

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
CONVOCATORIA 2013-2015

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS

**AMPLIACIÓN DEL DERECHO AL VOTO PARA LOS ANALFABETOS EN LA
CONSTITUCIÓN ECUATORIANA DE 1978**

JIMMY DARÍO RODRÍGUEZ VILLAMAR

MARZO 2019

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
CONVOCATORIA 2013-2015**

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS

**AMPLIACIÓN DEL DERECHO AL VOTO PARA LOS ANALFABETOS EN LA
CONSTITUCIÓN ECUATORIANA DE 1978**

JIMMY DARÍO RODRÍGUEZ VILLAMAR

**ASESORA DE TESIS: CAROLINA CURVALE
LECTORES/AS: LORENA PAREDES Y PATRICIO MONCAYO**

MARZO 2019

AGRADECIMIENTOS

Con gratitud a mi universidad, mis profesores y mis compañeros. Un reconocimiento especial a mi asesora por su incansable guía.

A mi familia, mi único lugar.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN	7
CAPÍTULO I	8
MARCO TEÓRICO	8
Institucionalidad: definición, naturaleza y formas de modificación	8
Las instituciones según su nacimiento y su naturaleza.....	12
Las instituciones como regla y como equilibrio	13
El sufragio como institución: Una aproximación liberal y una republicana.....	17
Transición democrática y modificación institucional.....	18
Gráfico 1. Tabla de fuerzas relativas del actor	20
El sufragio universal: requisito de la democracia contemporánea	24
Metodología	35
CAPITULO II	37
LAS CONSTITUCIONES DEL ECUADOR. DESARROLLO HISTÓRICO DE LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA	37
Contexto global Pre Republicano, la influencia simbólica	37
Gráfico 2. Línea de tiempo de la influencia internacional del sufragio	42
Orígenes de la institucionalidad política en el Ecuador.....	42
La institucionalidad del Estado Nación	44
Gráfico 3. Línea de tiempo de la evolución de la institucionalidad de.....	54
ciudadanía en el siglo XIX	54
El siglo XX. La República contemporánea.....	54
El voto de la mujer, hito de ampliación del sufragio	57
Constitucionalismo social de 1930 a 1978.....	58
Gráfico 4. Línea de tiempo de la ciudadanía y sufragio en el Ecuador.....	61
en el siglo XX.....	61
CAPÍTULO III	64
TRAYECTORIAS DEPENDIENTES, ACTORES Y CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES EN LA EVOLUCIÓN AL SUFRAGIO UNIVERSAL EN EL ECUADOR	64
Actores políticos, organizaciones sociales y élites económicas del siglo XX	65
De la élite feudal a la plutocracia financiera	65

El surgimiento de las organizaciones laborales y partidos políticos	66
Inicios del Estado de Bienestar: De la Revolución Juliana a la Gloriosa	68
Organizaciones sociales y movimiento indígena en el Estado de Bienestar.....	71
Gráfico 5. Línea de tiempo de élites y bases sociales a inicios del siglo XX.....	73
en el Ecuador	73
La modificación institucional y la transición democrática	81
CAPÍTULO IV	83
CONCLUSIONES	83
Gráfico 6: Fuerzas relativas en la modificación institucional del sufragio en 1978..	84
BIBLIOGRAFIA	86

RESUMEN

La transición que el Ecuador emprendió en 1978 fue programada por varios actores políticos y ejecutada por la Junta Militar, con el objeto de ser lo menos convulsionada posible e instaurar un institucionalismo formal a través de una nueva Constitución que recogiera los procesos de reforma social y económica que se habían iniciado en la primera etapa de la dictadura militar (1972-76) y que consolidara el devenir modernizador hacia el estado neoliberal donde tuvieran cabida las agendas corporativas de los nuevos actores políticos.

En ese escenario -y a punto de enfrentar una transición hacia la democracia representativa, la ampliación de la masa electoral es un punto de quiebre cuyo análisis es sumamente importante para la comprensión de la fenomenología política posterior. En 1978, la élite política tradicional del Ecuador compuesta principalmente por terratenientes, exportadores, banca y comercio enfrentarían electoralmente a organizaciones emergentes de partidos políticos, sindicatos, comunas, estudiantes y gremios; la diversificación de intereses requería una masa electoral más amplia y; la realidad del alcance de la alfabetización no era suficiente para mantener el requisito de ciudadanía únicamente en quienes sabían leer y escribir, por lo tanto las posibilidades de fuerzas relativas de los actores era la de un pacto para implementar reformas que posibilitaran la ampliación institucional sin el uso de la fuerza e impidieran un escenario de revolución social en un momento histórico donde el equilibrio social era indispensable para dar lugar a un modelo económico liberal y modernizador en un punto de inflexión determinante en la historia contemporánea del Ecuador.

El presente estudio realiza un rastreo histórico para determinar las trayectorias de desarrollo que tomaron las modificaciones institucionales relacionadas al sufragio y la participación como elementos clave de la democracia representativa. Se plantea como hipótesis determinar si estas modificaciones fueron desde arriba, es decir desde las élites gobernantes; desde abajo, es decir desde la masa emergente; o, si se trató de una confluencia de todos los sectores involucrados bajo las circunstancias internas y externas que requerían un nuevo tablero de juego que se conformaba como resultado de décadas de crisis políticas sucesivas e insuficientes respuestas a demandas sociales impostergables.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

El análisis teórico de la institucionalidad permite explicar los comportamientos y entender las motivaciones de los actores que inciden en las dinámicas sociales, económicas y políticas. La pregunta medular de este estudio es ¿cuáles fueron los elementos y actores claves desde la perspectiva institucional para la ampliación del derecho al voto a los analfabetos en el Ecuador en la Constitución Política del Ecuador de 1978? En consecuencia, este marco teórico referencia y define la naturaleza epistémica de las instituciones, con énfasis en el origen y formas de transformación del derecho al voto como institución formal. Se identificarán las características de los sujetos y el rol que juegan en las dinámicas que modifican o amplían las instituciones políticas, en acuerdo a sus intereses, de esta manera se podrá establecer: 1) los elementos constitutivos que caracterizan la institucionalidad democrática; 2) las características que definen y localizan conceptualmente a los actores e intereses que motivaron la ampliación de la calidad de ciudadano y por lo tanto el derecho al sufragio de los analfabetos en el Ecuador en 1978; 3) si la ampliación del derecho de ciudadanía para que el derecho al voto incluya a los analfabetos fue una concesión de las élites políticas; si fue el resultado de presiones y luchas sociales; o, si el evento institucional estudiado, obedece a una mezcla de las dos hipótesis antes mencionadas.

Institucionalidad: definición, naturaleza y formas de modificación

Se analizarán las definiciones de las instituciones, su naturaleza y las formas de modificación a partir de la premisa de que el sufragio es el mecanismo contemporáneo fundamental de la institucionalidad democrática, particularmente en el caso estudiado, ya que la ampliación al voto se da en el marco de una transición de Estado de Hecho (junta militar) a Estado de Derecho en el Ecuador. En este sentido la institucionalidad democrática es el continente de las fuerzas sociales en conflicto.

Las relaciones humanas que involucran colectivos en pugna, con los intereses, organizaciones y objetivos que estos pueden construir y perseguir de forma conjunta, presentan una alta complejidad de posibilidades de desarrollo, en este contexto aparecen las instituciones como mecanismos contruidos con el objetivo de delimitar las relaciones colectivas, son los límites que nos imponen o nos autoimponemos para poder vivir en sociedad:

Una institución es un guion que nombra los *actores*, su respectivo *repertorio conductual* (o estrategias), la *secuencia* en la que los actores las eligen, la *información* que estos poseen cuando realizan sus selecciones, y el *resultado* que se derive de la combinación de las elecciones de los actores (Shepsle, 2006: 24).¹

Según Douglas North:

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico (North, 1993: 13).

En lenguaje hobbesiano podría decirse que las instituciones son las construcciones sociales que nos separan del Estado de Naturaleza y nos permiten vivir en relativa armonía, disminuir las tensiones sociales y prever consecuencias de los actos sociales o trazar el camino para alcanzar objetivos, reduciendo, aunque no eliminando, la incertidumbre.

Las instituciones no existen como creaciones abstractas, influyen de manera directa y constante sobre los actores. Son reglas y procedimientos que estructuran la interacción social y que permiten o impiden determinados comportamientos de los actores (Helmke and Levitsky, 2006). Las instituciones crean comportamientos humanos regulares y predecibles.

Las instituciones no son estrictamente organizaciones, aunque estas últimas podrían ser resultado de las primeras, se trata de categorías distintas. Las primeras se refieren a reglas y, las segundas a estructuras compuestas por personas que persiguen objetivos comunes. Las organizaciones son una comunidad artificial de individuos que están juntos por un propósito específico como producción, política, religión, recreación, entre otros (Greif and Kingston, 2011: 19). El entorno institucional existe para que las organizaciones funcionen dentro de este, por ejemplo, las empresas dentro del mercado, las empresas son organizaciones, el mercado es la institución (Peters, 2003: 160). Las organizaciones son entidades que interactúan con el amplio sistema económico y político que sobre ellos existe desempeñando el rol de jugadores en la cancha política, e incluso modificando las reglas institucionales para el beneficio de sus miembros (Greif and Kingston, 2011: 19).

Los motivos y finalidades específicos de cada institución son tan variados como los intereses de cada uno de los actores sociales que han decidido impulsarla y han logrado establecerla. Por encima de las conclusiones éticas a las que podríamos arribar como resultado

¹ (Original en inglés. La traducción es propia).

del análisis de estos motivos y finalidades, las instituciones son el producto de los intereses que, en determinado momento histórico, tienen los actores con la intención y la capacidad necesaria para incidir sobre ellas.

En el marco de esta investigación, los límites de la institucionalidad democrática en el Ecuador de 1978, en una etapa crítica de transición a la democracia, no son precisos ni predecibles, pero indudablemente la ampliación institucional más notable, es la incorporación de las personas analfabetas a la calidad de ciudadanos y consecuentemente su derecho al sufragio. La investigación proveerá elementos de análisis para observar si este fenómeno se produce como una estrategia de las organizaciones involucradas, es decir partidos políticos, estado y movimientos sociales; o, si se trata de una consecuencia inevitable de la evolución de la institucionalidad democrática en un contexto histórico que rebasa la voluntad específica de los agentes sociales, que se adaptan a las condiciones de una Institucionalidad global que la contiene y que exige condiciones que superan la dinámica de correlación de fuerzas internas.

Las instituciones son creaciones humanas y están sujetas a la evolución y al cambio de la naturaleza misma de sus creadores; por lo tanto, es inevitable en el estudio de las instituciones, el estudio del individuo y los conglomerados, así como de las motivaciones que las personas han marcado en esas instituciones. Esto conduce a una pregunta evidente: si las instituciones son construidas por humanos para autoimponerse límites ¿para qué quisiera alguien autoimponerse límites? Esta pregunta encuentra dos posibles soluciones: la primera indica que los agentes construyen estas instituciones para limitar la actuación de sus adversarios; y, por otro lado, que se reportan mayores beneficios de tener una institución que de no tenerla, incluso una modificación que limite el propio accionar, provea valores, roles y seguridad (Peters, 2003) y desde luego, reduzca los *costos de transacción*.

Según explican Greif y Kingston, el término *costo de transacción*, que es ampliamente usado en el nuevo institucionalismo económico, también puede ser usado para explicar la actividad política, negociación, acción legal y el esfuerzo de crear nuevas reglas; en general, todos los costos derivados de crear, mantener y cambiar la estructura de reglas y organizaciones, así como monitorear las acciones de los agentes que actúan bajo esas reglas. En otras palabras, cualquier diferencia entre el valor que una transacción real genera en el mundo real, gobernado por instituciones reales y un mundo imaginario que no tiene problemas de agencia o de información asimétrica, lo que implicaría un mundo sin necesidad de gobierno, es lo que se podría llamar *costo de transacción* (Greif and Kingston, 2011: 17).

En un contexto de transición de dictadura a democracia, en el Ecuador de 1978, el costo de transacción fundamental era la legitimidad de la nueva estructura política basada en el concepto de universalización e inclusión, por lo tanto, era directamente proporcional al universo de votantes que, con el mero acto de sufragar, respaldarían a la institución democrática. Si el elemento de exclusión más notable y que afectaba al mayor número de la población era el analfabetismo, significaba que un movimiento de ampliación era indispensable para el sostenimiento de la institución misma, más allá de los intereses particulares de algunos de los agentes.

En cuanto al tiempo se refiere, algunos cambios institucionales pueden ser lentos y otros veloces y de manera general, se producen de un modo incremental y no discontinuo (North, 1993: 17). Siguen una línea que concatena evolutivamente la forma institucional siguiente con la anterior e incrementa su capacidad. También existe la forma contraria donde se extingue una institución o se reduce paulatinamente.

La dinámica social está compuesta por reglas formales e informales, y entre ellas existe una relación de determinación mutua que afecta su composición. En muchas ocasiones el funcionamiento de la una depende de la otra. Los actores de una sociedad responden a la conjugación de ambos grupos institucionales puesto que su existencia y sus efectos son ineludibles.

Para el historiador escocés Niall Ferguson es la estructura institucional la que marca la diferencia incluso entre las *civilizaciones*. No son diferencias raciales, culturales o climáticas las que explican el desarrollo de una civilización, son las instituciones las que explican por qué, por ejemplo, en el siglo XX Alemania del oeste y del este se desarrollaron de manera diferente. Similar situación a la que ocurre actualmente con Corea del norte y del sur: “[si] se escoge a un mismo pueblo, con más o menos una misma cultura, y se imponen instituciones comunistas a un grupo e instituciones capitalistas a otro, casi de inmediato se producirá una divergencia en su modo de comportarse” (Ferguson, 2012: 51).

El enfoque institucional permite analizar el fenómeno de la ampliación del sufragio en el Ecuador en su propio contexto, influenciado evidentemente por los factores externos y las tendencias históricas globales, pero con una dinámica histórica y cultural que contiene sus propias particularidades.

Enfocar el estudio desde una perspectiva institucionalista permite llegar a un nivel analítico importante si de allí derivamos a los actores y no viceversa (Peters, 2003: 207), sin embargo, es evidente la necesidad de una perspectiva dual para un estudio completo. No se

puede descartar la importancia de la agencia, del accionar humano sobre la institución y la influencia de la institución sobre la agencia. Ambos elementos son fundamentales en un análisis que busque ser completo y no sesgado. Las preferencias y comportamientos de los actores son importantes al momento de delinear la institución, así como las constricciones e incentivos institucionales son guía del accionar de los sujetos, ambas fuerzas se modifican mutua y constantemente.

Las instituciones deben estar en capacidad de lograr el cumplimiento de los objetivos para los que han sido creadas, de lo contrario son instituciones ineficaces. La eficacia es el grado según el cual las reglas y procedimientos que existen en papel, o en el imaginario colectivo son cumplidas o exigidas en la práctica (Helmke and Levitsky, 2006: 13).

Las instituciones según su nacimiento y su naturaleza

Las instituciones se clasifican según su naturaleza en formales e informales y según su nacimiento en instituciones como regla y como equilibrio.²

Según su naturaleza, en relación con la forma en la que estas son creadas, socializadas, entendidas, modificadas, ejecutadas y extintas. Si sabemos que las instituciones son las reglas de juego que rigen la sociedad debemos entender también, que estas reglas pueden ser de distinta naturaleza: formales, como las constituciones y leyes dictadas y ejecutadas por el Estado; o, informales, como los códigos de conducta y normas de comportamiento (North, 1993: 16). Por un lado, las instituciones informales tienen una naturaleza no escrita y aunque poseen métodos de coacción, estos no son organizacionales, aunque si organizados. Por otro lado, las instituciones formales se fundamentan en la estructura y modelo del Estado.

Para efectos de esta investigación, se rastreará el comportamiento de instituciones formales como el Estado de Derecho y la democracia representativa; también analizaremos el comportamiento de instituciones informales como las nuevas estructuras de clase derivadas de la modernidad, las de la universalización de derechos como aspiración social; y, de otros fenómenos específicos como la urbanización acelerada, la migración interna y la influencia de nuevas tendencias de pensamiento global.

Las instituciones informales pueden marcar una enorme diferencia, para bien o para mal, en cuanto al funcionamiento democrático de los países. Para el caso de estudio, las instituciones informales afectan directamente el desempeño de los mecanismos de

² Podríamos incluir también una clasificación según su eficacia: eficaces e ineficaces; según su origen: nacionales y extranjeras; según su importancia: principales y accesorias o secundarias, entre otras, para este trabajo solo importan las dos mencionadas.

representación en un sistema democrático, sin embargo, el derecho al voto es una institución claramente formal.

Por otro lado, un análisis de las instituciones formales debe incluir al menos cuatro aspectos: i) el propósito general de formalización; ii) las negociaciones entre las partes con poder; iii) la diseminación de las reglas; y, iv) el asegurar su cumplimiento (Redmon, 2008). La innovación de la formalización institucional puede ser vista como el desarrollo de nuevas tecnologías de control hegemónico. Las instituciones formales, contrariamente a las informales, son más compatibles con sociedades jerárquicas basadas en la propiedad. Solo la formalidad permite explicar el crecimiento y desarrollo de las sociedades en esas transiciones históricas (Redmond, 2008). El estudio de una institución formal puede aclarar el escenario político, económico o social que en ese determinado momento histórico concluyó con la creación, cambio o extinción de una determinada institución.

El derecho al voto encaja en la definición de una institución formal y además democrática, es una forma de instrumentalizar la participación ciudadana con influencia directa en los negocios del Estado. Desde luego, el poder informal es algo que define también la participación ciudadana en una sociedad democrática, pero el marco institucional sobre el cual se ejerce esa participación define también esa fuerza informal, es una relación de mutua influencia.

Las instituciones como regla y como equilibrio

Los actores sociales pueden acoger y cumplir los parámetros que impone una determinada institución debido dos posibles razones: 1) las instituciones son una regla externa, siguiendo la teoría clásica, es el Estado quien tiene el monopolio de la violencia, y con ello, la capacidad de crear y hacer cumplir las normas; 2) las instituciones como equilibrios o como construcciones colaborativas, insinúa una teoría más democrática que supone el beneficio común de los actores lo que permite que esa institución sobreviva y surta los efectos para los que ha sido creada.

Las instituciones como reglas implican su creación por un gobierno con la capacidad de hacerlas cumplir por la fuerza si es necesario, es decir tienen una coacción exógena -que está más allá de la voluntad de los individuos sometidos a esa regla- que protege su existencia y asegura su cumplimiento (Greif y Kingston, 2011: 14, 15), es necesaria para su existencia únicamente la voluntad de aquel que está en la capacidad de crearla y por lo tanto su fin puede ser también unilateral. Lo anterior

permite identificar en estas instituciones una respuesta directa al interés de sus creadores.

Las instituciones entendidas como agentes de equilibrio solamente pueden ser entendidas desde la voluntad de los actores de someterse a ella, lo que hace suponer es debido a que quienes se someten han participado en el proceso de creación de esa institución y han logrado que sus intereses se vean representados o, que aún sin haber participado del proceso de creación de la institución, esta beneficie sus intereses. A diferencia de las anteriores, la coacción que hace que estos sujetos respeten este tipo de institución es endógena -obedece a la voluntad de los sujetos dentro de ella-. De esta manera:

(...) la idea central en el enfoque de las instituciones como equilibrios es que en última instancia es el comportamiento y el comportamiento esperado de los demás, en lugar de normas prescriptivas de comportamiento, lo que induce a la gente a comportarse de una particular forma (Greif and Kingston, 201: 25).

Esto no supone la ausencia de fuerza en caso de ser necesaria para asegurar el respeto a la institución informal. A pesar de que un actor haya estado de acuerdo con la creación de esa regla, es posible suponer que en el momento en que la ejecución de esta perjudique sus intereses, el actor hará lo posible por negarse al cumplimiento, por lo que la fuerza no puede descartarse.

En la definición de las instituciones como reglas: las instituciones son reglas y las reglas son instituciones. Mientras que, en la definición de instituciones como equilibrios, el papel que juegan las reglas como el de otras construcciones sociales es el de coordinar el comportamiento (Greif and Kingston, 2011: 28).

El principal desarrollador de instituciones es el Estado. En el caso de los Estados democráticos, la legitimidad democrática de la institución se supone anterior y existente al momento de la creación de la institución. Esta versión institucional supone la capacidad del implantador de ejercer una fuerza exógena con el objeto de asegurar el cumplimiento de la institución. En el caso del Estado, todo el aparataje jurídico-policial.

En el caso de estudio de esta investigación, la ampliación de la calidad de ciudadano y por consiguiente de sufragista, se desarrolla, como hemos mencionado, en un momento de transición en la que el Estado mismo no estaba completamente consolidado como una institución plenamente democrática, por tanto, la capacidad de ejercicio de la voluntad del sector en el poder podía ser discrecional; sin embargo, la ampliación se realiza por la vía

constituyente, en donde se reflejaban voluntades políticas diversas y con capacidad de incidencia mediante la negociación y el acuerdo.

El origen de una institución es irrelevante en cuanto a su eficiencia o pertinencia. En muchos casos los actores con la capacidad de desarrollar e instalar una institución lo hacen persiguiendo sus beneficios particulares y no los generales. Los grupos políticos o económicos poderosos podrían bloquear cambios que pudieran beneficiar a la mayoría o imponer cambios ineficientes en busca de beneficio individual por sobre el colectivo (Greif and Kingston, 2011: 16). Esto es posible ya que, en última instancia, la única circunstancia a la que obedece la creación de la institución es el interés del actor con la capacidad de instalarla.

Para ilustrar esta forma de creación institucional, Greif y Kingston utilizan la forma que Ostrom ha desarrollado para una jerarquía de reglas (Greif and Kingston, 2011: 15). Para Ostrom existen cinco categorías de reglas que tienen su específica jerarquía: 1) las reglas operacionales, son las que rigen las interacciones diarias; 2) las reglas de decisión colectiva, son las que permiten seleccionar las reglas operacionales; 3) las reglas constitucionales, a su vez permiten elegir las reglas de decisión colectiva; 4) las reglas meta constitucionales, permiten la selección de las reglas constitucionales; y, 5) las reglas del mundo biofísico (Ostrom, 2005: 58). Esto nos permite entender cómo la creación institucional se basa en normas jerárquicas. Para cambiar una norma se debe subir hasta aquella que está en la capacidad de cambiar su inferior. Es un juego perverso, en el cual los únicos con capacidad real de cambio institucional son aquellos con el acceso a los niveles superiores, por lo tanto, las instituciones nacen como reglas, no por participación o en beneficio de las mayorías, sino como búsqueda del beneficio de aquel actor que tiene la capacidad real de creación y cambio institucional.

El enfoque de las instituciones como equilibrio busca una explicación en la que un grupo de actores han desarrollado, en conjunto, una forma institucional. Lo anterior supone que es el comportamiento propio y el que se espera de otros actores lo que induce a las personas a comportarse de cierta forma, en lugar de las reglas prescriptivas (Greif and Kingston, 2011: 25). Esta es una fuerza endógena de comportamiento, es decir, los actores respetan las instituciones porque están comprometidos con ellas más allá del temor a la coerción que acompaña el incumplimiento. Están comprometidos porque respetarla genera mayores beneficios que el no hacerlo, además de que pudieran haber participado en su creación, lo que a su vez perpetua la existencia de esa institución. Una de las diferencias más

importantes entre las instituciones como equilibrio y aquellas como regla es la motivación que tienen los actores para acatar esas determinadas normas.

Según Greif y Kingston, para que una institución como equilibrio efectivamente perdure en el tiempo, sus elementos constitutivos deben cumplir con tres características: 1) confirmación de resultados observables y que estos no sean refutados o erosionados; 2) reforzamiento de esos resultados con el objetivo de que su capacidad de cumplimiento endógeno no decaiga con el paso del tiempo; y, 3) regeneración a través del tiempo mediante transmisión a nuevos miembros (Greif and Kingston, 2011: 26), el logro de estas tres características puede garantizar la eficacia de una institución como equilibrio, así como su permanencia en el tiempo.

Este tipo institucional supone también una disminución en los costos de transacción puesto que teóricamente no requiere de un cumplimiento por la fuerza ya que los individuos seguirán las normas por su propia voluntad lo que disminuye costos en los aparatos de represión. Que los individuos cumplan con la norma voluntariamente resulta más barato que hacerla cumplir por la fuerza. Por esta razón, el cumplimiento endógeno es el fin último de las instituciones como equilibrio.

En esta investigación, la perspectiva de la institución como equilibrio puede aportar elementos metodológicos para interpretar las motivaciones que la base social beneficiaria de la ampliación tenía para responder activamente al enunciado de la ampliación del sufragio, independientemente de si esto se vinculaba o no, al razonamiento sobre el derecho específico de sufragista que la ampliación constitucional le otorgaba.

El Código Civil ecuatoriano, en su artículo 1, define la ley como: “[...] una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite.” (Código Civil del Ecuador, 2006). Aunque por su origen democrático, la ley remonta su legitimidad y con ello su obligatoriedad a la voluntad popular, en última instancia las manifestaciones del poder público que realiza la administración, sea con efectos particulares o generales, son instituciones formales nacidas como reglas. Desde una orden de pago tributaria hasta una norma constitucional para crear la organización que dictará esa orden de pago; desde las normas de tránsito en una determinada ciudad hasta los convenios o tratados internacionales que puedan suscribirse; las sentencias dictadas por un juez o la revisión de las mismas por una jurisdicción superior hasta que una

sentencia sea cosa juzgada,³ las normas que surgen como una manifestación del poder público del Estado son instituciones formales que nacen como reglas.

