

## *“Política y poder en el Ecuador, 1830-1925”*

LINDA ALEXANDRE RODRÍGUEZ  
Latin American Center  
University of California  
Los Angeles, California 90024

### «LA ESTRUCTURA Y PODER EN EL ECUADOR 1830-1925»

No es fácil encontrar una explicación a la conflictiva situación política que ha caracterizado a Ecuador desde la independencia. Algunos factores son significativos. La geografía ha sido un obstáculo formidable que ha impedido la creación de redes nacionales de transporte y comunicaciones; la distribución desigual de la población y los recursos nacionales ha provocado conflictos regionales; el desarrollo de sistemas económicos y sociales divergentes en la costa y en la sierra produjo actitudes e intereses políticos antagónicos. En el curso del siglo XIX los conflictos ideológicos fueron adquiriendo una importancia cada vez mayor en la política nacional y regional, y la costa pasó a ser asiento del liberalismo mientras la sierra se convertía en bastión del conservadurismo. Esas filosofías competidoras tenían sus raíces en la realidad económica y social de las distintas regiones, pero el desarrollo de ideologías y partidos políticos consagrados a su aplicación no tuvo mayores efectos sobre la forma en que gobernaron los dirigentes nacionales. Liberales y conservadores respondieron en formas similares al reto de gobernar un país dividido. Los rasgos característicos de la política ecuatoriana —regionalismo, autoritarismo, militarismo y personalismo— dan coherencia y continuidad a la caótica historia política del país.

La desaparición de la autoridad española sumió al país en una crisis de legitimidad, y ninguno de los regímenes que siguieron fue capaz de restaurar la autoridad o legitimidad en la nación<sup>1</sup>. Las élites que gobernaron Ecuador no lograron obtener un consenso que les permitiera resolver sus conflictos en forma amistosa; cualquier persona que ocupara el cargo de jefe del ejecutivo se convertía inmediatamente en blanco de todos los políticos de élite ajenos al poder. Para dominar las tendencias a la fragmentación los líderes nacionales fuertes recurrieron a la fuerza. Los «presidentes» de Ecuador utilizaron medidas autoritarias para darle existencia a la nación y mantenerse en el poder; en ocasiones pudieron obligar por algún tiempo a individuos y regiones a plegarse a su visión del interés nacional, pero pocos de los disidentes resultaron efectivamente convencidos, y a la primera oportunidad recurrían a la lucha armada para obtener poder para ellos mismos y sus regiones<sup>2</sup>.

El caso ecuatoriano no es sino un ejemplo extremo de la crisis en que cayó la mayor parte de la América española después de la independencia. Varios factores condicionaron esta situación, la geografía, la estructura social y la economía se combinaban para fortalecer el localismo y dificultar la formación de una nación integrada. Esa desunión se manifestaba políticamente en los repetidos desafíos de dirigentes locales a la autoridad nacional cada vez que un gobierno se mostraba débil o la economía se tambaleaba. La serie aparentemente interminable de golpes de Estado, pronunciamientos e insurrecciones que da ritmo y color a la historia política de Ecuador tiene sus raíces en intereses regionales económicos y sociales contrastantes. La élite que gobernaba Ecuador no era un grupo homogéneo cuyos intereses hubieran podido ser defendidos por cualquiera de sus miembros, y los antagonismos regionales no se limitaron al conflicto entre costa y sierra.

---

<sup>1</sup> Carl J. Friedrich examina los problemas de autoridad, tradición y legitimidad en *Tradition and Authority*, Nueva York, Praeger Publishers, 1972.

<sup>2</sup> Desde 1830 hasta 1980 sólo catorce presidentes lograron llegar hasta el final de su período constitucional (véase el Apéndice A), y hasta Camilo Ponce Enríquez (1952-1956) ninguno llegó al final sin haber tenido que enfrentarse a desafíos armados. Ha habido únicamente dos períodos en la historia de Ecuador en que varios presidentes fueron elegidos, gobernaron durante el plazo previsto y entregaron el poder a otros presidentes debidamente elegidos: 1812-1925 y 1948-1961. Desde 1960 ningún presidente ha gobernado los cuatro años establecidos.

De esta manera, aunque a veces los serranos se unían para oponerse a la costa, tales alianzas eran efímeras. La divergencia de intereses económicos también generaba desunión en la sierra; los sistemas de producción y comercialización en las provincias serranas tendían a aislarlas antes que a unificar la región. Por ejemplo, la provincia meridional de Loja tenía vínculos económicos más estrechos con el Perú, y la noroesteña de Tulcán con Colombia, que con el resto de Ecuador, el resultado fue que ambas provincias se oponían con frecuencia a las directrices políticas venidas de Quito. Por otra parte, también la costa estaba dividida.

Es incorrecto y simplista explicar el desorden político del país en términos de luchas entre caudillos, como se hace habitualmente en los análisis de la política ecuatoriana del siglo XIX, ya que si bien es cierto que el país tenía una generosa provisión de hombres con ambiciones personales, la mayoría de ellos derivaban la autoridad que poseían, no de su magnetismo personal, sino de su comprensión de los intereses regionales y de su disposición a defender las causas de regiones particulares. Tanto los seguidores como sus líderes tenían una visión clara de sus propios intereses, derivados de las realidades sociales y económicas de su «mundo». En Ecuador ese «mundo» era la región, no la nación.

La participación política efectiva ha estado limitada históricamente en Ecuador a la pequeña élite «blanca». Los principales contendientes por el poder en el siglo XIX eran grandes terratenientes, ricos negociantes, profesionales y militares de alto rango. Los políticos eran generalmente urbanos, letrados y hombres: aun cuando las mujeres de la clase alta ecuatoriana tienen cierta fama de participar políticamente, ninguna mujer ocupó cargo público alguno en el siglo XIX, más bien ejercían su influencia entre telones<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Vicente Rocafuerte pensaba que podría imponer el orden en Ecuador si no fuera por las mujeres que «son enemigas declaradas de todo orden, y que tienen tanto influjo sobre las almas débiles de sus hermanos, maridos y parientes». Opinaba que «las mujeres son las que más fomentan el espíritu de anarquía en todos estos países». Citas de la correspondencia de Rocafuerte en Jaime Rodríguez O., *Estudios sobre Vicente Rocafuerte*, Guayaquil, Archivo Histórico del Guayas, 1975, pp. 228, 231. Algo similar pensaba Friedrich Hassaurek, embajador norteamericano en Ecuador en la década de 1860, quien declaró que «las señoras desempeñan

Hasta hace poco la participación política de las masas había sido esporádica e ineficaz. En el Ecuador del siglo XIX las masas campesinas sólo podían expresar su descontento por medio de *jacqueries*; la época se caracterizaba por una serie de rebeliones indias que no tuvieron ningún efecto perdurable en el sistema político. En el mejor de los casos una rebelión local conseguía que se solucionaran problemas específicos, pero la mayoría de las veces los levantamientos de indígenas eran reprimidos con la mayor severidad<sup>4</sup>. Aunque las masas urbanas también estaban excluidas del proceso político, lograban sus fines con más frecuencia que los indios, y a medida que las ciudades fueron creciendo y las instituciones gubernamentales fueron evolucionando, artesanos, trabajadores y pequeños burócratas influyeron ocasionalmente en la política. A comienzos del siglo XIX esos grupos empleaban formas tradicionales de protesta de masas como el «tumulto», pero hacia el fin del siglo empezaron a organizar sindicatos y uniones para defender sus intereses. Como a las clases bajas urbanas les era negado el derecho al voto por no estar alfabetizadas, éstas intentaron influir en las decisiones políticas

---

un papel de lo más activo [en las revoluciones]. Sin políticas apasionadas y agentes secretos muy enérgicos». García Moreno desterró a varias revolucionarias. Según Hassaurek, «iban a arrojarle su oposición a la cara. Podía encarcelar o fusilar a los hombres, que temblaban ante él, pero *Years Among Spanish Americans*, Cincinnati, Robert Clarke and Company, podía quebrar el ánimo de las mujeres». Friedrich Hassaurek, *Fourny*, 1881, pp. 215-216. Las dos activistas políticas más famosas de Ecuador en el siglo XIX fueron Manuela Sáenz y Marieta Veintimilla. Véase Victor von Hagen, *The Four Seasons of Manuela*, Nueva York, Duell, Sloan and Pierce, 1952, y Marieta Veintimilla, *Páginas del Ecuador*, Lima, Imprenta Liberal de F. Masfías, 1890.

<sup>4</sup> Sobre la historia de los problemas indios, véase Piedad Peñaherrera de Costales y Alfredo Costales Samaniego, «Historia social del Ecuador», tres vols., en *Llacta*, núms. 17-19, Quito, Instituto Ecuatoriano de Antropología y Geografía, 1964, I. Por un estudio de una rebelión indígena en el siglo XIX, véase Enrique Garcés, *Daquilema Rex*, Quito, Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1961. Por información sobre otras insurrecciones indígenas, véase Ecuador, Ministerio de Guerra y Marina, *Informe, 1884*, 4-6; Julio Castillo Jacome, *La provincia del Chimborazo en 1942*, Riobamba, Talleres Gráficos de la Editorial «Progreso», s. f., pp. 165-166; *El telégrafo*, núm. 15.381 (20 de marzo de 1928) y núm. 15.415 (23 de abril de 1928); W. Allen Rhode al secretario de Estado, Guayaquil, 13 de febrero de 1929, United States National Archives, Record Group 84 (en adelante citado como NA, R.G. 84); Harold D. Clum al secretario de Estado, Guayaquil, 19 de octubre de 1929, NA, R.G. 84; W. C. Graham al Foreign Office, Quito, 2 de marzo de 1931, en Gran Bretaña, Public Record Office, Foreign Office Papers 371/1509, A2266/132/54 (citado en adelante como FO).

echándose a las calles. Aunque las huelgas y tumultos casi nunca lograron mejorar las condiciones de vida o de trabajo. Unas y otros fueron impulsados y aprovechados por miembros de alguna élite que tenían sus propias razones para hacerlo. Los políticos excluidos del poder solían utilizar el descontento de las clases bajas urbanas para lanzar ataques contra el gobierno. Esos movimientos amenazaban a regímenes individuales, pero no constituían ningún desafío al orden político que excluía a la abrumadora mayoría de los ecuatorianos<sup>5</sup>.

Los individuos de clase media, al participar en política, buscaban conseguir empleo, ya que el gobierno era una fuente importante, aunque poco segura, de empleos de oficina. Cada nuevo gobierno despedía a los empleados del régimen anterior, y los ex-empleados gubernamentales pasaban inmediatamente a apoyar al político que les prometiera emplearlos de nuevo<sup>6</sup>. Esta forma de actuar era una manifestación del muy estructurado sistema de relaciones de patrocinio y clientela que dominaba todos los aspectos de la vida ecuatoriana. El patrocinio político era vital para la clase media baja que no tenía otra fuente de medios de vida en una economía rural atrasada. Los empleos de oficina eran escasos en todo el país, pero muy especialmente en las asialadas alturas de la sierra<sup>7</sup>.

El sistema de modificar por causas políticas la composición de la burocracia tenía efectos negativos de largo alcance. La discontinuidad administrativa significaba que eran pocos los pro-

---

<sup>5</sup> Para un análisis detallado de una situación comparable, véase Torcuato S. Di Tella, «The Dangerous Classes in Early Nineteenth Century Mexico», en *Journal of Latin American Studies*, V, mayo de 1973, pp. 79-105. Sobre Ecuador, véase *El Cachuero* (Guayaquil), 19 de octubre de 1922; G. A. Bading al secretario de Estado, Quito, 30 de diciembre de 1922, NA, 822.00/517; Frederic W. Golding al secretario de Estado, Guayaquil, 17 de noviembre de 1922, NA, 822.00/511; *El Día* (Quito), núm. 3.649, 3 de mayo de 1925; *El Guante* (Guayaquil), núm. 5.335, 11 de mayo de 1925; núm. 5.340, 16 de mayo de 1925; *El Comercio*, núm. 7.086, 20 de mayo de 1925; número 7.552, 11 de febrero de 1926, y núm. 7.784, 18 de abril de 1927.

