



## ENTRE EL PODER LOCAL Y EL ESTADO: LAS JUNTAS DE HACIENDA EN EL ECUADOR DEL SIGLO XIX

*Viviana Velasco Herrera\**

**Resumen:** El artículo explora las complejas formas de administración de la Hacienda en el proceso de construcción del Estado ecuatoriano. Para ello se pone en el centro del análisis a las Juntas de Hacienda, organismos de origen colonial que tuvieron varias funciones, entre las que se destacan: redistribución de los recursos de la Hacienda –de manera especial los vinculados al mantenimiento de la fuerzas militares y a las obras públicas más necesarias– y validación a los empleados de recaudación. Con estos antecedentes, el artículo muestra cómo las Juntas de Hacienda fueron espacios de negociación de recursos entre los poderes locales y los estatales.

**Palabras clave:** Estado, administración local, poder local, contribución presupuestaria, Hacienda Pública, Ecuador, siglo XIX.

**Abstract:** The article explores the complex forms of administration of the Public Treasury in the Ecuadorian process of state building. To this end the analysis is centered in the *Juntas de Hacienda*, bodies of Colonial origin that had several functions, among which we can count: the redistribution of Public Treasury resources –especially those linked to the upkeep of military forces and the most necessary public works– and the validation of the collections employees. With that background, the article shows how the *Juntas de Hacienda* was spaces of negotiation of resources among the local and state powers.

**Keywords:** State, local government, local power, budget contributions, public finance, Ecuador, Nineteenth century.

---

Fecha de recepción: 02/12/2013 • Fecha de aprobación: 01/01/2014

\* Ecuatoriana. Magister en Historia la Universitat Pompeu Fabra (UPF) de Barcelona, España. Actualmente concluyendo el doctorado en la misma institución. Investigadora titular en el *State Building Project* –<http://www.statebglat.upf.edu/>-. Correo electrónico: [vivisvelascos@gmail.com](mailto:vivisvelascos@gmail.com)

## Introducción

Cuando analizamos las formas de organización de la Hacienda pública, en los primeros momentos de conformación del Estado, descubrimos de manera inmediata la relación que existe entre la necesidad de los gobiernos de mantener o establecer estructuras fiscales para optimizar la recaudación de impuestos, y la necesidad de canalizar esos ingresos para sustentar los gastos más urgentes. Uno de los más importantes: el sustento de las fuerzas de guerra para el control de la sociedad.

La historiografía –sobre todo europea–<sup>1</sup> ha pensado esa relación a través del uso del concepto *fiscal-military State*, para entender como la transformación de las formas de hacer la guerra determina la necesidad de los Estados para establecer y proponer nuevas y más complejas formas de acceder a los recursos, incluida entre ellas las estructuras que hicieron posible el endeudamiento. Aunque el concepto resulta útil para caracterizar estas relaciones en el caso europeo, para el análisis de las formas de constitución del Estado ecuatoriano podría resultar insuficiente por dos razones: la dificultad del Estado del Ecuador para establecer nuevas formas fiscales por la ausencia de recursos debida a la insuficiencia de los ingresos; y la inestabilidad del proceso de construcción de formas estatales, políticas y económicas, causada por la conflictividad interna surgida por la pugna de intereses interregionales y con ello la escasa legitimidad social del proyecto.<sup>2</sup>

Por estas razones es fácil apreciar, dentro de la estructura que fue tomando la Hacienda pública ecuatoriana, la permanencia de una serie de organismos de herencia colonial a lo largo del siglo XIX, que confirmarían lo que Marcelo Carmagnani señala: “todo lo nuevo no es totalmente nuevo sino que se apoya en una tradición fiscal”.<sup>3</sup> Este es el caso de las juntas de hacienda en el Ecuador del siglo XIX. El

- 1 Ejemplos básicos de esta bibliografía son: John Brewer, *The Sinews of Power: War, Money and the English State: 1688-1783* (Londres, Inglaterra: Routledge Editorial, 1994); James Collins, “State building in Early-modern Europe: The Case of France”, *Modern Asian Studies* (Inglaterra) 31, n. 3 –número especial: “The Eurasian Context of the Early Modern History of Mainland South East Asia (1400-1800)”– (julio 1997): 603-633; Patrick O’Brien y Philip Hunt, “The Rise of a Fiscal State in England (1485- 1815)”, *Historical Research* (Inglaterra) 66, n. 160 (junio 1993): 129-176; Charles Tilly, *Coercion, Capital and European States (AD 990-1990)* (Oxford, Inglaterra: Basil Blackwell Ltd., 1990); Christopher Storrs (ed.), *The Fiscal-Military State in Eighteenth-Century Europe* (Surrey, Inglaterra: Ashgate Editorial, 2009).
- 2 La historia del siglo XIX del Ecuador republicano está marcada por la lucha interregional entre los distintos sectores de poder de las tres regiones existentes: la costa, la sierra centro-norte y la sierra sur. Cada una vinculada con las tres ciudades más importantes del territorio: Guayaquil, Quito y Cuenca respectivamente. Cada una de estas regiones está caracterizada por lógicas económicas y políticas diferenciadas: la costa se vinculó rápidamente al mercado mundial por la producción y exportación exitosa de cacao, por lo que experimentó un crecimiento tanto demográfico como económico; mientras que la región de la sierra centro-norte tenía un carácter agrícola basado en la gran propiedad de la tierra, y el trabajo indígena ligado a ésta, esta región presentaba un estancamiento económico basado en la crisis de los obrajes desde finales del siglo XVIII y la devastación que habían provocado las guerras de independencia; la sierra sur presentaba un modelo económico mixto, basado tanto en la producción agrícola como también en la producción de bienes de exportación como la cascarilla, maderas, suelas, sombreros de paja toquilla, entre otros.
- 3 Marcelo Carmagnani, “Las experiencias regionales de reforma fiscal: un comentario”, en: *Finanzas y política en el mundo Iberoamericano. Del Antiguo Régimen a las naciones independientes*, (coords.) Ernest Sánchez Santiró, Luis Jáuregui y Antonio Ibarra (México, D.F.: Instituto de Investigación “Dr.