Este razonamiento parte del supuesto de que el Estado funciona apropiadamente en sus actividades regulatorias, legislativas, judiciales y ejecutivas incluyendo la provisión de servicios. Esto no es necesariamente exacto y no considera que en el Estado contemporáneo muchas decisiones y políticas son el resultado de negociaciones entre organizaciones e individuos con intereses diversos y hasta divergentes. La implementación de esas decisiones supone acción y coordinación de los órganos del Estado como agencias regulatorias, cortes, policía (Greif and Kingston, 2011: 21) e incluso partidos políticos. Desde esta perspectiva es posible la existencia de una institución formal que tenga origen como un equilibrio, lo que será deseable desde la perspectiva de un Estado democrático contemporáneo.

El sufragio como institución: Una aproximación liberal y una republicana

El sufragio visto a través de la conceptualización de las instituciones como norma o como equilibrio, está directamente relacionado con el *deber ser* de este derecho en las sociedades democráticas.

Según explica Dieter Nohlen, la participación política debe ser evaluada a través del criterio de democracia que se considere oportuno, sea el liberal o el republicano. De acuerdo con este autor “la teoría liberal tiene una posición más realista, más pragmática, menos exigente frente a la participación electoral, mientras que la teoría republicana defiende una postura más utópica, más programático-educativa y más exigente.” (Nohlen, 2006: 107).

Estas aproximaciones teóricas son importantes para este estudio, a la hora de interpretar la ampliación institucional de la calidad de ciudadanos y, por lo tanto, de sufragistas a los mayores de edad analfabetos; entendiendo que, la intención pragmática derivada era ampliar cuantitativamente la masa electoral accesible; en tanto el sentido utópico pudo ser ampliar cualitativamente la masa electoral alfabetizada.

La teoría liberal entiende la participación dentro de un contexto donde es imposible hacer que todos los ciudadanos sean sujetos políticamente activos. Según plantea Benjamin Constant, en su visión de la libertad de los modernos, la participación liberal no pone sobre los hombros de todos los ciudadanos la participación política activa, sino sobre aquellos que por su voluntad quieran participar. A diferencia de la Grecia de Pericles, la participación política de un ciudadano no es una de sus tareas más importantes, existen ciudadanos que se

³ Una decisión jurisdiccional con carácter de cosa juzgada carece de cualquier tipo de impugnación o recurso.

dedican a la vida política y otros –la gran mayoría- que no lo hacen sea por preferencia o imposibilidad.

La concepción republicana de la participación ve en el sufragio, y no solo en este derecho, sino en toda la participación política de los ciudadanos, un deber casi obligatorio de todo ciudadano, y en ello, la base fundamental de la calidad de la democracia y su consolidación.

Si el sufragio es una institución política como equilibrio, la construcción de este derecho puede ligarse con una idea liberal de la democracia y del sufragio. Puede ser entendida como un espacio donde aquellos ciudadanos que, deseen actuar en estos eventos democráticos lo hagan por su propia voluntad, es decir, por una fuerza endógena. La participación en este sentido es solo una posibilidad.

Por otro lado, si el sufragio se entiende como una institución política como norma, puede atarse a una concepción republicana de la democracia. El sufragio se construye como una obligación donde todos los ciudadanos deben participar entregando su voto, sea o no su voluntad, en eventos electorales. La institucionalidad puede ser manipulada para lograr estos objetivos de dos maneras: “1) los requisitos legales para acceder al derecho de voto; 2) las regulaciones institucionales que pueden dar forma al sistema de partidos, especialmente las reglas electorales.” (Colomer, 2001: 56). Al ser el voto una institución formal, así como todos sus componentes laterales como los sistemas de partidos, por ejemplo, puede nacer y modificarse como una regla o como un equilibrio, desde arriba o desde abajo.

Transición democrática y modificación institucional

Como ya se ha mencionado, el contexto de este estudio se localiza en la etapa de transición a la democracia en varios países de América Latina denominado en la academia como *La tercera ola*. Es importante esbozar contexto y los actores que participaron de los cambios institucionales durante este periodo. Cada país de la región tenía diferencias y también similitudes en las características que determinaban el retorno a la democracia, como: años hitos; antecedentes sociales, políticos y económicos; las pretensiones y las expectativas del futuro que cada país tenía en cuanto a su transición. Estos fueron algunos de los elementos que definieron el terreno político en que se desarrollaron las transiciones y las consecuentes acciones de los sujetos políticos, no solamente de los actores que iban a dejar el poder -los militares- sino también aquellos a quienes se los iba a encargar, los movimientos sociales y en particular, a los partidos políticos y a una élite política civil que estaba ansiosa de volver, de hecho y de derecho, a la arena política.

En el criterio de Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, la democratización debe ser entendida como un proceso histórico con algunas distinciones para su análisis: si existe una superposición empírica, cuáles son las etapas de la transición, la consolidación de la democracia, su persistencia y, su eventual desconsolidación. Según Przeworski, lo que diferencia estas etapas, es el grado de incertidumbre que prevalece entre los actores. Todos los cálculos políticos, así como la interacción de los actores son inciertos. Para los actores políticos en tiempos de transición es particularmente complicado establecer cuáles son los intereses de los demás actores, e incluso cuáles deberían ser sus propios intereses, quiénes son aliados y quiénes son oponentes. En esta lucha los beneficiados son partidos políticos como eje de la nueva arena política (Karl, 1990: 5-6), desde una perspectiva de interacción estratégica, lo que sucede es lo siguiente:

La ausencia de “reglas del juego” predecibles durante un régimen de transición expande los límites de una decisión contingente.⁴ De hecho, las dinámicas de la transición giran alrededor de interacciones estratégicas y de tentativas de acuerdos entre actores con recursos de poder inciertos dirigidos a definir quién estará legítimamente titulado para jugar en el juego político, que criterio determinará a los ganadores y perdedores, y que límites deberán ser establecidos sobre el tema en cuestión. Desde esta perspectiva, la consolidación del régimen ocurre cuando las clases sociales contendoras y los grupos políticos aceptan algún grupo de reglas formales o entendimientos informales que determinen “quién obtiene qué, dónde, cuándo y cómo” de la política. Al hacerlo, establecen posiciones predecibles y legitiman comportamientos de competencia de acuerdo a las reglas mutuamente aceptadas. Los resultados electorales pueden aún ser inciertos en relación a una persona o un partido, pero en democracias consolidadas están firmemente rodeados de límites normativos y patrones de distribución de poder establecidos (Karl, 1990: 16).⁵

Las decisiones de los actores son condicionadas, y por lo tanto responden a la estructura socioeconómica y política existentes, que será vital en el proceso de construcción democrática. Aunque en un primer momento la interacción estratégica de los actores puede explicar las transiciones -incluso el derecho al voto- también se deben considerar en los procesos de democratización los factores externos que pueden delimitar las decisiones políticas, por ejemplo, la exportación de petróleo para el caso venezolano o la de cobre para el chileno, son elementos que sin duda influyen en la transición. Karl explica que, para el caso chileno, la ampliación del derecho al voto en el siglo XIX ocurrió como resultado de un sistema de trabajo represivo basado en la agricultura que respaldó la ampliación, con el

⁴ Para Karl, la contingencia significa que los resultados dependen en menor medida de condiciones objetivas que de las reglas subjetivas que rodean una decisión estratégica (Karl, 1990)

⁵ (Original en inglés. La traducción es propia)

objetivo de contrarrestar el creciente poder de los industriales y de las capas medias de la sociedad emergentes por la explotación de cobre (Karl, 1990: 6-7).

Karl plantea cuatro tipos de transición a la democracia: por reforma, por revolución, por imposición o por pacto. Para lograr esta distinción en primer lugar se distinguen los casos en los que la democracia es el resultado de una estrategia basada en compromiso o en fuerza. En segundo lugar, se distinguen los dos actores estratégicos: la élite y las masas. Depende cuál de los dos grupos vaya adquiriendo mayor poder o esté en ascenso, sin importar cuán debilitados estén. En el caso de las masas este será el punto en el que alcancen suficiente poder como para negociar, de igual a igual, con las élites dominantes durante el proceso de transición. El cuadro resultante de esta división con cuatro posibilidades que propone el autor es el siguiente:

Gráfico 1. Tabla de fuerzas relativas del actor

		ESTRATEGIAS DE TRANSICIÓN	
		COMPROMISO	FUERZA
FUERZA RELATIVA DEL ACTOR	ELITE ASCENDENTE	Pacto	Imposición
	MASA ASCENDENTE	Reforma	Revolución

Fuente: (Karl, 1990: 9)

Según Karl, en América Latina se han visto las cuatro probabilidades de democratización, de las cuales la más común y las que mejores resultados tiene en la implantación de la democracia es los “cambios desde arriba” (Karl, 1990: 9), en donde las clases dominantes tradicionales mantienen la situación bajo control, incluso si hubiera presión desde abajo, usando exitosamente estrategias de compromiso o de fuerza, o incluso una combinación de ambas, para retener parte de su poder.

Una transición generada por pacto requiere el compromiso de, al menos, dos élites poderosas y opuestas (Karl, 1990: 13). Según el autor, los casos de democracias no estables después de la transición⁶ son el resultado de regímenes en los que las masas obtuvieron control momentáneo sobre las élites tradicionales. Estos esfuerzos que él denomina reforma desde abajo, caracterizados por mayor participación popular, debieron enfrentar oposición subversiva de algunas élites tradicionales que aún conservaban poder.⁷ Karl afirma que las

⁶ El texto fue publicado en 1990.

⁷ Para ejemplificar este punto el autor menciona los siguientes casos: Argentina (1946-1951), Guatemala (1946-1954) y Chile (1970-1973). (Karl, 1990)

revoluciones producen formas de gobiernos estables,⁸ pero sin características democráticas tales como la competencia justa, oposición sin restricciones, alternabilidad y libre asociación.

Dentro de las dos opciones de cambio desde arriba propuestas por Karl, la menos común es una democratización por imposición, excluye los casos del uso de amenazas por actores tanto nacionales como extranjeros. En la hipótesis de imposición, Terry Lynn Karl señala casos excepcionales donde el poder militar usó su posición dominante para establecer unilateralmente las reglas para el gobierno civil, precisamente, Brasil y Ecuador (Karl, 1990: 8-9).⁹

Las transiciones marcan de una manera importante el periodo de consolidación democrática, la manera en la que los países retornaron a la democracia, los actores y los papeles que desempeñaron, así como las condiciones externas y económicas sujetan o impulsan el desarrollo democrático posterior. Según esto, la democratización por imposición es probable para democracias conservadoras que no pueden o no quieren hacer frente a los problemas de equidad económica. Para mantener esa imposición, se consolidan reglas electorales autoritarias que no pueden ser consideradas democráticas. La democratización por pacto tiende a producir corporativismo o democracias de consorcio en donde la competencia partidista es regulada, en parte, por la naturaleza de la negociación fundacional. La democratización por reforma se inclina hacia las democracias competitivas cuya fragilidad política podría ser desencadenar eventualmente un retorno al autoritarismo. Las transiciones por revolución tienden a generar un partido único dominante donde la competencia está notablemente regulada. Todos estos procesos pueden mostrar diferencias dependiendo de la oposición, la participación, la rendición de cuentas y el control civil sobre el poder militar; y por supuesto, pueden ir cambiando con el tiempo (Karl, 1990: 15-6).

La democracia como institución es, sin duda, la gran bandera del mundo occidental. Es impensable un estado occidental que –por lo menos discursivamente– no declare la democracia como su objetivo político más importante. Incluso en esferas de la sociedad donde los principios democráticos no son tradicionales o necesariamente indispensables para su éxito, como por ejemplo, en la selección de autoridades y políticas en la academia o la industria. La democracia es invocada como la solución para los problemas de organización o

⁸ Señala como excepción el caso de Bolivia (Karl, 1990)

⁹ Según el autor, pueden incluirse también en esta hipótesis los siguientes casos: Costa Rica, en 1948 un partido militar de oposición venció al partido de gobierno, sin embargo, posteriormente participó en la realización de un pacto político que sentaría las bases del gobierno democrático; Venezuela y Perú en el periodo entre 1945 y 1948, donde el control militar sobre el cuándo y el cómo de la transición estuvo decisivamente influenciado por un movimiento de masas populares; por último Chile, donde el gobierno militar decidió unilateralmente someter a votación mediante un plebiscito su continuidad en 1988 y perdió (Karl, 1990).

desacuerdos que puedan existir de forma natural. La democracia no es solamente un fin, es un medio que busca guiar la forma en la que entendemos la convivencia social. Sin embargo, como lo menciona Nun:

[...] en 2.600 años de historia el fenómeno democrático sólo se ha manifestado en algunos pocos lugares de la tierra durante bastante menos de 400 años; y todavía hoy le resulta ajeno casi por completo a unas 4/5 partes de la humanidad. Más aún: en el último medio siglo, han existido regímenes constitucionales continuadamente democráticos en apenas una veintena de países que, por añadidura, presentan abundantes diferencias entre sí (Nun, 2002: 13).

La democracia es una forma de gobierno que se sustenta en una serie de mecanismos y requisitos jurídico-políticos y también socioculturales. La necesidad ejecutiva que encarna al manejo del Estado implica necesariamente el encargo de esta ejecución a una minoría, esa es una de las paradojas de la democracia contemporánea, el encargo de la soberanía de la mayoría a una minoría ejecutora. Sin embargo, esta paradoja tiene una posible solución, la plena participación en la selección de esa minoría ejecutora llamada gobierno. Es justamente esta última idea una de las que brinda a la democracia su legitimidad moderna. Levine define la esencia del contractualismo que para su funcionamiento precisa de todo un paquete de derechos y obligaciones:

[l]a legitimidad de la democracia descansa en un pacto tácito entre ciudadanos y gobierno. Los ciudadanos reconocen mediante su participación que el gobierno tiene derecho a gobernar y a exigir obediencia. Los gobernantes (y líderes) reconocen que este derecho está sujeto al consentimiento de los ciudadanos (Levine, 2007: 19).

Desde Hobbes, Locke y Rousseau la idea del contrato social supone el compromiso que adquieren los seres humanos para salir del estado de guerra y entrar a la organización del gobierno civil cediendo una parte, de lo que estos teóricos denominan, sus derechos naturales, para obtener a cambio seguridad, defensa de la propiedad privada y administración de justicia imparcial. Todas estas funciones son desempeñadas por una autoridad encargada por el pueblo, que es el soberano. La continua evolución de esta idea incluyó las premisas de un poder estrictamente delimitado y dividido para evitar cualquier abuso y que permita a los individuos llevar sus vidas dentro de la organización estatal en la forma más plena posible y ejerciendo todas sus libertades y derechos: “se crea la sociedad civil y política a través de un contrato, y se crea al gobierno como agente de esa sociedad” (Vargany, 2000: 60). Los

ciudadanos han cedido parte de su libertad con el objeto de poder vivir en sociedad, lo anterior supone, que les serán respetados derechos sin los cuales todo el sistema pierde su legitimidad.

La voluntad popular es el centro de toda la teoría democrática, y sobre ella se construyen todos los mecanismos necesarios para su instrumentalización. Es la fuente del poder estatal y esta debe ser libre y universalmente expresada. Para José Nun “[...] el término democracia da siempre por supuesto, como mínimo, que el poder estatal tiene como fundamento último el consentimiento libremente expresado de todos los ciudadanos.” (Nun, 2002: 19). El requisito *sine qua non* de la democracia como sistema político es la ciudadanía. La posibilidad de los individuos de ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones constituye la clave de todo proceso democrático y conforman los cimientos del sistema. La ciudadanía es el vínculo jurídico que enlaza a una persona con sus Estado y es aquello lo que le permite gozar del ejercicio de esos derechos de representación.

Para Schumpeter, en su sentido más estricto, democracia es:

(...) el arreglo institucional para llegar a decisiones políticas en el que los individuos adquieren poder para decidir por medio de una lucha competitiva por el voto de los ciudadanos; [...] el tipo de competencia por el liderazgo que es lo que define a la democracia [implica] una competencia libre en busca de un voto libre (O'Donnell, 2010: 24).

Este enfoque es una referencia importante para el presente estudio ya que en estricto rigor, la ampliación constitucional en Ecuador, se hace a la calidad de ciudadano y, extensivamente sufragista, a los mayores de 18 años, omitiendo la condición previa de alfabetizados, lo que implica un enfoque democrático de participación a través de la representación que otorga el voto universal.

Un número significativo de democracias sostuvieron durante mucho tiempo, algunas aún hoy, contradicciones que atentaban directamente los principios que se han mencionado.¹⁰ La delegación que hace el pueblo soberano para el manejo de los negocios públicos no siempre significó beneficios para las grandes mayorías, es allí cuando las luchas por esas reivindicaciones toman una importancia histórica fundamental. Algunas de estas luchas intentaron cristalizar resultados durante y sobre todo después de los procesos de

¹⁰ “The principle that people in singular rules itself did not easily translate into institutional system in which people in plural would govern themselves.” (Przeworski, 2010: 12, 13).

independencia de los países colonizados, objetivo que no se consiguió con facilidad ni rapidez.

Un ejemplo de esto fueron los discursos patrióticos de las campañas independentistas en América, que incluía la gran consigna de la igualdad, máxima que fue heredada por las nacientes repúblicas latinoamericanas que de inmediato abanderaron los principios de las revoluciones estadounidense y francesa. Sin embargo, tras el discurso de libertad, igualdad y fraternidad, se establecían mecanismos políticos y sociales, que continuaban con sistemas de exclusión y explotación. Los Estados emergentes instauraban inequidades estructurales que impedían el pleno acceso de todos los ciudadanos al ejercicio de esos derechos:

Las inequidades estructurales son políticas en origen. Estas no son simplemente el producto de diferencias naturales entre individuos o grupos, aunque estas sean a menudo justificadas mediante llamamientos a diferencias supuestamente naturales (Rile Hayward, 2009: 113).¹¹

El aparataje filosófico que respalda la exclusión no es algo que los procesos revolucionarios superen de inmediato, requiere una evolución del pensamiento que dura generaciones enteras en cristalizarse. Es en medio de esta lucha donde se han ido construyendo, ganando, reconociendo, concediendo derechos. Son procesos largos, no lineales ni cronológicos los que han dado como fruto muchos de los derechos jurídicamente reconocidos por los estados contemporáneos. La ciudadanía, con sus diferentes componentes, poco a poco se ha ido abriendo camino. La equidad, la participación, la representación y la libertad viven en constante metamorfosis.

El sufragio universal: requisito de la democracia contemporánea

La participación política es uno de los principales motores legitimadores de la democracia. La conformación de las sociedades contemporáneas se caracteriza por sus amplias dimensiones, la complejidad de sus entramados, la sofisticación de los procesos de globalización y la idea del individuo, en palabras de Benjamin Constant puede llamarse la libertad de los modernos: limita la participación directa de cada uno de los ciudadanos en la vida pública.¹²

La participación universal ha sido uno de los grandes debates de las democracias modernas. No se puede entender la democracia sin esta participación. Se podría ir más lejos e

¹¹ (Original en inglés, la traducción es propia).

¹² “J. S. Mill [...] was perhaps the first to observe that cannot govern at the same time, a point developed forcefully by Kelsen [...]” (Przeworski, 2010: 18)

incluso pensar que hasta la legitimidad del Estado mismo, que durante un gran periodo estuvo completamente basada en el principio democrático, se vería afectada:

[...] la participación política presupone la existencia de un Estado altamente democratizado y comprometido en una tarea de remodelación social. La exigencia de participar –directamente o a través de representantes en las elecciones políticas– es una exigencia funcional del Estado democrático [...] (García, s.f.: 198).

De lo anterior puede inferirse que la participación -como medio para crear y delegar poder- sea imprescindible dentro de la democracia. En términos prácticos significa que, aunque no sea participación directa, es la mejor opción de ejecución del sistema democrático. Es irrealizable un sistema donde todos gobiernen, o que como en la antigua Grecia exista rotación entre gobernantes y gobernados,¹³ problema que se soluciona con una forma de participación, que no es solo delegación de poder, sino también nacimiento de poder en manos de un tercero. El pueblo soberano, poseedor del poder de gobernar, al momento de delegar, transfiere y por lo tanto crea temporalmente en manos de un tercero, el poder de gobernar. Delegación y creación de poder se conjugan en un mismo momento, este poder se extingue de manos del delegado al fin de su mandato.

La participación no es directa, es representativa. Las instituciones son representativas, esto quiere decir que no están diseñadas para que los ciudadanos gobiernen sino para que participen y manifiesten su voluntad de estar atados a determinadas normas y determinadas formas de gobierno, lo que es a su vez libertad; es en este punto donde libertad y participación confluyen: el derecho a elegir y ser elegido.¹⁴

Este derecho es una de las simientes más importantes de la democracia contemporánea y de las teorías del estado moderno, sin embargo, la idea de una ciudadanía universal e inclusiva es relativamente nueva. La democracia puede ser un concepto elitista donde los grupos de poder afirman que sus representantes son los mejor capacitados para tomar decisiones de orden gubernamental, y que la población en general debe confiar en sus buenas intenciones (Becker, 1999: 2-3). La representación puede muchas veces adoptar este matiz elitista que, contrario al principio democrático, resta importancia a la mayoría.

¹³ “Being governed by teams of politicians who would be selected in periodic elections became the second-best option.” (Przeworski, 2010: 13). “What can be realized is a mechanism through which people who never govern themselves select their rulers and at different times can select different rulers if they so wish. Democracy as we know it today is this mechanism” (Przeworski, 2010: 18).

¹⁴ “We are free when we are bound only by laws we choose”. (Przeworski, 2010: 17).

La participación no alcanza plenitud por la inclusión formal de los grupos excluidos, existen barreras de tipo estructural que limitan la participación de las mayorías. Por ejemplo, una restricción del derecho al voto fue la política del registro voluntario de votantes en los Estados Unidos, según la cual cada votante debía registrarse personalmente para cada elección, esto supone un aumento en el costo de ejercer su derecho para los votantes y por lo tanto una restricción (Colomer, 2001). En palabras de Hayward Rile:

¿Por qué las inequidades estructurales plantean un problema para la visión normativa convencional de representación? La principal razón es que aquellos desventajados a menudo no pueden, en virtud de sus posiciones definidas en la jerarquía estructural inequitativa, autorizar a los representantes y/o exigirles rendición de cuentas. En algunos casos, las inequidades estructurales formales o informales han excluido a aquellos a quienes estas afectan de la participación en elecciones. En otros casos, aunque los desfavorecidos no estén formal o informalmente excluidos, ellos forman minorías numéricas en cada distrito electoral, o en la mayoría. Pero incluso cuando ninguna de esas condiciones existe –cuando los desfavorecidos son permitidos de votar y formar una mayoría numérica en algunos distritos o en la población como un todo- las inequidades estructurales a menudo trasladan en falta de acceso a los recursos organizacionales y financieros necesarios para apoyar candidatos, montar campañas electorales exitosas y efectivamente contar con representantes (Rile Hayward, 2009).¹⁵

Este enfoque, supone una aproximación al problema que va más allá de las limitaciones de índole institucional formal que podría tener la participación. Se aventura una explicación orgánica, donde a pesar de la existencia de una estructura jurídica fuerte y participativa, las limitaciones son informales o prácticas. La democracia no es únicamente un conjunto de normas jurídicas que buscan la representación popular o la ampliación y fortalecimiento de los derechos de las mayorías, es también un conjunto de prácticas y valores sociales, que son afectadas directamente por una voluntad política que permite -o no- el funcionamiento social en términos democráticos.

Apenas el siglo XX mostró avances consistentes en este tema, según Przeworski, para 1900 únicamente diecisiete países tenían sufragio universal para todos los hombres y, solamente uno, para las mujeres. Si referimos como inicio de las repúblicas latinoamericanas principios del siglo XIX, tuvieron que pasar más de 150 años, hasta la segunda mitad del siglo XX, para que estas fueran una norma irresistible en los países latinoamericanos, la exclusión constituyó la regla general. A pesar de las declaraciones de igualdad, los fundadores, prácticamente en todas partes, buscaban construir un gobierno representativo de los

¹⁵ (Original en inglés, la traducción es propia).

propietarios protegiéndolos de los pobres, como resultado, los derechos políticos fueron restringidos, en casi todas partes, a favor de los varones ricos (Przeworski, 2010).

Los mecanismos que se necesitaron para la consecución de estos resultados deben ser analizados desde varias perspectivas que permitan esbozar posibles explicaciones. Las ampliaciones del sufragio son cambios institucionales que tienen circunstancias particulares para el caso concreto de cada país:

While some early constitutions made male suffrage nearly universal, during most of the nineteenth century the right to vote was confined to adult men who owned property, earned some amount of income, or paid some amount of taxes. [...] Beginning with France in 1792, the first suffrage qualifications were also relatively extensive in nineteen countries that gave the right to vote to all independent men (Przeworski, 2010: 48-49).

La ampliación del derecho al sufragio¹⁶ es el paso de una estructura institucional de participación democrática restrictiva, a una que incluye a otros grupos sociales. Las ampliaciones del derecho al sufragio tienen explicaciones que pueden dividirse en dos grupos, por un lado, modificaciones ampliatorias que nacen como iniciativa de las élites dominantes que conceden nuevos derechos a las grandes mayorías, y por otro lado, como una consecuencia de presiones populares que reclaman mayor participación política y con ello la ampliación de sus derechos, como el del voto.