<sup>6</sup> Borrero, citado en Georg Maier, «Presidential Succession in Ecuador, 1830-1970», en *Journal of Latin American Studies and World Affairs*, XIII, julio-octubre de 1971, pp. 475-509.

<sup>7</sup> Ese problema no se ha resuelto a pesar del crecimiento económico del país desde la segunda guerra mundial. Han fracasado varias tentativas de crear un cuerpo de empleados públicos con seguridad de empleo y promoción basada en el mérito. Véase American University, *Area Handbook for Ecuador*, pp. 251-252.

gramas que llegaban a ejecutarse por completo. Los frecuentes reemplazos empañaban las líneas de autoridad y hacían difícil establecer e imponer sistemas de responsabilidad. En tales circunstancias era tan desusado que la pureza, la incompetencia o el fraude fueran castigados como que la iniciativa, la eficiencia y la honestidad recibieran recompensa. El sistema fortalecía la opinión general de que un empleo del gobierno era una racha de buena suerte, y en consecuencia los burócratas estaban interesados, en primer término, en mejorar su situación y la de sus familiares y amigos. Esperaban «sacar provecho» del empleo gubernamental, y así nunca se desarrolló una tradición de servicio público orientado hacia la promoción del bienestar nacional<sup>8</sup>. Las élites continuaron dominando la política ecuatoriana a pesar de la tendencia hacia una mayor participación de los demás grupos sociales que se desarrolló en los siglos XIX y XX<sup>9</sup>.

El proceso político ecuatoriano no ha permanecido estático: las instituciones y los partidos políticos han ido evolucionando; nuevos grupos e ideas han introducido cambios en la escena política ecuatoriana. Sin embargo, las estructuras sociales y económicas tradicionales se conservan, aunque la necesidad ha ido moldeando hombres y movimientos para ajustarlos a los requerimientos modernos. Pero este cambio ha sido, sobre todo, aparente<sup>10</sup>. Eso ha significado que los factores antes mencionados continúen determinando la naturaleza de la política ecuatoriana; la capacidad de acción de los dirigentes nacionales —ese aspecto que la

<sup>8</sup> La correspondencia de Rocafuerte contiene una severa crítica de esa tendencia. Rodríguez, *Estudios*, pp. 189-361. La autora de este trabajo estudiaba en la Universidad de Houston en 1966 cuando fue derrocada la junta militar que gobernaba el país: un estudiante ecuatoriano reaccionó ante la noticia con planes de regresar a su país, ingresar a la política y «hacerse rico». Véase también R. C. Mitchell al Foreign Office, Quito, 20 de abril de 1926, FO 371/11139, A 3121/285/54.

<sup>9</sup> Desde la década de 1930 se ha acelerado el crecimiento del electorado, pero el número de votantes sigue siendo reducido. En las elecciones de 1960 apenas el 22,4 por 100 de la población de Ecuador estaba registrada para votar, y sólo el 17 por 100 votó efectivamente. Véase *El Comercio*, 17 de junio de 1960; Kenneth Ruddle y Philip Gillette, *Latin American Political Statistics*, Los Angeles, UCLA Latin American Center Publications, 1972, página 109.

<sup>10</sup> Peter Pyne considera que el único cambio estructural importante en el sistema político ecuatoriano de 1848 a 1960 fue el crecimiento del electorado. Peter Pyne, «The Politics of Instability in Ecuador: The Overthrow of the President, 1961», en *Journal of Latin American Studies*, VII, mayo de 1975, pp. 109-133.

ciencia política llama espacio político— sigue siendo limitada. En este estudio examinaremos los efectos del regionalismo, el autoritarismo, el militarismo y el personalismo en la política ecuatoriana en el primer siglo de vida nacional.

## EL REGIONALISMO

El regionalismo ha sido un factor significativo y permanente en la política ecuatoriana, y es posible verlo como la expresión política de la división y el aislamiento impuestos por la geografía. Desde la independencia, los regionalistas han luchado por tener una representación adecuada en el gobierno nacional, por obtener para sus regiones una porción significativa de los ingresos nacionales y por mantener la autonomía local. A veces trataron de alcanzar sus fines por medios legales: intentaron imponer reformas constitucionales, obtener leyes favorables a sus provincias y elegir candidatos que simpatizaran con sus intereses. En otros momentos se mostraron dispuestos a emplear medios extralegales para alcanzar sus objetivos. Por eso el regionalismo ha sido un elemento importante de la inestabilidad política de Ecuador.

La primera Constitución del país (1830) estaba proyectada para evitar conflictos regionales. Intentaba equilibrar los intereses regionales dividiendo la representación parlamentaria por partes iguales entre los departamentos de Quito, Azuay y Guayas, sin tomar en cuenta su población<sup>11</sup>. A pesar de que cada uno de los departamentos abarcaba más de una provincia histórica, la Constitución no reconoció esa realidad. Por el contrario, concentraba el gobierno en las tres capitales departamentales: Quito, Cuenca y Guayaquil. Por ejemplo, Quito, capital de Pichincha, gobernaba también las provincias de Imbabura y Chimborazo; Guayaquil, capital de Guayas, tenía jurisdicción sobre Manabí, y Cuenca, capital de Azuay, gobernaba Loja. Ese ordenamiento provocó conflictos intradepartamentales por injusticias reales o imaginarias y en consecuencia las provincias despojadas por otras trataron de cambiar el sistema departamental.

---

<sup>11</sup> Constitución de 1830, art. 21, en Ramiro Borja y Borja, *Derecho constitucional*, 3 vols., Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1959, t. III, p. 109.

La representación provincial fue uno de los problemas principales en el congreso constituyente de 1835. Los representantes de Quito, Cuenca y Guayaquil defendieron el sistema departamental mientras que sus colegas de Imbabura, Chimborazo, Manabí y Loja exigían que se estableciera un sistema provincial. La pugna se resolvió mediante una transacción: los gobiernos departamentales fueron abolidos y sustituidos por gobiernos provinciales, y los tres departamentos fueron reemplazados por siete provincias (v. tabla I). Eso permitió un mayor control local. El problema de la representación nacional equitativa resultó más difícil de resolver, puesto que las provincias diferían mucho en tamaño, población y riqueza. Finalmente se llegó a un acuerdo que mantenía el equilibrio político entre las tres regiones principales: la sierra norte, la sierra sur y la costa. Sin embargo, la Constitución de 1835 conservó la estructura departamental para fines electorales<sup>12</sup>.

El problema de la representación provincial mantenía dividido el país y fue un factor importante en la guerra civil que estalló en 1859. Durante el conflicto, tres formas de gobierno competidoras trataron de imponer a la nación su voluntad: una junta de tres miembros, presidida por Gabriel García Moreno, controlaba Quito y la sierra norte. Guayaquil formó un gobierno, encabezado por el general Guillermo Franco, que regía la costa. Loja estableció un gobierno aparte al mando de Manuel Carrión Pinzano, pero la provincia no tenía ni la población ni la riqueza necesarias para mantenerse separada indefinidamente, por lo cual se declaró estado federal e instó a establecer un sistema federal en Ecuador<sup>13</sup>, con la esperanza de liberarse así del dominio de Cuenca. Como en Cuenca no surgió ningún caudillo fuerte que estableciera una cuarta forma de gobierno regional, al principio la provincia estuvo con Guayaquil y contra Quito porque quería

---

<sup>12</sup> Constitución de 1835, art. 3, en Borja y Borja, *Derecho constitucional*, t. III, p. 126; Wilfrido Loor, *Manabí*, Quito, Editorial Ecuatoriana, 1969, pp. 18-19; Pío Jaramillo Alvarado, *Historia de Loja y su provincia*, Quito, Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1955, pp. 333-334.

<sup>13</sup> Estos acontecimientos están relacionados con la llegada al poder de García Moreno, y siendo éste una figura muy polémica de la historia de Ecuador, los autores tienden a tomar partido. Richard Pattee, *Gabriel García Moreno y el Ecuador de su tiempo*, México, Editorial Jus, 1944, pp. 163-205, es favorable a García Moreno; Luis Robalino Dávila, *Orígenes del Ecuador de hoy*, 7 vols., Puebla, Editorial Cajica, 1967-1970, t. IV, páginas 169-298, presenta una visión equilibrada.

retener sus prerrogativas de capital departamental. Sin embargo, al final García Moreno la obligó a someterse a su gobierno. Durante esta guerra civil también Loja se puso eventualmente del lado de la sierra norte; eso se debió en parte a que García Moreno inició negociaciones con la provincia y accedió a apoyar sus deseos de mayor autonomía<sup>14</sup>. El gobierno quiteño formó, además, nuevas provincias para obtener apoyo y debilitar a su principal antagonista, Guayaquil. El caso más claro de ese tipo de política regional es la creación de la provincia de Los Ríos. La región, situada sobre el camino principal de Guayaquil a Quito, había deseado por mucho tiempo tener un gobierno local; en la guerra civil apoyó a Quito y fue recompensada con la categoría de provincia en 1860 (v. la tabla II)<sup>15</sup>.

Después de la victoria de García Moreno en la guerra civil, en 1861 se reunió una asamblea constituyente para reestructurar el gobierno ecuatoriano. Aun cuando esa asamblea mantuvo el centralismo, introdujo en el sistema electoral cambios relacionados con la línea propuesta, durante la guerra civil, por las provincias que no fueron cabecera departamental antes de la guerra. El congreso estableció un sistema representativo basado en la población de cada provincia, terminando así con la justificación legal del predominio de las capitales departamentales en el proceso electoral<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Jaramillo Alvarado, *Historia de Loja*, pp. 337-364.

<sup>15</sup> Manuel E. Quintana M., *Los Ríos*, Guayaquil, Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1957, pp. 17-19; Castillo Jacome, *La provincia del Chimborazo*, pp. 143-144.

<sup>16</sup> El problema de la representación equitativa todavía no ha hallado solución permanente. La formación de nuevas provincias no ha sido sino una solución transitoria porque los cambios de tamaño de la población producen eventualmente nuevas desigualdades. La Constitución de 1967 establece la representación en la Cámara de Diputados en base a la población: cada provincia debe tener un mínimo de dos diputados. En el Senado todas las provincias tienen igual representación, dos senadores cada una, y debido a la desigual distribución de los habitantes en el país, algunas zonas tienen mayor representación que otras. Las cuatro provincias del Oriente tienen en conjunto una población de 103.800 habitantes, lo que las hace una de las regiones menos pobladas del país; sin embargo, el Oriente elige dieciséis legisladores, representación mucho mayor que la de la provincia de Manabí, que tiene siete veces la población de todo el Oriente. Las provincias serranas favorecen ese arreglo porque la región oriental tiende a ponerse de su lado contra la costa. Las provincias costeñas se quejan de estar subrepresentadas: la zona tiene una población ma-

Pero no siempre la política regionalista fue definida a través del proceso legislativo. Durante el siglo XIX Ecuador padeció cinco guerras civiles que pudieran haber desmembrado el país. La primera se produjo aún antes de la independencia: cuando Quito formó un gobierno local en 1809, Guayaquil y Cuenca se unieron a las fuerzas del virrey del Perú para aplastarlo<sup>17</sup>. La segunda tuvo lugar en 1834 cuando la oposición al presidente Juan José Flores desembocó en una guerra civil regionalista. Surgieron dos grupos de oposición: Vicente Rocafuerte formó un gobierno en la costa, mientras José Félix Valdivieso afirmaba gobernar desde Quito. Cuenca y el sur vacilaban entre las dos áreas. Por fin, Rocafuerte se alió con su antiguo enemigo Flores y ambos recurrieron a los militares para reunificar el país por la fuerza, alcanzando la victoria en la batalla de Miñarica, una de las más sangrientas de la historia de Ecuador<sup>18</sup>. La tercera guerra civil se libró durante los años de 1859 a 1861, mientras el país estaba siendo atacado por el Perú. La amenaza extranjera no impidió que los regionalistas lucharan entre ellos<sup>19</sup>. La nación se desintegró nuevamente en 1883, cuando los intentos de desalojar de la presidencia al general Ignacio Veintimilla terminaron en una guerra civil: Eloy Alfaro encabezó una facción que dominaba Manabí y Esmeraldas. En Guayaquil se formó un gobierno bajo los auspicios del distinguido liberal Pedro Carbo. Una junta de cinco miembros se apoderó del gobierno de Quito y en otras provincias se desarrollaron diversos movimientos. Veintimilla fue derrocado y exiliado, pero la nación siguió violentamente dividida: los representantes de Guayaquil exigían el establecimiento de un sistema federal para terminar el conflicto. Por último, una coalición de serranos restauró el orden bajo la presidencia de José María

---

yor que la de la sierra y las tendencias demográficas indican que seguirá creciendo rápidamente, pero tiene menos representación que la sierra porque en la costa hay sólo cinco provincias, mientras que en la sierra hay diez. Una solución que actualmente proponen los costeños es la creación de nuevas provincias en la costa, lo que daría a la creciente población de la zona una representación más equitativa. (Entrevista con Julio Estrada Ycaza, Guayaquil, 22 de julio de 1975.)