objetivo de este artículo es indagar la lógica del funcionamiento de estos órganos de la estructura de Hacienda, con la hipótesis de que fueron estructuras intermedias situadas por su gestión entre el Estado y la sociedad local. Para ello repasaremos su conformación y sus transformaciones a través del siglo XIX. La atención que pondremos en estas instancias permite poner en discusión la idea de que el Estado, y por tanto sus funcionarios, debían estar “separados” de la sociedad, o que no debían responder a intereses locales sino a intereses del Estado. Al internarnos en el funcionamiento de estos organismos podemos ver los procesos con los que se va negociando el poder y se construyeron las relaciones estatales en el Ecuador del siglo XIX.

### Las juntas de hacienda: origen y organización

La junta de hacienda fue un organismo de origen corporativo que tuvo su origen en la organización de la Real Hacienda española. En las Indias occidentales fueron constituidas al seguir el ejemplo de las sesiones semanales que tenía el Consejo de Indias para tratar los asuntos relativos a la administración de Hacienda. De esta manera los virreyes convocaron a juntas o acuerdos de Hacienda para tratar los temas económicos de los territorios a su mando, lo mismo ocurrió en las Audiencias.

Según Ismael Sánchez Bella las Juntas de Hacienda se iniciaron su labor en 1510, cuando Diego Colón las convocó en La Española para tratar el manejo de los recursos y las rentas.<sup>4</sup> En 1680 la Recopilación de Leyes de Indias estableció la existencia formal de estas organizaciones y reglamentó su funcionamiento en los virreinos de Lima y de Nueva España. Una de las principales características de este organismo fue su condición de no permanencia, puesto que se debía reunir en cada ocasión en la que era necesario aprobar gastos extraordinarios. Aunque esta era una de sus funciones principales también fue convocada para tratar problemas generales de la administración fiscal. Debía estar compuesta por el gobernador, los oficiales reales, el oidor decano y el fiscal de las Audiencias.<sup>5</sup> Según Alfredo Pareja Diezcanseco, a partir del siglo XVII se agregó la presencia de un juez o un auditor.<sup>6</sup> La composición de estas juntas varió de acuerdo a la incumbencia de la reunión: en algunas ocasiones no asistían todos los miembros y en otras se sumaban a estas reuniones oficiales de rentas o de las Cajas reales.

Con las reformas borbónicas las atribuciones de las antiguas juntas de Hacienda se reformaron por la instauración del régimen de intendencias, que brindaba al intendente funciones de gobierno en temas de Hacienda, justicia y guerra. Con esta nueva organización se buscaba disminuir el poder de los corregidores y fiscales, aglutinando el control en una sola mano y a través de un solo organismo. Así, las intendencias trataron de acaparar las funciones de las juntas

---

José María Luis Mora”; Universidad Autónoma de Morelos - UAEM; Universidad Nación Autónoma de México - UNAM, 2001), 382.

4 Ismael Sánchez Bella, *La organización financiera de las Indias. Siglo XII* (Sevilla, España: Escuela de Estudios Hispanoamericanos - EEHA, 1968), 202.

5 Clarence Harring H., *The Spanish Empire in America* (Londres, Inglaterra: Harbinger Editorial, 1963), 281.

6 Alfredo Pareja Diezcanseco, *Las instituciones y la administración de la Real Audiencia de Quito* (Quito, Ecuador: Editorial Universitaria, 1975).

de Hacienda, de la Real Audiencia y del tribunal de cuentas con la formación de Juntas superiores de Real Hacienda. Como ya es sabido, el sistema de intendencias no tuvo igual éxito en todos los virreinos.

En el caso del virreinato de Nueva Granada, creado en 1717, la organización de las intendencias no pudo realizarse de manera completa por la resistencia de los poderes locales. Los miembros de la Audiencia de Quito, incorporada a este virreinato en 1739, fueron parte de esa resistencia en la que la creación de la junta superior de Real Hacienda en Santa Fe de Bogotá, en 1797, causó gran rechazo pues limitó el poder de decisión de la junta de Real Hacienda de Quito<sup>7</sup> –que entre otras facultades, tenía el poder de elegir las autoridades de recaudación–, delegando a la junta solo el gobierno de los asuntos de Hacienda de Quito, pero no los de Cuenca y Guayaquil que quedaron bajo la gestión directa de las capitales virreinales, causando una desestructuración del manejo económico del territorio de la Audiencia.<sup>8</sup> Aunque estas medidas buscaron centralizar el poder Real no fue posible controlar aspectos fundamentales como las administraciones de las rentas de los nuevos estancos, que siguieron bajo el control de las autoridades locales representadas por la junta de Real Hacienda de Quito.

Además del aumento del gasto para la recaudación ésta sería una de las razones por las que las reformas administrativas no se sostuvieron, y llevaron a la reinstalación del sistema anterior con los corregimientos como centros del gobierno económico y político del territorio. Con la crisis del Imperio español y las transformaciones administrativas impulsadas por la Constitución de 1812 se reforzó la actuación de estos organismos en América, puesto que con la intención de disminuir los costos de las tesorerías, y reducir o eliminar muchos sueldos, se estimuló la actuación tanto de los ayuntamientos como de las juntas provinciales en temas de la administración de rentas y la distribución de gastos.<sup>9</sup>

Con la transformación política provocada por la desvinculación de las colonias con la metrópoli española, los antiguos territorios de la Audiencia de Quito pasaron a formar parte de la república de la gran Colombia impulsada por Simón Bolívar. El proceso de incorporación tomó varios años y culminó, después de varias batallas entre los ejércitos bolivarianos y realistas, en 1822. Con ello, se establecieron los tres departamentos que formarían el distrito del sur de la nueva república: Quito, Guayaquil y Cuenca; con lo que, de manera jurisdiccional, se mantuvieron los mismos parámetros de administración colonial.