Muchas fueron las razones esgrimidas para evitar la ampliación del derecho a la ciudadanía o al voto para varios grupos sociales en diferentes etapas históricas. Según Josep Colomer, las principales motivaciones para negar la ampliación del sufragio son: la inocuidad, el riesgo y la amenaza.

La inocuidad: En un extremo del espectro social se diferenciaron aquellos que, apoyando la participación universal, la entendieron únicamente a través de sus resultados, es decir, no importa quiénes ni cuántos participen en el proceso electoral, los resultados son los que definen la importancia del nivel de participación. En este sentido, la ampliación del voto a nuevos sectores no tendría trascendentales cambios en los resultados finales puesto que esos individuos, a quienes potencialmente podría extenderse el sufragio, estarían ya representados por otros con sus mismos intereses.

El riesgo y la amenaza: Las dos justificaciones para la no ampliación del derecho al sufragio que se ubican al otro lado del espectro, es decir, que no entienden la participación

¹⁶ Ampliación y extensión serán usados como sinónimos.

universal como necesaria para un régimen democrático, se relacionan con el objetivo de precautelar el interés del grupo dominante al momento de decidir aceptar o no la ampliación. Por un lado, ampliar el sufragio a otros grupos supuestamente significaría exponerse al desconocimiento de estos grupos sobre lo que es verdaderamente beneficioso para el conjunto social: el riesgo de la ignorancia. Según esto, no todos los grupos sociales tienen la misma capacidad para discernir sobre lo beneficioso o perjudicial para la sociedad en conjunto, por lo que ampliar el derecho al sufragio a un grupo no preparado para tomar decisiones políticas significaría perjuicio para toda la sociedad.

Según Colomer, la idea de falta de conocimiento político ha sido reducida a falta de conocimiento escolar, es decir, un votante no letrado no reconocería el nombre del candidato de su preferencia en la papeleta de votación (Colomer, 2001: 47). El ampliar el derecho al sufragio a este tipo de personas supone un riesgo para la gran mayoría puesto que son entendidos como individuos fáciles de engañar, y con ello las consecuencias de su ignorancia se expanden a toda la sociedad y se considera un riesgo innecesario.

Por otro lado, la idea que ampliar el derecho al voto a otros grupos constituiría una amenaza, basa su razonamiento en que no todos los grupos que forman parte del conjunto social persiguen el beneficio para esa sociedad: la amenaza del extraño. Esto entiende un cambio en el *status quo* como una amenaza, y la inclusión de un grupo que no comparta los ideales del grupo dominante, como el posible catalizador de esa amenaza para convertirla en perjuicio real. Parte del supuesto de que la sociedad tiene los principios –sociales, políticos, económicos, filosóficos, religiosos- que ha elegido y los que prevalecen en ese momento son los mejores, por lo que la inclusión de un grupo que no comparta esos principios significaría un cambio y un perjuicio al conjunto social.

En estricto sentido, la extensión del sufragio es una extensión de la ciudadanía. Aunque en el caso de estudio de esta investigación, técnicamente se da a la inversa. Después de alrededor de un siglo de haber sido constituidas las instituciones representativas en los Estados latinoamericanos republicanos apenas se organizaban conflictos alrededor del sufragio. La exclusión fue la regla general del escenario político de los países democráticos, las grandes mayorías fueron largamente excluidas. El género, la clase, la raza, la educación fueron algunas de las más importantes formas de exclusión. A pesar de lo común y persistente en el tiempo de la exclusión, poco a poco los derechos se han ido ampliando a las mayorías.

La pregunta es, si esta ampliación obedece a un proceso impulsado desde las masas populares, movimientos de tintes revolucionarios que puedan explicar este cambio en las

legislaciones democráticas u obedece a una concesión de las élites que sin presión popular deciden unilateralmente ampliar el concepto de ciudadanía para los excluidos del tablero político. Esta disyuntiva identifica dos actores: las élites y las masas populares; cada una desenvolviéndose en función de sus intereses. Se entiende como élite el grupo que logra que sus intereses se sobrepongan en la toma de decisiones de tipo político. El poder es la capacidad de hacer algo que pueda afectar a otro, el que prevalece en la toma de las decisiones es quien tiene el poder. Esto indica lo que constituye una élite desde la perspectiva de la toma de decisiones:

[...] las “decisiones” entrañan un *conflicto* “directo”, es decir efectivo y observable. Así pues, Dahl afirma que sólo es posible verificar estrictamente la hipótesis de una clase dirigente si hay “... casos que impliquen decisiones políticas clave donde las preferencias de la hipotética élite dirigente choquen con las de cualquier otro grupo similar que se pueda sugerir [y] [...] en tales casos prevalecen regularmente las preferencias de la élite (Lukes, 1985: 7).

En su estudio sobre la ampliación del derecho al voto en occidente durante finales del siglo XIX y principios del XX, Llavador y Oxoby plantean esta división entre élite y masa. Introducen en cada grupo actores con sus propios intereses. Dentro de la élite se cuentan los terratenientes y los industriales y dentro de la masa a los trabajadores, ya sean del campo o de la industria. La élite es un grupo que goza del derecho al voto, mientras que la masa popular no. En este ejemplo, lo que define la ampliación del derecho es el interés por los bienes públicos, entendidos en sentido amplio como la infraestructura que realiza el Estado o las medidas que toma en beneficio de la industria haciendo uso de los impuestos, motivo por el cual los terratenientes se oponen mientras los industriales lo apoyan. Sobre este tablero, lo que definirá la política es el grupo de élite que consiga la mayoría en el gobierno, por lo tanto, necesita un partido fuerte para controlar el gobierno, lo que a su vez necesita un electorado mayoritario (Llavador and Oxoby, 2003).

Se puede entender la ampliación del derecho al voto para los analfabetos, y en general para las clases sociales bajas, con una explicación utilitaria. Esto significaría que las élites tomaron una decisión pragmática en base a un cálculo de costo beneficio por lo que podría ser explicada desde la teoría de elección racional. En el caso de la ampliación de la ciudadanía y el derecho al sufragio en el Ecuador en la constitución de 1978, se definirán las motivaciones pragmáticas de las élites en la lectura diacrónica se determinarán los grupos corporativos y su influencia en la dinámica de conservar el poder, en tanto en el análisis sincrónico se evidenciarán las nuevas conformaciones políticas de esas élites obligadas a entrar al sistema

de partidos y elecciones universales; por otro lado se observará cómo esta decisión pragmática apunta a recuperar una masa electoral que, hasta el momento, en alianza orgánica con la intelectualidad de izquierda, consolidaba un comportamiento político que amenazaba los intereses de las élites y, era necesario recurrir a mecanismos que, bajo la figura de representación directa, atomizara estas alianzas.

Aunque los procesos de extensión son particulares para cada caso concreto, se han esbozado algunas teorías que buscan explicar los procesos por los cuales el ícono de la participación y la representación democrática, el voto fue ampliándose a las grandes mayorías, tradicionalmente excluidas. En síntesis, los procesos de ampliación de ciudadanía, en este caso la ampliación del derecho al voto para los analfabetos, tienen dos posibles explicaciones, por iniciativa de las élites, lo que se puede denominar desde arriba, si queremos entender el poder y su distribución como una pirámide, o por iniciativa de las masas populares, es decir, desde abajo. Dentro de estos dos grandes grupos se incluyen diferentes hipótesis con la capacidad de probar si el proceso fue de iniciativa elitista o popular.

Según las teorías de la ampliación desde abajo se manejan tres hipótesis que, en caso de ser demostradas para cada caso específico, probarían que la ampliación del sufragio a los analfabetos fue el resultado de luchas de las clases populares por ampliación de sus derechos:

La amenaza revolucionaria: Las élites están en la capacidad de mejorar las condiciones de vida de las grandes mayorías. Aunque es cierto que estas mejoras, ampliaciones o reconocimientos en última instancia dependen de los grupos en el poder para ponerlas en marcha, obedecen inicialmente a procesos de reivindicación impulsados por las grandes mayorías. Es poco atractiva para las élites, pero necesaria en caso de que esto pueda detener un levantamiento social que pudiese tener consecuencias más profundas. Por otro lado, en caso de que la concesión no sea capaz de detener el levantamiento, entonces las élites optarán por la represión (Acemoglu y Robinson, 2006: 210). Para desmovilizar a las clases populares no es suficiente que las élites ofrezcan una mejor redistribución de la riqueza que mejore la calidad de vida de los excluidos, puesto que una buena redistribución presente no implica una redistribución futura, por ello, la única oferta de las élites suficiente para desmovilizar a las masas es el sufragio universal.

Los bienes públicos: La teoría clásica sobre la extensión del derecho al voto como resultado de protestas de las clases populares, asume que el principal interés de las clases populares es la mejora de su calidad de vida y no la intención concreta de reconocimiento de sus derechos civiles, o la ampliación de la ciudadanía para participar en la arena política a

través del voto. Según esto, es el beneficio económico lo que por sobre todas las cosas motiva a las mayorías a presionar a la élite gobernante, la ampliación de los derechos es simplemente una excusa que permite al reclamante obtener su objetivo final que no gira alrededor de lo político sino alrededor de lo económico, “los pobres quieren derechos políticos no porque quieran ser reconocidos como iguales, sino únicamente porque esos derechos pueden alcanzar sus objetivos económicos” (Przeworski, s.f.: 25. La traducción es propia). En esta hipótesis es posible que la élite tenga una participación más activa en el proceso de ampliación que en la teoría anterior:

[...] es posible que una mayoría dentro de la élite puede favorecer la expansión del voto. [...] Estos cambios son una consecuencia del proceso de reforma; la reforma tiene lugar cuando las mayores necesidades de bienes públicos llevan a la mayoría de la élite a exigir una reorientación del papel del gobierno (Lizzeri and Persico, 2003: 40)

Aunque para esta teoría el objetivo fundamental de la reclamación popular no sea la ampliación del derecho al voto sino fines puramente económicos o de bienes y política pública que mejore la calidad de vida de las personas, el disparador de la reforma es el pueblo, no la élite, de tal forma que es una teoría de ampliación por presión popular.

La clase media: Entendida como el centro de la pirámide social, la clase media constituye en algunas sociedades el grueso de la población. Una importante capa social de personas con cierto nivel de educación y con la capacidad de involucrarse en los procesos productivos utilizando conocimientos técnicos adquiridos mediante educación formal, profesionalización o experiencia. La clase media tiene una importante influencia política ya sea por su vinculación con el aparato productivo o, por su capacidad de vincularse directamente en procesos políticos a través de partidos políticos o manifestaciones autónomas sobre asuntos públicos. La educación, el número poblacional, así como la satisfacción de sus necesidades básicas, convierten a la clase media en un grupo con capacidades significativas. Su posición en proceso de ampliación de derechos es ambivalente, según la coyuntura puede estar del lado de la clase baja o del lado de la élite, además de una agenda propia.

Esta teoría subraya la importancia del interés de la clase media por incluir a las clases pobres en los procesos electorales. La argumentación de Acemoglu y Robinson afirma que la clase media está interesada en que se extienda el sufragio a las clases bajas porque entienden que como clase media no son capaces de sostener el poder de manera indefinida. Su capacidad de cambiar el status quo es temporal y la única forma de sostenerlo en el tiempo, o

no perderlo completamente, es incluyendo y cooptando a las clases más bajas en el proceso de decisiones políticas, esto les permitiría mantener el balance de poder a su favor (Acemoglu and Robinson, 1999: 20). El incentivo para esta ampliación es económico más que político. Puesto que la clase media no cabe en la definición de élite, esta teoría es incluida en la hipótesis de una ampliación desde abajo, es decir, por reclamación popular, más allá de los intereses últimos que pudo tener la clase media para apoyar la ampliación a las clases bajas.

Por otro lado, también hay teorías que sustentan la ampliación del sufragio como una iniciativa de las élites por incluir a las masas populares. Según esto, el sufragio fue ampliado debido a un determinado interés de las élites por delinear el sistema político-electoral como una necesidad interna del Estado –o propia–.

El partido político: Esta explicación atiende a un interés meramente partidario derivado de un cálculo de intereses según el cual, si un partido extiende el sufragio, existe una gran posibilidad de que los recién beneficiados apoyen electoralmente al partido que les ha reconocido este derecho. De acuerdo con esto, los políticos tienen como preferencia permanecer en el poder, para ello se hace necesario gozar de un gran apoyo popular, siendo que en democracia una de las formas más importantes de rédito político es la victoria electoral (Acemoglu and Robinson, 1999: 18), los recién incluidos devolverán este reconocimiento votando por ese partido.

Lo anterior supone también que la élite tiene en su interior una división que hace que un grupo, mayoritario para poder pasar la correspondiente enmienda, pretenda abarcar un campo mayor del electorado ampliando su derecho al voto y con ello cooptando esa masa electoral. Esto significa que no cualquier élite puede ampliar el derecho al voto, sino aquella que se encuentre en el poder y además tenga la capacidad política suficiente de realizar todos los cambios institucionales necesarios para lograrlo.¹⁷

Por otro lado, para Llavador y Oxoby este tipo de extensión puede obedecer a una forma más tradicional de ver la competencia política. Esta competencia no es otra cosa que un grupo de partidos políticos tratando de controlar el gobierno y la existencia una élite dentro de esos partidos que presiona para obtener beneficios de política pública, para lo cual puede ser necesario ampliar el derecho al voto (Llavador and Oxoby, 2003). Esta explicación tiene como principal agente movilizador a la élite. Es el interés del grupo político dominante por

¹⁷ “[...] if the elite is divided, a majority within it may want to extend suffrage for partisan reasons [...]. These reasons may be narrowly electoral, just a search for votes, but they may also entail looking for allies in pursuit of economic interests.” (Przeworski, s.f.: 5).

ampliar su dominio en términos electorales el que desencadena la ampliación del sufragio, por lo anterior, esta explicación es incluida en la hipótesis de una concesión de la élite.

Teoría de la ilustración: Esta teoría apela al cambio de los valores morales que rigen la élite de una sociedad, “This theory is that elite extended the franchise because their social values changed. In particular, the Enlightenment movement may have made it harder for the elite to view society in which a large fraction of the population had no representation as fair and just” (Acemoglu y Robinson, 1996: 17).

Normas Internacionales: Una explicación más contemporánea alcanza a incluir en esta teoría las normas internacionales sobre derechos políticos “[...] another factor, not consider in any of the models, that plays an obvious role, are international norms concerning political rights” (Przeworski, s.f.: 22). Es fundamental entender la presión internacional como una importante causa para la extensión del sufragio. Esto explica que estos procesos se den a manera de olas en determinadas regiones, sin duda, la presión y el intercambio de ideas entre actores sociales y políticos de unos y otros países influyen en cambios específicos de la dinámica política. Esta teoría, se enmarca dentro de la hipótesis de extensiones desde la élite puesto que a pesar de que menciona un cambio en los principios de la sociedad en general no requiere de una manifestación popular para modificar el derecho al voto.

Teorías eclécticas: Describe los procesos sociales como complejos y sostienen explicaciones de la ampliación del derecho al voto como el producto del esfuerzo combinado de élite y masas populares. La iniciativa pudiera venir de agentes externos como el momento histórico que atraviesan las sociedades cuando amplían este derecho, o una circunstancia coyuntural.

La modernización: Sostiene que la transformación de las estructuras es completa y requiere un rápido proceso de adaptación por parte de los actores que determinan estas estructuras. S. N. Eisenstadt, denomina movilización social a la velocidad de los cambios que superan las expectativas de vida del común de las personas, por lo que puede desencadenar manifestaciones sociales violentas, así como la creación de símbolos orientados a desafiar el sistema existente (Eisenstadt, 1964). Para Karl Deutsch, la modernización incluye el movimiento de las personas desde una tendencia de apatía política hacia una vinculación con los diferentes aspectos de la vida moderna, incluyendo la política de masa (Deutsch, 1961).

Movilización social: Proceso según el cual, grupos sociales sienten insuficiente el *status quo* y se encuentran ávidos de nuevos patrones sociales de comportamiento. Es una condición necesaria, pero no suficiente de la modernización ya que debe mantenerse en el

tiempo a través de nuevas estructuras. El proceso de modernización encarna conflicto, es la intensidad de estos conflictos lo que podría explicar el rompimiento de los sistemas constitucionales, mediante el rompimiento con el orden anterior y con lado la movilización hacia un nuevo orden relativamente estable. En cualquier país que ocurra, la movilización social trae consigo la expansión del estrato políticamente relevante de la sociedad (Deutsch, 1961: 498). Esto significa que, sin ser parte de las élites, estos grupos pasan a ser influyentes en la arena política.

De esta teoría se desprende la idea de que, a mayor desarrollo económico mayor democratización. Aunque desarrollo económico no es la única forma de entender un proceso modernizador, la democratización es entendida como una consecuencia automática y natural del desarrollo económico (Przeworski, s.f.: 17). Si las cifras económicas de un país son positivas, esto supondría que más democráticos serán sus procesos políticos.

Llavador y Oxoby analizan la influencia de la política en el crecimiento económico. Si las élites están representadas a través de partidos políticos y, a su vez, tienen el control sobre políticas que pueden influenciar en potenciales oportunidades de crecimiento económico, ciertos cambios en el electorado influenciarán en la implementación de esas políticas y consecuentemente afectarán directamente el desenvolvimiento económico (Llavador and Oxoby, 2003). En ambos análisis, el crecimiento —o decrecimiento— económico y la política tienen un impacto directo uno sobre el otro.

La modernización abarca explicaciones que van más allá de la iniciativa de la élite o de las masas. Obedece a factores externos que influyen directamente en la ampliación de derechos, así como iniciativas que se complementan de ambos lados. Esto esboza una visión de la historia que entiende los cambios sociales como multicausales y complejos.

La guerra: Para Ticchi y Vindigni, una de las posibles explicaciones de la ampliación del derecho al voto obedece al interés de la élite dominante de incluir la mayor cantidad de individuos posibles en las filas de los ejércitos nacionales. Debido a que la mayoría de las extensiones del sufragio en los países de Europa occidental se dieron a finales del siglo XIX y principios del XX, puede ser que la ampliación de los derechos haya sido la excusa de la élite para vincular jurídica y moralmente a las mayorías en las guerras y sobre todo después de ellas (Ticchi and Vindigni, 2008). Este argumento recoge una vieja idea, planteada por Maquiavelo, según la cual es importante que el gobernante extienda los beneficios al pueblo con el objetivo de contar con su cooperación en tiempos de adversidad (Przeworski, s.f.: 5). Las grandes guerras y la consolidación de la Europa moderna que tuvo procesos bélicos

importantes, determinaron una necesidad fundamental de los Estados contar con un ejército numeroso y bien establecido.

Estas serán las premisas para la selección de información y el rastreo histórico que se realizará al enfrentar el fenómeno de ampliación de la institución democrática, ciudadanía y sufragio en la pregunta de investigación ¿cuáles fueron los elementos y actores claves desde la perspectiva institucional para la ampliación del derecho al voto a los analfabetos en el Ecuador en la Constitución Política del Ecuador de 1978?

Metodología

Se propone un estudio de caso, que a través de una narrativa histórica dimensione los actores, intereses y recompensas que desencadenaron la ampliación del voto a los analfabetos en la Constitución ecuatoriana de 1978.

Se realizará un proceso de rastreo histórico de la circunstancia general, una amplia pero detallada descripción de todo el contexto y los mecanismos causales que llevaron a la ampliación del voto a los analfabetos, “proceso de rastreo [...] es definido como la examinación sistemática de evidencia de diagnóstico seleccionada y analizada a la luz de las preguntas de investigación de la hipótesis propuesta por el investigador” (Collier, 2011: 823). En otras palabras, es la recolección de evidencia suficiente para establecer la validez de una de las hipótesis (Bennett, 2010: 208).

La verificación de la evidencia que permita afirmar una u otra hipótesis, que se denomina observación del proceso causal (Collier, 2011: 823) nos permitirá sostener con solidez la hipótesis más acertada. Por ello será fundamental una minuciosa y detallada descripción de las circunstancias históricas causantes del fenómeno estudiado, y por lo tanto, anteriores a él.

Se realiza en base a una construcción de inferencia descriptiva lo suficientemente sólida que permita construir la prueba de una de las dos hipótesis establecidas, lo que implica necesariamente el debilitamiento de la otra, aunque es posible también que, para este caso, la descripción indique una posible coexistencia de ambas hipótesis (Collier, 2011: 825).

La definición de las variables busca establecer claramente la variable dependiente como resultado de la variable independiente, evitando su confusión o mezcla. Para ello, además, están bien definidas la una, la independiente, previa en el tiempo a la otra. En el intento de comprender de la mejor manera el fenómeno estudiado, se hará un recorrido por el

derecho al sufragio en las constituciones ecuatorianas anteriores a la de 1978, lo que nos permitirá visualizar ampliamente los tiempos que separaron estos cambios importantes

Variable dependiente: la universalización del sufragio (extendiendo el derecho al voto a los analfabetos) en la Constitución ecuatoriana de 1978.

Variable independiente: los actores y circunstancias que influyeron en la ampliación del derecho al sufragio para los analfabetos, definiendo sus intereses particulares y delineando las relaciones entre dos grandes grupos: la élite y las masas; así como las circunstancias en las que se produjo esta ampliación, el retorno a la democracia y los objetivos en materia electoral de la Constitución de 1978.

Se aplicarán metodologías de análisis propias del institucionalismo histórico, específicamente: *path dependence*, mediante un rastreo evolutivo y cronológico de la institución democrática en el Ecuador para localizar los elementos clave en las trayectorias de desarrollo que definen cada hito previo a la reforma institucional. Mediante esta metodología se procurará definir la o las pautas centrales que definen la curva evolutiva o la trayectoria dependiente, que permite analizar el proceso de la ampliación democrática, objeto de estudio, a través del tiempo.

CAPÍTULO II

LAS CONSTITUCIONES DEL ECUADOR. DESARROLLO HISTÓRICO DE LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA

En este capítulo se analizarán cronológicamente los hitos constitucionales durante las etapas Pre republicana y Republicana en los contextos políticos que configuraron el estado moderno en el Ecuador hasta 1978. Se abordarán las brechas en los derechos civiles y políticos directamente relacionados con el sufragio, en particular la relación con las definiciones constitucionales de ciudadanía.

Este análisis permitirá observar las coyunturas críticas que determinaron patrones de modificación institucional en los textos constitucionales que se redactaron en diferentes momentos históricos de transformación social en el Ecuador, hasta llegar a la transición democrática de la tercera ola y constitución de 1978, que es el caso de estudio particular de esta investigación y, establecer de esta manera los puntos de partida, los factores específicos y las trayectorias que determinaron la ampliación de la institución que se analiza.

Contexto global Pre Republicano, la influencia simbólica

Aunque podríamos remontar el estudio de las instituciones representativas del Ecuador cientos de años atrás, no es el alcance de este trabajo. Sin embargo, es importante notar que las instituciones contemporáneas son en buena medida el resultado de la evolución o involución, cambio o fortalecimiento, influencia o aislamiento de algunas de esas instituciones históricas. Ahora bien, algunos puntos de quiebre importantes -coyunturas críticas- en palabras de Acemoglu y Robinson (Acemoglu and Robinson, 2012)- serán sin duda la independencia de la Corona española, el nacimiento de la República del Ecuador (dos momentos distintos) y los acelerados avances políticos, sociales y económicos del siglo XX. Todos ellos imbuidos en una dinámica internacional que los delinea y los proyecta. Son innegables, por ejemplo, la influencia de las revoluciones norteamericana y francesa en la nuestra, o la influencia del aparataje político colonial español en nuestras instituciones de inicio de la República.

En estricto criterio cronológico, es Inglaterra quien da las primeras manifestaciones de ampliación de la participación a las mayorías. La ordenanza de 1430, expedida por Enrique VI, aunque particularmente restrictiva, fue uno de los primeros avances en representación según la cual los propietarios de tierras con cierta renta anual elegían a sus representantes

(Grijalva, 1998: 28). Los ingleses tuvieron la visión que algunas de las otras potencias no, de que una institución debe estar en la capacidad de cambiar si quiere mantenerse en el tiempo. En un determinado momento de la historia una estructura rígida se puede resquebrajar frente a otra maleable.

Para el siglo XVIII ya existía en Inglaterra el principio de que cada miembro del Parlamento representa a toda la nación y no solo a sus electores. El siglo XIX fue el siglo de las luchas y el XX el de los logros. En 1832 se modificó la representación en la Cámara de los Comunes para privilegiar grandes burgos nacidos de la industrialización por sobre otros de menor población que habían sido bastiones de representación de la élite. Aunque fue en 1867 que los obreros urbanos obtuvieron el derecho al voto y en 1884 los campesinos, solo la primera mitad del siglo XX permitió la universalización del voto en Inglaterra (Grijalva, 1998: 29,30). Evidentemente, esta evolución histórica sería totalmente diferente en los países latinoamericanos:

Mientras en Europa se difundía la revolución industrial, nuestros países se incorporaban al mercado mundial en calidad de exportadores de materias primas, por tanto no se generaron ni revoluciones tecnológicas, ni urbanización, un fuerte proletariado industrial; en contraste al desarrollo del parlamentarismo europeo, la mayoría de países latinoamericanos adoptaron y reforzaron el presidencialismo, lo cual devino muchas veces en caudillismos nacionales que coexistieron con caciquismos locales (Grijalva, 1998: 30).