<sup>17</sup> Carlos de la Torre Reyes, *La revolución de Quito del 10 de agosto de 1809*, Quito, Ministerio de Educación, 1962, pp. 247-270.

<sup>18</sup> Robalino Dávila, *Orígenes del Ecuador*, t. I, pp. 244-282.

<sup>19</sup> Quintana, *Los Ríos*, p. 47; Abraham Eraso, *La provincia de Bolívar en 1934*, Quito; s. f., pp. 49-50.

Plácido Caamaño, y Alfaro y otros dirigentes costeños fueron obligados a exiliarse<sup>20</sup>. Una década después, en 1895, regresaron para llevar a los liberales a la victoria, pero su triunfo no terminó con el conflicto regional. El período de 1895 a 1916 fue nuevamente de guerra civil intermitente, sobre todo en la provincia de Esmeraldas. Hubo ocasiones en que el gobierno perdió el control de regiones enteras que quedaban en manos de dirigentes regionales. Finalmente el ejército, recién institucionalizado y modernizado, puso fin a la guerra civil reducida para entonces a la provincia de Esmeraldas en 1916. De ahí en adelante el ejército nacional aplastó sistemáticamente a las guerrillas que amenazaban la unidad del país<sup>21</sup>.

#### AUTORITARISMO Y MILITARISMO

Si bien el Ecuador del siglo XIX era en teoría una república constitucional, la fuerza pasó a ser el método aceptado para transferir o conservar el poder (v. Apéndice A). Las once Constituciones promulgadas en ese período establecían funcionarios electivos y en general prohibían la reelección de un presidente, pero la realidad política fue muy distinta. Ha habido muy pocas elecciones libres en la historia de Ecuador: con frecuencia se han celebrado elecciones, no para elegir, sino para confirmar o legalizar el poder de alguien que lo había obtenido por la fuerza; en esos casos generalmente la elección era percedida por la redacción de

---

<sup>20</sup> Quintana, *Los Ríos*, pp. 47-48; Castillo Jacome, *La provincia del Chimborazo*, pp. 147-152.

<sup>21</sup> Quintana, *Los Ríos*, p. 49; Castillo Jacome, *La provincia del Chimborazo*, pp. 152-161. La supremacía de las fuerzas armadas nacionales, sin embargo, no impidió que conflictos regionales desembocaran en guerras civiles. En 1932 los conservadores lograron hacer elegir presidente a Nefalí Bonifaz, pero en el Congreso los liberales los descalificaron con el argumento de que técnicamente era ciudadano peruano, e inmediatamente se sublevaron los conservadores serranos con el apoyo de los oficiales no comisionados y los soldados de la guarnición de Quito. El Congreso huyó de la capital, pero regresó poco después con guarniciones de las provincias y en la «guerra de los cuatro días» las tropas provinciales aplastaron a los regimientos de Quito y devolvieron el poder a los liberales. Julio Troncoso, *Odio y sangre*, Quito, Editorial Fray Jodoco Ricke, 1958, pp. 119-231; José A. Llerena, *Frustración política en veintidós años*, Quito, Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1959, pp. 33-43.

una nueva Constitución<sup>22</sup>. En otros casos el gobierno controlaba las elecciones para asegurar el triunfo de su candidato. En cualquiera de las dos situaciones era probable que los candidatos presidenciales frustrados impugnaran el resultado por la fuerza, y el problema encontraba una momentánea solución con la victoria de una de las partes. Pero esas soluciones eran siempre vacilantes y el gobernante podía esperar varias insurrecciones durante su gobierno. El uso de la fuerza no estaba limitado a los políticos militares: los generales Juan José Flores (1830-1834, 1839-1845), José María Urbina (1851-1856) e Ignacio Veintimilla (1876-1883) se apoyaron en las fuerzas armadas para llegar al poder o mantenerse en él, pero lo mismo hicieron los principales políticos civiles. Los dos grandes estadistas del siglo XIX, Vicente Rocafuerte (1835-1839) y Gabriel García Moreno (1861-1865, 1869-1876) llegaron al poder a consecuencia de un conflicto armado y luego se apoyaron en las fuerzas armadas para mantenerse en el poder.

En el siglo XIX se desarrolló en Ecuador un estilo de gobierno autoritario: una vez en el poder, los jefes del ejecutivo llegaban rápidamente a la conclusión de que sólo un gobernante autoritario fuerte e inflexible podía manejar el país; ya que si el gobierno estaba siempre ocupado combatiendo a la subversión no era posible hacer nada. Los regímenes abandonaban las garan-

---

<sup>22</sup> Sólo un «hombre fuerte», el general Alberto Enríquez Gallo, convocó en 1938 una convención constituyente que no lo «eligió» presidente. Damos a continuación una lista de convenciones convocadas por jefes supremos para redactar nuevas constituciones y ratificarlos en el poder:

- 1830 General Juan José Flores.
- 1835 Vicente Rocafuerte.
- 1843 General Juan José Flores.
- 1851 Diego Noboa.
- 1852 General José María Urbina.
- 1878 General Ignacio Veintimilla.
- 1883 José María Plácido Caamaño.
- 1897 General Eloy Alfaro.
- 1906 General Edo y Alfaro.
- 1929 Isidro Ayora.
- 1938 General Alberto Enríquez Gallo (no elegido).
- 1944 José María Velasco Ibarra.

Georg Maier, «Presidential Succession», contiene un penetrante estudio de este fenómeno. Las quince constituciones redactadas entre 1830 y 1946 se encuentran en Borja y Borja, *Derecho constitucional ecuatoriano*, t. III, pp. 105-699.

tías civiles detalladas en la Constitución, en un esfuerzo por alcanzar el orden y la estabilidad que se consideraban requisitos imprescindibles del desarrollo. Tanto los liberales como los conservadores y los oportunistas recurrían a las elecciones controladas, la censura de prensa y los castigos extralegales para limitar la oposición a sus respectivos gobiernos. Todos los gobernantes fuertes reaccionaron en forma similar, ya fueran civiles o militares, y en realidad los dos políticos civiles más distinguidos, Rocafuerte y García Moreno, resultaron más duros y violentos que los militares<sup>23</sup>.

La estrecha relación entre autoritarismo y militarismo se originó en el período inmediatamente posterior a la independencia. La guerra por conseguirla dio lugar a la formación de una gran casta militar que llegó a sentir por encima de la ley<sup>24</sup>. El problema se agudizó debido a que la región estuvo bajo la ley marcial varios años para facilitar la liberación del Perú. Lograda ésta, muchos militares grancolombianos regresaron a Ecuador, y esos hombres desarraigados, sin vínculos sociales ni económicos en la región, fueron un elemento desestabilizador del sistema político, dispuestos siempre a apoyar cualquier «revolución» o a cualquier político que les prometiera recompensa. Tras haber alcanzado honores militares, se consideraban «libertadores» con derecho a privilegios y rango, y no querían retornar a sus antiguas ocupaciones de tiempos de paz, que en la mayoría de los casos los hubieran rebajado al papel de artesanos o granjeros. Por lo demás, aun cuando hubieran querido abandonar su «carrera» militar, la economía ecuatoriana no estaba en condiciones de absorberlos en virtud de que después de la independencia el país pasó por una etapa de regresión aguda. Por lo tanto, los colombianos y los venezolanos que se encontraban en Ecuador en esa

---

<sup>23</sup> Pattee, *García Moreno*, pp. 87-89; Jacinto Jijón y Caamaño, *Política conservadora*, 2 vols., Riobamba, La Buena Prensa de Chimborazo, 1929, t. I, pp. 273-289; Vicente Rocafuerte a Juan José Flores, Quito, 27 de abril de 1836, en Rodríguez, *Estudios*, pp. 256-257.

<sup>24</sup> Sobre este punto, véase Tulio Halperin Donghi, *The Aftermath of Revolution in Latin America*, Nueva York, Harper and Row, 1973, pp. 1-43. Según Rocafuerte, «nuestras revoluciones... todas han provenido del espíritu militar que contra toda regla de política creó el general Bolívar». Rocafuerte a Francisco de Paula Santander, 30 de noviembre de 1834, en Rodríguez, *Estudios*, p. 189.

época notenían muchas opciones. y les resultó más fácil sobrevivir por medio de la intriga, el saqueo o la extorsión<sup>25</sup>.

Pero no todos los militares extranjeros cayeron en la rapiña. Los más capaces, los que se habían distinguido en combate o en la administración, se aliaron con la élite ecuatoriana casándose con mujeres de familias acaudaladas, de esa manera llegaron a adquirir propiedades o se convirtieron en altos oficiales del ejército nacional<sup>26</sup>. En efecto, el primer presidente de Ecuador, el general Juan José Flores, era un venezolano que por su matrimonio había ingresado en la aristocracia quiteña. La relativa paz y estabilidad de que gozó Ecuador entre 1835 y 1845 se debieron, en parte, a la habilidad de Flores para conservar el apoyo del elemento extranjero que predominaba en las fuerzas armadas. Sin embargo, fue precisamente la relación de Flores con ese grupo lo que por último provocó la reacción en su contra. Políticos locales y militares nacionales se apoyaron en la xenofobia creciente para derrocarlo y obligarlo a exilarse en 1845<sup>27</sup>.

Dos tipos de fuerzas armadas —el ejército y la marina nacionales por un lado y las guerrillas o «montoneras» por el otro— dominaron la política nacional hasta 1916, año en que el ejército nacional derrotó a la última montonera. Durante el siglo XIX, sin embargo, a menudo resultaba difícil distinguir entre ambos tipos. Las fuerzas armadas nacionales generalmente eran leales al gobierno, mientras que las guerrillas habitualmente respaldaban a caudillos individuales, casi siempre grandes terratenientes o ex-militares. Si los insurrectos lograban derrocar al gobierno y llevar a su jefe al poder, generalmente se les recompensaba con

<sup>25</sup> Robalino Dávila, *Orígenes del Ecuador*, t. III, p. 480. Véase también David Bushnell, *The Santander Regime*, Newark, University of Delaware Press, 1954.

<sup>26</sup> Entre los militares extranjeros más conocidos que se establecieron en Ecuador se cuentan:

- Mariscal Antonio José de Sucre (venezolano).
- General Juan José Flores (venezolano).
- General Isidoro Barriga (colombiano).
- Coronel Francisco Tamariz (español).
- Coronel Bernardo Daste (francés).
- Coronel Ricardo Wright (inglés).

Coronel Juan Illingworth (inglés).

