

Las reformas electorales de 1861 en Ecuador y el surgimiento de un nuevo orden político¹

Juan Maiguashca

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Universidad de York

Introducción

Ecuador se convirtió en una nación independiente en 1830. Su primera Constitución declaró que su gobierno sería: “popular, representativo, alternativo y responsable”² Sin embargo, no fue hasta 1978 que la décimo séptima Constitución del país abolió el requisito de alfabetismo, lo que permitió al grueso de la población ecuatoriana elegir un gobierno que era, en principio al menos, verdaderamente popular. En el siglo y medio transcurrido entre estas dos fechas tuvo lugar una lucha entre los que querían restringir el sistema de representación de una manera

1 El presente texto es una traducción libre, realizada por Fernando Muñoz-Miño en diálogo con el autor, del capítulo: Juan Maiguashca, “The Electoral Reforms of 1861 in Ecuador and the Rise of a New Political Order”. En *Elections before Democracy: The History of Elections in Europe and Latin America*, ed. por Eduardo Posada-Carbó (Londres: Institute of Latin American Studies, 1996), 87-115. Se agradece al Institute of Latin American Studies de la University of London por facilitar la reproducción de este texto en este volumen, el cual representa la primera versión del mismo en español.

2 Federico Trabucco, *Constituciones de la República del Ecuador* (Quito: Editorial Universitaria, 1975), 34.

u otra y los que trabajaban por expandirlo. Entre estos enfrentamientos, uno de los más decisivos fue el que tuvo lugar en 1861. No obstante, muy poco ha sido escrito al respecto y lo que existe necesita revisión.³

Hay dos interpretaciones de las reformas electorales de 1861. De acuerdo con una, las reformas se llevaron a cabo por una burguesía emergente. De acuerdo con la otra, estas fueron ejecutadas por los terratenientes tradicionales serranos.⁴ Ambas coinciden en que las reformas fueron usadas para defender y promover los estrechos intereses de sus proponentes, quienes constituían una pequeña porción de la población. Sin embargo, la investigación empírica sobre la historia económica ecuatoriana y el estudio de fuentes primarias que se ha realizado para esta investigación, nos permiten cuestionar estas interpretaciones y proponer dos nuevas. La primera es que las reformas de 1861 fueron fundamentalmente una iniciativa de los funcionarios del Estado y no de estos grupos sociales privilegiados; y la segunda es que estas reformas hicieron una contribución crucial para el desarrollo político ecuatoriano.

Antes de iniciar son necesarias algunas observaciones preliminares. En la historiografía ecuatoriana y latinoamericana actual es un lugar común mirar al Estado como un actor social inexistente hasta bastante avanzado el siglo XIX. Debido a esto, la interpretación que proponemos puede ser recibida con un escepticismo considerable. Por fortuna, el concepto sobre el Estado en la América Latina del siglo XIX ha ido cambiando. Varios trabajos llaman la atención al hecho de que, en los países latinoamericanos, antes de que se convirtiera en un agente social de dominación, el Estado funcionó por un largo período de tiempo exclusivamente como una institución burocrática. Los autores de estos trabajos afirman que, si se presta atención a este aspecto del Estado, se puede tener una visión positiva de su desempeño como actor social en el período en cuestión. Inmediatamente después de la independencia, por ejemplo, el Estado como institución fue responsable de preparar los entes políticos y administrativos para reemplazar aquellos de los poderes coloniales. También promulgó constituciones y leyes con el objetivo de sentar las bases de un

3 La literatura sobre el proceso electoral ecuatoriano en el siglo XIX es extremadamente escasa, puede rescatarse: Julio Tobar Donoso, "El sufragio en el Ecuador", *Revista de la Asociación de Derecho*, n.º 1 (1949): 9-18; Rafael Quintero, "El carácter de la estructura institucional de representación política en el estado ecuatoriano del siglo XIX", *Revista Ciencias Sociales* 2, n.º 7-8 (1978); Manuel Medina Castro, "Proceso formativo del electorado nacional: del censo de fortuna al sufragio universal". En *La historia del Ecuador, ensayos de interpretación*, ed. por Enrique Ayala Mora, 311-326 (Quito: Corporación Editora Nacional, 1985); y Ernesto Albán Gómez, "Evolución del sistema electoral ecuatoriano". En *Elecciones y democracia en el Ecuador*, vol. I, ed. por Tribunal Supremo Electoral (Quito: Tribunal Supremo Electoral/Corporación Editora Nacional, 1989).