En Francia, después de una larga época de hegemonía monárquica, el siglo XVIII significa un cambio institucional y, sobre todo, simbólico por lo que representa la Revolución Francesa no solo para ese país sino para el mundo. Contrario al caso británico, los franceses no supieron adaptar sus instituciones al cambio de época que el mundo occidental estaba viviendo, según Duverger: “fueron las propias equivocaciones de la vieja monarquía, que no se supo adaptar a la nueva situación creada por el progreso de la burguesía y el desarrollo de la ideología liberal, las que provocaron el choque revolucionario.” (Grijalva, 1998: 26). La rigidez del institucionalismo monárquico francés impidió un tratamiento del conflicto, lo que derivó en una revolución. Después de la revolución de 1789, pese a los problemas y etapas políticas variadas que vivió Francia, se desarrollaron algunos importantes principios de representación popular. En 1789 se declaró que los representantes lo son de la nación entera y no solo de sus electores, la Constitución de 1791 recogía un principio de la Declaración de Derechos del Hombre según la cual toda la soberanía reside en la nación, la propiedad como derecho imprescriptible lo que es trascendental puesto que la burguesía entendía el sufragio como

función pública, por lo cual era censitario,¹⁸ y de elección directa. Aunque nunca entró en vigencia, la Constitución de 1793 ya establecía el sufragio universal masculino. “[...] las nuevas instituciones representativas generadas en la Revolución Francesa surgen entre el conflicto de fuerzas sociales, intereses y valores de esa sociedad; conflicto que en momentos llegó incluso a poner en entredicho la *representatividad* de tales instituciones” (Grijalva, 1998: 28) (Cursivas en el original).

La independencia de los Estados Unidos marcaría la historia de América y del mundo. El país más poderoso del mundo no necesitó, al momento de su nacimiento, la formación de un tejido social habituado a la democracia, pues ya lo tenía. Las instituciones representativas de las colonias tenían una historia anterior a la independencia, Virginia, por ejemplo, la primera colonia que se estableció en territorio americano en 1607, para 1619 tenía una Asamblea General, lo que permitía a todos los hombres adultos opinar sobre las instituciones que gobiernan la colonia. La constitución de Carolina del Norte fue redactada por el mismísimo John Locke, el filósofo icónico que adoptaría todo el proceso revolucionario norteamericano, de hecho, la Declaración de la Independencia aprobada el 4 de julio de 1776, escrita por Tomas Jefferson, basa su fundamento en el contrato social lockiano. Aunque el documento de Locke pensaba en participación, no dejaba de ser elitista, jerárquico y basado en el control de la élite terrateniente. Para la década de los veinte del siglo XVIII, las trece colonias tenían estructuras de gobierno similares, en todos los casos había un gobernador y una asamblea elegida del sufragio masculino de los propietarios (Acemoglu and Robinson, 2012: 20-28).

Aunque inicialmente se concedía la participación política a todos los hombres libres, poco a poco, como sucedió en la mayoría de países americanos, los requisitos para poder participar, se incrementaron progresivamente e incluyeron parámetros de propiedad, dinero, religión, género y raza.

Tres fueron los inconvenientes que encontró Bolívar en la conformación de un gobierno representativo en la Gran Colombia en relación con los Estados Unidos: la imposibilidad de instalar instituciones representativas en un lugar que no estaba acostumbrada a ellas, la distribución de la tierra y; la segregación racial. Para el Libertador la dictadura resultaba más apropiada que la democracia y la autoridad centralizada frente al federalismo, bajo la idea de que los ciudadanos no tenían la aptitud para ejercer sus derechos ampliamente

¹⁸ El sufragio censitario era uno de los esfuerzos de la burguesía por conservar el poder político frente a la aristocracia feudal que tenía mucho apoyo de los campesinos.

y por igual. Por otro lado, la distribución de la tierra era extremadamente desigual en América Latina.

Mientras que en Estados Unidos y en la mayoría de las colonias inglesas después de la independencia se hizo más fácil para los colonos adquirir nuevas tierras y la constitución de beneficios para los minifundios, en América Latina los grupos terratenientes tenían suficiente poder para atrasar la redistribución de la tierra. Finalmente, las diferencias raciales se hicieron más notorias, los criollos odiaban a los peninsulares casi tanto como los negros los odiaban a ellos. Aunque Bolívar notó durante las campañas de independencia la necesidad de contar con el apoyo mestizo y negro, no tuvo particular interés de extender los derechos políticos para los indígenas: “[I]a exigencia constitucional de que todos los votantes tenían que saber leer y escribir los excluía en la práctica de la nación política” (Ferguson, 2012: 185). Con el corazón roto, el año de su muerte, Bolívar escribía en una carta:

He mandado 20 años y de ellos no he sacado más que pocos resultados ciertos. 1· La América es ingobernable para nosotros. 2· El que sirve a una revolución ara en el mar. 3· La única cosa que se puede hacer en América es emigrar. 4· Este país caerá infaliblemente en manos de la multitud desenfrenada, para después pasar a tiranuelos caso imperceptibles, de todos colores y razas. 5· Devorados por todos los crímenes y extinguidos por la ferocidad, los europeos no se dignarán conquistarnos. 6· Si fuera posible que una parte del mundo volviera al caos primitivo, este sería el último período de la América (Ferguson, 2012: 187).

Por la estructura económica y política que tuvieron las colonias norteamericanas en épocas anteriores a la independencia estadounidense, las instituciones representativas resultaron mucho más familiares y confiables no solo para los padres fundadores, sino también para las grandes mayorías. Los colonos estaban habituados a la participación a través de asambleas coloniales y organizaciones extra-Estado mucho más prolíferas y fuertes que en América del Sur. Otra diferencia importante es la ingeniería estatal que es federal en Estados Unidos y típicamente unitaria en América Latina.

Por otro lado, en Estados Unidos fueron muy importantes los partidos, movimientos o asociaciones de trabajadores industriales de ciudades como Nueva York, Boston y Filadelfia que reclamaban el voto universal (para los hombres blancos). Para mediados del siglo XIX se iniciaron los primeros movimientos a favor del voto femenino. El voto para los negros tardaría mucho tiempo más, a pesar de que en 1870 la XV Enmienda a la Constitución otorgó el sufragio sin restricción alguna. Son dos características del sistema norteamericano que se reflejaron en los sistemas latinoamericanos: el sistema republicano y el presidencialismo.

Además, todos los textos de los padres fundadores norteamericanos circularon ampliamente en Hispanoamérica, influenciando de esta manera incluso antes y en mayor medida que la Revolución Francesa (Grijalva, 1998: 34).

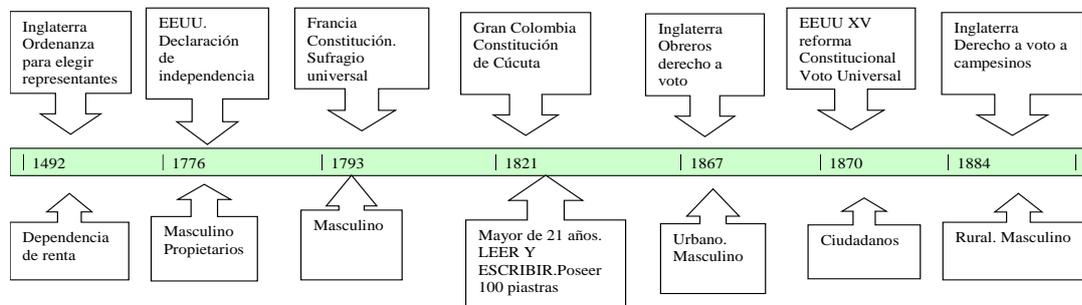
De una manera más directa, los cabildos que la Corona española implantó en América Latina también influyeron en la ingeniería representativa de estas repúblicas. Estos podían ser de dos tipos: cerrados o abiertos. Los primeros estaban integrados solo por los regidores, los segundos por los vecinos de la localidad que generalmente eran criollos acaudalados. El cabildo era el órgano de representación por excelencia puesto que estos puestos municipales estaban disponibles para los criollos sea por elección o por compra, aunque esto último deterioró muchísimo el sistema puesto que se subastaban al mejor postor e incluso se hicieron heredables por lo que las ciudades tenían total dominio de la élite. Estos órganos tenían entre otras funciones una de carácter consultivo, administración de justicia y gobierno (Grijalva, 1998: 35-36).

La Ilustración, como movimiento intelectual y cultural también desempeñó un papel muy importante en el proceso de liberación de América Latina. Las ideas del derecho natural y la soberanía radicada en el pueblo son de las más importantes que procurarían plasmar las manifestaciones institucionales posteriores a las campañas independentistas, sin olvidar la máxima de igualdad, fraternidad y libertad. Resulta evidente que lo primero que cabe preguntarse en relación con Inglaterra, Francia y Estados Unidos es: ¿Cómo realidades tan distintas pueden asimilarse a la Latinoamericana? ¿Cuáles son nuestras similitudes o diferencias y cómo estas han influenciado en el desarrollo democrático de cada una de estas sociedades? No existen dos sociedades en las que se creen las mismas instituciones, cada sociedad tiene sus propios mecanismos y sus propias costumbres, historia y esquema de valores. Las diferencias en la creación institucional son peculiarmente influyentes porque estas definirán los mecanismos de reacción de la sociedad frente a cambios económicos o políticos durante coyunturas críticas (Acemoglu and Robinson, 2012: 108-109). A pasados distintos, presentes distintos.

Nuestras diferencias en cuanto a instituciones representativas tienen orígenes trazables. Para los Estados Unidos, su independencia de la Corona británica significó la unidad de esas antiguas colonias lo que puso a ese país en vías de prosperidad económica y poder, por otro lado, para Latinoamérica, la independencia de la Corona española dejó un acervo de conflicto, pobreza y desigualdad (Ferguson, 2012: 177). Es en la mixtura de todas

estas ideas, momentos históricos, actores, élites y mayorías que se fraguan lentamente las instituciones políticas como las de la representación a través del voto.

Gráfico 2. Línea de tiempo de la influencia internacional del sufragio



Fuente: Datos recolectados del trabajo investigativo

Orígenes de la institucionalidad política en el Ecuador

El primer intento de ingeniería institucional estuvo a cargo de los próceres quiteños de la gesta del 10 de agosto de 1809. En plena invasión napoleónica a España, arguyéndose defensores de Fernando VII como legítimo Rey, con el ejemplo de las Juntas españolas. Sin embargo, este intento independentista fracasó casi de inmediato debido a que no contó con el apoyo de las mayorías. Los rebeldes eran todos criollos adinerados, no tuvieron un respaldo masivo ante el asedio de tropas realistas de Lima, Guayaquil y Bogotá (Grijalva, 1998: 38,39), lo que terminó con la masacre de los próceres el 2 de agosto de 1810 en los calabozos de la ciudad de Quito.

El 15 de febrero de 1812 se promulga un segundo intento de Constitución que se denominó: Artículos del Pacto Solemne de Sociedad y Unión entre las Provincias que forman el Estado de Quito. Aunque declara que la soberanía reside en el pueblo, aun se reconoce a Fernando VII como monarca. En cuanto a la participación, el voto no era una institución que se determinaba con claridad, salvo que se anunciaba como universal, aunque en la práctica era restrictivo. Nacería aquí la tradición de no mencionar explícitamente la prohibición o derecho de la mujer para votar, es un derecho que se entiende prohibido implícitamente. También podemos diferenciar en esta Constitución los intereses de los actores en su construcción:

Esta relativa amplitud del derecho de voto es explicable si reparamos en las exigencias de la situación política del movimiento quiteño: en medio de la guerra y los conflictos internos, sin el apoyo de Cuenca y Guayaquil, los dirigentes quiteños requieren, por razones militares y de legitimación política, el apoyo de sectores

sociales subalternos, a los cuales deben por tanto extender, aunque fuere solo formalmente, la calidad de ciudadanos (Grijalva 1998: 41).

Tal como se explicó en el capítulo I, la guerra es una de las razones por la cual la élite decide ampliar los derechos de las mayorías. El caso de la constitución quiteña de 1812 ejemplifica este supuesto. Los intereses de los líderes revolucionarios criollos apuntaban a la consolidación de una base que sirviera también como fuerza resistente frente a posibles ataques realistas como los de 1810, provenientes de diferentes lugares. Por otro lado, el fraccionamiento interno, con Guayaquil y con Cuenca, así como la división social de clase y racial que tenía la población en Quito representaba una amenaza interna. Los próceres quiteños pretendieron enfrentar estas amenazas externa e interna ampliando formalmente la ciudadanía, y por lo tanto el número de personas que podrían acceder al voto, pero manteniéndola dentro de los rangos sociales de los criollos y sustrayendo el derecho a las mujeres, indios y afrodescendientes. Esta constitución es la primera en invocar el principio del “contrato social, que es una de las teorías liberales más influyentes en el constitucionalismo moderno” (Ávila 2012).

Con el objeto de consolidar la unión de las tres provincias y precautelar la representación de las tres por igual, en la Constitución quiteña de 1812 las tres provincias tenían una representación paritaria, a pesar de que Quito tenía más habitantes que las otras dos provincias. Esta representación de diputados de los territorios tenía además extensas restricciones respecto de quiénes podían ser elegidos. El derecho estaba restringido prácticamente para nobles y criollos pudientes:

Que la Constitución de 1812 es un primer esfuerzo y grande, que logra captar el pensamiento liberal francés, con una matriz colonial y religiosa al parecer inevitable, nadie lo puede negar. Sin embargo, al mismo tiempo, inauguraré la tónica de la tradición decimonónica: un constitucionalismo de élite profundamente desconfiado y temeroso de los mestizos, los indígenas, los afrodescendientes y de las mujeres. En suma, un constitucionalismo tacaño en derechos y restringido en participación política (Ávila, 2012: 9).

Algunos años más tarde, Guayaquil y Cuenca tuvieron sus propios intentos de ingeniería institucional representativa. Bajo el liderazgo de José Joaquín de Olmedo, en Guayaquil se constituyó el Colegio Electoral formado por cincuenta y siete diputados, mediante voto obligatorio a los padres de familia, con excepción de los esclavos. Este organismo expediría el Reglamento Provisorio de Guayaquil el 11 de noviembre de 1820. El 15 de noviembre de ese mismo año Cuenca expidió su Plan de Gobierno de Cuenca. En este Plan la participación fue

más amplia que en las otras dos provincias, sin que esto significara de ninguna manera que los terratenientes y los comerciantes perdieran el control sobre el movimiento de independencia (Grijalva, 1998: 44-45). Aunque ambas creaciones institucionales son notables para la época, es la de Quito la que mayor alcance internacional e histórico tuvo.

En 1821 se expidió la Constitución de Cúcuta. Será la primera constitución que incluya a los territorios del actual Ecuador en Colombia. Los territorios de Venezuela y Nueva Granada se habían anexado el 19 de agosto de 1819 mediante la Ley Fundamental de la República de Colombia. En mayo de 1830 se expidió la segunda Constitución colombiana, aunque con similares características a la anterior en cuanto al voto se refiere, no duraría casi nada debido a la disolución de ese joven Estado. Las características de la Constitución de 1821 eran el centralismo y el unitarismo, tenía un sufragio público y restringido a los propietarios y alfabetos, aunque progresivamente fueron aumentando las restricciones educativas y económicas, para ser elegido eran aún mayores requisitos, hasta un 80% de la población estaba excluida del voto. Se garantizaban las libertades propias del liberalismo de la época, se iniciaba la abolición de la esclavitud y a la vez era presidencialista (Grijalva, 1998: 46). El artículo 15 de esa Constitución mandaba lo siguiente:

Artículo 15. Para ser sufragante parroquial se necesita:

1. Ser colombiano.
2. Se casado o mayor de veinte y un años.
3. Saber leer y escribir; pero esta condición no tendrá lugar hasta el año 1840.
4. Ser dueño de alguna propiedad raíz que alcance el valor libre de cien pesos. Suplirá este defecto el ejercitar algún oficio, profesión, comercio, o industria útil con casa o taller abierto sin dependencia de otro, en clase de jornalero o sirviente. (Constitución Política de la República de Colombia, 1821).

Este artículo es una clara muestra del escaso nivel de participación que las élites republicanas concedieron a las mayorías durante los primeros años de independencia.

La institucionalidad del Estado Nación

El 13 de mayo de 1830 el Ecuador se declaró independiente de Colombia y se expidió la primera constitución ecuatoriana de la cual parte el constitucionalismo ecuatoriano moderno y su modelo legal “[e]l modelo legal tiene relación con el principio de legalidad, por el que todo poder público está sometido a la ley y la ley es elaborada por un grupo humano pequeño y privilegiado, que tenía la calidad de ciudadano” (Ávila, 2012: 9).

El primer Presidente del Ecuador fue el militar venezolano Juan José Flores, quien el 31 de noviembre de ese mismo año expidió el Decreto Reglamentario de Elecciones con el objetivo de elegir a los representantes para la constituyente de Riobamba. Esta constitución mantuvo los principios de la constitución colombiana de 1821. Durante el siglo XIX siguió siendo una restricción al sufragio el ser mayor de edad o estar casado, sin embargo, serían otras las restricciones que excluirían a las mayorías, las restricciones económicas. Se calcula que las restricciones afectaban del 95% al 99.7% de la población (Grijalva, 1998: 48,49). El sufragio censitario sería una de las principales restricciones, se necesitaba dinero para elegir, pero, sobre todo, para ser elegido. Esto obedeció nuevamente a una selección preferente de la élite con poder de definir la institucionalidad representativa:

[...] los criollos, cuyo poder se asentaba fundamentalmente en la tierra, lideraron la independencia para desplazar a los españoles y asumir el poder político; para este efecto las Constituciones y leyes electorales de los nuevos Estados, al exigir la propiedad de tierras o la percepción de rentas para votar o ser elegido, aseguraban el monopolio del naciente poder estatal, fundamentalmente para la clase terrateniente (Grijalva, 1998: 49).

Este es un claro ejemplo de cómo la clase dominante diseña la institucionalidad para reforzar el poder económico y político que los criollos terratenientes habían conseguido después de las campañas de independencia.

El voto censitario tenía entre sus principales argumentos que la dependencia laboral hacía que los trabajadores no fueran imparciales al momento de votar. De igual manera, la propiedad significaba el cumplimiento de los estándares morales de la época del tipo de padre de familia que debía preocuparse por los negocios del Estado (Grijalva, 1998: 50-54). Por último, se pensaba que únicamente quienes pagaban impuestos debían estar en capacidad de controlarlos. La potestad de imponer tributos fue una de las razones más importantes de las revueltas independentistas y una de las primeras conquistas que los poderes legislativos reclamaron para sí casi de manera generalizada en los países independizados.

El requisito de saber leer y escribir para ser ciudadano, además del de la propiedad e independencia financiera afectaba directamente a las clases populares. Aunque el voto censitario ya descartaba una inmensa mayoría, quienes sabían leer y escribir eran únicamente los criollos y los mestizos ricos. Sin embargo, las clases populares, incluyendo los indios, contribuían al fisco, lo que de alguna manera les hubiera permitido el derecho. Esta restricción es un reflejo de la concepción elitista e ilustrada no solo de los legisladores constitucionales sino de toda la época (Grijalva, 1998: 55).

El origen político del Ecuador no fue fácil. Después de haber declarado separación de Colombia, tres regiones eran las más importantes del país: Quito, Guayaquil y Cuenca. Con una unificación endeble, varias veces el Ecuador estuvo a punto de desintegrarse. Con el objetivo de mantener a las tres regiones como parte de un solo Estado, se decidió que la representación legislativa debería ser paritaria y no proporcional a la población, es decir, el número de representantes de cada una de las regiones serían los mismos para las tres y no en proporción a la población que cada una de ellas tuviera, en donde Quito hubiese tenido mayor peso político. La dinámica regional ha marcado la historia del Ecuador incluso hasta nuestros días. El clivaje regional que tiene el país es, aún hoy, uno de los determinantes políticos más importantes.

Según Agustín Grijalva, esta representación paritaria iba en franca contradicción del principio según el cual los representantes lo son de la nación entera y no solo de sus electores; así mismo atentaba contra la naturaleza de Estado unitario que pretendía tener el Ecuador. Esto supuso un federalismo de facto que, aún sin la conformación del poder legislativo por regiones, generó una división que contradecía el unitarismo y el presidencialismo establecidos formalmente. Por otro lado, los representantes lo eran de la clase oligárquica, no solo por las restricciones a la ciudadanía, al voto y los inalcanzables requisitos para ser candidato, sino porque la paridad significaba un espacio de negociación oligárquico regional. El Presidente se elegía a través de voto indirecto, es decir, era el Congreso Nacional el que elegía al Presidente, por lo tanto, los legisladores, que a su vez eran representantes de las oligarquías, eran quienes elegían al primer mandatario (Grijalva, 1998: 58-60), significaba la institucionalización del poder de la oligarquía, además legitimado con democracia y supuesta participación.

En igual sintonía, la elección indirecta fortaleció el sufragio restringido. Era una estructura piramidal en la cual los electores de cada parroquia elegían otros electores de cada cantón, quienes elegían a los diputados provinciales, y los diputados provinciales elegían al Presidente.

En 1861 se estableció el voto directo (Grijalva, 1998: 60-62), pero seguía siendo un circuito cerrado, quienes tenían el poder económico no eran solamente los que sabían leer y escribir, sino que además eran los poquísimos en la capacidad de cumplir los requisitos para elegir y, con mayor dificultad, para ser elegidos. Aquellos que se benefician del status quo son ricos y tienen la mejor organización posible, por lo tanto, pueden enfrentar efectivamente

cambios que pudieran perjudicar sus beneficios económicos y políticos (Acemoglu and Robinson, 2012: 107).

El voto durante la primera mitad del siglo XIX estuvo también determinado por su publicidad, característica que terminó en 1852. Contrario a la actualidad, el voto debía ser anunciado públicamente, lo que permitía el control total sobre los votantes, sea del Ejecutivo, de los municipios o incluso de los grandes propietarios terratenientes que tenían sus propias formas de presión sobre los votantes. Por otro lado, aunque era concebido como un derecho y por lo tanto debió ser facultativo, el voto fue obligatorio desde la primera Ley de Elecciones del Ecuador en 1830 (Grijalva, 1998: 69-70).

Ya bien entrado el siglo XIX, lo que vivía el Ecuador en cuanto a elecciones y representación institucional era una pugna de poder, otra versión de la lucha regional que tenía orígenes anteriores a la República, esta vez los protagonistas eran el gobierno central y los gobiernos locales. Desde Quito, el Presidente de la República y por otro lado en las provincias, los diputados y municipios peleaban por mayores espacios de poder. Pendularmente oscilaban las instituciones, aunque generalmente otorgando mayores privilegios al ejecutivo. La composición de los organismos que recibían los votos fue el principal punto de controversia, por un lado, se pretendía que sean delegados bajo influencia del ejecutivo y por otro lado que los delegados estén bajo influencia local.

El 6 de marzo de 1845 inicia en Guayaquil lo que se denominó la Revolución Marcista -o de marzo. Impulsada principalmente por Vicente Ramón Roca y José Joaquín de Olmedo, pretendía la desconcentración y la disminución de los privilegios de los terratenientes serranos: “[e]l marcismo expresa tendencias de descentralización y democratización” (Grijalva, 1998: 67).

En 1852 se reforma la Constitución en un intento de hacer el voto más directo, ya no sería el Congreso el que elegiría al Presidente y Vicepresidente sino las Asambleas Provinciales de electores (Grijalva, 1998: 68), lo que significaba que aún sin llegar a un voto totalmente directo, ya no sería el Congreso y su muy selecto grupo de representantes los que tendrían la voz para elegir las dos primeras dignidades del país, estaría un nivel más cerca de la base de la pirámide. El espíritu de la Revolución Marcista era el de revertir en cierta medida las prerrogativas que beneficiaban tan abrumadoramente a las clases dominantes y terratenientes.

El avance jurídico y social más importante de esos años en el Ecuador fue la abolición de la esclavitud, reforma que tuvo que enfrentar oposición. Antes de hablar de sufragio, el país debía dar un paso previo, otorgar plena libertad para todas las personas:

La abolición de la esclavitud es el hito jurídico más importante de esta época. La discusión en la asamblea constituyente no fue fácil. Por un lado, se argumentaba que en la república los hombres son libres y que es un contrasentido mantener la esclavitud; también se afirmó que la esclavitud es un ataque a la religión, la moral y la civilización. Por otro lado, se sostuvo que se estaba atentando contra el derecho de propiedad (Ayala Mora en Ávila, 2012: 11).

Hasta 1861 el sufragio en el Ecuador había sido de representación paritaria y no proporcional a la población de cada una de las regiones, las elecciones eran indirectas, era el Congreso o las Asambleas Provinciales quienes elegían al Presidente y Vicepresidente no los votantes directamente, y por último el sufragio era censitario y la posibilidad de candidatizarse estaba restringida por inalcanzables requisitos económicos. A partir de este año todas estas características cambiarían, excepto la necesidad de cumplir ciertos requisitos económicos para poder ser elegido. Marcaría el inicio del periodo garciano.

En 1859 el Ecuador atravesó una de las crisis más importantes de su historia. Al borde de la división interna y con una amenaza bélica desde el Perú, fue Gabriel García Moreno quien logró instaurar una nueva constituyente que le nombró Presidente. Su mandato inició en abril de 1861.

Dos de las características más importantes de la Constitución de 1861 fueron la ampliación del sufragio y la división administrativa por provincias y ya no por departamentos (Henderson, 2009). Esta Constitución disponía de la siguiente manera los requisitos para ser ciudadano y para votar:

Artículo 8.- Para ser ciudadano se requiere ser casado o mayor de veintiún años y saber leer y escribir.