<sup>27</sup> El mejor estudio de Flores es el primer volumen de los *Orígenes del Ecuador*, de Francisco Dávila, titulado *Nacimiento y primeros años de la República*.

la incorporación a las fuerzas armadas nacionales, mientras que los defensores del gobierno caído solían encontrarse sin empleo y exiliados. Entonces los oficiales desocupados estaban libres para apoyar a otro aspirante político que pudiera devolverles sus antiguos cargos y hasta ascenderlos si era posible. El ciclo de la rebelión llegó a ser la norma porque cada nueva revolución dejaba «afuera» a más gente que quería estar nuevamente «adentro».

En la historia de Ecuador en el siglo XIX se repitió con gran frecuencia el proceso que acabamos de describir. Por ejemplo, la derrota de Flores en 1845 llevó a la expulsión de los oficiales que habían defendido su régimen; como resultado de este hecho muchos de ellos fueron enviados al exilio mientras que otros simplemente fueron despedidos. Los militares despedidos aprovecharon cada una de las oportunidades que se les presentaron para intentar derrocar al gobierno, y en consecuencia el presidente Vicente Ramón Roca (1845-1849) tuvo que enfrentarse a más de veinte insurrecciones armadas durante su presidencia<sup>28</sup>. Aunque el grupo florista no logró hacer caer a Roca, volvió a entrar por algún tiempo en la política durante el gobierno de Diego Noboa (1850-1851). Después de las elecciones de 1850, los partidarios de uno de los candidatos derrotados, el general Antonio Elizalde, se sublevaron contra el triunfador, Diego Noboa. No lograron imponerse y el nuevo presidente respondió expulsando en masa a todos los oficiales hostiles a su régimen. Como esa acción diezmo el cuerpo de oficiales, Noboa intentó reconstruir las fuerzas armadas permitiendo el regreso del grupo florista y dándoles posiciones importantes, pero no logró forjar un ejército eficaz a tiempo para impedir su derrota<sup>29</sup>. En 1851 un ambicioso general político, José María Urbina, se apoyó en los partidarios del derrotado Elizalde para derrocar a Noboa, y una de sus primeras acciones tras conquistar el poder fue anular la ley que había autorizado a los partidarios de Flores a regresar a Ecuador. General fuerte y distinguido, Urbina logró conservar el apoyo de suficientes grupos militares para mantenerse en el poder hasta 1855 y para hacer elegir a su amigo el general Francisco Robles para

---

<sup>28</sup> Eraso, *La provincia de Bolívar*; Robalino Dávila, *Orígenes del Ecuador*, t. III, pp. 67-69.

<sup>29</sup> Robalino Dávila, *Orígenes del Ecuador*, t. III, pp. 194-218; Julio Tobar Donoso, *Monografías históricas*, Quito, Editorial Ecuatoriana, 1937, páginas 99-255.

sucederlo en la presidencia en 1856<sup>30</sup>. Hacia el fin de esa década, sin embargo, una crisis internacional debilitó el gobierno de Robles, y un joven político civil con aspiraciones, Gabriel García Moreno, aprovechó la oportunidad para derrocar a Robles en 1859, con ayuda de militares disidentes, particularmente el grupo florista<sup>31</sup>. Este ciclo de derrota, exilio, rebelión y restauración continuó repitiéndose hasta bien entrado el siglo xx, de ahí que constituya un patrón.

La disposición de muchos grupos a utilizar la fuerza para alcanzar fines políticos significaba que los dirigentes nacionales, tanto civiles como militares, tenían que buscar el apoyo del ejército, y ese proceso daba una clara ventaja a los políticos militares. Sin embargo, también lograron sobrevivir los civiles que formaron alianzas duraderas con grupos militares clave. Así, el autoritarismo se combinó con el militarismo, y el sistema favoreció los pefes fuertes y despiadados.

## EL PERSONALISMO

Como la mayoría de las naciones hispanoamericanas, Ecuador salió de la guerra de independencia con las instituciones deshechas. De las antiguas estructuras, la única que quedó casi intacta fue la Iglesia. Las nuevas instituciones de gobierno representativo no tuvieron mayor oportunidad de florecer: las presiones de la guerra, la decadencia económica y la inestabilidad política llevaron al surgimiento de personalidades fuertes como Simón Bolívar, capaces de pasar por alto las estructuras legales y resolver personalmente problemas locales o nacionales. Aun cuando el surgimiento de Ecuador como nación independiente coincide con la muerte de Bolívar, el modelo ya impuesto por él y otros se mantuvo, y el país fue gobernado por líderes individuales antes que por partidos o instituciones.

La ausencia de instituciones políticas fuertes ha sido un factor determinante en la historia política de Ecuador. La base de los movimientos políticos han sido los hombres antes que las ideas o los principios políticos abstractos. Aun cuando los políticos

---

<sup>30</sup> Robalino Dávila, *Orígenes*, t. III, pp. 294-305, 355-393.

<sup>31</sup> *Ibid.*, t. III, pp. 395-466; t. IV, pp. 169-298; Eraso, *La provincia de Bolívar*, pp. 49-50.

ecuatorianos eventualmente se agruparon en torno a tendencias ideológicas formando los partidos liberal y conservador, esas organizaciones no llegaron a ser las principales fuerzas en la política nacional; los partidos ecuatorianos no seleccionaban dirigentes de entre su base. más bien eran hombres con personalidades fuertes y ambición política los que llegaban a dominar los partidos existentes o formaban su propia organización política. Los líderes políticos podían autodefinirse como liberales o conservadores, pero el que gobernaba el país era Rocafuerte, Urbina, García Moreno o Eloy Alfaro, no un partido político. Ni los dirigentes conservadores ni los liberales lograron transferir su poder a sus partidos; una vez que abandonaban el cargo, sus movimientos llegaban a su fin. En algunos casos incluso los partidarios se identificaban específicamente con la persona antes que con el partido o la ideología<sup>32</sup>.

La política personalista ha sido una realidad dominante en Ecuador, pero también ha habido tentativas de desarrollar instituciones políticas. Durante el siglo xx partidos políticos como el conservador, el liberal y el socialista han hecho repetidos esfuerzos por transformarse en mecanismos eficaces de selección de candidatos y realización de programas. Pero no ha emergido una estructura política moderna, en parte debido a que los modelos tradicionales de relaciones sociales, los sistemas de patrocino-clientela y de compadrazgo, conservan su vigor.

En el siglo xix liberales y conservadores estaban de acuerdo en muchas cosas. Por ejemplo, ambos estaban interesados en un desarrollo nacional que según la interpretación general requería la ampliación y el mejoramiento de la red de comunicaciones y el sistema educativo y, sobre todo, el crecimiento económico.

---

<sup>32</sup> Este fenómeno ha estado presente durante toda la vida nacional, pero ha sido particularmente pronunciado en el caso de José María Velasco Ibarra, quien fue presidente de Ecuador cinco veces (1934-35, 1944-47, 1952-56, 1960-61 y 1968-72). El «velasquismo» ha sido el movimiento personalista más duradero de la política ecuatoriana, pero nunca ha desarrollado una estructura institucional, y a pesar de que sus partidarios son muchos, desaparecido Velasco Ibarra no ha habido movimiento velasquista eficaz. Sobre Velasco, véase: Georg Maier, «The Impact of Velasquismo on the Ecuadorean Political System», tesis para el doctorado en Ciencias Políticas, Carbondale, University of Southern Illinois, 1965; Robert E. Norris, «José María Velasco Ibarra: A Charismatic Figure in Ecuadorean Politics, 1934-1961», tesis para el doctorado en Historia, Albuquerque, University of New Mexico, 1969.

Sin embargo, había entre los dos grupos diferencias significativas. Los liberales querían alcanzar el desarrollo nacional a través de la creación de un Estado secular, mientras que los conservadores veían a la Iglesia como un aliado necesario y estaban dispuestos a concederle una posición privilegiada para obtener su apoyo. Así, lo que en general dividía a los liberales y los conservadores era el problema del papel de la Iglesia, no problemas de desarrollo o derechos civiles. El liberalismo del siglo XIX daba mucha importancia al Estado secular, los derechos individuales y la economía de mercado, pero los países como el Ecuador no estaban en condiciones de concederse tales lujos cuando la abrumadora mayoría de la población era analfabeta y totalmente ajena a la economía monetaria. Las realidades de la sociedad del siglo XIX llevaron a algunos liberales a pasarse al partido conservador<sup>33</sup>.

Gabriel García Moreno es el ejemplo clásico de liberal convertido en conservador. Inició su carrera política como liberal insurgente; la Constitución de 1861, promulgada bajo su dirección, es básicamente un documento liberal. Pero una vez en el poder, García Moreno comprendió que era imprescindible mantener el orden interno para poder empezar a modernizar el país y recurrió a métodos autoritarios, como lo había hecho antes que él Vicente Rocafuerte<sup>34</sup>. García Moreno cortejó a los militares y los utilizó

---

<sup>33</sup> Por una interpretación diferente, véase Nick Dean Mills, «Liberal Opposition in Ecuadorean Politics», tesis para el doctorado en Historia, Albuquerque, University of New Mexico, 1972. Mills sostiene que las ideologías liberales fueron importantes en la historia de Ecuador, y que las diferencias entre liberales y conservadores se centraron en el problema de las libertades individuales.

<sup>34</sup> El mexicano Lucas Alamán fue un liberal que se volvió conservador. Sobre el liberalismo mexicano, véase Charles Hale, *Mexican Liberalism in the Age of Mora*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1968. Sobre Ecuador, véase Jijón y Caamaño, *Política conservadora*, t. I, pp. 200-434; Tobar Donoso, *Monografías históricas*, pp. 426-539. Sobre el tema de la educación, véase Darío Guevara, *Rocafuerte y la instrucción pública*, Quito, Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1965; Julio Tobar Donoso, *García Moreno y la instrucción pública*, Quito, Editorial Ecuatoriana, 1940; Francisco Miranda Ribadeneira, *La primera escuela politécnica en el Ecuador*, Quito, Editorial «La Unión», 1972; Reinaldo Murgeyitio, *Bosquejo histórico de la escuela laica ecuatoriana*, Quito, Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1972. Acerca del liberalismo, véase: Alfonso Mora Bowen, *El liberalismo radical y su trayectoria histórica*, Quito, Imprenta Romero, 1940; Gabriel Cevallos García, «Las ideas liberales en el Ecuador», en *Revista de historia de las ideas*. II, octubre de 1960, pp. 55-72.

para respaldar su régimen. La historia de Ecuador, sin embargo, ha demostrado que los fuerzas armadas son necesarias como respaldo, pero poco dignas de confianza; por esa razón García Moreno buscó el apoyo de una Iglesia sumamente politizada, que él reformó y fortaleció para convertirla en una fuerza capaz de contrarrestar eficazmente a los militares. El presunto fanatismo religioso de García Moreno ha encubierto el hecho de que su utilización de la Iglesia fue la de un político magistral. Este era el único camino por el que un civil podía alcanzar cierto grado de independencia política frente al militarismo endémico de Ecuador. El liberal Rocafuerte, cuya capacidad administrativa, posición y tendencia autoritaria eran muy similares a las de García Moreno, a diferencia de éste no logró establecer una base de poder diversificada, Rocafuerte era un anticlerical declarado en una sociedad donde sólo había dos instituciones poderosas. Por lo tanto tuvo que depender de los militares en la persona del general Flores, y cuando Flores resolvió oponérselo no le quedó otra cosa que hacer que exiliarse<sup>35</sup>. García Moreno, en cambio, dominó la política ecuatoriana desde 1860 hasta 1875. El único otro individuo que conservó el poder durante un lapso similar fue un militar, el general Flores (1830-1845).