4 Véase, respectivamente: Medina Castro, "Proceso evolutivo del..." y Quintero, "El carácter de...".

nuevo orden social y político. Finalmente, dado que, con excepción de Brasil, las naciones latinoamericanas adoptaron la forma republicana de gobierno, el Estado formuló las reglas y procedimientos para manejar la participación política.⁵

Convencido de la utilidad de esta perspectiva, he escrito varios trabajos sobre el funcionamiento del Estado como institución en el Ecuador decimonónico.⁶ En estos me he concentrado en tres aspectos de su actividad: penetración política y administrativa, estandarización normativa e incorporación de nuevos actores en el sistema político. Este proceder me permitió ver cómo el Estado ecuatoriano se inventó a sí mismo como una entidad administrativa, cómo estableció las normas para fundar una nueva sociedad y, por último, pero no menos importante, cómo gestionó el proceso de formación de una comunidad política. El propósito general de este capítulo es continuar en esta nueva perspectiva, cuyos practicantes están reescribiendo la historia política latinoamericana de la primera mitad del siglo XIX. En particular, lo que intento hacer ahora es enfocarme en el tercer tipo de actividad mencionada anteriormente, la que tiene que ver con la incorporación política. Con este fin voy a tratar un caso concreto: las reformas electorales de 1861.

Las reformas de 1861: una crítica a las interpretaciones actuales

En 1830, cuando el Ecuador comenzó su vida republicana, los requisitos de ciudadanía y participación política eran los siguientes: estar casado o tener al menos 22 años de edad; poseer propiedad con un valor de 300 pesos o practicar una profesión o comercio (los sirvientes domésticos y peones fueron excluidos debido

5 Véase en particular: Manfred Kossok, "Revolución, estado y nación en la Independencia". En *Problemas de la formación del estado y la nación en Hispanoamérica*, ed. por Inge Buisson et al. (Bonn: Inter Nations, 1984), 169 y Samuel Valenzuela, *Democratización vía reforma: la expansión del sufragio en Chile* (Buenos Aires: IDES, 1985).

6 Juan Maiguashca, ed., *Historia y región en el Ecuador, 1830-1930* (Quito: Corporación Editora Nacional/FLACSO-Ecuador / CERLAC, 1994); "Dirigentes, políticos y burócratas: el Estado como institución en los países andinos, entre 1830 y 1890". En *Historia de América Andina*, vol. 5, ed. por Juan Maiguashca (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Libresa, 2003); "El proyecto garciano de modernidad católica republicana en Ecuador, 1830-1875". En *La mirada esquiva. Reflexiones históricas sobre la integración del Estado y la ciudadanía en los Andes (Bolivia, Ecuador y Perú). Siglo XIX*, ed. por Marta Irurozqui (Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2005), 233-259; "La dialéctica de la 'igualdad', 1845-1875". En *Etnicidad y poder en los países andinos*, comp. por Christian Büschges, Guillermo Bustos y Olaf Kaltmeier (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Universidad de Bielefeld/Corporación Editora Nacional, 2007), 61-79. Nota del traductor: a la referencia original se ha incorporado bibliografía adicional del autor, la cual fue producida con posterioridad a la publicación original del texto y contribuye al estudio del despliegue del Estado.