Artículo 15.- Habrá elecciones populares por sufragio directo y secreto en los términos que señale la ley.

Artículo 16.- Para ser sufragante se requiere ser ciudadano en ejercicio y vecino de la parroquia en que sufrague (Constitución de la República del Ecuador, 1861: artículos 8-15-16).

En esta constitución se marca como hito la eliminación de los requisitos de propiedad para ejercer la ciudadanía. Por otro lado, se instauraba el voto directo y secreto lo que buscaba limitar el control que podrían ejercer sobre los electores los distintos actores interesados y con

capacidad de influencia, de la misma manera, el voto directo significaba ampliar la real capacidad de influencia de los votantes de la base de la pirámide. Por último, únicamente se necesitaba vivir en una parroquia para que se acepte el voto.

Varias son las posibles explicaciones sobre esta importante reforma. Podría obedecer a los primeros efectos del desarrollo capitalista y el fortalecimiento de la burguesía costeña, o por otro lado, el impulso político de los conservadores serranos por mantener el predominio electoral a favor del latifundismo de la sierra:

[...]los principales impulsores de la Reforma fueron el Gobierno Central (liderado por García Moreno) y parte de las élites regionales quiteñas: su objetivo fundamental fue la incorporación de nuevos grupos al sistema político, ayudando así a superar la crisis de legitimidad que en 1859 habían puesto al Ecuador más cerca que nunca a su desaparición como Estado (Grijalva, 1998: 76).

Este caso representa una de las muestras más importantes de una concesión desde las élites que amplía los derechos políticos de las mayorías con el objetivo de detener una revolución. Por otro lado, los cambios económicos para 1861 aún no habían sido suficientes para pensar en una burguesía costeña buscando esta ampliación ya que sería hasta finales del siglo XIX que este grupo se consolidaría (Ayala Mora, 2012: 76). Las reformas fueron impulsadas por la élite quiteña y el conservadurismo de García Moreno.

En este cuadro de crisis en la élite evaluó dos opciones: conceder o reprimir. Por un lado, la crisis de 1859 había dejado debilitado el orden y los ánimos caldeados en casi todo el país, por otro lado, la amenaza peruana de guerra privilegiaba el uso de fuerza en la frontera sur en lugar de en el interior del territorio. La opción de la élite para mantener la existencia del Ecuador y sostener algunas de sus prerrogativas era ampliar los derechos políticos. Esta concesión tenía tres efectos: primero calmaba los ánimos de las mayorías y superaba la crisis del 59; segundo, dejaba a la élite aún en control de la estructura institucional; finalmente, aliviaba el incurrir en los gastos que significaba la represión. Frente a una propuesta de ampliación creíble de derechos, establecida en el texto constitucional, la mayoría descartó la revolución.

En la misma línea de análisis, esta concesión nos habla del papel que juegan las élites en los cambios. La élite no es un cuerpo cohesionado e indivisible, todo lo contrario, implica una correlación de fuerzas, el grupo que imponga la solución al problema obtendrá el poder, pero es importante también que grupo resultará más poderoso después de la crisis. En ese momento histórico dos fuerzas se enfrentaron: el decadente floreanismo y el naciente

garcianismo. Si hubiera dependido enteramente de la voluntad de Flores, como hasta años anteriores a 1861, seguramente la opción hubiera sido la represión y continuar con la restricción. En palabras de Flores:

Siento disentir de las opiniones que se han emitido; pero yo pienso de otro modo, porque soi [sic] partidario de los verdaderos principios y no de meras teorías. Cíteseme un país en el mundo en que se conceda el derecho al sufragio hasta á [sic] los vagos que son los verdaderos zánganos de la colmena. En los Estados Unidos, que es el pueblo más libre del mundo, no se concede el derecho de ciudadanía sino á [sic] los que reúnen ciertas condiciones, y aún recuerdo que una de ellas es el haber tomado las armas en defensa de la Nación. La Nueva Granada es el único país que se pudiera citar en contrario; pero patentes están los funestos ejemplos que ha producido (Grijalva, 1998: 74).

Un nuevo poder encontró en la crisis la oportunidad para imponerse con nuevas ideas, lo que resultó en una nueva institucionalidad que beneficiaba a esa élite encabezada por García Moreno que fue sin duda el político más importante de mediados de la segunda mitad del siglo XIX en el Ecuador y uno de los más importantes de la historia del país.

La nueva institucionalidad, incluyó la elección directa y la eliminación del voto censitario, lo que significaba ampliación del derecho al voto y también del cuerpo electoral. Hasta entonces, en el Congreso, bastaban ochenta votos para elegir Presidente de la República; en el nuevo sistema era necesario el voto directo de 40.000 ciudadanos. Se extendió la capacidad de decisión política para los niveles locales y provinciales y se incluyó el uso de urnas y papeletas. Aunque eran avances importantes, no significó que se evitara la compra de votos o se negara la inscripción de listas. Las clases terratenientes negociaron con las recientemente incluidas clases de sectores medios y artesanales (Grijalva, 1998: 77,78). El poder pasó de elites centrales a elites locales y pasarían aún varios años para afinar las condiciones de la institucionalidad democrática.

El principal promotor del voto proporcional fue García Moreno, guayaquileño de nacimiento, y aunque fue una batalla complicada de ganar, finalmente era el punto medio que dejaba satisfechos, o por lo menos no tan inquietos, a los actores regionales. Los representantes al Congreso serían en número proporcional al tamaño de la población, pero el Senado mantendría representación paritaria. La principal discusión giró en torno a si deberían los representantes al Congreso ser proporcionales a la población general o a las personas con calidad de ciudadanos (Grijalva, 1998: 79-82). De tal manera que la élite seguía estando en control de los votantes puesto que no toda la población votaba, el número de ciudadanos era mucho más reducido, más controlable y próximo a la influencia terrateniente, en un clara

ejemplo de una negociación entre actores con poder que determina una estructura institucional.

De acuerdo con la clasificación institucional desarrollada en el capítulo introductorio de esta investigación, esta institución es según su naturaleza formal; según su origen se aproxima más a un equilibrio que a una regla, si consideramos únicamente como actores intervinientes con capacidad de influir en la estructura institucional a las élites; y según su motivación original es una concesión desde arriba, las mayorías estaban totalmente excluidas del proceso.

García Moreno había logrado consolidar su esfera de poder. Para ese momento ya era costumbre en el Ecuador –una que perduraría hasta nuestros días- realizar un proceso constituyente ajustado a los intereses y visión del nuevo líder. En 1869 una Constitución hecha a la medida de García Moreno conocida como “la Carta Negra” entró en vigencia. El principal elemento que introducía esta Constitución, en cuanto a la ciudadanía se refiere, era el requisito de ser católico para ser ciudadano.

Artículo 10.- Para ser ciudadano se requiere:

1. Ser católico;
2. Saber leer y escribir;
3. Ser casado o mayor de veintiún años. (Constitución del Ecuador, 1869, artículo 10)

Esta Constitución declaraba que la religión de la República era la Católica, Apostólica y Romana; señalaba como uno de los deberes de los ciudadanos respetar la religión del Estado y; como causa de suspensión de los derechos de ciudadanía el pertenecer a las sociedades prohibidas por la Iglesia. Se instauró todo un aparato jurídico que terminaba con el Estado secular y vinculaba a la Iglesia con el Estado en más de una forma, incluyendo, por ejemplo, al párroco como miembro de las juntas parroquiales en la Ley de Elecciones de 1869.

La instauración del Estado católico obedece no solamente a la preferencia de García Moreno, sino al interés de este de consolidar un país que no terminaba de solidificarse en medio de clivajes étnicos, regionales y raciales. La religión podría ser –y en efecto fue- una fuente de legitimidad debido a la identidad colectiva que generaba. Para García Moreno el poder lo tenía el pueblo, pero era dado por Dios, en palabras de García Moreno: “[una] feliz unidad de creencia, único vínculo que nos queda en un país tan dividido por los intereses y pasiones de partidos, de localidades y de razas”, (Grijalva, 1998: 84). El objetivo era lograr que las instituciones políticas gocen de la unidad y legitimidad de las instituciones religiosas, fortaleciendo de esta forma el poder central.

Aunque una de las ampliaciones más notables fue retirar los requisitos de propiedad de la ciudadanía e incluso de los requisitos para ser elegido diputado, el golpe a los poderes locales llegó a través de la Ley de Elecciones de 1869 que reducía el número de dignidades locales y provinciales de elección directa, tal como había sido en 1861. Era una vuelta a la página anterior, sin duda, aunque no en todos los sentidos. En carta del 6 de octubre de 1860, García Moreno le escribía a Pedro Carbo:

Si el sistema monstruoso por el cual una provincia de 90.000 habitantes nombraba dos representantes, y otra de menos de 30.000 elegía cuatro, el país no hubiera sido arrastrado de abismo en abismo a la violenta y peligrosa situación de que ha salido, gracias a la visible protección de la Providencia [...]

Mi opinión como miembro del Gobierno, mi opinión como ciudadano y guayaquileño, es que la República debe considerarse como una sola familia; que es de primera necesidad borrar las demarcaciones de los antiguos Distritos [Guayaquil, Quito y Cuenca] para hacer imposibles las pretensiones provincialistas; que el sufragio debe ser directo y universal con las garantías necesarias de inteligencia y moralidad, y que el número de representantes debe responder al número de los electores representados (Andrade, 1925: 287).

En esta carta se evidencia el interés de García Moreno por fortalecer las dos regiones conservadoras serranas, ya que en Guayaquil,¹⁹ que tenía entonces menos habitantes que las otras dos regiones, poco a poco se iba consagrando una mayoría liberal y; sería una de las principales razones por las cuales los liberales se opusieron a esta reforma, revelando, en ambos lados del debate, un evidente interés partidario más que un compromiso con las clases populares.

La discusión sobre quiénes deberían tener derecho al voto y quienes no se centró en esta coyuntura estratégica. Pero en ambos casos los analfabetos seguían excluidos, en palabras de un liberal: “Educado no es el que sabe leer y escribir, sino el que conoce los derechos y deberes políticos, y se halla menos envilecido por el látigo de un amo y la amenaza del infierno de los curas.” (Andrade, 1925: 286). Continúa Andrade:

En el sistema representativo de Gobierno, el derecho de sufragio debe existir en todo el pueblo, es decir, hasta en las clases inferiores; pero esto debe suceder en el sistema representativo perfecto, cuando la mayoría es educada e instruida. En Suiza, por ejemplo, no vacilaríamos en sostener esta doctrina. ¿En el Ecuador la hemos de sostener cuando no pasan de diez por ciento las personas que siquiera saben leer y escribir? (Andrade, 1925: 288).

¹⁹ Según el liberal Roberto Andrade: “En el Pichincha y el Azuay hay mayor número de hombres que en el Guayas; pero en éste hay mayor número de gente independiente, de aquella que conoce algo más sus derechos y deberes políticos” (Andrade, 1925). El interés no estaba en dónde habían más votantes educados sino donde estaban aquellos que apoyaban a conservadores o liberales.

La representación igualitaria versus la proporcional, el voto para las mayorías directo y universal, la influencia a través de los delegados del ejecutivo o los municipios, los curas o los patronos o incluso el fraude, eran los temas más agudos que la discusión política tenía para resolver el tema de la representación.

García Moreno muere asesinado en 1875. Ese mismo año se realizan elecciones y es electo presidente Antonio Borrero. La ausencia del caudillo y con ello el debilitamiento del oficialismo para controlar las elecciones y un buen manejo político le permitió a Borrero generar alianzas estratégicas y se entienden como las primeras elecciones libres del Ecuador.

En 1878 se expide una nueva Constitución, bajo el gobierno de Ignacio de Veintimilla, en un nuevo contexto de correlación de fuerzas ya que para entonces Ecuador se había convertido en un importante exportador de cacao y una nueva y muy poderosa burguesía comercial y bancaria emergía en la costa cacaotera (Ávila, 2012: 16) En la constitución del 78 se elimina el requisito de ser católico para ser ciudadano y aunque se conservaba el requisito de leer y escribir se destaca que por primera vez se reconoce a la educación como un derecho:

Aparece, por primera vez como derecho, la enseñanza primaria, obligatoria y gratuita, y la libertad para fundar establecimientos de enseñanza privada (Art. 17.12). Aparentemente con normas como estas puede entenderse que hay una ampliación del electorado. Sin embargo, si uno compara la población total con el número de estudiantes, podrá constatar que la ciudadanía sigue siendo extremadamente restringida (Ávila, 2012: 18).

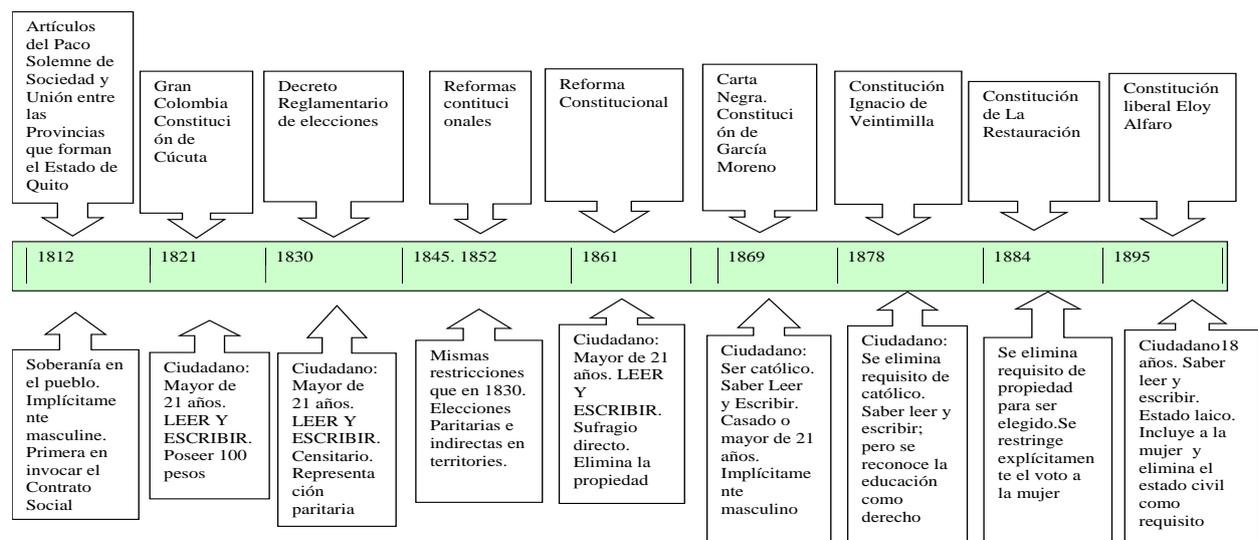
Veintimilla duró poco tiempo en el poder, y lo que se ha denominado *La Restauración* significó el fin de su gobierno, la aproximación de los representantes liberales al número de los conservadores y una nueva constituyente. En 1884 una nueva Constitución, esta vez en contra de Veintimilla, eliminó los requisitos patrimoniales para ser elegido, y, por otro lado, dejaba explícita la restricción de voto para la mujer. Era la primera vez en la historia que se registraba esta ampliación y esta restricción, respectivamente.

Al igual que en 1861, las diversas corrientes políticas realizan un esfuerzo de organización del sistema representativo y unificación del país, en medio de la lucha entre unitaristas y federalistas y al haber surgido tres gobiernos coexistentes: el de Alfaro en Esmeraldas y Manabí, el de Pedro Carbo en Guayas y el pentavirato conservador en Quito. El sistema representativo, con todas sus precariedades, vuelve a ser visto como posibilidad de institucionalizar la lucha por el poder, pero con una importante innovación: el inicio de los partidos políticos (Grijalva, 1998: 85).

Esta nueva Constitución también se originó en un tiempo de crisis, en donde un poder decadente dejaba espacios a uno o varios poderes ascendentes, en este caso, el liberalismo estaba en franco ascenso. Es también el origen de los partidos políticos como actores del juego político ecuatoriano.

El garcianismo se reorganizó como amplia coalición cuando en 1883 se fundó la *Unión Republicana*. Empero, desde el inicio se dio en ella una división entre los *ultramontanos*, que luego adoptaron el nombre de *Partido Católico Republicano*, y los progresistas, de orientación liberal católica. Las fuerzas liberales se bifurcaron también. De un lado emergió la figura de Eloy Alfaro con su opción radical montonera; de otro se estructuró una corriente moderada que en 1890 constituyó el *Partido Liberal Nacional*. Así comenzaron las incipientes instituciones políticas en el país, aunque la definición de los modernos partidos tomaría varias décadas (Ayala Mora, 2012: 89-90).

Gráfico 3. Línea de tiempo de la evolución de la institucionalidad de ciudadanía en el siglo XIX



Fuente: Datos recolectados del trabajo investigativo

El siglo XX. La República contemporánea

El 5 de junio de 1895, año en que inició oficialmente la revolución liberal, Eloy Alfaro Delgado, fue nombrado Jefe Supremo del Gobierno. Alfaro era un manabita nacido en la pequeña ciudad de Montecristi en 1842 y marcó al Ecuador con el sello liberal en el final de siglo XIX e inicios del XX.

Una nueva Constitución intentó el inicio de una reforma liberal del Estado, aunque en años anteriores se había iniciado un proceso de secularización del Estado, seguía siendo determinante la ideología clerical conservadora en el Ecuador. Durante los años de la Revolución Liberal emergió con fuerza el *modelo primario agroexportador* fortalecido por la exportación cacaotera de las ciudades costeras, relaciones de tipo salarial y el fortalecimiento de la burguesía comercial y bancaria. El latifundismo clerical fundamentalmente serrano estaba siendo reemplazado en la conducción del estado por la burguesía comercial costeña. Esto significaba que esta reforma tendría sus límites en los intereses de esa nueva clase (Ayala Mora, 2012: 93-95).

En cuanto a las reformas electorales que introdujo esta Constitución, fueron fundamentalmente tres: la secularización; generó un precedente positivo para el voto de la mujer (por omisión más que por acción); y, eliminó el estado civil como alternativa de la capacidad legal necesaria para votar (Grijalva, 1998: 86). Se eliminaba completamente el requisito de ser católico para ser ciudadano, se incluye a la mujer en calidad de ciudadano, aún sin dejar claro si podían o no votar, y, por último, se fijaba la mayoría de edad en dieciocho años. Significaba también la separación de la vida privada con la vida pública de los ciudadanos, lo que incluía su estado civil y preferencia religiosa.

Artículo 8.- Para ser ciudadano, se requiere la edad de dieciocho años, y saber leer y escribir.

Artículo 13.- El Estado respeta las creencias religiosas de los habitantes del Ecuador y hará respetar las manifestaciones de aquellas.

Las creencias religiosas no obstan para el ejercicio de los derechos políticos y civiles. (Constitución Política de la República del Ecuador, 1897: artículo 8-13)

Sin embargo, era muy pronto para un cambio tan dramático. De una manera contradictoria con el cambio que ofrecía esta Constitución, el artículo 12 decía:

Artículo 12.- La Religión de la República es la católica, apostólica, romana, con exclusión de todo culto contrario a la moral. Los Poderes públicos están obligados a protegerla y hacerla respetar (Constitución Política de la República del Ecuador, 1897, artículo 12).

Ninguna otra Constitución de la República volvería a incluir el sexo masculino como requisito para ser ciudadano. Este *tecnicismo* sería fundamental cuando años más tarde, Matilde Hidalgo de Procel, se convertiría en la primera mujer ecuatoriana en sufragar.

El estudio histórico enmarca a la Revolución Liberal entre 1895 y 1912. El cacao jugó un papel trascendental en este período, tanto por el importante crecimiento económico como porque conectó al Ecuador con el resto del mundo debido a las exportaciones. Significaba, en primer lugar, un cambio en la marcada dinámica regionalista que había definido al Ecuador durante el siglo XIX, la élite costeña tomaba las riendas económicas y peleaba duramente por el poder político. En segundo lugar, significó el fortalecimiento de un capitalismo que modernizaba las relaciones salariales en contraste a las de tipo casi feudal que mantenían los terratenientes serranos. En este periodo también se consolidó la banca ecuatoriana.

Para el historiador Enrique Ayala Mora, es el periodo de un proyecto nacional mestizo en contraste con el proyecto nacional criollo que había prevalecido el siglo anterior. Si la característica del segundo fue el Estado oligárquico terrateniente, entre los años 1912 y 1924 hubo un predominante Estado plutocrático. Las reformas implementadas por el liberalismo tenían como principal objetivo fortalecer el ascendente sistema capitalista (Ayala Mora, 2012: 80-101).

El conflicto político y económico era entre aristócratas y burgueses. Los primeros encontraron en la Iglesia una bandera de lucha que podía cobijarlos a todos; y los segundos se fortalecieron en un Estado liberal modernizador. A la vez, la clase media y las Fuerzas Armadas retomaban un protagonismo histórico.

Como era de esperarse, la tensión política resultó en un nuevo proceso constituyente. El segundo mandato de Eloy Alfaro, devenido gracias a un golpe de Estado, duró de 1906, año de la Constitución, hasta 1911. Esta Constitución no incluía mayores cambios en cuanto a la ciudadanía se refiere, salvo que en su artículo trece volvía a veintiún años la mayoría de edad, junto al requisito de saber leer y escribir (Constitución Política de la República del Ecuador, 1906).

En 1908, Alfaro había culminado una de las obras de infraestructura más importantes del país, no solo por lo que significaba en sí misma para el comercio y el libre tránsito y por las enormes dificultades de su construcción; sino especialmente por su valor simbólico de unidad nacional: el ferrocarril trasandino era la ilusión de un Ecuador que logre superar el regionalismo que más de una vez atentó contra su existencia. El 28 de enero de 1912, Eloy Alfaro murió brutalmente. Después de ser detenido fuera de Quito y trasladado en el tren hasta la capital, él y varios de sus más cercanos colaboradores fueron arrastrados e incinerados por el populacho cuyos ánimos habían sido enardecidos por la élite conservadora con apoyo de la iglesia.

La Revolución Liberal, con sus particularidades, es uno de los ejemplos más ilustrativos de cómo habían funcionado los cambios de época en el Ecuador. Élités decadentes, otras emergentes, cambios en la correlación de fuerzas y una gran mayoría de la población que, en su momento, reclamarían por mejores condiciones:

Los sectores medios, que habían crecido con la burocracia y el comercio menor, pugnaron por participar en el poder. Las organizaciones obrero-artesanales, cuyo desarrollo a principios de siglo fue intenso, reivindicaban sus derechos. La guerra europea y fundamentalmente el triunfo de la Revolución soviética fueron el marco externo de influencia político-ideológica (Ayala Mora, 2012: 97).

Como una respuesta a la Revolución Liberal que desde finales del siglo anterior había marcado al Ecuador -de formas que aún no terminan de suceder, incluso hasta nuestros días²⁰ y en respuesta también a la consecuencia institucional más notable como lo fue la Constitución de 1906, volvió el Ecuador desde la segunda década del siglo XX al monopolio del poder estatal acaparado por la élite política y económica de costa y sierra, al fraude electoral y a la crisis económica. Esto duraría desde 1912 hasta 1925, año en el que ocurre la denominada Revolución Juliana. (Grijalva, 2012: 126). La Revolución Juliana es el suceso político que antecede a una de las principales ampliaciones del derecho al sufragio: el voto facultativo de la mujer.

El voto de la mujer, hito de ampliación del sufragio

La primera mitad del siglo XX tendría como principal reforma la extensión del sufragio a la mujer “[e]n las Constituciones de 1830 hasta 1906 (exceptuando la de 1884) no se excluía expresamente a la mujer. Sin embargo, un acto particular desencadenaría una ampliación legal sin precedentes:

(...) en 1924, en el marco de las elecciones para diputados y senadores, Matilde Hidalgo de Procel, una médica de Machala, se acerc[ó] a registrarse en el cantón Machala y vot[ó]. Este hecho levantó una consulta al Consejo de Estado el cual emitió un dictamen que consagró el derecho a votar y ser elegida por parte de la mujer (Prieto-Goetschel, 2008: 121).

En la Constitución de 1929 se reconoce explícitamente la ciudadanía para hombres y mujeres y consecuentemente su derecho a elegir y ser elegidos (con carácter facultativo hasta 1967)

²⁰ Uno de los íconos simbólicos del gobierno de Rafael Correa fue el Gral. Eloy Alfaro, líder de la Revolución Liberal.

(Juárez, Navas, 1993: 279). Lo que significó un gran avance en temas de universalización de la ciudadanía y del derecho al voto “[...] por primera vez se reguló el nuevo sistema jurídico sobre la representación de las minorías [...]” (Sánchez, 2006: 5,6), sin embargo, las motivaciones de esta ampliación no fueron precisamente democráticas.

La ampliación del voto a la mujer no significaba necesariamente un avance de los derechos civiles, sino una avanzada del interés político de cierta élite de ese momento. Hasta entonces, el argumento más importante para no ampliar el voto a la mujer era el de que serían incapaces de hacerlo con independencia o voluntad propia (Pzeworski, s.f.: 37) ya que dependerían del criterio de su padre o su marido. Por otro lado, la mujer era vista como un actor ligado a la religión, a la tradición y al conservadurismo, por lo que ampliar el voto a este sector de la población significaba, en el cálculo de las élites conservadoras, añadirse votos para mantener el poder tradicional. Ello explica que buena parte de la línea liberal se opusiera a esta ampliación. Esta extensión pretendía también la intención de influir en las fuerzas socialistas y feministas crecientes en el país durante esa época (Becker, 1999: 10).