Hacia el fin del siglo el principal foco de disensión entre liberales y conservadores no fue la Iglesia, sino la materia económica. La economía de exportación de la costa, centrada en Guayaquil, creció rápidamente durante las últimas décadas del siglo, y los intereses de los negociantes y banqueros costeños chocaron con los de la élite serrana, cuya base económica estaba constituida por la economía de subsistencia tradicional. El incremento de las exportaciones llevó a una expansión de la economía de mercado y de ahí a relaciones socioeconómicas modernas. En la sierra los grandes terratenientes, entre ellos la Iglesia,

<sup>35</sup> Para una excelente comparación de Rocafuerte con García Moreno, véase J. Jijón y Caamaño, *Política conservadora*, t. I, pp. 272-276; sobre la controvertida naturaleza de García Moreno, véase Peter Smith, «The Image of a Dictator: Gabriel García Moreno», en *Hispanic American Historical Review*, XLV, febrero de 1965, pp. 1-24. Sobre las relaciones de García Moreno con la Iglesia, véase William M. King, «Ecuadorian Church-State Relations under García Moreno, 1859-1863», tesis doctoral en Historia, Austin, Universidad de Texas, 1974; César Bustos-Videla, «Church and State in Ecuador: A History of Politico-Ecclesiastical Relations during the Age of Gabriel García Moreno, 1860-1875», tesis para el doctorado en Historia, Washington, D.C., Georgetown University, 1966.

conservaban su posición privilegiada por medio de estructuras socioeconómicas tradicionales como el sistema de patrocinio y clientela y el «concertaje». Políticamente, el conflicto se expresó en ideologías opuestas: la costa pasó a identificarse con el liberalismo y la sierra con el conservadurismo.

Pero ni todos los costeños eran liberales ni todos los serranos eran conservadores. Por ejemplo, García Moreno, el conservador más exitoso de Ecuador, había nacido en Guadaquil, mientras que el general Urvina, prominente liberal, era serrano. El lugar de nacimiento no era el principal factor determinante de las preferencias políticas; y puede afirmarse que en la decisión de la afiliación política los factores principales eran los vínculos sociales, los intereses económicos, la educación y la experiencia. Los serranos dedicados a actividades económicas modernas —como el comercio o las manufacturas— así como los profesionistas a quienes la estructura social tradicional de la sierra les limitaba las aspiraciones, se hicieron liberales. Esto no significa que los intereses económicos del sector moderno de la costa y de la sierra fueran idénticos. Los fabricantes serranos querían tarifas protectoras y restricciones a la importación, mientras que los importadores costeños defendían el libre comercio. Sin embargo, ambos grupos estaban dispuestos a dejar momentáneamente de lado sus conflictos para establecer el Estado secular que en su opinión era imprescindible para su bienestar futuro<sup>36</sup>.

Los partidos políticos empezaron a formarse en la década de 1870 en momentos en que la economía estaba en expansión y el país empezaba a modernizarse. Entre 1875 y 1878 emergieron tres grandes grupos políticos: los conservadores que apoyaron la política autoritaria y proclerical de García Moreno; los progresistas, moderados interesados en reformas limitadas, entre ellos se encontraban algunos antiguos conservadores que habían abandonado el partido después del asesinato de García Moreno, y los liberales. Desde la independencia había habido individuos que se autodefinían como liberales, pero el partido liberal fue organi-

<sup>36</sup> Por un examen de los problemas que se plantean en el análisis del regionalismo, véase: Joseph L. Love, «An Approach to Regionalism», y Frank Safford, «Bases of Political Alignment in Early Republican Spanish America», en Richard Graham y Peter Smith (eds.), *New Approaches to Latin American History*, Austin, University of Texas Press, 1974. Maier estudia la relación que existe en Ecuador entre lugar de nacimiento y afiliación partidaria en «Presidential Succession», pp. 475-509.

zad oficialmente en 1878 por el general Ignacio Veintimilla, «radical», según su propia definición, que se había apoderado de la presidencia. Aunque Veintimilla empezó por ser el jefe titular del partido liberal, pronto se enemistó con muchos liberales y finalmente abandonó toda pretensión de liberalismo al convertirse en dictador. Fue derrocado en 1883. En ese momento se adueñaron de la presidencia los progresistas, que conservaron el poder hasta 1895. Durante ese período algunos liberales que habían tomado parte en el derrocamiento de Veintimilla participaron en el gobierno como minoría. Otros liberales se negaron a colaborar y recurrieron en cambio a la subversión y la insurrección<sup>37</sup>.

Los liberales llegaron al poder en 1895 y lo conservaron hasta 1925. Muchos historiadores piensan que el año 1895 es un parteaguas en la historia de Ecuador. Para ellos el período liberal inició una nueva era en la política y también en el proceso de modernización; el comienzo del período liberal coincidió con el crecimiento de la economía exportadora de la costa. Fueron años de progreso para la nación; en todo el país se emprendió la construcción de ferrocarriles, plantas de tratamiento de aguas negras, instalaciones portuarias y otras obras públicas. Además, la Iglesia, considerada por mucho tiempo como el principal bastión del sistema socioeconómico tradicional, fue blanco de ataques. Los liberales secularizaron la educación, abolieron el diezmo, establecieron el registro civil para nacimientos, casamientos y defunciones, y confiscaron tierras de la Iglesia que entregaron a comités especiales llamados «juntas de bebeficencia», que debían utilizar el producto de esas tierras para ofrecer servicios sociales modernos. Todo eso agradó a muchos banqueros, hombres de negocios y empresarios agrícolas que pensaron que Ecuador estaba en vías de convertirse en una nación moderna.

Algunos estudiosos han criticado a los liberales, sosteniendo que recurrieron al fraude electoral y el control de las elecciones

---

<sup>37</sup> Por información sobre los partidos Conservador y Liberal, véase las obras citadas en la nota 34. Robalino Dávila examina a los Progresistas en *Orígenes del Ecuador*, t. VI, y a Veintimilla en el tomo V, partes 1 y 2.

<sup>38</sup> Oscar E. Reyes, *Breve historia general de Ecuador*, 2 vols., Quito, Editorial Fray Jodoco Ricke, 1955, t. II, pp. 197-260, es favorable a los regímenes liberales. Lois J. Weinman los critica en «Ecuador and Cacao: Domestic Response to the Boom-Collapse Monoexport Cycle», tesis para el doctorado en historia, Los Angeles, Universidad de California, 1970.

para mantenerse en el poder. Afirman que las elecciones para el primer congreso constituyente dominado por los liberales (1896-1987) fueron arregladas. De ahí en adelante la política fue cayendo a un nivel de corrupción tan bajo que en 1925 un grupo de jóvenes oficiales militares reformistas derrocó al presidente liberal Gonzalo S. Córdova para intentar regenerar el país. Algunos estudiosos intentan explicar el fenómeno diciendo que la abrumadora mayoría del país era conservadora, y por lo tanto la minoría liberal sólo podía mantenerse en el poder por medio de la fuerza o el fraude<sup>38</sup>. El problema de esa explicación es que tiende a distorsionar la historia de Ecuador. Es indiscutible que en 1895 se produjeron grandes cambios, como se produjeron antes y después; pero cambio no significa ruptura con el pasado. Los liberales que gobernaron Ecuador desde 1895 hasta 1925 tuvieron que enfrentarse con las fuerzas que habían conformado a la nación desde su independencia: el regionalismo, el militarismo, el autoritarismo y el personalismo. Aun cuando el aumento de la demanda mundial de cacao en las décadas de 1860 y 1870 tuvo un profundo efecto sobre muchos aspectos de la vida ecuatoriana, las reglas de la política cambiaron muy lentamente, si es que lo hicieron.

Los liberales lograron primero y mantuvieron después el dominio político refinando métodos que se habían desarrollado durante el siglo XIX. Desde 1895 hasta 1916 las disputas políticas continuaron resolviéndose en el campo de batalla y las medidas arbitrarias y a menudo autoritarias se utilizaron con frecuencia. Si bien existían partidos políticos, su nivel de institucionalización era muy bajo; la política estaba dominada por individuos antes que por partidos. También el regionalismo seguía siendo una fuerza importante. Varias veces durante la primera época liberal del país se desmembró en facciones en conflicto. Los liberales, sin embargo, intentaron dominar el regionalismo a través de una Legislación destinada a obras de provedioregional con el objeto de mantener la influencia política sobre las regiones.

Los que critican los regímenes liberales sostienen que sus gobiernos tuvieron que utilizar el fraude electoral y la fuerza para mantenerse en el poder, y que tales tácticas fueron necesarias porque los liberales eran un partido minoritario. Esa explicación ignora el hecho de que los conservadores y los progresistas emplearon los mismos métodos cuando tuvieron el poder. La supues-

ta diferencia numérica de los partidos liberal y conservador es más aparente que real: si bien la mayoría de la población del Ecuador vivía en la sierra, donde predominan los conservadores, sólo una fracción muy pequeña participaba políticamente. Las diferencias económicas y sociales entre las dos regiones conducían a que el porcentaje de población políticamente activa fuera mayor en la costa. Nadie sabe en realidad con cuántos adherentes contaba cada uno de los partidos, pero es probable que estuvieran más parejos de lo que se cree. Los partidos políticos grupos leales en primer término a un individuo o a una región; si el partido no escogía a su candidato o favorecía a su región, los subgrupos solían retirarse y afiliarse a la posición. En tales circunstancias y en ausencia de una tradición de transacciones políticas, todos los gobiernos ecuatorianos recurrieron regularmente al fraude y la fuerza para conservar su autoridad <sup>39</sup>.

De 1912 a 1924 los gobiernos liberales perfeccionaron las técnicas de control político. Las elecciones siguieron siendo un momento de tensión, pero sólo se recurría abiertamente a la intimidación y la violencia en el campo. En los centros urbanos mayores la presencia de la policía y el ejército junto a los lugares de votación bastaba para asegurar que todo se desarrollara ordenadamente. Si el candidato gubernamental iba perdiendo, policías o soldados recibían orden de secuestrar las urnas electorales. Para la década de 1920 el fraude electoral y los métodos de persuasión preelectoral se habían vuelto tan refinados que eran pocos los candidatos de oposición que llegaban al final de la campaña. Los partidos de oposición tenían otras tácticas para expresar su descontento con el gobierno: se negaban a nombrar candidatos o convencían a sus partidarios de que se abstuvieran de votar. En otras ocasiones recurrían a técnicas tradicionales; lanzaban movimientos armados contra los gobiernos liberales o bien intentaban sublevar a los militares <sup>40</sup>.

Pero si bien finalmente los liberales desarrollaron procesos electorales ordenados, los primeros años de su dominio consti-

---

<sup>39</sup> Ecuador, Ministerio del Interior, *Informe, 1885*, pp. 25-27; *1886*, pp. 3-6; *1887*, pp. 3-6; *1916*, pp. XI-XII.

<sup>40</sup> G. A. Bading al secretario de Estado, Quito, 20 de abril de 1925, NA, 822.00/582; 15 de enero de 1924, NA, 822.00/533; Charles Hartman al secretario de Estado, Quito, junio de 1919, NA, 822.00/469; Frederic W. Goding al secretario de Estado, Quito, 15 de enero de 1920, NA, 822.00/472.

tuyen un período de intensos conflictos. Llegaron al poder en 1895 como resultado de una guerra civil que estalló al rebelarse los conservadores en la sierra, obligando a renunciar al presidente progresista Luis Cordero. El gobierno provisional constituido en Quito perdió rápidamente el control al estallar insurrecciones en Manabí, Latacunga, Ambato, El Oro, Los Ríos, Guayaquil y Quito. El país se desintegró en facciones rivales igual que en 1834-35, 1859-61 y 1883. Los liberales costeños vieron la oportunidad de alcanzar la supremacía nacional e invitaron a Eloy Alfaro a regresar del exilio y ponerse al frente de las fuerzas liberales.