Uno de los principales problemas que enfrentó la nueva república fue la dificultad de controlar los temas fiscales de manera centralizada. Las grandes distancias entre el centro administrativo –Santa Fe de Bogotá– y las periferias, los problemas internos y disputas de poder en cada departamento y distrito, y el exceso de gastos de guerra por el sustento de las campañas de liberación del Perú hicieron que la creación de nuevas instancias de control fiscal fuera una labor casi imposible. Por ello

7 Conformada por el regente, el fiscal de la Audiencia, el Contador mayor y el tesorero oficial Real.

8 Rosemarie Terán, *Los proyectos del Imperio borbónico en la Real Audiencia* (Quito: Taller de Estudios Históricos - TEHIS, ABYA YALA, 1988), 92-93.

9 Mario Rodríguez, *El experimento de Cádiz en Centroamérica (1808-1826)* (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica - FCE, 1984).

las juntas de Hacienda, como espacios para la solución de problemas económicos, se mantuvieron con pocas variaciones. En 1819 se organizó la junta suprema de Hacienda presidida por el superintendente general para el manejo de gastos extraordinarios generales.<sup>10</sup> Lo propio se hizo a nivel local por lo que en la ley de organización de la Hacienda en 1824 se ratificaron las juntas de Hacienda, esta vez integradas por el intendente, el contador y tesorero departamentales con la misma función de aprobar gastos extraordinarios que por urgencia no podían ser aprobados por el Ejecutivo.<sup>11</sup> Dentro de las medidas para delegar el poder a cada departamento en los temas fiscales se cuenta a la formación de juntas de diezmos para llevar a cabo los remates del ramo, y controlar su correcto manejo. Estas juntas debían estar formadas por un juez de la alta corte de justicia, del fiscal de Hacienda, de dos jueces hacendados –uno del prelado y cabildo y otro de los ministros de Hacienda–, el contador o tesorero y el contador general de diezmos. Hacemos mención a estos organismos que, aunque no son objeto específico de este trabajo, tienen permanencia en la formación del Estado ecuatoriano y una lógica de funcionamiento similar a la de las juntas de Hacienda.

Con la disolución de la república gran colombiana, los antiguos departamentos de Quito, Guayaquil y Cuenca –correspondientes a la antigua Audiencia– se reunieron para formar el Estado del Ecuador en 1830. Con ello la organización de la Hacienda se fue transformando lentamente, y por tanto mantuvo algunas estructuras con las que se había manejado la república bolivariana.

Se instaló una contaduría general en Quito –la capital– encargada de revisar las cuentas de las contadurías departamentales. Se mantuvieron las tesorerías departamentales que eran las encargadas de la recolección de los impuestos y de su manejo. Aunque esta era la legislación, la precaria situación del Erario dificultó la creación y dotación de las oficinas por lo que tempranamente las contadurías departamentales –encargadas del control de los gastos y de la elección de los colectores– fueron eliminadas, y en su lugar se volvió a la formación de juntas de Hacienda presididas por autoridades de gobierno<sup>12</sup> y conformadas por miembros de la administración económica. En Quito y Cuenca estaban formadas por un juez letrado, el tesorero, un agente fiscal y el administrador de alcabalas y en Guayaquil por los mismos miembros, excepto que en lugar del administrador de alcabalas se incluía al administrador de aduana.

No solo se mantuvo la figura de la junta de Hacienda sino que se ampliaron sus funciones. Así, las juntas debían averiguar si las leyes de Hacienda eran cumplidas en cada localidad, examinar los adelantos o repliegues de cada uno de los ramos de Hacienda, indagar sus causas y proponer medidas para sobrellevarlos y, por supuesto, aprobar los gastos extraordinarios.<sup>13</sup> Al revisar varias actas

---

10 Luis Horacio Domínguez (comp.), *De Boyacá a Cúcuta. Memoria administrativa (1819-1821)* (Bogotá, Colombia: Biblioteca de la Presidencia de la República de Colombia, 1990), 57-58.

11 Luis Fernando López Garavito, *Historia de la Hacienda y el tesoro en Colombia (1821-1900)* (Bogotá, Colombia: Banco Central de Colombia - BCC, 1992), 31.

12 Hasta 1835 los prefectos era los jefes de la administración de hacienda en cada departamento y presidían las juntas. A partir de este año se elimina y divide el territorio en provincias, por lo que los corregidores y gobernadores presidirán estas instancias.

13 Decreto de 1 de diciembre de 1832, *Registro Auténtico Oficial Nacional de la República del Ecuador formado en virtud del decreto legislativo de 23 de marzo de 1839* (Quito, Ecuador: Imprenta de Gobierno por J. Campuzano) –en adelante por sus siglas: RAON–.

de las sesiones de las juntas de Hacienda se puede observar varios casos en las que éstas sirven para reformar las leyes de organización de la Hacienda, al crear o suprimir administraciones de rentas y otras oficinas; así como también tuvieron la capacidad de aumentar o disminuir el número de empleados. Por ejemplo, la junta de Hacienda de la provincia de Azuay decide en una sesión suprimir la colecturía de rentas del cantón Taura y juntarla con la de Yaguachi.<sup>14</sup>