Por otra parte, también responde a tres factores externos a los cálculos políticos de los partidos predominantes: la creciente incorporación de la mujer a la vida económica y productiva como obreras asalariadas y artesanas que formaban asociaciones y debatían el rol de la mujer en la toma de decisiones y en la plataforma laboral; la educación laica de principios de siglo que permitió espacios para que mujeres maestras, como la misma Matilde Hidalgo, generaran espacios de debates de género de diversas líneas desde el socialismo hasta las más tradicionales católicas; y, la fuerte influencia internacional feminista, emancipatoria y sufragista.

En 1930, varias mujeres fueron elegidas en importantes dignidades gremiales e incluso como senadoras alternas, esto refrendó el interés en el sufragio de la mujer, a pesar de lo cual, hasta 1933 la proporción de mujeres inscritas sólo representa el 12% del total de los electores (Quintero, 1980: 245). Lo que no determinó de inmediato un crecimiento sustancial de la masa electoral, pero se incrementó lenta pero progresivamente en los siguientes años, así como la participación de la mujer en la lid política.

Constitucionalismo social de 1930 a 1978

En este tramo de la historia del Ecuador aparecen ya las primeras modificaciones jurídicas y constitucionales necesarias para conjugar el ordenamiento de una sociedad liberal basada en

un modelo económico privado; el reconocimiento de derechos económicos sociales y culturales; y, un rol del estado más activo y regulatorio (Ávila 2012: 21).

Así como el reconocimiento expreso del voto a la mujer, en tanto sea alfabetizada, la constitución de 1929 hizo varios avances importantes en la inclusión de derechos y garantías fundamentales en las que aparece expresa intervención del Estado en los derechos de indígenas, obreros, campesinos y trabajadores en general. Para el objeto de este estudio, uno de los derechos fundamentales que expresa una tendencia a la ampliación de la masa electoral son los artículos de protección especial a indígenas y a la mujer a través de la educación:

Art 167 los Poderes Públicos deben protección a la raza india, en orden a su mejoramiento en la vida social, muy especialmente en lo relativo a su educación y condición económica.

Art 168 El Estado tiene obligación de dispensar a la mujer atención preferente, tendiendo a su liberación económica. En consecuencia, velará, de modo especial, por su educación profesional técnica, capacitándola, entre otras posibilidades, para que pueda tomar parte activa en la Administración Pública.

Art 169 Cada año, en el Presupuesto, se incrementará la partida destinada al Ramo de Educación Pública, hasta que llegue a emplearse en este servicio el veinte por ciento, por lo menos, de las rentas del Estado, dentro de cinco años (Constitución del Ecuador, 1929: Art. 167-168-169).

Este articulado podría suponer que la lógica constitucionalista social tendía a la ampliación del derecho a la ciudadanía y al sufragio mediante el incremento de población alfabetizada y no mediante una lógica de universalización.

Para las constituciones de 1945 y 1946 la representación política y la participación democrática en la vida política registra las siguientes ampliaciones:

Se mantienen los requisitos de ciudadanía, pero se baja la edad a 18 años y se sigue especificando a la mujer como ciudadana (Art. 15).

Se establece la garantía para la representación efectiva de minorías (Art. 19) y se crea el Tribunal Superior Electoral (Art. 21).

El Congreso Nacional se conforma por diputados funcionales y tienen una representación los indígenas (Art. 23.2.1) (Ávila, 2012: 26).

El sistema de representación funcional es probablemente un factor importante en la correlación de fuerzas sociales, que explicaría la poca o ninguna atención de las bases sociales a la incorporación de los analfabetos al sufragio, pero esto se analizará en un capítulo posterior.

La Constitución de 1967, aborda los derechos civiles y políticos de la siguiente manera:

Art. 21. Requisitos. - Son Ciudadanos ecuatorianos los mayores de dieciocho años que saben leer y escribir y están, por tanto, en aptitud de ejercer los derechos políticos que establece la presente Constitución.

Art. 40. Alfabetización. - El Estado atenderá a la urgente erradicación del analfabetismo; el Presupuesto Fiscal incluirá necesariamente partidas destinadas a este fin.

Art. 69. Derechos políticos. - El Estado garantiza a los ciudadanos ecuatorianos el derecho a participar activamente en la vida política; elección de gobernantes, elaboración de leyes, fiscalización del Poder público y desempeño de funciones o empleos públicos.

Art. 70. Voto. - Se establece el sistema de elecciones periódicas, directas e indirectas. El voto es deber y derecho de los ciudadanos: por lo tanto, es obligatorio para el hombre y la mujer.

Art. 71. Características del voto. - Se garantizan la libertad y el secreto del voto. Igualmente, la representación proporcional de las minorías en las elecciones pluripersonales.

Art. 72. Plebiscito. - Establécese el plebiscito para la consulta directa de la opinión ciudadana, en los casos previstos por la Constitución; la decisión plebiscitaria será inobjetable.

Art. 73. Condiciones para votar. - Para intervenir en los comicios públicos se requiere ser ciudadano ecuatoriano y estar en ejercicio de los derechos políticos (Constitución del Ecuador, 1967, artículos 21, 40, 69, 70, 71, 72, 73).

Como se puede observar, los derechos civiles y políticos no consideraban restricciones al sufragio, de hecho, lo hace obligatorio para hombres y mujeres (en 1946 se hizo obligatorio para el varón y facultativo para la mujer). Sin embargo, la restricción del sufragio universal permanecía en el requisito de alfabetización en la calidad de ciudadanos, para lo cual era necesario saber leer y escribir.

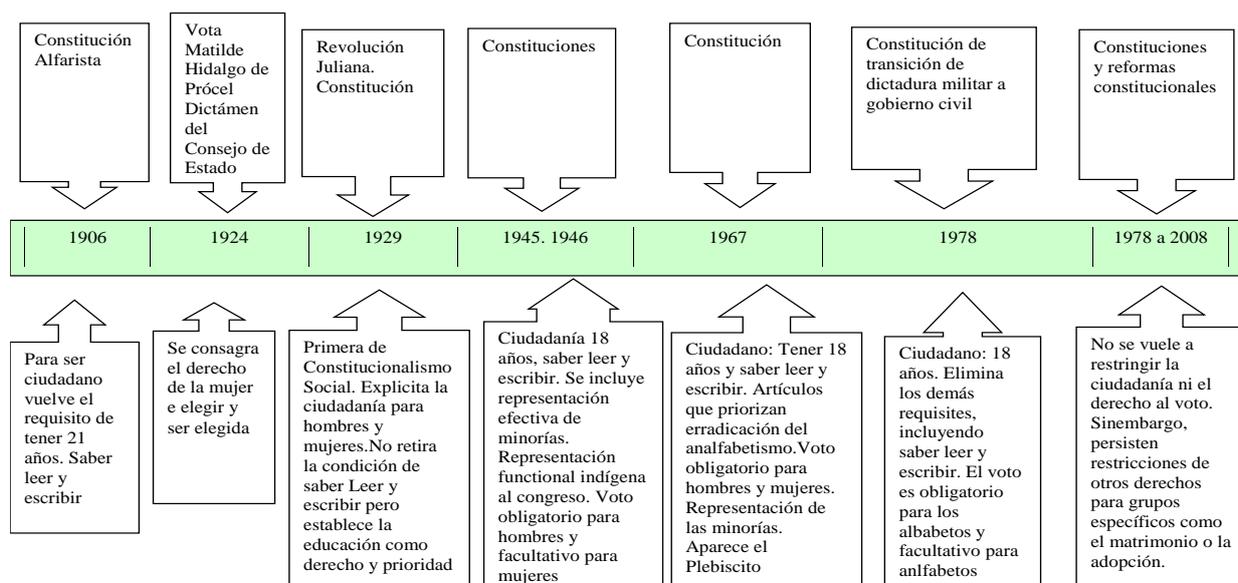
En la Constitución de 1978, la ampliación en la definición de ciudadanía: “Artículo 12: Son ciudadanos los ecuatorianos mayores de dieciocho años.” (Constitución del Ecuador, 1978) al no incluir taxativamente ninguna especificación ni de sexo, ni de alfabetización, ni de ningún otro tipo, la calidad de ciudadano se universaliza y; respecto al sufragio, mantiene la obligatoriedad del voto para quienes sepan leer y escribir y lo hace facultativo para los analfabetos.

Art. 52.- El voto es universal, igual, directo y secreto, obligatorio para los que sepan leer y escribir y facultativo para los analfabetos. Tendrán derecho a voto los ecuatorianos que hubieren cumplido dieciocho años de edad y se hallaren en goce de los derechos políticos. (Constitución del Ecuador, 1978, artículo 52)

La Constitución de 1978 fue reformada en una docena de ocasiones hasta la constituyente de 1998; pero nunca se replegó el avance en la calidad de ciudadanía o en el derecho al sufragio, estos elementos fueron determinantes para la consolidación democrática del Ecuador de

finales del siglo XX y de lo que Enrique Ayala Mora define como: “Proyecto nacional de la diversidad” (Ayala 2008 :97) “[...] época en que se amplían los catálogos de derechos, se amplía el ámbito de la ciudadanía y se caracteriza por la presencia de nuevos actores en la esfera pública, en particular el movimiento indígena” (Ávila, 2012: 30)

Gráfico 4. Línea de tiempo de la ciudadanía y sufragio en el Ecuador en el siglo XX



Fuente: Datos recolectados del trabajo investigativo

En este rastreo histórico de los momentos de institucionalidad democrática en la historia contemporánea del Ecuador hasta 1978, se puede observar como fenómeno principal que la ampliación del sufragio está indefectiblemente ligada a la definición de *ciudadano*. La evolución del ciudadano, en tanto sujeto de derechos y obligaciones, se amplió en casi todos los ámbitos de la vida pública, en la proporción que las nuevas realidades, dinámicas socio políticas y las necesidades de gobernabilidad demandaban, excepto en la universalización del sufragio para las personas analfabetas que se incorporó apenas en 1978, bajo un régimen de facto militar y como plataforma institucional para la transición a la democracia por voto universal.

Quitar el requisito de leer y escribir no es un avance menor. No hay que olvidar en el acceso a la educación comenzó siendo un privilegio solo de “criollos” y que la gran mayoría de la población, durante gran parte de la república, fue analfabeta y a lo sumo recibía entrenamiento para ejercer sus labores (Ayala Mora en Ávila, 2012: 29).

En el trazado histórico podemos observar que la constante más evidente desde los inicios de la República y con ella la institución democrática, hasta el momento de la ampliación del derecho al voto en 1978; es la definición del ciudadano como sujeto de derechos la que marca los límites del pacto social. Durante más de un siglo y medio, las élites logran contener la representación y la participación política de la gran masa, en su mayoría rural y analfabeta. Este equilibrio artificial se sostiene incluso en gobiernos ideológicamente opuestos (liberales y conservadores) y en procesos históricos de reivindicación popular como La Juliana.

La reducción en base a saber leer y escribir sobrevive a las reformas, a los regímenes liberales, a los de inspiración socialista, al populismo y a la modernidad gracias, al menos, a los siguientes fenómenos: i) la élite que potencia el proceso de independencia y República es reducida, se trata de familias criollas, comerciantes, financistas, hacendatarios y terratenientes con fuertes vínculos con la Iglesia, que en casi todo el siglo XIX, era precisamente la encargada de la educación. Esta élite se consolida en el poder durante la Independencia y Gran Colombia, incluso mediante el matrimonio de sus herederas con los jóvenes oficiales Bolivarianos; ii) la clase media emergente durante la segunda mitad del siglo XIX y la primera del XX es esencialmente urbana, dependiente de la economía que movilizan las élites y desvinculada de la realidad campesina e indígena; su aspiración de movilidad social fragua una identidad de clase esencialmente excluyente, dispuesta a pactar naturalmente con las élites con mucha más facilidad que a reivindicar derechos de las clases bajas; y, iii) la vanguardia política de finales del siglo XIX y principios del XX es una clase media inspirada en la ilustración, que funcionaliza el constitucionalismo social para la construcción de su propia estructura de representación intermediaria.

Se puede observar también, que la evolución de la ampliación es más evidente en cuanto a la incorporación de la mujer en el escenario político. Es el único agente social al cual no se le atribuye automáticamente la condición de sufragante al ser reconocida como ciudadana. En el análisis de esta particularidad es cuando se puede detectar con mayor claridad el cálculo político de las élites con respecto a un conglomerado específico cuya fuerza de agencia era mínima. Es decir, los cambios que se produjeron fueron desde arriba. Paradójicamente, fueron los liberales quienes, por un lado aumentaron los derechos civiles de la mujer, pero por otro las consideraban un grupo plausible de ser influenciadas por la curia conservadora y por lo tanto consideraban peligrosa la ampliación taxativa del voto; el evento protagonizado por Matilde Hidalgo de Prócel al presentarse a votaciones, da paso a una

ampliación desde arriba por motivaciones simbólicas correspondientes al Estado moderno, más que como resultado concreto de una presión social desde abajo.

En cuanto a la calidad de ciudadanos de los sectores indígenas y campesinos, periféricos y marginales, por lo tanto, mayoritariamente analfabetos, se da en el campo del constitucionalismo social, sobre un acuerdo tácito de reconocimiento progresivo de derechos, con prioridades que, hasta mediados del siglo XX no se relacionan directamente con los derechos civiles y apunta más a la reducción de brechas y a la superación del estado hacendatario, también en la ruta al estado liberal moderno. El equilibrio político se mantuvo en base a ampliaciones de reconocimiento coyunturales, como la representación funcional que, al tiempo que zanjaba la representatividad de los indígenas, impedía el debate y la ampliación sobre el derecho a elegir y ser elegido de manera universal. Evidentemente, para las élites tradicionales agroexportadoras y terratenientes, que numéricamente eran muy inferiores a la de campesinos e indígenas, no les convenía la ampliación de ciudadanía y voto a un interlocutor naturalmente organizado en la resistencia a las desigualdades. En este caso se evidencia también la conveniencia de una capa política de partidos y organizaciones de izquierda que representaban la vanguardia intelectual que intermediaba y representaba a esa masa en la arena política. De tal forma que, según la relación de fuerzas relativas de actores (Karl, 1990:9) se determina un pacto entre élites ascendentes para determinar reformas que contengan a la masa ascendente.

La relación constitucional contemporánea entre derechos y obligaciones aún con la Constitución del 2008 no está resuelta en equilibrio absoluto, todavía existen restricciones de derechos a grupos sociales que tienen iguales obligaciones en tanto ciudadanos, pero que no consiguen consolidar las fuerzas de presión necesarias para confrontar u obligar a la negociación a las élites políticas tradicionales; tal es el caso de los grupos LGBTI en las demandas por matrimonio civil igualitario o adopción; el análisis de fenómeno que esta investigación aborda, podría eventualmente aportar a la hermenéutica y evolución del derecho constitucional actual.

CAPÍTULO III

TRAYECTORIAS DEPENDIENTES, ACTORES Y CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES EN LA EVOLUCIÓN AL SUFRAGIO UNIVERSAL EN EL ECUADOR

En este capítulo se analizará el contexto de las reformas institucionales desde la correlación de fuerzas entre actores tanto tradicionales, como emergentes y las contingencias o circunstancias particulares, en la política ecuatoriana de la segunda mitad del siglo XX. Se determinarán los principales actores que influyeron y participaron en la ampliación del derecho al sufragio y el punto de quiebre en la transición del estado de hecho al estado de derecho en 1978.

Se aplicará una metodología de análisis basada en el institucionalismo histórico con herramientas de *Path dependence*, estableciendo para ello el análisis de coyunturas críticas y de factores específicos en la historia del Ecuador en el siglo XX, hasta llegar al momento en que se omite definitivamente el requisito de alfabetización para ser ciudadano y por consiguiente sufragante.

El siglo XX en el Ecuador, al igual que para la mayor parte de países de Latinoamérica, fue una etapa histórica de intenso cambio social en varias esferas. De la consolidación del estado agrario feudal, al nacimiento de las instituciones modernas y el concepto de estado de bienestar; el nacimiento de las organizaciones sociales y las reivindicaciones indígenas, obreras, campesinas, de mujeres, entre otros movimientos sociales que adquirieron influencia y tomaron forma política después de décadas de luchas y tensiones con el poder establecido y las élites económicas tradicionales.

Las dinámicas sociales y políticas que incentivan cambios en la estructura institucional de un Estado son trascendentales para entender la nueva institución resultante e incluso para delinear su funcionamiento. No se pueden dimensionar los perímetros jurídicos que rigen la vida política de un país sin hacer un rastreo histórico para localizar las constantes, eventos y circunstancias que impulsaron los avances o retrocesos de esos marcos institucionales. El caso ecuatoriano no es la excepción, y en lo que respecta al Derecho Electoral como uno de los rectores del gran concepto de ciudadanía, los reconocimientos de mayores sectores sociales han sido también producto de momentos de crisis:

Todos los avances importantes del Derecho Electoral ecuatoriano estuvieron siempre unidos a diversas crisis políticas que impulsaron reformas electorales.

Recordemos la crisis de 1859 cuando el Ecuador estuvo a punto de desintegrarse y que sirvió de antecedente a la introducción del voto universal de los varones; la Revolución Juliana (1925), que impulsó el voto de la mujer de 1929; la creación de los órganos electorales, después de la revolución “La Gloriosa” de 1945; y, luego, la introducción del voto de los analfabetos en el proceso de redemocratización 1978/1979” (Ortiz en Moreano, 2010: 1).

Como se pudo observar en el capítulo anterior, el mecanismo más evidente utilizado por las élites para contener la participación de las masas y mantener el control del sistema político, fue excluir de la calidad de ciudadanía a las grandes mayorías. Aunque el discurso político promocionaba la igualdad de derechos, su instrumentalización institucional incluyó importantes limitaciones, “[l]os países latinoamericanos nacieron a la vida republicana bajo regímenes que no reconocían la condición ciudadana de la mayor parte de la población. Al contrario, constitucional y legalmente se establecieron exclusiones en lo civil, en lo político y en lo social.” (Pachano, 2010: 49). En este proceso nuevos actores como la clase media y la intelectualidad académica, se incorporan a la reivindicación de derechos y a la dinámica de correlación de fuerzas políticas. Se analizará en perspectiva histórica la propia naturaleza de algunos actores como las Fuerzas Armadas, protagonista fundamental del caso de análisis, y eventos específicos como los contextos políticos y económicos internacionales.

Actores políticos, organizaciones sociales y élites económicas del siglo XX

El Ecuador cuenta en su historia, hasta el 2008, veinte constituciones, y solo las tres últimas reconocen como ciudadanos a quienes no saben leer y escribir, por lo tanto, con derecho al voto, lo que nos dice mucho sobre la exclusión de este segmento poblacional dentro de la arena de lo político. La exclusión sería la regla general hasta la constitución de 1978. La legislación ecuatoriana diferenciaba ciudadanos ecuatorianos de los nacionales del Ecuador, para referirse a los indígenas. Aunque la discusión se arrastraba desde la Revolución Liberal de finales del siglo XIX que prometió abrir espacios para mujeres, indígenas y afro ecuatorianos, la Constitución de 1897 continuó con el tinte restrictivo de las anteriores (Becker, 1999: 7-9).

De la élite feudal a la plutocracia financiera

El Ecuador de finales del siglo IX y principios del siglo XX se definió políticamente por las tensiones entre el liberalismo laico y modernizador y los rezagos del conservadurismo feudal con fuerte influencia de la iglesia. Económicamente las élites emergentes estuvieron marcadas por el Boom cacaotero y el flujo de dinero provenientes de las exportaciones de un Ecuador

que entonces era el mayor productor mundial de cacao. El boom reconfiguró los escenarios, regionales, sociales y políticos del país y particularmente de la costa. Aparecen con fuerza la burguesía comercial y una incipiente industria.

En esta época, es importante resaltar para una mejor comprensión de las futuras conformaciones de los actores sociales del siglo XX, que se agudizan las señas del regionalismo costa/sierra y a la vez, las diferencias en las reivindicaciones de clase y; obrero/campesina.

[...] entre 1880 y 1920, es decir durante cuatro décadas, se produjo el gran auge de las exportaciones del cacao ecuatoriano. Acompañando a ese "boom" se fortaleció la hacienda-plantación en la costa ecuatoriana y particularmente en la cuenca del río Guayas. Además, se desarrolló el primer núcleo de una burguesía comercial y financiera en el país concentrada en la ciudad de Guayaquil, se produciría aquí un ligero inicio de manufactura e industria y se pronunciaría la diferenciación regional entre la Costa y la Sierra, que había caracterizado la vida republicana del Ecuador desde su fundación (Paz y Miño, 2011: 1).

La economía del Ecuador se basaba en la agricultura latifundista. La hacienda serrana, de características ganaderas y de provisión de consumo interno de alimentos y; la plantación costeña en un modelo agroexportador, eran los principales generadores de recursos y de empleo de mano de obra, a través de mecanismos casi feudales de trabajo como el *huasipungo* en la sierra y el *peonaje* en la costa (Paz y Miño, 2011).

La enorme circulación de capital originada en el boom del cacao y basada en las condiciones de extrema precarización del trabajo determinaron que surgieran nuevos sectores de la economía, especialmente el financiero bancario que pronto se convirtió en una poderosa élite capaz de direccionar al Estado.

Desde comienzos del siglo XX, eran visibles en Guayaquil varias "fracciones" de una incipiente "burguesía" conformada, en esencia, por el sector comercial-bancario exportador, el sector importador y el sector de industriales. Así como es posible encontrar vínculos económicos entre ellos y con la clase terrateniente cacaotera, no siempre se verifica esa situación, de manera que hubo "fracciones del capital" más o menos autónomas. Pero, en conjunto, la burguesía comercial-financiera y la clase terrateniente cacaotera conformaron un cerrado grupo dominante, al que también se le identifica como "oligarquía" (Paz y Miño, 2011: 2).

El surgimiento de las organizaciones laborales y partidos políticos

El crecimiento económico acelerado que marcó el principio del siglo XX generó, como ya se mencionó, enormes desigualdades sociales, especialmente en el sector agrícola tanto en la

costa exportadora como en la sierra hacendaria, ello derivó en la emergencia de organización campesina como interlocutor demandante de las élites exportadoras, que canalizó las protestas y demandas de mejoras en las condiciones de trabajo. Por otro lado, el comercio y la industria incipiente habían conformado una clase asalariada y con ella las primeras organizaciones sociales:

Aparecieron los primeros sindicatos y asociaciones entre los artesanos, operarios y obreros de los servicios y las empresas, como: Sociedad Tipográfica de Auxilios Mutuos Guayaquil, Sociedad de Artesanos Amantes del Progreso, Sociedad "Hijos del Trabajo", etc. y la famosa Confederación Obrera del Guayas (1905), que concentró las demandas laborales. Entre 1906 y 1919 hubo unas ocho huelgas de ferrocarrileros y hasta 1920 unas 19 huelgas en todo el país (Paz y Miño, 2011: 86).

El inicio de la Primera Guerra Mundial en 1914 en Europa, aniquiló el mercado ecuatoriano de cacao y detonó una grave crisis económica que impactó a toda la nación, en un contexto de crisis política en que todavía estaban frescas las heridas de “la hoguera bárbara” de 1912. El Ecuador que se debatía entre el liberalismo alfarista y el control de la nueva élite plutocrática bancaria que prácticamente se había apoderado del Estado a través del endeudamiento público acumulado desde García Moreno, y del mismo liberalismo que requería financiar las obras de la modernización, especialmente el ferrocarril.

Los severos impactos de la crisis económica e hiper inflación, cayeron principalmente sobre las clases sociales de obreros y campesinos, que se organizaron y movilizaron hasta consolidar el inicio del movimiento obrero y organizaciones políticas, entre ellos, el partido socialista.

La crisis del cacao desencadenó el malestar general, que se agravó en Guayaquil, lo que despertó luchas masivas, que condujeron a la matanza obrera del 15 de noviembre de 1922. Con todo ello, había aparecido, en Ecuador, el movimiento obrero y quedaba definida la "cuestión social" (Paz y Miño, 2001: 2).

A pesar de las sucesivas crisis políticas; de los levantamientos obreros tanto campesinos como indígenas; y, de que en la costa se asentaba un perfil político liberal y en la sierra un marcado conservadurismo; la hegemonía plutocrática se sostuvo en las alianzas políticas de las élites costeñas y serranas. La crisis económica se agudizó afectando a la emergente clase media que se incorpora a la protesta y trae con ella la influencia sobre sectores reformistas del propio ejército. También un ala radical del liberalismo manifestaba la necesidad de transformaciones

institucionales urgentes y reformas que implicaban ampliación de derechos, entre los cuales se señalaba ya el sufragio popular y la supresión del analfabetismo:

En 1923 el Partido Liberal realizó una Asamblea¹⁵ en la cual renovó sus tesis, proclamando la tolerancia religiosa, el sufragio popular, la representación de las minorías en el poder, la supresión del analfabetismo, la defensa de la legislación civil. Además condenó al “caudillaje, el militarismo y el imperialismo de la plutocracia”, reclamó la expedición de nuevas leyes, el reconocimiento del “Derecho de vida” de los sectores indigentes, el desarrollo cultural de la mujer, reorientación de la política internacional, reforma tributaria hasta lograr el sistema de impuesto a la renta, derogación de todo privilegio, abolición de los monopolios, reforma penal (Paz y Miño, 2013: 31).

La etapa política de dominio de la élite plutocrática, netamente capitalista, duró hasta el 9 de julio de 1925 en que un movimiento político militar llamado “Revolución Juliana” derrocó al presidente Gonzalo Córdova.