Alfaro tenía gran fama como insurgente liberal. Nacido en Manabí, había iniciado su carrera política como partidario del general Urvina. En 1864 secuestró al gobernador de la provincia en una fracasada tentativa de derrocar a García Moreno; esa fue su primera experiencia como guerrillero. Al fracasar el movimiento, Alfaro se refugió prudentemente en Panamá donde tuvo gran éxito en los negocios; más tarde utilizó su riqueza para financiar insurrecciones liberales contra los gobiernos conservadores. En algunos casos tomó parte activa en la lucha, como en 1883-1884 cuando encabezó a los montoneros y Manabí y Esmeraldas en contra de los gobiernos de Veintimilla y José Plácido Caamaño; otras veces no hizo más que financiar a los revolucionarios. Para 1895 tenía fama internacional; no sólo había luchado en las guerras civiles de Ecuador, sino en conflictos similares en Centroamérica y en la guerra de independencia de Cuba, y se le consideraba el caudillo militar liberal más destacado de Ecuador, por lo cual era natural que algunos civiles distinguidos como Lizardo García, Emilio Estrada y José L. Tamayo, que después serían presidentes de Ecuador, invitaran a Eloy Alfaro a encabezar las fuerzas liberales en 1895<sup>41</sup>.

Alfaro contaba con el apoyo de otros guerrilleros, con experiencia militar de insurrecciones anteriores. Un miembro destacado del grupo era Leoonidas Plaza, quien había respaldado a Alfaro en el frustrado levantamiento de 1884. Igual que Alfaro, Plaza había sido empujado al exilio donde había adquirido notoriedad como liberal revolucionario y había participado en diversas luchas en Costa Rica y El Salvador. El y otros de experiencia

---

<sup>41</sup> Robalino Dávila, *Orígenes del Ecuador*, VII, primera parte, pp. 21-41, 63-73.

similar regresaron a Ecuador para comandar las montoneras costeñas que en agosto de 1895 derrotaron definitivamente a las tropas gubernamentales, después de lo cual Alfaro entró triunfalmente en Quito. Igual de Flores, Rocafuerte, Urbina, Robles, García Moreno y Veintimilla, antes que él, Alfaro tomó primero el poder y después convocó una asamblea que redactó una nueva Constitución y lo eligió presidente «constitucional» de Ecuador

El triunfo liberal, sin embargo, no restauró la paz. El gobierno de Alfaro tuvo que enfrentar varios movimientos armados de conservadores respaldados por la Iglesia. Pero fue más fácil para en octubre de 1896 <sup>42</sup>.

los liberales manejar a los conservadores que a la oposición surgida de sus propias filas <sup>43</sup>

La primera crisis por la sucesión presidencial ocurrió en 1900. El mandato del presidente Alfaro terminaba en 1901 y el Partido Liberal tenía que elegir un candidato. La elección se hizo en una atmósfera tensa en que los chismes y las especulaciones de la prensa aumentaban la aprensión general; circulaban rumores de que elementos de las fuerzas armadas estaban resueltos a impedir la elección de un civil, y aunque había varios prominentes civiles con amplio respaldo, Alfaro nombró para sucederlo al general Plaza, aparentemente en la creencia de que era éste un moderado aceptable a quien podía controlar. El otro aspirante militar destacado era el general Manuel A. Franco, anticlerical y radical rabioso a quien Alfaro probablemente no hubiera podido dominar. Sin embargo, cuando Alfaro comprendió que le sería imposible manejar a Plaza desde la sombra le retiró su apoyo, pero para entonces la campaña presidencial había permitido a Plaza obtener el apoyo de los principales dirigentes militares, y consiguió llegar a la presidencia a pesar de la oposición de Alfaro y la competencia de Franco porque tenía muchos partidarios en las fuerzas armadas. Si bien Plaza evitó la ruptura pública con Alfaro, la división entre los dos dirigentes liberales

---

<sup>42</sup> J. Gonzalo Orellana, *Resumen histórico del Ecuador*, 2 vols., Quito, Editorial Fray Jodoco Ricke, 1948; Robalino Dávila, *Orígenes del Ecuador*, t. VII, primera parte, pp. 77-111, 274-275; *ibid.*, t. VII, segunda parte, p. 582; Jorge Pérez Concha, *Eloy Alfaro*, Quito, Talleres Gráficos de Educación, 1942, pp. 129-133; *Eu Telégrafo*, núm. 15.415, 23 de abril de 1928; Ecuador, Ministerio de Guerra, *Informe*, 1913.

<sup>43</sup> Pérez Concha, *Eloy Alfaro*, pp. 201-204, 222-225, 245-255; Robalino Dávila, *Orígenes del Ecuador*, t. VII, segunda parte, pp. 659-690.

nunca desapareció. La rivalidad entre los partidarios de Alfaro y los de Plaza fue una de las principales causas de la turbulencia que se prolongó hasta 1916. Ese antagonismo estalló a veces en forma de guerra civil, como entre 1912 y 1916; otras veces, como en 1906 y en 1911, produjo cambios extraconstitucionales en el gobierno<sup>44</sup>.

La segunda crisis por la sucesión presidencial surgió en 1904. Para entonces la oposición entre las alas del Partido Liberal comandadas por Plaza y por Alfaro había llegado a ser irreconciliable. Plaza logró imponer como sucesor suyo a un civil, Lizardo García, y a continuación aceptó un cargo diplomático en Washington y abandonó el país. Su partida preparó el escenario para el derrocamiento de García. El grupo de Alfaro estaba indignado por la elección hecha por Plaza y había emprendido una campaña destinada a desprestigiar al presidente, afirmando que García estaba traicionando la causa liberal al continuar con la política subversiva de Plaza. Este había llamado a algunos conservadores a colaborar en su gobierno y había sido acusado por ello de traicionar la causa liberal. La acusación era injusta: durante el gobierno de Plaza (1901-1905) se habían introducido más reformas que durante el anterior gobierno de Alfaro (1895-1901), pero la campaña logró el propósito de debilitar el gobierno de Lizardo García y muchos oficiales políticamente astutos no vacilaron en unirse a Alfaro. García intentó salvarse llamando a Plaza a fin de que lo respaldara, pero el general llegó demasiado tarde para impedir la caída del presidente: una insurrección militar llevó a Alfaro nuevamente al poder en 1906. García fue derrocado después de sólo cuatro meses de gobierno<sup>45</sup>.

La revolución de 1906 ofrece un excelente ejemplo de la persistencia de los modelos políticos tradicionales. Desde la independencia, los presidentes civiles lograron mantenerse en el poder mientras conservaron el apoyo de dirigentes militares personalistas. Igual que los caudillos militares anteriores, como Flores, Urquina y Veintimilla, Alfaro estaba siempre dispuesto a sacrifi-

---

<sup>44</sup> *El Comercio*, núm. 7.354, 13 de febrero de 1926; *El Telégrafo*, número 15.415, 23 de abril de 1928; Robalino Dávila, *Orígenes del Ecuador*, t. VII, segunda parte, pp. 619-650.

<sup>45</sup> Luis Larrea Alba, *La campaña de 1906*, Quito, Editorial Cyma, 1962, es el mejor estudio de las causas y consecuencias de la insurrección de 1906. Véase también Robalino Dávila, *Orígenes del Ecuador*, t. VIII, pp. 18-41.

car el orden a sus ambiciones personales. Se sentía indispensable y no podía estar fuera del poder. Hasta su muerte, en 1912, ningún presidente civil liberal llegó al término normal de su mandato<sup>46</sup>.

La segunda presidencia de Alfaro fue turbulenta. Después de tomar el poder por segunda vez, convocó una asamblea constituyente que redactó otra Constitución y lo eligió para otra presidencia «constitucional» (1907-1911). Eso, desde luego, estaba dentro de las tradiciones políticas ecuatorianas, pero no hizo mucho por consolidar la posición de Alfaro, que se enfrentó a la creciente oposición no sólo de los conservadores, sino de su propio Partido Liberal. Muchos de sus antiguos partidarios pasaron a verlo como un oportunista dispuesto a sacrificar los ideales liberales para mantenerse en el poder. El presidente respondió reprimiendo duramente a los disidentes; la prensa, que nunca había sido molestada durante el gobierno de Plaza, sufrió malos tratos, y eso confirmó los peores temores de los críticos de Alfaro, que redoblaron sus ataques contra el gobierno. La amenaza de guerra con el Perú unió momentáneamente al país en 1910, pero una vez negociado un acuerdo provisorio la atención del pueblo se volvió hacia la inminente campaña presidencial. Las elecciones de 1911 coincidieron con el regreso de Plaza después de varios años en el extranjero; estaba listo el campo para el enfrentamiento de los dos grandes dirigentes liberales<sup>47</sup>.

En 1911 Alfaro apoyó la candidatura de Emilio Estrada, prominente liberal y hombre de negocios de Guayaquil. Como candidato oficial. Estrada derrotó fácilmente a sus dos competidores liberales, los generales Plaza y Franco; pero cuando ya electo declaró que seguiría una política independiente e intentó separarse de Alfaro, el viejo caudillo trató de impedir que tomara posesión del cargo, lo acusó de no tomar en serio la amenaza conservadora y también exigió que renunciara aduciendo que se había enterado de que estaba enfermo del corazón. En realidad lo que impulsaba a Alfaro era su deseo de conservar el poder, y no un temor real de que los conservadores volvieran a ganar la pre-

---

<sup>46</sup> Larrea Alba, *La campaña de 1906*, pp. 123-137; Ecuador, Ministerio de Guerra, *Informe, 1913*, pp. 34-37.

<sup>47</sup> Ecuador, Ministerio del Interior, *Informe, 1908*, pp. III-IV; M. de Lambert al secretario de Estado, Quito, 17 de julio de 1925; NA, 822.00/604; Larrea Alba, *La campaña de 1906*, pp. 128-173.

sidencia. Había utilizado la misma táctica en su infructuoso intento de impedir la toma de posesión de Plaza en 1901, y más tarde para justificar su insurrección de 1906. Sin embargo, el propio Alfaro había nombrado a destacados conservadores para ocupar puestos en su gabinete y desempeñar delicados cargos diplomáticos; habían sido nombramientos sensatos que demostraban su habilidad política, pero contradecían las razones que alegaba para exigir la renuncia de Estrada. La estratagema resultó contraproducente y Alfaro hubo de exiliarse<sup>48</sup>.

Estrada murió siendo presidente, en diciembre de 1911, y su muerte desencadenó una guerra civil que duró hasta 1916. En Guayaquil, el general Pedro Montero se rebeló contra el gobierno provisional declarando que se oponía tanto a la facción del Partido Liberal que apoyaba a Plaza como a los conservadores. En Esmeraldas el general Flavio Alfaro, sobrino de Eloy, fue nombrado jefe supremo, y los dos caudillos insurrectos acordaron llamar a Eloy Alfaro, que estaba en Panamá, para que se pusiera a la cabeza de la rebelión. En Quito, el gobierno designó al general Plaza, que había sido ministro de finanzas de Estrada, comandante en jefe de las fuerzas armadas nacionales, con otro destacado general liberal, Julio Andrade, como su segundo. Las fuerzas gubernamentales derrotaron a los insurgentes en una serie de cruentas batallas y finalmente ocuparon Guayaquil. Ambos ejércitos estaban equipados con las armas modernas que habían sido compradas para hacer frente a la amenaza de invasión peruana en 1910. Participaron en el conflicto alrededor de nueve mil hombres: tres mil ochocientos soldados se mantuvieron leales al gobierno; dos mil setecientos soldados se pasaron a los rebeldes, y dos mil quinientos voluntarios se incorporaron a ambos lados. Durante el mes de enero de 1912 murieron más de tres mil hombres en la guerra civil, y el volumen de la matanza impresionó a todo el país. A pesar de que las conspiraciones, la violencia e incluso la guerra civil eran cosa relativamente corriente en la política nacional, en general, el número de víctimas solía ser escaso; las batallas importantes eran poco frecuentes y raras veces morían más de unos cuantos soldados. La indignación pública se volvió contra Alfaro y sus partidarios, que aparecían como opor-

<sup>48</sup> Francisco Guarderas, *El viejo de Montecristi*, Puebla, Editorial Cajica, 1965, pp. 421-450; Ecuador, Ministerio del Interior, *Informe, 1912*, pp. III-IV; Robalino Dávila, *Orígenes del Ecuador*, t. VIII, pp. 390-490.

tunistas sin principios, dispuestos a destruir la nación con tal de alcanzar sus fines egoístas<sup>49</sup>.

