

FLACSO-Ecuador

MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES, CON MENCIÓN EN  
CIENCIA POLÍTICA

CONVOCATORIA 2005-2007

TESIS DE MAESTRÍA

EL 28 DE MAYO DE 1944: UNA  
DEMOCRACIA FALLIDA  
(Significados históricos del 28 de Mayo)

PATRICIO MONCAYO M.

QUITO, julio de 2008

FLACSO-Ecuador  
MAESTRIA EN CIENCIAS SOCIALES, CON MENCIÓN EN  
CIENCIA POLÍTICA  
CONVOCATORIA 2005-2007

TESIS DE MAESTRIA  
El 28 DE MAYO DE 1944: UNA  
DEMOCRACIA FALLIDA  
(Significados históricos del 28 de Mayo)

PATRICIO MONCAYO M.

Director de tesis: CARLOS DE LA TORRE  
Lectores: FELIPE BURBANO DE LARA Y ENRIQUE PERUZZOTTI

QUITO, julio de 2008

Para Consuelo,  
para mis hijas Pilar, Eliana y Demiana,  
para mis nietos Xavier, Martín, Felipe, María Fernanda y Sebastián.

### **AGRADECIMIENTOS**

Una tesis, sin duda, es un producto colectivo. En el caso de esta tesis, es resultado de la Maestría en Ciencia Sociales, con mención en Ciencia Política, que cursé en la FLACSO. Sede Ecuador, entre 2005 y 2007, gracias a la licencia que me fuera concedida por la Universidad Central del Ecuador.

Debo especial reconocimiento a Carlos de la Torre, tutor de mi maestría y director de la tesis. Su apertura y orientación metodológica me permitieron afinar las ideas iniciales, aterrizar en el objeto de investigación y sistematizar la búsqueda, recolección y utilización de la información, a través de material de archivo y de una acertada guía para la consulta bibliográfica.

Agradezco, también, los comentarios y discusión de mis compañeros de maestría en el taller de tesis dirigido por Carlos de la Torre.

Fueron de gran aporte para la reflexión sobre el perfil del plan de tesis, los comentarios de Felipe Burbano de Lara y de Julio Echeverría.

Los sesudos informes de lectura de la tesis, de los profesores Enrique Peruzzotti y Felipe Burbano de Lara, me fueron de inapreciable valor para dar al texto mayor claridad y coherencia.

Agradezco, igualmente, a Consuelo Albornoz, mi esposa, por el trabajo de revisión y edición del texto que implicó mucho más que sólo la corrección de errores formales.

## Índice

Agradecimientos .....	2
Índice .....	3
Síntesis .....	4
Introducción .....	6
Breve reseña histórica .....	6
El 28 de mayo de 1944 .....	7
 Capítulo I	
De los hechos al acontecimiento .....	11
<u>1. La relación de la izquierda con Velasco</u> .....	11
Las sanciones y la izquierda .....	16
Las "sanciones" y el discurso populista .....	17
La relación de Velasco con el movimiento obrero organizado .....	20
La "patria chica" .....	22
<u>2. La relación de la asamblea constituyente con el gobierno de Velasco Ibarra</u> .....	23
Las demandas de la realidad .....	26
<u>3. La relación de la asamblea y el gobierno con la opinión pública</u> .....	28
Reacomodo de posiciones .....	28
La Asamblea se defiende .....	39
 Capítulo II	
Matriz teórica de los actores involucrados .....	43
Antecedentes .....	42
Conceptos de democracia y de representación .....	42
Democracia de élite y de masas .....	42
Democracia formal y democracia sustantiva .....	45
El pueblo: sujeto u objeto de representación .....	51
 Capítulo III	
La Constitución de 1945 .....	61
Los reparos de Velasco al proyecto de constitución aprobado .....	61
El poder incontrolado .....	65
La izquierda marxista ¿profesó un "constitucionalismo social"? .....	68
Las innovaciones institucionales de la Constitución del 45 .....	70
Vigencia efímera de la Constitución de 1945 .....	75
 Conclusiones .....	79
 Referencias .....	82

## Síntesis

La tesis versa sobre los acontecimientos que dieron lugar al 28 de mayo de 1944. Su propósito es examinar críticamente el significado de esta insurrección que ha sido definida como "revolución".

El estudio pone énfasis en los actores que protagonizaron este episodio histórico, a partir de sus concepciones políticas; los objetivos que se trazaron en términos globales y para cuestiones específicas; las estrategias que utilizaron y los resultados alcanzados.