a que ellos eran vistos como carentes de criterio político independiente); y saber leer y escribir.⁷ El voto era obligatorio para todos los ciudadanos, quienes, a nivel parroquial, elegían a los miembros de la asamblea electoral cantonal. Era la tarea de esta asamblea reunirse en la capital de cada una de las siete provincias cada cuatro años y votar por concejeros municipales, alcaldes, diputados y senadores. Los diputados y senadores constituían la representación nacional y en igualdad numérica representaban cada uno de los tres departamentos en los cuales las siete provincias estaban repartidas, a saber, los departamentos de Quito, Guayaquil y Cuenca.⁸ Era la prerrogativa de estos representantes elegir el presidente y el vicepresidente del país. Los requisitos económicos para ser diputados y senadores eran mayores que aquellos necesarios para ser ciudadanos, mientras que los requeridos para ser presidente y vicepresidente eran todavía más altos. Las mujeres fueron excluidas por completo de la ciudadanía y del proceso electoral. En resumen, el proceso electoral que se inició en la década de 1830 excluyó de la emergente comunidad política a la vasta mayoría de la población, a través de mecanismos como: requisitos económicos, prueba de alfabetismo, igual representación de los departamentos con independencia de la población, elecciones indirectas y elecciones públicas y, finalmente, género.

Sin embargo, este estado de cosas cambió drásticamente en 1861. En primer lugar, el requisito económico para la ciudadanía y participación política fue abolido. En segundo lugar, la representación proporcional reemplazó la representación equitativa para la elección de diputados. En tercer lugar, la provincia, como una unidad más pequeña, reemplazó al departamento como base territorial para elecciones. Finalmente, el proceso electoral se volvió directo y secreto. Las únicas características del viejo sistema que se mantuvieron intactas fueron los requisitos de alfabetismo y género. El primero fue abolido en 1929 y el segundo, como ya indicamos arriba, en 1978. Las reformas de 1861 equivalían a un repudio de la república excluyente de 1830. Sin embargo, muchas interpretaciones no han reconocido suficientemente este hecho.

Según Manuel Medina Castro, las reformas de 1861 fueron producto de una burguesía rural que había surgido en la costa ecuatoriana. Reflejando sus intereses, estas tenían dos características sobresalientes: por un lado, eran progresistas en el sentido de que eliminaron el requisito económico para la ciudadanía y la participación política, permitiendo que más ecuatorianos formen parte del sistema polí-

7 Trabucco, *Constituciones de la...*, 35.

8 El departamento fue abolido como unidad territorial en 1835, pero se mantuvo para la administración de ciertas actividades del Estado como las elecciones.

tico; por otro lado, su potencial para extender el electorado fue bastante limitado porque estaban destinadas a servir los intereses de una burguesía emergente que era pequeña. Así, para Medina Castro, las reformas de 1861, importantes en la teoría, no fueron particularmente significativas en la práctica.⁹

Una interpretación más compleja de las reformas de 1861 es la que ofrece Quintero en un artículo dedicado a examinar el sistema de representación política en el Ecuador decimonónico. Armado con datos recopilados de los archivos del palacio legislativo, este autor intenta demostrar que los votantes que controlaban el proceso electoral durante todo el siglo fueron los localizados en la sierra (Tabla 1).

I Tabla 1

Tamaño del electorado ecuatoriano y porcentaje de los votantes regionales sobre los votantes nacionales, 1848-1894¹⁰

Región	1848		1856		1888		1894	
	Electores		Electores		Sufragantes		Sufragantes	
	X	Y	X	Y	X	Y	X	Y
Sierra	159	83 %	509	63 %	21 887	72 %	21 241	60 %
Costa	33	17 %	297	37 %	8444	28 %	14 257	40 %

Nota. X = número de votantes. Y = porcentaje de votantes regionales sobre el total de votantes nacionales. Electores = miembros de las asambleas electorales que participaron en la votación indirecta. Sufragantes = participantes directos en el voto universal y secreto.

Dadas estas estadísticas, la conclusión inevitable era que las reformas de 1861 solo pudieron ser el trabajo de la clase terrateniente. Según este autor, las reformas fueron una concesión de este grupo social cuyo objetivo fue reducir el conflicto de clase y así mantener su hegemonía. No podía ser de otra manera. Las instituciones democráticas, argumenta Quintero, eran una mera ficción en un país cuya estructura económica era precapitalista. Una prueba de aquello era el hecho de que la población indígena, que comprendía la mayoría de los ecuatorianos, fue mantenida en relaciones de servidumbre hasta 1918.¹¹

9 Medina Castro, "El proceso formativo...", 316.

10 Quintero, "El carácter de...", 89, 97 y 100.

11 *Ibid.*, 85, 102-104.