El conflicto terminó con un armisticio que autorizaba a los líderes rebeldes a marcharse al extranjero, pero no fue posible cumplirlo porque dominaba una atmósfera muy tensa en Guayaquil; el escándalo popular que exigía que rena castigados los rebeldes alcanzó tales proporciones que los funcionarios locales capitularon. El general Montero fue juzgado, declarado culpable y condenado a dieciséis años de trabajos forzados, pena máxima según las leyes ecuatorianas. Pero el pueblo, enfurecido, consideró que la sentencia era excesivamente leve, y una turba frenética atacó al prisionero en el tribunal y lo asesinó brutalmente. Los funcionarios gubernamentales trasladaron entonces a los demás caudillos rebeldes a la penitenciaría García Moreno, de Quito, para protegerlos, pero la capital resultó tan inseguro como Guayaquil. La prisión fue invadida por una turba que asesonó a los presos, incluyendo a Eloy Alfaro, con un salvajismo que ecclipsó el del episodio de Guayaquil<sup>50</sup>.

En las semanas siguientes el país continuó en estado de gran agitación y casi anarquía, y el ejército salió a mantener el orden. Pero la situación siguió deteriorándose a medida que se acercaban las elecciones. Los liberales estaban divididos entre partidarios de Plaza y partidarios de Andrade, y cada grupo estaba convencido de que sólo su candidato podía salvar al país. En esa tensa situación, un atacante desconocido asesinó al general Andrade, y a continuación Plaza fue elegido presidente. Su gobierno, sin embargo, había de verse amenazado por insurrecciones serias. Disidentes proalfaristas y proandradasistas acusaban a Plaza de haber instigado el asesinato de sus respectivos líderes, y a consecuencia de ello hubo una serie de guerrillas rurales entre 1912 y 1916. Los conflictos más violentos tuvieron lugar en la provincia costera de Esmeraldas. Las hostilidades terminaron, por fin, en 1916, cuando el recién elegido presidente Alfredo Baqueri-

---

<sup>49</sup> Ecuador, Ministerio de Guerra, *Informe, 1913*, pp. 27-45; Robalino Dávila, *Orígenes del Ecuador*, t. VIII, pp. 491-584, 594-611.

<sup>50</sup> Guarderas, *El viejo*, pp. 421-450; Ecuador, Ministerio del Interior, *Informe, 1912*, pp. 421-450; Ecuador, Ministerio del Interior, *Informe, 1912*, pp. V-VIII; Ecuador, Ministerio de Guerra, *Informe, 1913*, p. 27; Robalino Dávila, *Orígenes del Ecuador*, t. VIII, pp. 611-680; *La Prensa*, Quito, 16 de enero de 1912; *La Constitución*, Quito, 17 de enero de 1912; *El Grito del Pueblo Ecuatoriano*, Guayaquil, 24 de enero de 1912.

zo Moreno (1916-1920) concedió una amnistía general a los rebeldes <sup>51</sup>.

Los años transcurridos desde el triunfo liberal de 1895 no habían modificado la cultura política del país. El personalismo siguió siendo un factor crucial; hubo varios dirigentes de este tipo importantes, pero sólo dos hombres —Alfaro y Plaza— dominaron los primeros treinta años de gobierno liberal. A diferencia de Alfaro, Plaza llegó a creer que el personalismo y el autoritarismo eran obstáculos serios a la modernización de Ecuador, y como árbitro de la política nacional de 1912 a 1925. Plaza utilizó su influencia para fortalecer las instituciones políticas y lograr la transferencia pacífica de la presidencia. A pesar de los incessantes conflictos civiles que enturbiaron su segundo gobierno, Plaza continuó la política progresista que había caracterizado a su primera gestión y llevó a la práctica reformas sin dejar de respetar las libertades civiles, particularmente la libertad de prensa, lo que sirvió para aumentar su prestigio público. A su prestigio contribuía el hecho de que era el más destacado sobreviviente de la generación liberal que había llegado al poder en 1895 <sup>52</sup>.

Plaza alcanzó una influencia política sin paralelo en Ecuador por dos razones. Primero, tenía fuertes lazos, tanto en la sierra como en la costa: los principales grupos económicos de ambas regiones creían que defendería sus intereses. Los empresarios costeños lo respaldaban porque se esforzaba por contener la violencia política; ellos estaban en favor de un gobierno ordenado y una transferencia pacífica del poder, porque eso era importante para el bienestar y el crecimiento de la economía exportadora. Al mismo tiempo, también apoyaban a Plaza los ricos hacendados serranos, porque su matrimonio con la hija de una familia de la sierra y el hecho de que él mismo poseía grandes haciendas eran garantía de que no iba a atacar sus intereses. Además, Plaza con-

<sup>51</sup> Ecuador, Ministerio de Guerra, *Informe, 1913*, pp. 30-33; 1919, p. 4; *El Comercio*, núm. 7.161, 3 de agosto de 1925; Ecuador, Ministerio del Interior, *Informe, 1915*, pp. V-XI, XV; 1916, pp. V-VIII; Roberto Andrade, *¡Sangre! ¿Quién la derramó? Historia de los últimos crímenes cometidos en la nación del Ecuador*, Quito, Imprenta antigua de El Quiteño Libre, 1912, es un ataque a Plaza. Segundo L. Moreno estudia la campaña de Esmeraldas en *La campaña de Esmeraldas de 1913-1916 encabezada por el coronel graduado don Carlos Concha Torres*, Cuenca, Tipografía Universidad, 1939.

<sup>52</sup> Ecuador, Ministerio del Interior, *Informe, 1913*, pp. V-IX, XV, XXXVI, LII, LXX; 1916, pp. V-X, XIV-XV. Por un breve examen de las dos administraciones de Plaza, véase Troncoso, *Odio y sangre*, pp. 63-70.

taba con la adhesión de la clase media y los profesionistas urbanos, porque su gobierno progresista les ofrecía oportunidades de prosperar. Por lo tanto, Plaza era un político capaz de cubrir la brecha creciente entre los sectores tradicional y moderno entre grupos rurales y urbanos. En segundo lugar, el soporte principal de Plaza eran los militares: él era el primer general de la nación y, lo más importante, durante su segundo gobierno recompensó a quienes le habían sido leales. Esos oficiales llegaron a dominar el ejército ecuatoriano y conservaron esa posición hasta 1925. El ejército desempeñaba un papel activo y esencial en la política liberal, ya que no sólo mantenía el orden, sino que «hacía» las elecciones y aseguraba las victorias liberales. Así la autoridad de Plaza, y el respeto que sentían por él los altos oficiales del ejército, aseguraban el poder del presidente liberal<sup>53</sup>.

Plaza intentó utilizar su poder para promover la institucionalización de la política nacional; estaba convencido de que el país seguiría siendo políticamente inmaduro mientras un individuo particular conservara el poder. El mismo prefería ejercer su influencia desde la sombra. Además pensaba que la presidencia tenía demasiado poder y tendía a reforzar el personalismo y el gobierno autoritario, particularmente en una nación como Ecuador, con escaso sentido de responsabilidad civil e instituciones débiles. Por eso dio su apoyo a los presidentes civiles que habían de respetar los poderes y prerrogativas que la Constitución de 1906 había otorgado al Congreso<sup>54</sup>.

De 1916 a 1925 todo sucedió como si Plaza hubiera logrado crear la transición gubernamental pacífica. Tres presidentes liberales civiles, Alfredo Baquerizo Moreno, José Tamayo y Gonzalo Córdova, se sucedieron tras elecciones controladas pero pacífi-

---

<sup>53</sup> Ministerio de Guerra, *Informe, 1913*, pp. 54-70; Charles Hartman al secretario de Estado, 1.º de enero de 1920, NA 822.00/582; G. A. Bading al secretario de Estado, Quito, 20 de abril de 1925, NA 822.00/582; A. M. de Lambert al secretario de Estado, Quito, 17 de julio de 1925, NA 822.00/604; *El Telégrafo*, núm. 15.730, 3 de marzo de 1929; Ildefonso Mendoza, «La Revolución de julio», en *El Comercio*, núm. 9.033, 17 de septiembre de 1930, núm. 9.035, 19 de septiembre de 1930; *La Antorcha*, Quito, núm. 4, 11 de abril de 1925.

<sup>54</sup> R. M. de Lambert al secretario de Estado, Quito, 17 de julio de 1925, NA 822.00/604; G. A. Bading al secretario de Estado, Quito, 20 de abril de 1925, NA 822.00/582; Memorándum de la División de Asuntos Latinoamericanos, Departamento de Estado al doctor Rowe, Washington, D.C., 28 de mayo de 1920, NA 822.00/485; Orellana, *Resumen histórico*, t. I, pp: 84-86.

cas. El congreso funcionó sin que un presidente fuerte usurpara sus funciones. Las libertades civiles se mantuvieron casi siempre y floreció una prensa libre y activa. Hubo algunos levantamientos contra el gobierno encabezados por oficiales conservadores o descontentos, pero el ejército los reprimió con facilidad. Aparentemente Ecuador estaba alcanzando la madurez política <sup>55</sup>.

El programa liberal de desarrollo constaba de dos aspectos. El primero exigía la eliminación de los obstáculos al progreso social y económico, lo cual se había logrado parcialmente con los ataques a la Iglesia. La segunda parte del programa pedía cambios positivos. Los liberales habían llegado al poder prometiendo un Estado activo que impulsaría el desarrollo nacional; eso significaba obras públicas, construcción de la infraestructura social y económica que el país necesitaba. El Estado reemplazó a la Iglesia como principal agente proveedor de educación, sanidad y otros servicios social. El surgimiento de un Estado activo en Ecuador proporcionó un nuevo campo a las luchas regionalistas; la retórica liberal fortaleció las tendencias regionales al estimular los anhelos locales de desarrollo y prosperidad. El mayor poder del congreso como resultado de la Constitución de 1906 y de la política de Plaza condujo a la promulgación de una legislación destinada a obras de proveído regional. Los proyectos de obras públicas locales permitían a los caudillos locales complacer a sus partidarios y a la vez reunir los votos necesarios para el gobierno nacional. El progreso y la prosperidad liberales se basaban en el crecimiento de la demanda mundial de cacao; desdichadamente, el cacao estaba sujeto a fluctuaciones muy amplias tanto en la demanda como en el precio, de ahí que no pudiera ser una base firme <sup>56</sup>.

<sup>55</sup> Charles Hartman al secretario de Estado, Quito, 6 de junio de 1919, NA 822.00/459; 22 de julio de 1919, NA 822.00/462; 1.º de enero de 1920, NA 822.00/471; 11 de enero de 1920, NA 822.00/469; 15 de enero de 1920, NA 822.00/470; *El Telégrafo*, núm. 14.386, 9 de julio de 1925; A. M. Tweedy a J. H. Stables, Quito, 21 de mayo de 1918, NA 822.00/453; G. A. Bading al secretario de Estado, Quito, 21 de mayo de 1924, NA 822.00/549; 31 de marzo de 1925, NA 822.00/579; 20 de abril de 1925, 822.00/582; 27 de febrero de 1924, 822.00/536; R. C. Mitchell al Foreign Office, Quito, 8 de febrero de 1924, FO 371/9541, A2194/373/54.

<sup>56</sup> *El Comercio*, 21 de agosto de 1921; Ildefonso Mendoza, «La Revolución de Julio y sus actores», en *El Comercio*, núm. 9.066, 19 de septiembre de 1930; Ecuador, ministro de Hacienda, *Informe*, 1922, pp. 9-15, 31-32, 1923, pp. 8-10, 13-17, 28; 1921, p. V; 1916, pp. X-XI.