Entre las tareas más recurrentes de esta instancia estuvo la aprobación de contratos para vestir y alimentar a las tropas acantonadas en las provincias donde se reúna la junta. Las actas que tratan estos temas son muy útiles para conocer la composición tanto de los uniformes como de las raciones diarias de los soldados en particular y del abastecimiento al ejército en general. La dinámica era la siguiente: el contratista se reunía en la sesión con los miembros de la junta y exponía su propuesta para comprar lienzo, velas, madera para los techos de los cuarteles, botones, etc. El contratista establecía un monto y la junta lo aprobaba o lo desaprobaba. Casi siempre se aprobaron los gastos con varias condiciones, una de las más comunes era que se rebajaran los precios.<sup>15</sup>

Una de las principales funciones que fueron encomendadas a las juntas de Hacienda fue la aprobación o suspensión de los empleados de Hacienda. Dentro de este tema será fundamental el papel que tuvieron estas instancias en la aprobación de las fianzas que los empleados de Hacienda debían presentar para poder hacerse del cargo. Este tema será analizado, de manera específica, más adelante. En otras ocasiones fueron las encargadas de validar documentos de deuda para ser redimidos por las tesorerías. También clasificaron a los trapicheros y tercenistas en arreglo de los derechos de patentes. Existieron circunstancias en las que la junta fue la encargada de establecer la forma de distribuir los préstamos forzosos entre los miembros de la localidad.

Con la nueva organización territorial de 1835 por la que se establecían cuatro nuevas provincias conformadas por cantones y parroquias, controladas por los gobernadores, corregidores, tenientes pedáneos o parroquiales respectivamente, se mandó convocar juntas de Hacienda en las capitales de las nuevas provincias con “arreglo al sistema antiguo”.<sup>16</sup> Las juntas de Quito, Guayaquil y Cuenca mantuvieron su formación original mientras que en las nuevas provincias

14 *El Nacional*, miércoles 5 de mayo de 1875, año V, n. 429.

15 A continuación presentamos un ejemplo de una propuesta para la ración de tropa a la junta de Hacienda: “... invitó a los vecinos de ella para que abriesen posturas o proposiciones con ese objeto y que solo se presentó la que acompaña original del ciudadano Mariano Riofrío reducida a los puntos siguientes. Primero: que el gobierno ha de abonarle real y medio por cada ración [compuesta]. Segundo: que la ración se ha de componer de libre y media de carne, 4 onzas de arroz, media libra de pan, una onza de sal por cada plaza y 12 reales de aliños y 2 reales de leña para cada 6 hombres. La junta de hacienda después de una detenida consideración convenida de la necesidad de asegurar la subsistencia de la tropa que se acantone en Loja, observó que el precio de real y medio que por cada ración exige el ciudadano Riofrío es excesivo y que media libra de pan es muy poco alimento para el soldado. Notó también que en la propuesta hay varios de mucha importancia; pues nada se dice del alumbrado para guardias y cuarteles ni de las hospitalidades... materias que no puedes omitirse...”. Al final se aprobó la contrata con la condición de que la ración no cueste más que 1 real y cuarto. Archivo Nacional de Historia Quito –en adelante ANHQ–, Organismos gubernamentales, Ministerio de Hacienda, Gobernación de Azuay, 14 de marzo de 1833, caja 13.

16 Decreto de 18 de septiembre de 1835. RAON..., 78.



–Imbabura, Chimborazo, Loja y Manabí– se incluyó al corregidor del cantón, el juez letrado de Hacienda, el administrador de rentas y el alcalde primero municipal. Un escribano debía asistir a la junta y redactar un acta para que constaran los acuerdos a los que se llegaban. Las actas se enviaban a la gobernación de cada provincia y, en caso de ser necesario, se mandaban al ministerio de Hacienda –existente desde 1833– para la aprobación del ejecutivo.

Con la permanencia y fortalecimiento de las juntas de Hacienda podemos ver el nivel de descentralización en la organización de la administración de la fiscalidad estatal. La falta de fondos para crear y sostener oficinas y pagar sueldos de nuevos funcionarios llevó a que se delegaran funciones a estas corporaciones, que fue la reunión de varios funcionarios políticos y de Hacienda que gestionaron el proceder cotidiano de las necesidades del Estado a nivel local. El conocimiento que poseían estos funcionarios de la localidad fue muy importante porque en el caso ecuatoriano, en el que se vivió un proceso de formación estatal en un contexto de relaciones y negociaciones interregionales, la legislación fue heterogénea y muchas veces fue moldeada en estas instancias inferiores para su mejor provecho. Una muestra de esta realidad la da Enrique Ayala Mora al afirmar que los presupuestos de las juntas de Hacienda eran en conjunto más altos que los presentados por el gobierno.<sup>17</sup> Este planteamiento tiene sentido, porque dentro de los cuadros de gastos del siglo XIX existió un gran flujo de erogaciones extraordinarias que no fueron previstas y que la mayoría de veces engordaron el ramo de deuda.

Al contrario de lo que ocurrió en el caso del Estado de Nueva Granada, las juntas de Hacienda en el Ecuador se mantuvieron durante todo el siglo XIX.<sup>18</sup> Parecería ser que una organización centralizada no fue posible ni necesaria en la administración de la Hacienda ecuatoriana, ya que el mantener la lógica de las juntas de Hacienda habría sido una forma de extender la legitimidad y la continuidad del poder regional a nivel local, para poder llevar adelante las operaciones y negociaciones para la formación del campo estatal.<sup>19</sup>

La formación y funcionamiento de las juntas de Hacienda variará poco. Los cambios tuvieron que ver con la inclusión de fiscales y otros funcionarios dentro de la sesión, pero en otras ocasiones se les dio nuevas responsabilidades. Es el caso de un decreto de 1843 que arrebataba sus funciones, de forma que las juntas debieron encargarse también de los remates de cualquier ramo de Hacienda, en el caso de que fuera necesario eliminar la administración central y rematarlo a un particular. Además debían celebrar las contrataciones necesarias para

---

17 Enrique Ayala Mora, *Ecuador del siglo XIX. Estado nacional, ejército, iglesia y municipio* (Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional - CEN, 2011).