Aborda el conflicto entre dos objetivos centrales: la construcción de la democracia y la revolución. Para ello reconstruye los discursos de los actores involucrados, las tensiones derivadas de proyectos políticos divergentes, la capacidad de los actores para adecuar sus objetivos a las cambiantes circunstancias de cada coyuntura. Contrasta las concepciones políticas de los actores con sus prácticas: en este plano pasa revista a las nociones de democracia, representación que sostuvieron y su voluntad de interactuar dentro del respeto a la pluralidad. En esta perspectiva, el estudio desentraña en el proceso de constitución y disolución de Alianza Democrática Ecuatoriana (ADE) los gérmenes de los conflictos que se suscitaron en la conformación del gobierno, nacido del 28 de mayo, y el complejo entramado de las relaciones entre el gobierno y la asamblea constituyente.

La tesis ve en la confrontación entre gobierno y asamblea constituyente una suerte de conspiración en contra de los objetivos declarados por los gestores del 28 de mayo, y el costo en legitimidad que ello acarrió al proceso desenvuelto. Además, destaca las fallas de dirección tanto del liderazgo colectivo como del liderazgo de la figura dominante, esto es de quien encarnó la representación del movimiento.

La investigación analiza el conflicto, y, en ocasiones, convergencia entre dos estilos políticos: el ejercido por un liderazgo personalizado, de tinte "populista" y el de un liderazgo "corporativista". Examina las limitaciones de un espacio representativo más libre y deliberativo. Y rastrea las conexiones culturales del primero con los sectores populares.

El estudio analiza las dificultades de la institucionalización de un proceso transformador, en razón de las barreras conceptuales de los protagonistas, o de la limitada capacidad de interpelación de los representados. También describe las tensiones entre las presiones que la realidad ejerce sobre el gobernante y las perspectivas del legislador, menos sujetas a tales presiones.

El análisis muestra que los actores políticos no se ciñeron a sus libretos ideológicos y conceptuales en forma rígida y que, en general, tuvieron que ubicarse dentro de un cierto realismo político que les llevó a transar en determinados aspectos con sus adversarios.

Finalmente, el trabajo muestra que la "Constitución del 45", fruto de todo este proceso, no respondió ni al gusto del gobernante, ni a las orientaciones ideológicas más radicales de la izquierda. Y concluye con la constatación de que las distintas posiciones que se enfrentaron en el proceso, pese a sus divergencias, compartieron una visión instrumental de la democracia, que no pudo generar la voluntad ni acción conjunta para garantizar la perdurabilidad de la Carta Política aprobada.

La metodología utilizada privilegia la posición de los actores, sus acciones y omisiones, más que las causas estructurales o las determinaciones culturales del proceso. Con lo cual se muestra que éste estuvo abierto a "distintos desenlaces".

## Introducción

### Breve reseña histórica

Durante 23 años, el Ecuador vivió una etapa de aguda inestabilidad política, en la que se sucedieron 23 gobiernos que no pudieron terminar sus respectivos períodos y duraron en promedio un año y pocos días (Cf. Llerena: 1959: 7). Dicha situación fue atribuida a una crisis del orden liberal que trajo aparejada un vacío de poder que no pudo ser llenado ni por los liberales, ni los conservadores, como tampoco por los nacientes caudillismos "populistas" ni por los militares. Las élites políticas no pudieron llegar a acuerdos estables, mientras crecía la conflictividad social y surgía un nuevo actor político, de orientación socialista. En estas condiciones se volvía cada más inviable la práctica del fraude electoral. Y sin embargo, tales prácticas subsistieron, así como recurrentes golpes de estado con patrocinio militar. Los gobiernos de la década de los 30 carecieron, por tanto, de legitimidad y no pudieron consolidar una institucionalidad duradera.

En las elecciones del 10 y 11 de enero de 1940, triunfó el liberal Carlos Alberto Arroyo del Río, según se dijo, gracias a un fraude electoral, desmentido por el gobierno y denunciado por la oposición de conservadores y velasquistas. El 1 de septiembre de 1940 tomó posesión del mando Arroyo del Río. En 1941 Perú invadió militarmente nuestro territorio, a poco de iniciada la segunda guerra mundial. "El 23, 24, 25, 26 de julio la ofensiva peruana fue a fondo y cayeron en poder del invasor vastas extensiones de Loja, El Oro y el Oriente" (Jirón: 1984, 14). En Río de Janeiro, en el marco de la Conferencia de Cancilleres de América, reunida para tratar "el tema de la seguridad continental ante la agresión del Japón a los EE.UU. (...) se nos impuso el Protocolo de Amistad y Límites con el Perú" (Ibíd.: 14) con el cual se puso fin a la ocupación militar de nuestras tierras.