El estallido de la primera guerra mundial causó una crisis en la industria del cacao, y durante todo el decenio siguiente la economía nacional vivió bajo la amenaza de una crisis de producción y comercialización de su principal producto de exportación. Como los impuestos a la exportación constituían la mayor parte de los ingresos del gobierno, la disminución de las exportaciones de cacao tuvo importantes repercusiones políticas. Las exigencias nacionales y locales de gastos públicos aumentaban en un momento en que la capacidad del gobierno para hacerles frente disminuía. Los gobiernos liberales prefirieron no reducir los proyectos de obras públicas y recurrir a medidas extraordinarias para financiarlos. Normalmente, eso significaba aumentar la cantidad de dinero circulante por medio de préstamos especiales de los bancos de la costa; esa política y los efectos del colapso económico mundial produjeron dislocaciones serias en la economía ecuatoriana<sup>57</sup>.

Los efectos combinados de las imprudentes prácticas fiscales de los liberales y el agravamiento de la crisis económica terminaron con la estabilidad política creada por Plaza. La cooperación de los banqueros costeños con gobiernos liberales produjo un vasto desprestigio de los bancos, a los que se señalaba como culpables de la creciente inflación y especialmente del grave problema de desempleo que culminó en la huelga sangrienta en Guayaquil en 1922. Los actos de los trabajadores persuadieron a muchos conservadores serranos de que la revolución social estaba cerca, y eso fortaleció el regionalismo. Muchos serranos veían con desconfianza el progreso de la costa; desde 1895 todos los presidentes habían sido costeños o gente estrechamente identificada con los intereses de Guayaquil. La relación entre los bancos costeños y el gobierno nacional convenció a muchos serranos de que el puerto dominaba la política nacional. Se hallaba muy difundida

---

<sup>57</sup> Frederic W. Goding al secretario de Estado, Guayaquil, 9 de noviembre de 1920, NA, R.G. 84; Harold M. Deane al secretario de Estado, Quito, 31 de marzo de 1922, NA 822.00/505; Frederic W. Goding al secretario de Estado, Quito, 29 de noviembre de 1921, NA 822.51/340; R. C. Mitchell al Foreign Office, Quito, 30 de enero de 1925, FO 371/10619, A 1229/1229/54; *El Comercio*, núm. 7.363, 22 de febrero de 1926; núm. 7.459, 29 de mayo de 1926; mensaje especial que el señor presidente de la República envía al Congreso Nacional, 10 de agosto de 1930, en Ecuador, ministro de Hacienda, *Informe, 1930*, Anexo 356-365; ministro del Tesoro, «Informe, 12 de junio de 1931», en Ecuador, Ministerio de Hacienda, *Boletín*, núm. 38, pp. 96-97 (citado en adelante como Ecuador, ministro del Tesoro, «Informe, 12 de julio de 1931».

la creencia de que una «oligarquía costeña corrupta» estaba explotando a la nación en beneficio de sus propios intereses egoístas, y en julio de 1925 un grupo de jóvenes oficiales derrocó el gobierno de Gonzalo Córdova poniendo punto final a un período de la historia ecuatoriana<sup>58</sup>, que puede caracterizarse, como se ha intentado demostrar, por el regionalismo, autoritarismo, militarismo y personalismo, los cuales en adelante adquirieron características distintas.

---

<sup>58</sup> Luis N. Dillon, *La crisis económico-financiera del Ecuador*, Quito, Editorial Artes Gráficas, 1927, pp. 24-26, 36-37; *La Antorcha*, núm. 1, 16 de noviembre de 1924; *El Abanderado*, Quito, núm. 9, 19 de enero de 1925. La crisis del cacao y la huelga de 1922 se analizan en Weinman, «Ecuador and Cacao». Joaquín Gallegos Lara relata los acontecimientos que condujeron a la tragedia del 15 de noviembre de 1922 en su novela *Cruces sobre el agua*, Guayaquil, Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1946. Véase también Ecuador, ministro de Hacienda, *Informe, 1921*, pp. XXXI-XXXII.

TABLA I  
PROVINCIAS SERRANAS Y COSTEÑAS

<i>Provincia</i>	<i>Capital de la provincia</i>	<i>Fecha de creación</i> <sup>1</sup>
<i>Sierra</i>		
Carchi ... ..	Tulcán ... ..	1860
Imbabura <sup>2</sup> ... ..	Ibarra ... ..	1835
Pichincha <sup>3</sup> ... ..	Quito ... ..	1830
Cotopaxi <sup>4</sup> ... ..	Latacunga ... ..	1850
Tungurahua <sup>5</sup> ... ..	Ambato ... ..	1859
Chimborazo ... ..	Riobamba ... ..	1835
Bolívar <sup>6</sup> ... ..	Guaranda ... ..	1884
Cañar <sup>7</sup> ... ..	Azogues ... ..	1880
Azuay ... ..	Cuenca ... ..	1830
Loja ... ..	Loja ... ..	1835
<i>Costa</i>		
Esmeraldas <sup>8</sup> ... ..	Esmeraldas ... ..	1846
Manabí ... ..	Portoviejo ... ..	1835
Los Ríos ... ..	Babahoyo ... ..	1860
Guayas ... ..	Guayaquil ... ..	1830
El Oro <sup>9</sup> ... ..	Machala ... ..	1884

<sup>1</sup> La Constitución de 1830 dividió el país en tres departamentos: Quito, Guayas y Azuay. La Constitución de 1835 es la primera en usar las provincias como principales divisiones políticas del país.

<sup>2</sup> Parte de Imbabura hasta 1860.

<sup>3</sup> Antes Quito.

<sup>4</sup> Creada como León, fue rebautizada Cotopaxi en 1938. Antes de 1850 formaba parte de Pichincha.

<sup>5</sup> Parte de León hasta 1859.

<sup>6</sup> Parte de Chimborazo de 1830 a 1860 y de Los Ríos de 1860 a 1884.

<sup>7</sup> Parte de Azuay hasta 1880. Creada como Provincia de Azogues, recibió su nombre actual en 1884.

<sup>8</sup> Parte de Pichincha hasta 1846.

<sup>9</sup> Formada con territorios antes pertenecientes a Guayas y Loja.

FUENTES: Ecuador, «Constitución de 1830», en Ramiro Borja y Borja, *Derecho constitucional ecuatoriano*, 3 vols., Madrid, 1950, t. III, páginas 105-123; «Constitución de 1835», *Ibid.*, pp. 125-152; Juan Morales y Eloy, Ecuador: *Atlas Histórico-Geográfico*, Quito, 1942, Tab. 75-76.

## APÉNDICE A

PERIODOS PRESIDENCIALES EN ECUADOR  
 Clasificados por cambio estable (E) o inestable (I)<sup>1</sup>

	Asumió el cargo	Dejó el cargo
Juan José Flores <sup>2</sup> ... ..	13- 5-1830 (I)	21- 9-1830 (E)
	22- 9-1830 (E)	10- 9-1834 (I)
Vicente Rocafuerte <sup>2,3</sup> ... ..	10- 9-1834 (I)	8- 8-1835 (E)
	9- 8-1835 (E)	30- 1-1839 (E)
Juan José Flores <sup>2,3</sup> ... ..	31- 1-1839 (E)	15- 1-1843 (E)
	16- 1-1843 (I)	
		6- 3-1845 (I)
Junta Provisional (3 miembros) ... ..	31- 1-1845 (I)	7-12-1845 (E)
Vicente Ramón Roca <sup>3</sup> ... ..	8-12-1845 (E)	15-10-1849 (E)
Manuel de Ascásubi ... ..	15-10-1849 (E)	20- 2-1850 (I)
Diego Noboa <sup>2</sup> ... ..	20- 2-1850 (I)	25- 2-1851 (E)
	26- 2-1851 (E)	17- 7-1851 (I)
José María Urbina <sup>2,3</sup> ... ..	17- 7-1851 (I)	6- 9-1852 (E)
	7- 9-1852 (E)	31- 8-1856 (E)
Francisco Robles ... ..	1- 9-1856 (E)	1- 5-1859 (I)
Junta Provisional (3 miembros) ... ..	1- 5-1859 (I)	17- 1-1860 (I)
Gabriel García Moreno <sup>2,3</sup> ... ..	17- 1-1860 (I)	1- 4-1861 (E)
	2- 4-1861 (E)	6- 9-1865 (E)
Jerónimo Carrión ... ..	7- 9-1865 (E)	5-11-1867 (I)
Pedro José de Arteta ... ..	5-11-1867 (I)	19-1 -1868 (E)
Javier Espinosa ... ..	20- 1-1868 (E)	18- 1-1869 (I)
Gabriel García Moreno <sup>2</sup> ... ..	18- 1-1869 (I)	31- 7-1869 (E)
	1- 8-1869 (E)	6- 8-1875 (I)
Francisco Javier León ... ..	6- 8-1875 (I)	19- 8-1875 (I)
Manuel de Ascásubi ... ..	19- 8-1875 (I)	8-12-1875 (E)
Antonio Borrero ... ..	9-12-1875 (E)	18-12-1876 (I)
Ignacio Veintimilla <sup>2</sup> ... ..	18-12-1876 (I)	20- 4-1878 (E)

## APÉNDICE A (Continuación)

	<i>Asumió el cargo</i>	<i>Dejó el cargo</i>
	21- 4-1878 (E)	26- 3-1882 (I)
	26- 3-1882 (I)	9- 7-1883 (I)
Junta Provisional (5 miembros) ... ..	9- 7-1883 (I)	9- 2-1884 (E)
José María Plácido Caamaño <sup>3</sup> ... ..	10- 2-1884 (E)	30- 6-1888 (E)
Antonio Flores Jijón ... ..	1- 7-1888 (E)	31- 8-1892 (E)
Luis Cordero ... ..	1- 9-1892 (E)	15- 4-1895 (I)
Vicente Lucio Salazar ... ..	15- 4-1895 (I)	5- 6-1895 (I)
Eloy Alfaro <sup>2, 3</sup> ... ..	5- 6-1895 (I)	16- 1-1897 (E)
	17- 1-1897 (E)	31- 8-1901 (E)
Leónidas Plaza Gutiérrez <sup>3</sup> ... ..	1- 9-1901 (E)	31- 8-1905 (E)
Lizardo García ... ..	1- 9-1905 (E)	16- 1-1906 (I)
Eloy Alfaro <sup>1</sup> ... ..	16- 1-1906 (I)	31-12-1907 (E)
	1- 1-1908 (E)	11- 8-1911 (I)
Carlos Freile Zaldumbide ... ..	11- 8-1911 (I)	31- 8-1911 (E)
Emilio Estrada ... ..	1- 9-1911 (E)	21-12-1911 (I)
Carlos Freile Zaldumbide ... ..	21-12-1911 (I)	5- 3-1912 (I)
Francisco Andrade Marín ... ..	5- 3-1912 (I)	31- 8-1912 (E)
Leónidas Plaza Gutiérrez <sup>3</sup> ... ..	1- 9-1912 (E)	31- 8-1916 (E)
Alfredo Baquerizo Moreno <sup>3</sup> ... ..	1- 9-1916 (E)	31- 8-1920 (E)
José Luis Tamayo <sup>3</sup> ... ..	1- 9-1920 (E)	31- 8-1924 (E)
Gonzalo Córdova ... ..	1- 9-1924 (E)	9- 7-1925 (I)

<sup>1</sup> Esta tabla no incluye a gobernantes regionales ni a vicepresidentes que asumieron transitoriamente la presidencia porque el presidente estaba fuera del país o físicamente imposibilitado.

<sup>2</sup> Estos hombres tomaron el poder como presidentes no elegidos y después fueron elegidos continuando en el cargo sin interrupción, o bien se proclamaron dictadores después de haber sido elegidos en forma constitucional, o ambas cosas.

<sup>3</sup> Estos hombres llegaron al final de su periodo constitucional.

FUENTE: George Maier: «Presidential Succession in Ecuador: 1860-1968», en *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, vol. 13, números 3-4, julio-octubre, 1971, pp. 475-509.