18 Según el estudio de Pilar López Bejarano, las reformas emprendidas en la organización de la Hacienda en 1851 habrían eliminado las juntas de Hacienda en Nueva Granada. Estas reformas respondían a un plan de centralización en el que se dio prioridad a la organización y la gestión de las administraciones generales de rentas, de los gobernadores y de los colectores especiales. Ver: Pilar López Bejarano, *Organization and Uncertainty: the administrative dynamics of the Secretariat of Hacienda of New Granada (1806-1851)*; documento de próxima publicación correspondiente a su trabajo como investigadora del proyecto *State Building in Latin America*.

19 López Bejarano.

suministrar víveres y hospitalidades a las tropas, y debían encargarse de escoger a los encargados de refaccionar y construir buques, reponer arsenales y parques, así como también contratar lo necesario para mantener los edificios públicos.<sup>20</sup>

Mientras la administración política y judicial se hacía más compleja, las juntas de Hacienda fueron reduciendo sus miembros; por ejemplo, en 1849 se mandó a que en cada provincia en la que hubiese cortes superiores de justicia las juntas se compusieran del ministro fiscal, del contador mayor y del tesorero, mientras que en las demás provincias debían concurrir además de dichos funcionarios el gobernador, los jefes de las oficinas de Hacienda y el juez letrado.<sup>21</sup> Esta composición variará en la legislación pero será ajustada a la realidad de cada provincia. Por ejemplo, a través de las actas de las juntas de Hacienda de la provincia de Esmeraldas se puede ver que esta junta se encontraba compuesta por el gobernador de la provincia, el colector de rentas y el alcalde segundo municipal ya que no existía un juez letrado de Hacienda. Al ser Esmeraldas una provincia con poca población y de reciente establecimiento las estructuras estatales eran todavía exiguas, y la junta se reunía con los principales miembros de esa administración: el gobernador, el colector y el alcalde.

Es necesario aclarar que en el Ecuador, la administración de justicia en primera y segunda instancia estuvo a cargo de los alcaldes municipales a lo largo de todo el siglo XIX, quienes compartieron funciones con otros jueces, por lo que en este caso este funcionario ejerce la representación judicial en la junta. Aunque las juntas de Hacienda eran observadas por el gobernador y sus actas y resoluciones debían ser aprobadas por el Ejecutivo, que estas debían ser aprobadas por la misma junta y la cercanía de los funcionarios que la conformaban –colectores, alcaldes, fiscales– debió haber creado lazos de interés y solidaridades contra los que se enfrentó y negoció el Estado. Así por ejemplo, recién en 1875 se mandó una circular que prohibía que los empleados de Hacienda o los individuos que componen las juntas de Hacienda prestaran fianza a quienes hacían contratos con el gobierno, o a quienes entraban en manejo de fondos nacionales, ya que eran ellos mismos quienes juzgaban si una fianza era válida y con quien se debía contratar.<sup>22</sup> Esta circular nos permite ver que esta práctica estaba presente y que habría sido muy fácil favorecer a los postores más convenientes, tanto en las contrataciones de suministros y en el pago efectivo de los mismos, como en el nombramiento de colectores de rentas.

Estas instancias también posibilitaron un campo de poder abierto tanto a la negociación como al conflicto entre sus miembros.<sup>23</sup> Es el caso del conflicto que tuvieron el prefecto de Azuay –equivalente al posterior gobernador– Miguel Malo y el tesorero de la misma provincia en 1833. El prefecto expuso su desaprobación a

20 “Ley orgánica de Hacienda”, en: *Leyes y decretos de 1841* (Archivo de la Asamblea Nacional del Ecuador –en adelante AANE–, mecanografiado, 13 de junio de 1843).

21 “Ley orgánica de Hacienda”, en: *Leyes y decretos de 1848* (AANE, mecanografiado, 10 de marzo de 1849).

22 *El Nacional*, sábado 24 de abril de 1875, año V, n. 426.

23 Bruno Aidar, “Governar a Real Fazenda: composição e dinâmica da Junta da Fazenda de São Paulo, 1765-1808”, en: *Quintas jornadas uruguaias de História Econômica* (Montevideo, Uruguay: noviembre de 2011), 23-25.



la fianza del cargo del tesorero Francisco Eugenio Tamaríz por no parecerle válida, y también se quejó del mal manejo que este funcionario había hecho de su cargo. Malo expone que el tesorero le ha “pintado con los colores de un enemigo personal suyo, y a mis operaciones públicas les da un carácter y origen que no tienen, juzgándolas enconos parciales, no siendo más que el resultado del cumplimiento de mi deber”. A tal punto llega la queja del prefecto Malo que pide que las cuentas de la provincia no sean revisadas por ese tesorero.<sup>24</sup> En este caso no solo podemos ver la conflictividad de la administración de Hacienda, sino también el origen de los funcionarios de Hacienda y sus relaciones con el poder. Francisco Eugenio Tamaríz estuvo a cargo de la tesorería de Azuay por gratificación de Bolívar luego de ser parte de sus ejércitos, y llegó a ser gobernador de esa provincia en 1843 y administrador de aduanas en 1863. Por otro lado, Miguel Malo era un tradicional terrateniente de la zona de Chuquipata en Cañar.