La legitimidad del gobierno de Arroyo fue puesta en tela de duda. Es que no obstante haberse producido la invasión peruana 10 meses después de haberse posesionado del cargo, Arroyo fue acusado de no haber organizado oportunamente y con celeridad la defensa de nuestro territorio, pese a conocerse los movimientos de tropas en la frontera del país vecino. Se le responsabilizó por no haber entregado armas al pueblo, por el temor, se decía, de que ellas fueran vueltas en su contra y de no haberse equipado militarmente al Ejército nacional para que pudiera repeler la agresión. Ello, sostenía la oposición, también había obedecido al afán del gobierno de "defender el orden interno" y garantizar su estabilidad, antes que defender con las armas los derechos territoriales del Ecuador. De esta manera se acusó al gobierno de Arroyo de ser responsable por la mutilación territorial que sufrió el país. Con la firma del Protocolo de Río de Janeiro, el Ecuador perdió 262.826 kilómetros cuadrados (Cf. Llerena: 75). A ello se sumó el temor de que Arroyo del Río preparara, a la finalización de su mandato, un nuevo fraude electoral para favorecer al candidato oficial, Miguel Albornoz. Una de las pruebas de dicho fraude fue la prohibición de ingresar al Ecuador de José María Velasco Ibarra, contra quien se habría cometido el fraude de 1940 y quien se disponía a postularse como candidato presidencial para junio de 1944.

Esta la razón de la conformación de Alianza Democrática Ecuatoriana (ADE) que tuvo como objetivo combatir al gobierno de Arroyo "por la opresión ejercida por el Presidente, mediante las facultades extraordinarias" (Llerena: 94) otorgadas por el Congreso tildado de arroyista. Integraban ADE el Partido Liberal, Partido Conservador, Partido Socialista, Partido Comunista, Partido Vanguardia Revolucionaria Socialista y Frente Democrático

Ecuatoriano. No obstante la heterogeneidad de sus miembros, acordaron apoyar la candidatura de Velasco Ibarra para la presidencia de la República.

Temían, sin embargo, que las elecciones de junio pudieran ser fraudulentas y frente a tal eventualidad, no descartaban la posibilidad de fraguar un movimiento insurreccional. El descontento de los militares por la tragedia de 1941, de la cual el gobierno quería responsabilizar al Ejército, le predispuso a éste en favor de la conspiración contra Arroyo. Se ha señalado, pues, como "razones de la revuelta del 28 de mayo; un sentimiento de rechazo al fraude electoral practicado (...) por el Partido Liberal; la derrota militar frente al Perú en 1941; la animosidad entre los carabineros (élite represiva del gobierno) y el ejército y amplios sectores de la población civil; por último, la política económica del gobierno, que había provocado un incremento casi inaguantable del costo de la vida" (de la Torre: 1993, 24).

### **El 28 de mayo de 1944**

El 28 de mayo de 1944, en Guayaquil, el pueblo, el ejército y un buen contingente de carabineros se sublevaron en contra del gobierno de Carlos Alberto Arroyo del Río. En Quito, el buró político de ADE decretó el paro general de actividades del pueblo ecuatoriano, en apoyo del movimiento de Guayaquil, y se creó un organismo que asumió "las facultades del pueblo". Este organismo fue una Junta Militar-Civil. Esta junta declinó sus poderes y los entregó a José María Velasco Ibarra, a su llegada al país. El 31 de mayo, Velasco Ibarra asumió el mando de la República, mediante un decreto en el que, a la vez, convocaba a una asamblea constituyente que debía reunirse el 10 de agosto de 1944, después de elecciones enteramente libres.