Inicios del Estado de Bienestar: De la Revolución Juliana a la Gloriosa

La Revolución Juliana fue un golpe de estado militar hecho por jóvenes oficiales de las fuerzas armadas organizados secretamente en la “Liga Militar”, un movimiento caracterizado por una línea de pensamiento reformista y fuertemente nacionalista en contraste con las cúpulas militares que para ese entonces estaban al servicio de la oligarquía plutocrática y altamente represiva frente a las reivindicaciones sociales. Según el historiador Juan Paz y Miño: “Los militares actuaron, por primera vez en la historia ecuatoriana, como institución (no al servicio de algún “caudillo”), para transferir el poder inmediatamente a una Junta compuesta por civiles, porque lo que quisieron es dejar atrás una época y abrir otra nueva para el país”. (Paz y Miño, 2013).

En una tendencia casi pendular, influenciada además por la revolución rusa y el fortalecimiento del socialismo en muchas partes del planeta; la Revolución Juliana marcaba una transformación radical de la estructura política y económica del Ecuador de un estado plutocrático burgués con tintes feudales a una propuesta de inspiración socialista basada en reformas de carácter social con una noción de estado de bienestar en la que la clase media juega un rol de conductor modernizador.

La Revolución Juliana expresó, por consiguiente, ese tránsito del liberalismo radical hacia el socialismo. Por eso favoreció la constitución del Partido Socialista Ecuatoriano, primero en la historia nacional, que inició su Asamblea en Guayaquil,

el 28 de marzo de 1926, que el 16 de mayo instaló el Primer Congreso Nacional Socialista (Paz y Miño, 2013: 32).

Esta etapa tendría tres juntas civiles a las que dio paso el levantamiento militar. La primera Junta Provisional, encabezada por Luis Napoleón Dillon, contaba con el apoyo popular y de la clase media tanto como el del ejército. Se esperaba un cambio radical de las condiciones impuestas por la dura etapa oligárquica y profundas reformas económicas, sociales e institucionales. Entre ellas, una de las más notables fue la propuesta de creación del Banco Central del Ecuador y otras medidas económicas, fiscales y administrativas con un carácter casi refundador del estado nación.

En cuanto a las reformas sociales, la Primera Junta incorpora a los sectores populares en el proceso de reformas considerando también como interlocutores a las organizaciones obreras y campesinas.

Para la época de la Revolución Juliana la situación de los trabajadores agrícolas en las haciendas ecuatorianas no había cambiado. Pero se había incrementado la población “obrera”, de modo que existían numerosas organizaciones. La Junta se propuso rescatar de sus condiciones oprobiosas y miserables a las clases trabajadoras ecuatorianas, por lo cual desplegó un esfuerzo constante para atender a los trabajadores del país y lograr una legislación que los protegiera” (Paz y Miño, 2013: 45).

La segunda Junta Provisional se nombró, por renuncia de la Primera en enero de 1926. A pesar de tener un carácter menos radical que la Primera, continuó con sus reformas económicas. Su acción en favor de las clases populares era más de carácter asistencialista que redistributiva. Esta Segunda Junta preparó las condiciones para una nueva asamblea constituyente que se realizaría en 1928.

En abril de 1926 la Junta Militar, considerando que la forma de gobierno plural no resultaba eficiente, nombró como Presidente Provisional al Dr. Isidro Ayora, quién luego sería ratificado como Presidente Constitucional por la asamblea Constituyente de 1928. Ayora retomó el carácter reformador institucional de la Primera Junta. De esta manera, durante su mandato interino y con asesoría de la “misión Kemmerer”, Ayora consolidó la institucionalidad financiera, liquidó la deuda con la banca privada y fundó el Banco Central del Ecuador y la Superintendencia de Bancos, determinando con ello la completa autonomía del Estado con la banca privada y la élite costeña que la manejaba. Uno de los temas más importantes de la reforma e intervención a la banca privada con respecto de la clase trabajadora, fue la regulación de las garantías hipotecarias que hasta entonces habían sido una

herramienta de despojo a los medianos y pequeños agricultores por parte de los grupos latifundistas y que precedió a la creación del Banco Nacional de Fomento. Ayora hizo notables avances en salud y educación pública y promulgó leyes de reforma a la propiedad de la tierra que sentarían precedentes para la reforma agraria. En cuanto a los obreros, durante el gobierno de Ayora se promulgaron las más importantes leyes de política social y laboral:

El siguiente listado da cuenta de la dimensión de las políticas sociales y laborales del régimen:

Ley de Prevención de Accidentes del Trabajo¹²⁸: Decreto del 4 de marzo de 1927

Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativa¹²⁹: Decreto del 8 de marzo de 1928. Creó la “Caja de Pensiones”

Por Decreto del Presidente Provisional 130 del 6 de octubre de 1928:

Jubilación obligatoria para los empleados de Banco;

Ley sobre contrato individual de Trabajo;

Ley de la duración máxima de la jornada de trabajo y del descanso semanal;

Ley sobre el trabajo de mujeres y menores y de protección a la maternidad;

Ley de desahucio del trabajo;

Ley sobre responsabilidad por accidentes del trabajo;

Ley de procedimientos para las acciones provenientes del trabajo (Paz y Miño, 2013: 79).

En ese momento, la organización social y obrera en el Ecuador se había consolidado y había logrado influir en las decisiones políticas. Las asociaciones obreras y de artesanos, así como movimientos políticos de línea anarquista y socialista lograron llevar demandas propias a la Constitución de 1929 (Ayala, 2008).

En cuanto al sufragio, la ampliación más notable de la Constitución Juliana fue el reconocimiento explícito de la mujer como ciudadana y por lo tanto con posibilidad de voto. Así se incrementó el cuerpo electoral a una amplia mayoría, sin embargo, los analfabetos quedaban excluidos de la calidad de ciudadanos, el artículo 13 de esta Constitución indica lo siguiente: “es ciudadano todo ecuatoriano, hombre o mujer, mayor de veintiún años, que sepa leer y escribir” (Constitución, 1929).

Por otro lado, en un análisis de la representación de actores sociales en la constituyente, la historiadora Valeria Coronel señala:

La Asamblea Constituyente se reunió en 1928 con amplia presencia de miembros del Partido Socialista, de aquellos sectores sociales (los indígenas) que, pese a su condición de subalternidad o privación de ciudadanía, eran considerados actores críticos para los intereses nacionales. A través del voto funcional, los sujetos del derecho social, clases populares y pequeña burguesía de servidores públicos, tenían presencia en el aparato legislativo, frente a la convencional presencia de las élites del sistema de partidos tradicional y dio lugar a la representación política en la asamblea legislativa (Coronel, 2016: 82-83).

Si los avances y ampliaciones institucionales de la constitución de 1929 fueron un proceso de abajo hacia arriba el historiador Juan Paz y Miño señala:

Cabe preguntarse si los assembleístas que dictaron la Constitución simplemente tuvieron ideas geniales y avanzadas para formularlas. Como siempre ocurre en la historia, las ideas son fruto de su época. Y las de los assembleístas de 1929 estuvieron condicionadas por la Revolución Juliana, la activa presencia del incipiente movimiento obrero ecuatoriano, la lucha indígena y campesina, así como la presencia creciente de las clases medias (Paz y Miño, 2013: 93).

Podría considerarse que la Revolución Juliana, período comprendido entre 1925 y 1931, constituye un punto de quiebre histórico que implicó la más importante institucionalidad en el Ecuador y que, a la luz del pensamiento liberal y la presencia y presión de sectores populares y de clase media, esta institucionalidad tuvo un carácter eminentemente social que colocó los intereses del Estado por sobre los intereses privados en lo económico, lo social y en lo político, avances que inspirarían muchas de las transformaciones que se darían posteriormente.

Organizaciones sociales y movimiento indígena en el Estado de Bienestar

El reformismo de la revolución juliana no era suficiente para revertir la conformación hacendataria y las condiciones de precarización del agro, especialmente en la sierra, pero si permitió la consolidación de organizaciones y sindicatos campesinos e indígenas que presionaban al régimen por sus reivindicaciones:

La conflictividad campesina, al ser intervenida por los reformistas les dio a los segundos impulso para que se mantuvieran en un horizonte de confrontación con las clases que apoyaban a los partidos tradicionales, y lograran constituir una alternativa política. Procesos de inclusión democrática de otros sujetos políticos, así como de redistribución se volvieron críticos no solo para los demandantes, sino también para la permanencia de los reformistas como dirigencia política (Coronel, 2016: 81).

Para 1930, Isidro Ayora enfrentaba una crisis económica superlativa y no podía consolidar el apoyo de las élites conservadoras a las que había combatido la Revolución Juliana, ni tampoco el apoyo de los sectores populares que ya no interlocutaban independientemente con el Estado, si no que se organizaban y federaban en organizaciones más grandes con pretensiones más complejas. La crisis se agudizó y causó tensión social y política que incluyeron sublevaciones militares, levantamientos indígenas, protestas estudiantiles y

sindicales. Finalmente, Ayora renunció en 1931 dando paso a una etapa de profunda crisis institucional y pugnas de poder entre los grupos oligárquicos: “[s]obrevino un largo ciclo de confrontaciones por el poder, que significó, para Ecuador, que entre 1931 y 1948, es decir en 17 años, se sucedan 20 gobiernos. Allí se reconfiguró el poder bancario y del empresariado oligárquico” (Paz y Miño, 2013).

Solamente entre 1931 y 1934 hubo siete gobiernos diferentes. Los de mayor duración fueron el de Alfredo Baquerizo Moreno y el de Juan de Dios Martínez Mera. Este último debió confrontar una creciente oposición, bajo la cual surgió el liderazgo caudillista-populista de José María Velasco Ibarra, quien triunfó en forma abrumadora en las elecciones de 1933 e inició su gobierno al año siguiente (Paz y Miño, 2013: 100).

La clase oligárquica que sostenía la economía hacendaria de la sierra era interpelada por fuerzas sociales emergentes a la luz de corrientes socialistas, comunistas, anarquistas y por el Socialismo Andino que proponía Mariátegui desde Perú. En la sierra se articularon sectores de clase media, universitarios principalmente, con las comunidades indígenas y campesinas. En tanto en la costa el Partido Comunista, conformado también por intelectuales de izquierda como Joaquín Gallegos Lara, trabajaban en la conformación de asociaciones agrarias y sindicatos en el sector industrial (Coronel, 2016).

La izquierda de entreguerras (aquella que estimuló la formación de un bloque democrático) era un tipo de pequeña burguesía específica y se había formado en experiencias de intervención en procesos de conflicto local, aportado nuevos formatos para la presentación de demandas de justicia y a la construcción de derechos (Coronel, 2016: 78)

Para 1934 las organizaciones sociales de costa y sierra habían construido redes nacionales de apoyo mutuo y se habían configurado como un interlocutor político real y poderoso con capacidad de convocar huelgas nacionales y de incidir en la política pública. Por el contrario, en este primer lustro post juliano, las clases dominantes tenían mayores dificultades para consolidar la hegemonía total en lo público e incluso para generar agendas conjuntas.

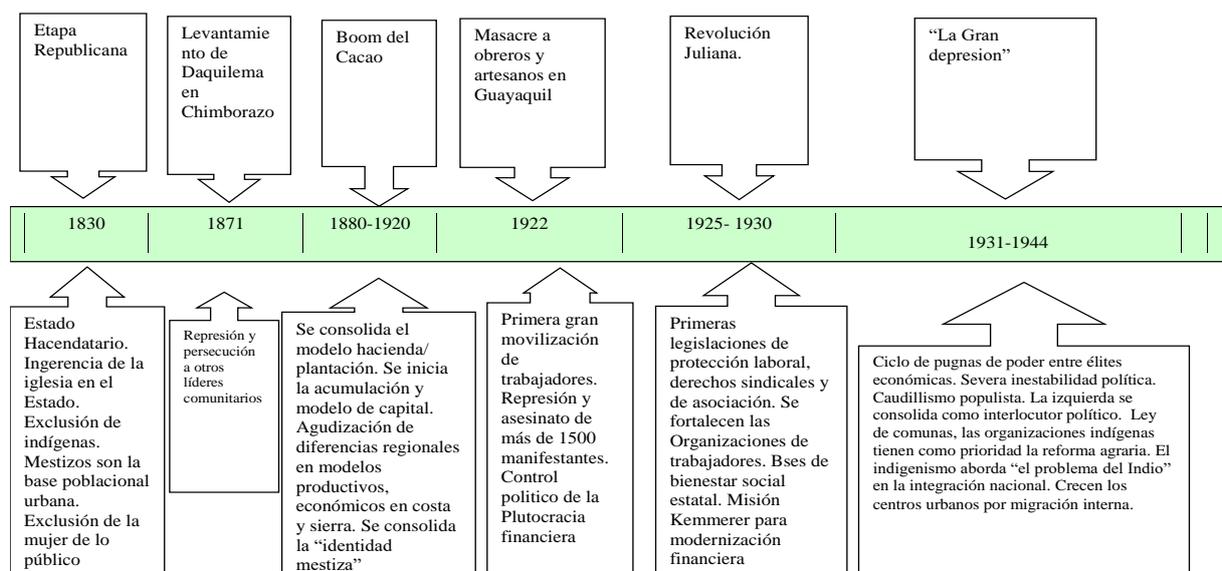
El regionalismo y las viejas disputas entra la burguesía liberal y conservadora permitieron una brecha en la institucionalidad política en la que la clase media intelectual y los sectores sociales organizados confluyeron, con el aporte de los primeros en metodología e incidencia política y de los segundos en capacidad de presión social sobre el aparato productivo; se acercaban a influir de forma contundente en la institucionalidad del Estado.

Según el historiador Juan Paz y Miño, más que un equilibrio de fuerzas políticas se trataba de un desbalance político (Paz y Miño, 2010) similar a lo que Gramsci describiría como un “equilibrio catastrófico” (Gramsci, 1971), que influyó fuertemente en la inestabilidad política que caracterizó estos años.

En este contexto, el Partido Liberal temía por el retorno del Partido Conservador, por lo cual el entonces ministro de Defensa, Alberto Enríquez Gallo, se declaró jefe supremo de la República y aportó a la consolidación de la agenda democrática promovida por la izquierda. Durante el año que duró su dictadura, 1937 -1938, Enríquez Gallo dio paso a la reunión del Congreso de Trabajadores del Ecuador en Ambato, que venía siendo convocado por las asambleas sindicales de varias regiones del país y los partidos de izquierda con miras similares a la de la reunión de cabecillas indígenas de 1931 (Coronel, 2016: 87).

Así, a partir del congreso obrero nacional de 1938 y la promulgación del Código del Trabajo los actores sociales civiles se empoderaban y representaban directamente sus intereses. Constituían un poder de movilización concreto que podía prescindir de la intermediación de las fuerzas armadas en la correlación de fuerzas; pero no podía prescindir de la clase media académica que les representaba, y en ocasiones suplantaba, en los escenarios de participación democrática.

Gráfico 5. Línea de tiempo de élites y bases sociales a inicios del siglo XX en el Ecuador



Fuente: Datos recolectados del trabajo investigativo

Los años ente la Juliana y la Gloriosa se caracterizan, como ya se mencionó, por una crisis política, institucional y económica muy compleja, sin embargo, este mismo escenario de crisis que afectaba con especial fuerza a las clases populares; fue terreno fértil para el fortalecimiento de organizaciones agrarias de pequeños y medianos propietarios, sindicatos, organizaciones artesanales y federaciones indígenas que además actuaban conjuntamente. El desequilibrio social y la imposibilidad de acuerdo político amenazaban permanentemente con desencadenar la violencia.

El año de 1934 mostraba los frutos del trabajo de socialistas y comunistas, pues las huelgas de obreros industriales habían recibido la solidaridad de la asamblea campesina de la Costa, de los sindicatos agrarios de la Sierra y de las organizaciones obreras acompañadas por ambos partidos de izquierda. Los dirigentes preveían el desate de la violencia como respuesta. Efectivamente, los sujetos demandantes de la aplicación de la Ley de Patrimonio Territorial del Estado fueron confrontados con represión por parte de Federico Páez, en el Ejecutivo en nombre del Partido Liberal en el año de 1936 (Coronel, 2016: 86).

Visto a través del lente del escenario de fuerzas relativas de actores, propuesto por Karl, en este período la élite ascendente no daba paso a las reformas necesarias para contener a la masa ascendente (Karl, 1990: 9). Los pactos se daban entre élites políticas y económicas ignorando la creciente inconformidad de una masa que se organizaba y fortalecía su poder de movilización, aunque todavía no consolidaba su capacidad de negociación, la consecuencia de este proceso, según la teoría de Karl es la revolución, lo que efectivamente ocurrió:

A lo largo del período 1926 -1945 la izquierda logró constituir una posición de fuerza que podría describirse como resultado de su capacidad de combinar una posición en el proceso organizativo popular y en el levantamiento de diversas formas de conflictividad, y una posición dentro de aparatos de justicia y gobierno internos del Estado. La posición de fuerza de los sectores letrados, clases medias y pequeña burguesía que fundaron socialismo y comunismo en el país fue lograda, en buena parte, por su capacidad de hacer visible el riesgo político que encerraba la irresuelta conflictividad que alimentó el desarrollo de movimientos campesinos e indígenas (Coronel, 2016: 88).

Carlos Alberto Arroyo del Río, liberal guayaquileño, representante de las élites plutocráticas de la costa resultó Presidente del Ecuador en 1940, en un proceso electoral en el que enfrentó a Velasco Ibarra y a Jacinto Jijón y Caamaño, Las elecciones fueron cuestionadas como fraudulentas y recibió inmediatamente el repudio de sectores políticos en los que Velasco Ibarra tenía aún mucha influencia. Arroyo administró, como casi todos los regímenes de este período, una grave crisis económica, levantamiento sociales e inclusive asonadas militares.

En este contexto de división interna, se dio la invasión de Perú en 1941 y la firma del Protocolo de Río de Janeiro, que mutilaba buena parte del territorio ecuatoriano en la amazonía. Este evento significó que Arroyo del Río perdiera el apoyo de un importante sector de las Fuerzas Armadas.

Las organizaciones sociales y los partidos de izquierda consolidaban entonces una capacidad de movilización y presión política que les permitió el 28 de mayo de 1944, mediante una huelga nacional y movilizaciones en Guayaquil, derrocar al Presidente y dar paso a la Junta de Gobierno denominada “Alianza Democrática Ecuatoriana”, nuevamente de carácter eminentemente socialista.

Esta Junta de Gobierno elaboró una constitución que fue considerada una de las más progresistas de la época en términos de derechos laborales y conquistas sociales, aunque no incluyó la ampliación de la ciudadanía a los analfabetos. Esto no significaba una exclusión de la representación democrática de las clases populares, que se reemplazaba por la figura de representaciones funcionales en el legislativo en busca de una correlación de fuerzas que representaría los intereses de todos los sectores con capacidad de negociación, descrita de la siguiente manera por la historiadora Valeria Coronel:

En la Constitución democrática se confirmaban 25 representantes funcionales, número que ya establecía la legislación de 1938; la composición de estas representaciones varió, entregando diez al sector de la educación en todos sus niveles y a la cultura, siete al sector empresarial, siete a las clases trabajadoras e indios, y uno a las fuerzas armadas. Así, se instalaba en órganos críticos estatales la presencia de ciudadanía corporativas ligadas al Estado reformado, y otras progresivamente más autónomas, como los mencionados bloques de clase. Tenían voto funcional un número significativo de sectores de la pequeña burguesía de izquierda ligados a la educación pública, e intelectuales, y otro número representativo de trabajadores, entre estos los indios, que tenían presencia igualitaria frente al sector empresarial (Coronel 2016: 92).

Una vez lograda la Constitución, por acuerdo de varias tendencias políticas, la delegación del poder ejecutivo se decidió en José María Velasco Ibarra, a quien se consideraba un líder con capacidad de aglutinar diversos sectores antagónicos. A pesar de que Velasco se comprometió a respetar la constitución de 1945, su acción inmediata, una vez legitimado en el poder, fue anular la Constitución y declararse dictador.

Muchas fuerzas políticas corporativas influyeron en este proceso, pero lo relevante para este estudio es que el contenido discursivo de Velasco Ibarra apuntaba precisamente a atacar el sistema de representaciones funcionales argumentando que se trataba de una intermediación entre el ciudadano y la autoridad, es decir, la democracia representativa. A

pesar de esta posición retórica, en la reforma constitucional de 1946, no se amplió la ciudadanía a los analfabetos, pero se suprimieron muchos de los enunciados de representación y participación sectorial.

La contra revolución velasquista apuntó precisamente contra dos construcciones de la izquierda que se habían consagrado en la Constitución Democrática. La primera, el conjunto de derechos sociales que se habían formado por la izquierda en el largo ciclo, y la segunda, la estructura de gobierno que exigía la participación de representantes funcionales incómodos dentro de los consejos. El giro de Velasco Ibarra contra la Constitución dictada por la Asamblea Nacional estuvo acompañado por una campaña de desprestigio contra lo que describió como el "corporativismo de clase". En su concepto, la izquierda había establecido una "pesadillesca institucionalidad" en la que la permanente participación de representantes funcionales se interponía entre el pueblo y su autoridad, los calificaba como una falsa mediación (Coronel, 2016: 93).

Para mediados del siglo pasado, el Ecuador seguía siendo un modelo de Estado burgués, en el que las élites económicas tenían un muy cerrado círculo de influencia en el Estado. Las luchas económicas se volvían luchas políticas (Quintero, 1998: 305 - 306). La participación popular estaba duramente limitada a nivel real y formal. Pese a la supuesta universalización del voto, aún existía una amplia limitación para gozar de derechos políticos:

El alcance de la participación electoral en Ecuador, durante las contiendas presidenciales del período de 1952-1978 a nivel nacional, es relativamente limitado. Pasando revista a la evolución del sufragio durante ese periodo, se advierte una participación electoral en expansión, pero al mismo tiempo, la presencia de factores que –más allá de la limitación expresa al derecho al voto representada por el requisito de alfabetismo para ejercerlo- operaron para que la tasa de participación fuese menos que consistente, tanto con respecto a la proporción de la población “apta” para votar, cuanto a la inscrita para ello (Menéndez-Carrión, 1986: 135-138).

De esta forma, aunque en el discurso político el derecho al voto era universal, estaba bajo la más concreta limitación: el analfabetismo, que condicionaba precisamente a la mayoría de la población campesina e indígena, la más afectada por las inequidades sociales y al mismo tiempo elemento fundamental del modelo de acumulación agrícola primario; por otro lado, la construcción del padrón electoral para votar también tenía un mecanismo de direccionamiento dentro del universo electoral en favor de la élite en el poder.

En 1931 había en el país 692.454 analfabetos de 21 años o más, correspondientes al 65% de la población total de esa categoría de edad. [...] El problema se vuelve aún más claro si recordamos que incluso aquel sector “alfabeto” de la clase trabajadora

en un altísimo porcentaje no lograba obtener sino el nivel más elemental de educación formal pudiéndose hablar de un semi analfabetismo generalizado (Quintero, 1980: 226-228).

En 1950 el Ecuador quedó en el último lugar en una lista de diez naciones sudamericanas en cuanto a participación electoral se refiere (Becker, 1999: 8). El periodo de estabilidad más largo previo a la Constitución de 1978 está entre los años 1948 y 1963. En 1948 la participación electoral fue del 8.81% de la población total, en 1960 del 17.05% de la población total (Sánchez, 2006: 7).

La economía se reactivó gracias al nuevo boom: el bananero. La gran demanda internacional de banano determina la ampliación de la frontera agrícola y una creciente inversión en infraestructura vial a las zonas de producción, crece la migración rural de la sierra a la costa y un crecimiento acelerado de las ciudades. Este boom agrícola primario exportador se diferencia del cacaotero porque la relación de propiedad de la tierra no determinaba la acumulación de capital, esta se depositaba en la intermediación de exportadores. Por otro lado, se activa la inversión extranjera en explotación de materias primas, servicios y commodities; se elevan los ingresos dando paso a una creciente clase media y rural de pequeños y medianos propietarios; y una clase urbana vinculada a comercio y servicios.

En el país, a diferencia de lo que sucedió en las plantaciones de Centro América, predominaron las propiedades pertenecientes a colonos cuyo origen social, vinculado a ciertos estratos medios urbanos, era distinto de los tradicionales terratenientes cacaoteros” (Acosta, 2006: 100).

Estos factores determinan también un cambio en la correlación de fuerzas políticas, el país impulsado hacia la modernización económica migraba políticamente de una lógica organizacional de base hacia el sistema de representación de partidos. Si en 1940 se legalizó la participación de apenas tres partidos (liberal, conservador y socialista) en esa década se consolidaron otras varias organizaciones políticas de corte populista como Concentración de Fuerzas Populares (CFP) en 1947, la Unión Nacional Revolucionaria Ecuatoriana (UNRE) en 1945, Acción Revolucionaria Nacional Ecuatoriana (ARNE) en 1942, el Movimiento Social Cristiano (MSC) en 1951, entre otros (Quintero, 2005: 66). La proliferación de fuerzas políticas no era proporcional al aumento de la masa votante y por lo tanto se tornaba imperativo, para conservar la legitimidad de la democracia de partidos, dar paso a la universalización del voto.