Con estas primeras ideas de la organización general de las juntas de Hacienda, como organismos intermedios entre el gobierno y la sociedad ecuatoriana, pasaremos a analizar las dinámicas con las que funcionaron. Pero antes es necesario decir que, para poder entender la permanencia de estos organismos dentro del sistema de Hacienda ecuatoriano, debemos recordar el alto nivel de conflictividad existente en la época. En el siglo XIX republicano, en el territorio ecuatoriano se experimentaron varios alzamientos de tropas, declaratorias de jefaturas supremas y conflictos internacionales. Incluso en varias ocasiones el Estado estuvo a punto de desaparecer por el desmembramiento de las facciones regionales. En este contexto la capacidad centralizadora o innovación de las estructuras administrativas del Estado era tan endeble como su existencia misma. Por esta razón, dentro del largo proceso de construcción estatal fue necesario servirse de las lógicas tradicionales para implantar el nuevo sistema.

### **Las Juntas de Hacienda como entidad de aprobación de fianzas para los empleos de Hacienda**

En las primeras comunicaciones sobre la organización de los temas de Hacienda de la gran Colombia se puede evidenciar, en los ministros y otras autoridades, una gran preocupación por dejar en buenas manos la recolección de los tributos. Con una cantidad enorme de gastos militares pendientes y un ambiente de inestabilidad para ejercer el control de las oficinas de recolección se tomaron varias medidas para prevenir el mal manejo de las entradas. Las principales preocupaciones eran la malversación de fondos y también el cumplimiento de la jornada completa de trabajo. A quienes incurrieran en estas faltas se los multaba o removía de los puestos e incluso se castigó, hasta 1822, con pena de muerte a los funcionarios involucrados en esos crímenes. Una de las medidas tomadas a partir de 1819 fue la imposición de fianzas hipotecarias para quienes aspiraban a ocupar un cargo en la Hacienda pública. En la legislación

---

24 ANHQ, Organismos gubernamentales, Ministerio de Hacienda, Gobernación de Azuay, caja 13, 1830-1834, 22 de enero de 1833. Estos expedientes no tienen sus folios numerados por lo que hay que remitirse a la fecha.

.....

hacendística del Estado del Ecuador se mantuvo esta costumbre, y se delegó la aprobación de los fiadores o “garantes” a las juntas de Hacienda de cada provincia.

En varios documentos se puede observar la insistencia que pusieron las autoridades para que se observara estrictamente el prohibir que empleados entraran en posesión de sus destinos sin las respectivas fianzas.<sup>25</sup> Incluso se comentaba que la práctica de mostrar la capacidad económica y social de los aspirantes al manejo de lo estatal tenía raíces en la formación de los ayuntamientos, ya que para ser elector se necesitaba comprobar la solvencia económica de cada sujeto.

En 1837 las fianzas se establecieron de la siguiente forma: el tesorero de la Casa de moneda, los tesoreros y administradores de aduana, los administradores principales de correos y los de rentas internas debían garantizar 2.000 pesos. El mismo valor debía garantizar los guardalmacenes de aduana y los otros oficiales de este ramo. Los interventores de todas esas oficinas 1.000 pesos, los demás empleados de la Casa de Moneda que manejaban valores, los colectores de contribución indígena y los colectores de las demás rentas debían dar una fianza impuesta por la misma junta de Hacienda, de acuerdo al caudal y a la duración del manejo del cargo. Sin duda, como mencionamos en párrafos anteriores, la relación entre los participantes de la junta de Hacienda y los colectores era muy estrecha, al punto que entre los mismos miembros de ella que se debieron imponer y validar las fianzas. Por ejemplo en muchas provincias los gobernadores eran también recolectores de tributos, por lo que esta multifunción de los funcionarios agilizaría el establecimiento de estas garantías. Estos valores variaron con respecto a los movimientos económicos; por ejemplo en 1843 los funcionarios de aduanas debían pagar fianzas de 4.000 pesos. Por la ley orgánica de 1848 las fianzas se establecieron por el cuádruplo de la renta daba en un año. Así cada uno de los empleos tenía una fianza específica y relativa al monto de su recaudación. Las fianzas debían darse en personas legas, y ningún fiador podría responder por más de 1.000 pesos.<sup>26</sup>

25 Circular de 10 de abril de 1833, RAON..., 379.

26 Muchas veces esta ley varió y se permitió que una sola persona fiara por más dinero. Es el caso de la fiadora del colector de tributos de Latacunga –un cantón densamente poblado de indígenas– que presentó fianza por 7.210 con su propiedad. El acta de aprobación de su fianza dice: “En la villa de San Juan de Ambato a los 11 días del mes de diciembre de 1834. Ante mí el escribano público y de Hacienda y los testigos que abajo irán nominados pareció presente la Señora María Josefa Carrión vecina de esta villa a quien doy de conozco dijo: Que habiendo sido nombrado por el supremo gobierno de corregidor y administrador de tributos del cantón de Latacunga, el señor Pío Escudero a quien se le ha obligado rinda la fianza respectiva para entrar al manejo de dicho ramo y el mencionado señor Escudero le ha pedido a la señora otorgante lo fie y abone en la cantidad de 7.200 pesos, y conviniendo en ello cierta y sabedora de lo que en el caso le compete y como más haya lugar en derecho y firme sea. Otorga: que se constituye fiadora de la persona del mencionado señor escudero y que dará y pagará realmente y con efecto la referida cantidad de 7.210 pesos llanamente y sin pleito alguno de su cuenta, costo y riesgo, puesta en el Tesoro público, o donde sea pedido o demanden sin necesidad de pleito siempre que el señor escudero sea juzgado en sus cuentas de tributos por los años que manejare y salga alcanzado. Para cuya seguridad y pago sin que la hipoteca especial perjudique a la general liga graba, empeña e hipoteca especial y señaladamente con la Hacienda de trapiche conocida por la Viña grande que tiene y posee en los términos y jurisdicción de esta dicha villa, que la hubo y compró por Escritura pública al señor Francisco de la Flor, ante el finado escribano Antonio Sisneros en la cantidad de 16.900 pesos con 2.000 pesos de principal a censo que reconoce y paga en rédito al señor doctor Juan Pintado, y dicha escritura otorgada a los 23 días del mes de julio de 1824 que en original pende en el archivo de dicho. Sisneros al que me remito, declarando como declara no tener otros gravámenes tacitos ni expresos perpetuos ni temporales, como igualmente consta del certificado del anotador de hipotecas que va inserto en esta escritura”. ANHQ, oficios, caja 124, 1827-1858, folio 1, 1v.