Arroyo del Río fue derrocado 92 días antes de la finalización de su mandato. Las elecciones previstas para reemplazarlo no tuvieron lugar, y Velasco fue proclamado presidente con el respaldo multitudinario del pueblo. La convocatoria a asamblea constituyente era un paso hacia la recuperación de un orden constitucional. Velasco rehuyó la dictadura y puso en manos de dicha asamblea todos los poderes. La asamblea constituyente, una vez instalada, entregó nuevamente una parte de esos poderes a Velasco Ibarra, reconociéndolo como presidente de la República. Se declaró vigente la Constitución de 1906, en todo aquello que no se opusiera a los fines de la revolución del 28 de mayo. De esta forma, Velasco Ibarra "devino" en presidente constitucional y como tal tuvo en sus manos el poder ejecutivo. El resto del poder lo tuvo la asamblea constituyente. El poder judicial estaba en manos de las magistraturas y organismos correspondientes. Así, pues, la asamblea no fue un mero poder legislativo, sino un poder constituyente que, justamente, iba a realizar aquello que el pueblo quiso el 28 de mayo, y lo expresó en las elecciones realizadas el 23 de julio de 1944 (Cf. Diario de Debates: 1944). Entre el 31 de mayo y agosto de 1944, Velasco como jefe supremo expidió algunos decretos y leyes, mediante los cuales fueron creados varios organismos y tribunales especiales para sancionar a los "culpables" de la tragedia sufrida por el Ecuador en 1941-42. También para castigar los excesos del depuesto presidente Arroyo del Río, entre 1941 y 1944, en el ejercicio de las facultades extraordinarias, que le fueran concedidas.

Como se puede apreciar, se trataba de un momento "fundacional". No se partía de cero pero, dado que el 28 de mayo se salió de la "legalidad", sus autores y gestores se sintieron con derecho a "crear" un orden jurídico que respondiera a los anhelos populares expresados. Este era el desafío. Sin embargo, ¿cómo interpretar esos anhelos populares?



¿Quién los representaba, existiendo dos poderes, el uno constituyente y el otro constituido? ¿Cuáles eran los límites de la representación, tanto de Velasco, como presidente y, por tanto, jefe del poder ejecutivo, como de la asamblea constituyente convocada por él y ante la cual "dimitió" simbólicamente el poder que el pueblo le entregó el 28 de mayo? Ni Velasco quería arrogarse la "plenitud de poderes", lo cual equivalía a una dictadura, ni la asamblea podía ignorar la expresión plebiscitaria del pueblo. Este poder dual, no solo planteaba un conflicto jurídico, sino que implicaba de hecho un embrollo político. Pero no solo se planteaban los límites de ambos poderes, sino los alcances jurídicos y éticos de una revolución. ¿Puede una revolución, por legítima que sea, arrasar derechos y principios de valor universal? ¿No deben los "vencedores" conceder a los "vencidos" el derecho a su defensa? ¿Fueron los "vencidos", en realidad, los únicos responsables de la tragedia nacional de 1941-42? Un régimen democrático ¿no debe garantizar los derechos de las minorías?

En ese proceso, como se aprecia, se produjeron hechos que atañen a los principios jurídicos y aluden a las concepciones de democracia y representación. Dichos conceptos no fueron unívocos, dado que los actores inmersos en el proceso profesaban distintas teorías e ideologías. En realidad, en cada uno de los momentos señalados, se produjeron convergencias y divergencias, de cuya interacción se fue nutriendo el proceso.

El 28 de mayo de 1944 ha sido definido como "revolución", "levantamiento popular-militar", "golpe de estado militar con apoyo popular" entre otros. Al parecer, dichos calificativos privilegian la "toma del poder", el momento insurreccional, pero no la capacidad transformadora de la realidad ni el proceso de institucionalización de los cambios. Son denominaciones poco rigurosas, en términos conceptuales, y responden a diversos intereses y perspectivas de análisis. Hay, por cierto, análisis más elaborados y especializados, en los que, sin embargo, la política aparece subordinada a ciertas determinaciones sociales. Unos lo han examinado como actores involucrados en tal evento, otros como investigadores de la realidad, historiadores, sociólogos, economistas, periodistas, abogados, etc. Sin duda se trata de un acontecimiento histórico, cuyos significados y sentidos se fueron construyendo en el curso de sus avatares, tanto de manera cooperativa como conflictiva.