Los datos de participación permiten inferir automáticamente la naturaleza de esas crisis, los actores que las protagonizaron y los incentivos que perseguían al momento de tomar las decisiones, también permiten afirmar que los cambios institucionales por sí solos significan cambios en la política. Aunque redundaran en modificar estructuras, son fundamentales las disposiciones conductuales de los actores que determinan esas modificaciones, por ejemplo, pese al notable avance que significó el incluir a los analfabetos en el derecho al voto, esa modificación no garantizó una mejora en la participación:

[...] el hecho es que en el período 1952-1978 los gobiernos electos acceden al poder con el apoyo de una minoría de la población adulta del país, de la cual el 60 por ciento no votó tan recientemente como en 1978 –y aproximadamente la mitad de los cuales no lo hicieron por razones que van más allá de no estar en capacidad legal de ejercer el derecho al voto, ya que sí se encontraba en aptitud legal de ejercer el derecho al voto (Menéndez –Carrión, 1986: 141).

Cabe entonces preguntarse, qué es lo que explica los cambios institucionales, ¿qué se necesita para lograr una transición política? Para Higley y Burton, el único factor que importó para que el Ecuador viviera la transición de 1978, y una relativa estabilidad democrática en general, era la existencia de un pacto entre las élites (Collins, 2000: 57).

Si en la arena de la lucha política ubicamos como contendor de las élites a los grupos sociales, las pretensiones de los segundos no perseguían esta reivindicación en particular. Las demandas de las clases sociales, principalmente del grupo indígena y sindical, no apuntaban a una ampliación del voto, sino a conquistas concretas, como la reforma agraria y otras de trato digno y justo como trabajadores y como seres humanos (Tuaza, 2010: 483).

El Ecuador aún apuntaba a demandas por el reconocimiento grupal antes que el individual, reivindicaciones de conglomerados, no de individuos. Este reconocimiento, que debía ser otorgado por el Estado, y a través de este, exigido al hacendado, al patrono, al juez, tenía como prioridad en ese momento una idea más de clase que de individuo:

En la mirada de los indígenas, el Estado aparece como la única instancia que reconoce la condición jurídica de las comunidades, sindicatos y cooperativas. Fuera del reconocimiento jurídico otorgado por el Estado, la comunidad, la organización, la asociación y la cooperativa no existían legalmente, por ende, no podrían presentar las demandas ante las autoridades y las instituciones, no había la posibilidad de entrar en interacción con el orden estatal. De este modo, lograr la condición jurídica de la comunidad y de las organizaciones se convirtió en una obsesión para los dirigentes indígenas. [...] Sin embargo, no se dio la ruptura definitiva de las formas de exclusión, y las respuestas del Estado hacia las demandas indígenas fueron escasamente efectivas (Tuaza, 2010: 507-508).

Durante las décadas de los 60 y 70s con el nuevo boom exportador y el apareamiento de recursos naturales de gran demanda como el petróleo, se dio lugar a un cambio de comprensión del Estado atomizado y regional hacia un modelo de estado nación desarrollista y moderno que era incompatible con la noción precarizadora del modelo hacendatario. El boom bananero de los 50s determinó el cambio de modelos productivos en la costa, donde el campesinado pasa al modelo asalariado y se integra simbólicamente como mestizo con un cierto acceso a educación primaria y movilidad social, no así en la sierra donde el modelo hacendatario de extrema precarización persistía sobre la mano de obra indígena.

Para el éxito de los procesos de modernización agraria era indispensable modificar las lógicas de diálogo desde las élites, tanto las terratenientes como las fuerzas políticas, incluyendo las fuerzas armadas que eran las principales promotoras de la idea del estado desarrollado. Por otro lado, también es determinante que el sector campesino e indígena se organice sobre demandas específicas como la reforma agraria. La tendencia a un estado desarrollado y cohesionado significaba también la necesidad de “integrar al indio” a una versión civilizatoria y occidental de sociedad nacional. Esto implicaba, evidentemente, “ciudadanizar” a la población indígena, pero dadas las condiciones de extrema marginalidad de este sector de la población, la alfabetización como requisito para incorporarlos a la estructura simbólica del Estado Nación moderno era improbable, al menos en el mediano plazo, por lo que se empezaban a madurar las ideas de reforma institucional como elemento clave en la cohesión del Estado Moderno.

La influencia internacional de instancias como la Comisión Económica para América Latina -CEPAL- influyeron fuertemente en las nociones de limitaciones al desarrollo nacional la tenencia de la tierra y la precarización campesina, de tal manera que el tema pasa de ser una pugna entre fuerzas políticas tradicionalmente antagónicas aun tena de prioridad y carácter nacional.

Las dictaduras militares de los 70s coinciden plenamente con la visión cepalina de planificación y desarrollo. Sobre esta lógica modernizadora no es de extrañarse que el gobierno militar del Gral. Rodríguez Lara (1972-1976) se declarara “revolucionario y nacionalista”. Este gobierno militar coincide con el inicio de la exportación petrolera; la matriz productiva cambió y la economía dejó de depender en su totalidad del agro y empezó a depender de la renta petrolera, aparecieron nuevos estratos sociales vinculados a la burocracia y la inversión en infraestructura pública y se modificó paulatinamente el cuadro poblacional del Ecuador, migración interna y urbanización acelerada en los polos de Quito y Guayaquil.

A esto, se sumó la presión internacional sobre el Ecuador y todos los países de Latinoamérica, sobre todo desde los Estados Unidos “[...] en los años cincuenta influyeron las propuestas de desarrollo planteadas por el Presidente Harry Truman de los Estado Unidos, la ONU y sus organismos; y en los sesenta, la Alianza para el Progreso del Presidente John Kennedy.” (Tuaza, 2010: 488). La dinámica de la Guerra Fría hacía que los Estados Unidos, como el gran ícono internacional de la democracia y las libertades frente a la Unión Soviética; influyeran positivamente desde una perspectiva general en los procesos de democratización, pero, sin un especial énfasis en el sufragio universal.

[...] durante los años setenta y ochenta los Estados Unidos fueron un importante promotor de la democratización. [Sin embargo] Antes de la segunda mitad de los años setenta, la promoción de la democracia no siempre había sido una alta prioridad de la política norteamericana (Huntington, 1996: 5).

Es plausible pensar que la universalización del sufragio en la Constitución ecuatoriana de 1978 fue producto de la confluencia de factores aparentemente independientes: una sociedad civil relativamente organizada, pero con poca intensidad y sin demandas que incluyeran ampliación del derecho al sufragio; una élite militar que a propósito de la transición ampliaba –desde arriba- el derecho al voto para los analfabetos; y, la presión internacional que implicaba el retorno a la democracia, proceso en el que el Ecuador sería uno de los pioneros en lo que Samuel Huntington llamó “tercera ola”:

La ola democratizadora de los setenta y los ochenta obligó a abordar frontalmente la relación entre Estado y ciudadanía. La construcción de regímenes democráticos exigía respuestas no solamente en el plano del régimen político, sino también en el nivel de los derechos ciudadanos (Pachano, 2010: 55).

En términos estadísticos, se puede afirmar que la inclusión del grupo de personas analfabetas en los padrones electorales no significaría una fuerza determinante –aunque si influyente-, como pudiera considerarse la inclusión de la mujer, por ejemplo, donde automáticamente el electorado se multiplica por dos. Sin embargo, según información provista por los censos “[...] la tasa de analfabetismo para la población de 15 años y más pasó del 26% en 1974 al 17% en 1982, al 12% en 1990 [...]” (Ponce, Onofa, 2009: 20), significa que aproximadamente un cuarto de la población estaba imposibilitada de participación electoral.

La modificación institucional y la transición democrática

Para una adecuada comprensión de las características de la élite en el poder para el momento de la ampliación institucional es importante hacer un breve recuento de las condiciones que determinaron el ejercicio de la dictadura militar en el Ecuador y sus mecanismos de transición a la democrática.

Como ya se mencionó, el gobierno de Rodríguez Lara administró la primera etapa del boom petrolero, en la cual se reconfiguraron también las relaciones de las élites con las Fuerzas Armadas. El creciente endeudamiento público y privado que pretendía la modernización acelerada del país dio paso a nuevas élites políticas y económicas corporativas que vinculaban sectores industriales, comerciales y financieros que operaban en acuerdo con varios sectores de las Fuerzas Armadas. Por su lado, los sectores sociales obreros y campesinos, sumados a la emergente clase media pugnaban también por una mejor redistribución de la riqueza y generaban mecanismos de presión para el retorno a la democracia que se entendía como única forma de distribución equitativa de cuotas de poder.

Al gobierno “nacionalista y revolucionario” del General Rodríguez Lara, le relevó el Consejo Supremo de Gobierno o triunvirato militar conformado por un representante de cada una de las ramas castrenses. Esta junta militar, en acuerdo con varios sectores civiles tenía como objetivo –al menos discursivo- preparar las condiciones para el retorno a la democracia, en otras palabras, para que las élites emergentes retomaran el control político y económico bajo un sistema de partidos políticos y representación directa. Se conformaron varias comisiones cívicas que tenían como objetivo redactar una nueva constitución y estructurar un sistema electoral de partidos.

Los mecanismos de retorno a la democracia que propuso el triunvirato en acuerdo con ciertas élites de poder también fueron cuestionados por los sectores civiles y grupos sociales excluidos del pacto con las Fuerzas armadas.

La disputa se centró en el mecanismo por el cual se realizaría el paso al régimen civil. Los defensores del Plan consideraban válido el sistema de las Comisiones Jurídicas y el posterior referéndum, mientras que los opositores cuestionaban la legalidad y legitimidad de una Constitución realizada por un grupo ad hoc. Ellos querían que se llevara a cabo una Asamblea Constituyente, mecanismo que había sido la forma tradicional con que se habían zanjado las crisis constitucionales en el Ecuador (Escobar et. al., 2010: 286).

La Constitución de 1978 marcó la institucionalidad para el retorno a la democracia en el Ecuador, de hecho, la redacción de la Constitución se da como el último acto político formal

de la Junta Militar de cara a la inminente transición hacia la democracia. Tanto la Constitución que aprueba el estatuto de ciudadano, como la inmediata promulgación de la Ley General de Elecciones que consideraba el voto de los analfabetos como facultativo y la regulación de partidos políticos marcan el hito del voto universal como inicio de la nueva era de la democracia representativa en el Ecuador.

A lo largo de este capítulo, hemos rastreado como *Path* o trayectorias dependientes en los sucesivos ciclos críticos de reformas institucionales y de trayectoria hacia el estado de bienestar, a los actores y las circunstancias específicas que detonaban cada momento de transición. Durante la mayor parte del siglo XX en el Ecuador hacendatario agroexportador los actores fundamentales de los ciclos políticos fueron: i) las élites agrarias y la plutocracia financiera; ii) los campesinos e indígenas marginalizados; iii) la clase media emergente como vínculo entre las masas relegadas y los espacios de poder político; y, iv) las Fuerzas Armadas como actor dirimente de conflicto y protagonistas de varios de los cambios.

Como circunstancias específicas hemos determinado los ciclos de auge, acumulación y crisis relacionados directamente a un modelo de producción específico -agroexportador-. La transición institucional estudiada tiene dos diferencias importantes, por un lado una de trayectoria de desarrollo que se determina en la década de los 60s a raíz de la incorporación del modelo desarrollista y el Estado modernizador; y, por otro lado, una coyuntura crítica muy particular con el Boom petrolero y el cambio de matriz productiva de agroexportadora a extractivista que determina el desequilibrio de las fuerzas tradicionales y da lugar a nuevos agentes políticos que, a su vez, requieren nuevas formas institucionales.

De esta manera, es lógico que el cambio institucional hacia el Ecuador contemporáneo confluyera en una noción de democracia, en que el corporativismo político fuera reemplazado por el sistema de partidos incorporando un espectro mucho más dinámico y diverso de representaciones que el clásico péndulo liberal/conservador.

El sistema de partidos, para funcionar requiere de una legitimidad política que únicamente se puede alcanzar a través del voto universal, consecuentemente la masa electoral debía ser inevitablemente universalizada, más allá de los intereses o influencia de las élites en el poder y también superando los intereses de reivindicación puntual de las masas en pugna. El voto universal se convierte así, en el continente de todas las tendencias e intereses y requisito fundamental para consolidar un estado nación contemporáneo en el espectro internacional.

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES

Retomando la hipótesis de este estudio recapitularemos sobre los elementos claves que responden la pregunta ¿Este hito es producto de una modificación de arriba hacia abajo considerando al poder militar como élite? O, ¿es producto de una confluencia de procesos de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba en un contexto específico?

Respecto de la teoría de la democracia hay que distinguir claramente al menos tres posibles objetos compartibles: a) valores fundamentales (tales como la libertad y la igualdad) que estructuran el sistema de creencias; b) reglas del juego o procedimientos; y, c) gobiernos y políticas gubernamentales específicas. Estos objetos de consenso y de diseño pueden convertirse respectivamente, siguiendo a Easton, en tres niveles de consenso: a) consenso *nivel de comunidad* o consenso básico; b) consenso a *nivel de régimen* o consenso procedimental; y, c) consenso a *nivel de acción política* o –consenso político–” (Sartori, 1998: 122).

En cuanto a valores fundamentales se refiere, por las características particulares de las Fuerzas Armadas ecuatorianas que, como se ha visto en el rastreo histórico, fueron herederas del pensamiento liberal de Eloy Alfaro y constantemente alineadas con reivindicaciones de carácter popular y nacionalista. Es consistente pensar que ciertos sectores influyentes de entre las Fuerzas Armadas entendían que los mecanismos de representación corporativa clásica mantenían en situación de desventaja e injusticia a buena parte de la población y decidieran influir para mejorar la norma de representación, este proceso, es denominado por Acemoglu y Robinson como “la ilustración” (Acemoglu y Robinson, 1999: 17). Por otro lado, las Fuerzas Armadas se caracterizaban por una idea muy fuerte sobre la nación unitaria y que sería determinante a la hora de zanjar las viejas rencillas regionales, aristocrático - burguesas y sobre todo para incorporar a los indígenas y a los analfabetos a la condición de ciudadanos.

En el contexto socio político del Ecuador del Boom petrolero, consolidar el régimen democrático dependía de estructuras de acuerdo político más allá de la expedición de una nueva Constitución, aunque ésta fuera más incluyente, incluso “[...] se puede afirmar que el diseño institucional ha contribuido a la inestabilidad, a la dispersión y a la fragmentación.” (Pachano, 2007: 88). Desde la perspectiva constitucionalista, la Constitución de 1978 debió enfrentarse también a problemas como el populismo y el personalismo, que después de la experiencia velasquista, serían consideradas como causas importantes de la inestabilidad

democrática del país. Por ello, el objetivo era fortalecer instituciones de alcance nacional, sólidas y con claras diferencias ideológicas, en este caso los partidos políticos (Pachano, 2007: 98). “La Constitución de 1978 diseña un sistema de partidos que funcione como soporte de legitimación de una política expansiva de redistribución, sustentada en la capacidad interventora del Estado.” (Echeverría, 2010: 77). En este contexto las Fuerzas armadas se convierten en representantes de los intereses de una clase media emergente, de donde buena parte de sus miembros provenían, y que interlocutaban con la élite tradicional desde una posición de poder, sea como gobierno o como tutores de los gobiernos civiles.

Respecto a las normas de consenso: pese a los problemas de aplicación que tuvieron en un inicio las medidas de la ampliación democrática, ya que la mera enunciación no era suficiente sin los mecanismos eficientes de empadronamiento y convocatoria al sufragio, o su real incidencia en la dinámica política como mecanismo de representación real de las clases excluidas; el problema seguiría siendo la formalización de los derechos y los mecanismos de exigibilidad. Por ello, la ampliación del voto en términos de lo que significa para la democracia en el Ecuador debe ser entendida como un fenómeno que se enmarca dentro de la evolución simultánea de otros derechos.

En última instancia se trata de entender la evolución de los derechos dentro de un contexto que busca el perfeccionamiento de la democracia: la ciudadanía como un organismo vivo que aumenta o disminuye de tamaño y que incorpora nuevos actores como por ejemplo los industriales y capitalistas dentro de las élites terratenientes tradicionales; los grupos corporativos de poder que reemplazaban las lógicas binarias clásicas; y, los nuevos actores de las clases emergentes aglutinados en partidos políticos que reemplazaban la sindicalización y organización obrera, indígena o campesina.

Remitiendo el análisis a la tabla de relación de fuerzas de Karl y analizada en el marco teórico de esta investigación el escenario de correlación sería el siguiente:

Gráfico 6: Fuerzas relativas en la modificación institucional del sufragio en 1978

		ESTRATEGIAS DE TRANSICIÓN	
		COMPROMISO	FUERZA
FUERZA RELATIVA DEL ACTOR	ELITES ASCENDENTES: Corporaciones industriales y financieras, sector comercial. Inversionistas extranjeros	Pacto: Retorno a la democracia	Imposición: NO
	MASA ASCENDENTE: Clase media, campesinado y obreros. Nuevos partidos políticos emergentes.	Reforma: Constitución. Sufragio Universal. Ley de partidos	Revolución: NO

Fuente: (Karl, 1990: 9) en aplicación al caso del estudio.

En conclusión, la ampliación institucional del sufragio en la Constitución del 1978 es una confluencia de intereses de los sectores ascendentes (élites y masas) sobre un pacto social que permitía el equilibrio político necesario tanto para las condiciones de transición de dictadura a democracia; como los de una reformulación institucional que permita al estado nación moverse en dirección al modelo de desarrollo y estado de bienestar esperado de ese desarrollo.

Los diferentes actores políticos abandonan entonces las pautas tradicionales de acceso al poder mediante crisis circunstanciales en favor del modelo de partidos políticos y sufragio universal. Por su lado la élite en el poder en ese momento, las Fuerzas Armadas, encuentran en la modificación institucional una fórmula eficaz y pacífica de transición a la democracia, en un escenario donde la imposición ya no era posible sin la inminencia de un grave conflicto social que probablemente devendría en una revolución.

Los factores externos jugaron indiscutiblemente un rol importante en este proceso; por un lado, la demanda simbólica de democracia participativa de la “tercera ola” latinoamericana y, por otro lado, los intereses externos del modelo neoliberal que requerían inversión extranjera y políticas financieras dependientes de un modelo internacional que demandaba, en ese momento, de interlocución con gobiernos legitimados en democracia.

BIBLIOGRAFIA

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (September de 1999). Why Did the West Extend the Franchise? Democracy, Inequality and Growth in Historical Perspective.
- Acosta, A. (2006). *Breve historia económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Ávila Santamaría, R. (2014). Evolución de los derechos fundamentales en el constitucionalismo ecuatoriano. En M. E. Ayala Mora (Ed.), *Historia constitucional: estudios comparativos* (págs. 245-302). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional.
- Ayala Mora, E. (2008). *Manual de Historia del Ecuador II. Época Republicana*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional.
- Becker, M. (1999). *Citizens, Indians and Women: The Politics of Exclusion in Ecuador*. Gettysburg College.
- Código Civil del Ecuador. (2006). Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Colomer, J. (2001). *Instituciones Políticas*. España: Ariel.
- Constitución del Ecuador (1830). https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1830.pdf (última revisión: 28/02/2019)
- Constitución del Ecuador (1852). https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1852.pdf (última revisión: 28/02/2019)
- Constitución del Ecuador (1861). https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1861.pdf (última revisión: 28/02/2019)
- Constitución del Ecuador (1869). https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1869.pdf (última revisión: 28/02/2019)
- Constitución del Ecuador (1878). https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1878.pdf (última revisión: 28/02/2019)
- Constitución del Ecuador (1884). https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1884.pdf (última revisión: 28/02/2019)
- Constitución del Ecuador (1897). https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1897.pdf (última revisión: 28/02/2019)
- Constitución del Ecuador (1906). http://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1906.pdf (última revisión: 28/02/2019)

- Constitución del Ecuador (1929). https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1928.pdf (última revisión: 28/02/2019)
- Constitución del Ecuador (1945). http://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1945.pdf (última revisión: 28/02/2019)
- Constitución del Ecuador (1946). http://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1946.pdf (última revisión: 28/02/2019)
- Constitución del Ecuador (1967). https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1967.pdf (última revisión: 28/02/2019)
- Constitución del Ecuador (1978). http://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1978.pdf (última revisión: 28/02/2019)
- Deutsch, K. (Sep de 1961). Social Mobilization and Political Development. *The American Political Science Review*, 55, 493-514.
- Eisenstadt, S. N. (julio de 1964). Modernization and Conditions of Sustained Growth. *World Politics*, 16, 576-594.
- Ellickson, R. (1991). *Order without Law. How Neighbors Settle Disputes* (1 ed.). Cambridge: Harvard University Press.
- Escobar, I., Ramírez, O., Torres, I., Villafuerte, G., & Vilogné, G. (mayo de 2010). La transición a la democracia en el Ecuador: una mirada histórico-política a un proceso de revalorización democrática. *Revista del Servicio Exterior Ecuatoriano AFESE*(53).
- Ferguson, N. (2012). *Civilización. Occidente y el resto*. (R. H. Mondadori, Ed.) Colombia: Debate.
- García, M. (s.f.). La nacionalidad y el derecho fundamental de sufragio activo en las elecciones locales de un Estado Democrático. En *Las estructuras democráticas y el estado actual* (págs. 197-217). Colombia: Universidad Santo Tomás.
- Gramsci, A. (1971). *La Política y el Estado Moderno*. México: Siglo XXI.
- Greif, A., & Kingston, C. (2011). Institutions: Rules or Equilibria. En N. S. Caballero (Ed.), *Political Economy of Institutions* (págs. 13-43). Berlín: Springer.
- Helmke, G., & Levitsky, S. (2006). Introduction. En G. Helmke, & S. Levitsky, *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Karl, T. L. (Oct de 1990). Dilemmas of Democratization in Latin America. *Comparative Politics*, 23, 1-21.

- Karlan, P. (Diciembre de 2002). Ballots and Bullets: The Exceptional History of the Right to Vote. 45. Standford, California: Standford Public Law and Legal Theroy Research Paper Series.
- Levine, D. (2007). La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. *America Latina Hoy*, 45, 17-46.
- Lizzeri, A., & Persico, N. (2003). Why did the elites extend the suffrage? Democracy and the scope of goverbment, with an application to britains´ s age of reform.
- Llavador, H., & Oxoby, R. (11 de diciembre de 2003). Partisian Competition, Growth and the Franchise. 730. OPF Economics and Business Working Paper.
- Lukes, S. (1985). *El Poder. Un enfoque radical*. España: Siglo XXI de Españan Editores S.A.
- Nohlen, D. (2006). *El Institucionalismo Contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*. México: Editorial Porrúa. Universidad Nacional Autónoma de México.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempleo económico* (1era en español de la 2da en inglés ed.). D.F, México: Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V.
- Nun, J. (2002). *Democracia ¿Gobierno del pueblo o de los políticos?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y estado*. Buenos Aires: Prometeo.
- Ortiz, Richard. (2010). Introducción al Nuevo Derecho Electoral. En: Moreno, Jorge. Elementos de Derecho Electoral Ecuatoriano (págs. 1 - 9). Ecuador: TCE, Universidad de Cuenca y FES.
- Ostrom , E. (2005). *Understanding Institutional Diversity* (1 ed.). New Jersey: Princeton University Press.
- Pachano, S. (2010). Estado, ciudadanía y democracia. En *Transiciones y rupturas* (págs. 43 - 74). Ecuador: FLACSO; Ministerio de Cultura.
- Pachano, S. (2011). *Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú* (1 ed.). (P. Torres, Ed.) Quito: FLACSO, Sede Ecuador.
- Paz y Miño, J. J. (Marzo/(abril) de 2011). La Época Cacaotera en el Ecuador. *Boletín del Taller de Historia Económica*, 3. Obtenido de <http://the.pazymino.com/bMar2011.html>
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo* (1 ed.). (V. Tirota, Trad.) Barcelona, España: Editorial Gedisa.

- Prieto, M., & Goetschel, A. M. (2008). El Sufragio Femenino en Ecuador (1884-1940). En S. Kron, & K. Noack (Edits.), *¿Qué género tiene el derecho? Ciudadanía, historia y globalización* (págs. 116-142). Berlín: Edition Tranvía.
- Przeworski, A. (2010). *Democracy and the Limits of Self-Government*. New York, United States of America: Cambridge University Press.
- Quintero, R. (1980). *El mito del populismo en Ecuador*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.
- Quintero, R. (2005). *Electores contra partidos en un sistema político de mandos*. Quito: Abya Yala.
- Redmond, W. (June de 2008). Formal Institutions in Historical Perspective. *Journal of Economic Issues*, 42, 569-576.
- Rile Hayward, C. (2009). On representation and democratic legitimacy. En I. Shapiro, S. Stokes, E. Jean Wood , & A. Kishner, *Political Representation* (págs. 111-135). New York: Cambridge University Press.
- Sartori, G. (1988). *Teoría de la democracia*. Madrid: Alianza .
- Schofield, N., & Caballero, G. (Edits.). (2011). *Political Economy of Institutions, Democracy and Voting*. Berlín: Springer.
- Shepsle, K. (2006). Rational Choice Institutionalism. En S. Binder, & B. Rockman, *The Oxford Handbook of Political Institutions* (1 ed., págs. 23-38). New York: Oxford University Press.
- Ticchi, D., & Vindigni, A. (marzo de 2008). War and Endogenous Democracy. 3397. IZA Discussion Paper Series.
- Vargany, T. (2000). El pensamiento político de John Locke y el surgimiento del liberalismo. En A. Boron, *La filosofía política moderna* (págs. 41-76). Buenos Aires: CLACSO/EUDEBA.