Los empleados debían remitir o presentar, a principio de cada año un certificado de la supervivencia de sus fiadores y de que estos se hallaban solventes.<sup>27/28</sup> De esta manera el Estado se aseguraba que cualquier pérdida o mal manejo de parte de un funcionario de Hacienda recayera en la misma sociedad local, que proponía y aceptaba a ese empleado. La relación que tenían los fiadores con sus “fiados” debía ser muy estrecha y responder a intereses personales de ambas partes. Reconocemos que este trabajo tiene la falencia de no poder presentar esta relación por la complejidad de la composición social en la localidad. Sin embargo podemos presentar una idea general de la forma en la que estas fianzas se hicieron, y cómo las juntas de Hacienda las aprobaron o no.

Las fianzas debían ser hipotecarias, es decir en propiedades que los fiadores tenían y debían estar libres de censo por las cantidades necesarias para la fianza.<sup>29</sup> Muchas veces se aceptó que los empleados pusieran sus propios bienes como garantía, como se pudo ver en el caso del ejemplo de la nota veintiséis, aunque lo más común es encontrar fianzas hechas por otras personas. Un funcionario de Hacienda en 1824 explicaba la razón por la que era necesario ampliar las posibilidades de presentar las fianzas en otras personas: “grande argumento parecería este si las leyes entendieran que todos los empleados debían tener bienes; pero muchos carecen de ellos, y el manejo de las rentas debe asegurarse, de aquí que las leyes en general piden fianzas, es decir seguridades...”<sup>30</sup> También sucedió que en algunas circunstancias se obviara la presentación de fianzas por la premura que existió para que algún empleado llenara una vacante. Fue el caso de la ocupación del cargo de colector de rentas de Esmeraldas quien por muerte del anterior debió ocupar de manera inmediata el empleo. Este funcionario fue exceptuado de pagar fianza porque tenía un parentesco cercano con el anterior

---

27 Archivo del Ministerio de Cultura del Ecuador, Ministerio de Hacienda, caja 4, carpeta 1, 8-II-1837, folio 12, 12v.

28 Un ejemplo de estas certificaciones recibidas por las juntas de Hacienda dice: “Nosotros Rafael Castro y Francisco Calero, garantizamos al señor colector fiscal de este cantón, José Pérez Santander para que pueda manejar los caudales de la Nación anexos a su destino. La garantía de cada uno de nosotros es por la cantidad de 1.000 pesos, y estamos prontos a firmar la escritura de fianza, si la junta de Hacienda de la provincia admite lo que ofrecemos. Y para los efectos convenientes firmamos la presente boleta, obligándonos en nuestras personas y bienes el cumplimiento de este compromiso. Machala, 3 de febrero de 1875”. *El Nacional*, miércoles 5 de mayo de 1875, año V, n. 429.

29 Una muestra de estas fianzas hipotecarias es la siguiente razón de las que ha aprobado la junta de Hacienda por 500 pesos para los conductores de valija hacia el Perú: “Mariano Andrade, fiadora la ciudadana María Maldonado, con su casa en el Barrio de las Monjas. José Coronel, fiador Reymundo Delgado, con su casa y José Duran con su cuadra. Ignacio Landívar, fiador Miguel Ydrobo con su casa por el Barrio de Cullca. Domingo Gutiérrez, fiadora Da. Ignacia Lazo, con su casa en el barrio del Hospital Manuel Largacha, ha dado su fianza con su casa propia en el barrio de la Merced y con una cuadra. Bernardo Mora, fiador, Juan Manuel Mora con su casa en el barrio de las Monjas. José Mosquera, fiador Pablo Ordoñez, con su casa en el barrio de la Alcantarilla. José Ortis, ha dado la fianza con su cuadra propia por Totoracocha. Mariano Vidal, ha dado la fianza con su finca en Narancay. Pedro Monroy, idem con su casa en el barrio del hospital Nicolás Granda, fiadora la finada Juana Toledo con su casa en el Barrio del Bado de San Francisco. Antonio Cherres con su casa propia en el barrio de Santo Domingo. Felipe Bermeo, con su casa propia en el barrio del Besino. Juan Pacheco: con su casa propia en el barrio de San Francisco”. ANHQ, Organismos gubernamentales, Ministerio de Hacienda, Gobernación de Azuay, Caja 13, 1830-1834, 20 de marzo de 1833.

30 ANHQ, oficios, caja 123, 1824-1827, folio 3.

colector, ratificando además que la fianza del difunto funcionario había sido presentada por sus abuelos por lo que servía para su caso.<sup>31</sup>

La aprobación de las fianzas era una función que involucraba tanta responsabilidad para sus miembros que en una ocasión se planteó trasladar la labor a los concejos municipales –corporaciones municipales–, para que éstas hicieran un primer examen. Pero la propuesta no fue aprobada por considerar que al municipio no le competía esta función por ser vecinos del lugar. Esta diferenciación entre los miembros del concejo municipal y de la junta de Hacienda es interesante porque refleja la proveniencia económica y social de ambos organismos. Cuando un funcionario cometía perdía o sustraía valores de la renta sus fiadores debían hacerse cargo. Por ejemplo, en 1846 los señores José Cornejo y José del Poso, residentes de Quito, solicitaron que se les pagara alrededor de 555 pesos entre ambos, que remitieron a Guayaquil y fueron sustraídos por el administrador de correos de Babahoyo quien desapareció y dejó “descubiertos” a los interesados.<sup>32</sup> Esta petición llegó hasta el Congreso y se mandó a “perseguir” la fianza del empleado para que su importe indemnice a los solicitantes. Tan radical fue la petición que se mandó a que si el funcionario no tuviera puesta la fianza se cobrara multa a los funcionarios que debieron exigirla.<sup>33</sup> Así el Estado no tenía que gastar más dinero en la recomposición de las rentas fallidas.

