniformidad legal en el imperio americano, sino que se limitó a una aplicación selectiva de las normas según las circunstancias locales. Los nuevos funcionarios enviados desde la península pretendían imponer el postulado normativo de la aplicación sin distinción de la legislación; pero se enfrentaron con la oposición de todos los grupos que constituían la sociedad colonial. Su fracaso significó un regreso generalizado al casuismo jurídico.<sup>52</sup> Por tanto, a pesar del esfuerzo de los Borbones para introducir una,

---

<sup>52</sup> Sobre el tema del casuismo jurídico como principio imperante en la América hispanica, véase Horst Pietschmann, "Los principios rectores de la organización estatal en las Indias": Antonio Annino, Luis Castro Leiva, François-Xavier Guerra (eds.), *De los Imperios a las Naciones: Iberoamérica* (Zaragoza 1994), pp. 75–103.

nueva idea de soberanía monista y centralizada, no desapareció la idea del estado mixto con su soberanía repartida entre corona y cuerpos. En el distrito de Quito, gracias al refuerzo de la práctica de negociar la justicia, las autonomías territoriales y corporativas se consolidaron aún más. Reconocer y aceptar que la justicia fuese practicada según los códigos locales de comportamiento reforzó la idea pluralista de la soberanía, porque para la mentalidad colectiva el ejercicio de la soberanía seguía teniendo un carácter concreto, significaba administrar justicia en todos los ámbitos de la vida social.

La cuestión de la soberanía es fundamental para comprender las dinámicas de la crisis del imperio, que empezó en 1808 con las abdicaciones de los Borbones y la entrega de la corona española a José Bonaparte. Los sucesos de Bayona provocaron una grave crisis de legitimidad, un vacío de poder sin precedente, que llevó a la constitución, tanto en España como en América, de juntas gubernativas que reivindicaron la soberanía. No se trata entonces de una simple casualidad que los territorios que reaccionaron de forma más radical a esta crisis, en los que se crearon las primeras juntas revolucionarias, fueron precisamente aquellas ciudades que, como Quito, habían logrado adquirir y garantizarse un fuerte poder jurisdiccional sobre el territorio rural en la última fase de la época colonial. Durante la crisis del imperio, y hasta la aplicación de la constitución de Cádiz, los cabildos de estas ciudades fueron los representantes legítimos de todos los intereses de su espacio territorial, reafirmando una concepción concreta y pluralista de la soberanía.