En algunas ocasiones los empleados podían exonerar a sus fiadores aunque no fuera en conjunto. Así por ejemplo en 1875 el interventor de aduana, que tenía cuatro fiadores, pidió que se exoneraran a tres de ellos y para ello propuso otra terna que fue aceptada por la junta de Hacienda sin dificultades.<sup>34</sup> No tenemos toda la información sobre quienes eran sus cuatro fiadores pero sí de uno de ellos: Alcides Destruge, quien era un reconocido médico y cirujano que llegó a Guayaquil con los ejércitos de Bolívar, y que se estableció como médico en esta ciudad. Ocupó varios cargos administrativos en distintos gobiernos y fue amigo del presidente Gabriel García Moreno quien gobernaba en la época de esta solicitud.<sup>35</sup> Este ejemplo nos ayuda a entender que el valor de las fianzas, además de ser económico, era social e implicaba la capacidad de relacionarse del posible empleado con los grupos de poder –ya sea económico o simbólico– en su localidad.

No siempre fue fácil tener todos los empleos ocupados en la administración de Hacienda, puesto que muchas veces el trámite implicaba un gasto y esfuerzo excesivos que algunas rentas o beneficios no cubrían con sus productos, y también porque muchas veces las juntas de Hacienda rechazaron las fianzas propuestas. Veremos un ejemplo de una desaprobación de una fianza, sucedida

31 ANHQ, Organismos gubernamentales, Ministerio de Hacienda, Gobernación de Esmeraldas, caja 170, 1848-1871, 12 de octubre de 1850.

32 La administración de correos es parte de la administración de Hacienda.

33 *El Nacional*, lunes 23 de marzo de 1846, año I, n. 2.

34 *El Nacional*, sábado 17 de abril de 1875, año V, n. 424.

35 Entrada sobre Alcides Destruge Maitin, en: Rodolfo Pérez Pimentel, “Alcides Destruge Maitin”, *Diccionario Biográfico del Ecuador*, tomo III: <http://www.diccionariobiograficoecuador.com/tomos/tomo3/d3.htm> (Fecha de acceso: lunes 1 de abril de 2013), 74.

porque la propiedad que se hipotecaba no correspondía a un solo dueño y no era suficiente para cubrir la cantidad requerida:

“En seguida se vio la fianza producida por el ciudadano Pedro Darquea para garantir el destino de Contador e interventor de rentas unidas del Cantón de Ambato y apareciendo que su fiador lo es el ciudadano Pedro Fermín Cevallos y Villacreses en hipoteca de la Hacienda nombrada Chiquicha consta por el tenor la escritura que este fundo pertenece a cuatro herederos y que hallándose indiviso; apenas le corresponde a cada uno, la cantidad de 330 pesos 6 reales de que es claro, que debiendo afianzarse en la suma de mil pesos, y no siendo el contado suficiente . . . por lo que se declaró nula la fianza”.<sup>36</sup>

La lógica de las fianzas establece relaciones muy profundas entre funcionarios del Estado y la sociedad. Más allá de “garantizar” la capacidad económica de los que pretenden un empleo se buscó ver los valores simbólicos y sociales inmersos en estas relaciones, que sin duda sugieren una dinámica de retribuciones entre fiadores y funcionarios. Lamentablemente, el límite de tiempo para una investigación tan vasta como esta no permitió, en este texto, presentar una mirada más compleja de este fenómeno de la construcción del Estado ecuatoriano.

### **A manera de conclusión**

Como vemos las dinámicas con las que funcionaron las Juntas de Hacienda, al ser sus miembros quienes decidían en los asuntos cotidianos y locales sobre las finanzas públicas, nos muestran una gran complejidad. Son espacios en los que se negoció la participación dentro de las relaciones económicas del Estado, ya sea para suplir a las tropas, para mantener los bienes públicos o para integrar a distintos actores sociales dentro de la administración de las finanzas. Como decíamos al inicio del artículo, las dificultades acaecidas para la consolidación del Estado en el siglo XIX, la constante conflictividad interna y externa y la falta de legitimidad de los gobiernos hizo que una administración centralizada fuera un proyecto conseguido ya bien entrado el siglo XX en el Ecuador. Mientras tanto, la premura de la organización y sustento económico del Estado hizo que estos espacios se mantuvieran y cumplieran una función muy importante en las provincias.

El funcionamiento y uso de estas corporaciones para gestionar la organización de la Hacienda nos permite ver, cómo en estos primeros años de construcción de lo estatal, fue necesario establecer lazos y lógicas dentro de la sociedad local que permitieran agilizar la consolidación económica de esta nueva formación política. La composición de la sociedad local y los conflictos interregionales en los que se construyó el Estado ecuatoriano, hizo que fuera necesario mantener estructuras y organismos con tintes coloniales pero que se fueran transformando –fortaleciéndose en unos casos y debilitándose en otros– al ritmo en que las redes y relaciones estatales se establecían. En este marco las Juntas de Hacienda habrían funcionado como instancias multilaterales, ya que al mantener lazos y relaciones regionales y locales permitieron el control y manejo de las rentas del Estado.

---

36 ANHQ, Organismos gubernamentales, Ministerio de Hacienda, caja 503, 11 de enero de 1836.