Por ello, el propósito de esta tesis es examinar críticamente las visiones, perspectivas y debates, en torno a la caracterización y alcances del 28 de mayo. Sin ignorar el valor de las interpretaciones que, sobre este acontecimiento han sido producidas por distintos autores<sup>1</sup>, he optado por el método utilizado por Martín Tanaka (2001: 56-107), consistente en relieves la perspectiva de los actores involucrados, sus fortalezas, sus inconsistencias, sus interacciones, y así producir un "examen crítico de los acontecimientos". Con este enfoque puedo apreciar que el 28 de mayo es tanto un acontecimiento como una construcción simbólica, y que es necesario diferenciar ambos planos. El hecho de que se tratase de una "revolución originalísima", en la que intervinieron una heterogeneidad de actores, plantea la necesidad de analizar no solo su consistencia discursiva sino su disposición y capacidad para interactuar democráticamente. Hay acuerdo en caracterizar a la "revolución de mayo" como el punto de partida de la implantación de una "democracia de masas". Sin embargo, el ingreso de las masas a la política mediante acciones plebiscitarias y/o elecciones libres, estuvo mezclado con otro

---

<sup>1</sup> Entre otros destaco los siguientes: Manuel Araujo Hidalgo, Carlos Alberto Arroyo del Río, George Blanksten, Agustín Cueva, Carlos de la Torre, Robert Norris, Alfredo Pareja, Juan Manguashca y Liisa North, Marcelo Ortiz Villacís, Silvia Vega, Alfredo Vera y José María Velasco Ibarra.

tipo de objetivos, como los cambios estructurales de una sociedad dominada por relaciones oligárquicas, señoriales y serviles. La coexistencia contradictoria de objetivos diversos, perseguidos por actores políticos y sociales diferentes, puso a prueba la contextura democrática de sus discursos.

Otro propósito de la tesis es el de indagar sobre el o los proyectos de democratización que se desplegaron. ¿Fue Velasco un líder democrático o un caudillo autoritario? ¿Qué modelo de democracia tenía en su mente? ¿Qué tan eficaces fueron sus estrategias para implementarlo? La izquierda marxista ¿se jugó por la democracia? ¿La valoró en sí misma o por su eficacia instrumental? ¿Actuó con arreglo a los preceptos democráticos? ¿En qué medida y hasta qué punto mostró flexibilidad y tolerancia? ¿Qué tipo de democracia postuló? ¿Las estrategias políticas utilizadas fueron pensadas para construir viabilidad a un régimen democrático? ¿Por qué Velasco demolió el edificio institucional que él mismo contribuyó a levantar?

En un país en el que la inestabilidad política había sido crónica y en el que las minorías habían ejercido el poder político en forma excluyente, el advenimiento de una democracia de masas representaba un gran salto hacia adelante. Sin embargo, el curso de los acontecimientos se fue por otro lado y no parece que hubiera habido la suficiente comprensión ni voluntad de salvar el proyecto de cambio y renovación institucional con el que se legitimó el 28 de mayo. Por tanto, si no fue un cuartelazo, de inicio, terminó volviéndose tal, mientras la utopía que animó la jornada se fue evaporando. Sin embargo, y pese a ello, sus gestores y posteriores estudiosos, la siguen dominando "la gloriosa". ¿No responde ello a la contumaz tendencia al autoengaño que, al decir de Carlos Rangel, nos caracteriza a los latinoamericanos? (Cf. 1982: 16-45).

El enfoque de la tesis, si bien privilegia el corte sincrónico del proceso, se vale del análisis conceptual como un medio de adentrarse en la matriz teórica de los actores involucrados, pues su foco de atención no fue solamente la coyuntura, sino una dimensión de mayor alcance, aunque en ello hubo matices y gradaciones. La disputa entre la asamblea y el jefe del estado les absorbió hasta tal punto que el objetivo histórico que les unió quedó subordinado a propósitos de menor cuantía.

Para organizar el análisis emprendido en esta tesis he dividido el estudio en dos niveles: el propiamente empírico y sincrónico, que comprende el contexto histórico en el que desarrollaron su acción los gestores del movimiento; y el relativo a los conceptos de democracia y representación presentes tanto en el pensamiento como en la acción de dichos actores. Lo primero lo enfoco en el capítulo 1. Lo segundo, en el capítulo 2.

En el primer capítulo analizo la disposición y capacidad de los actores para interactuar democráticamente en distintos momentos y circunstancias, como la constitución y desintegración de ADE, la integración de la asamblea constituyente, la conformación del gabinete, las relaciones entre la asamblea y el jefe del Estado, la sintonía de los dos poderes del Estado con la opinión pública y el pueblo.

En el capítulo segundo examino los conceptos de representación y de democracia que estuvieron en debate a propósito del ejercicio del poder tanto por parte del presidente Velasco Ibarra como de los asambleístas elegidos en julio de 1944.

El último capítulo se centra en el análisis de la Constitución de 1945, a través de tres dimensiones: la conceptual, la política y la operativa. En la primera, estudio la pugna surgida entre la concepción constitucional de Velasco, de corte liberal, y la concepción constitucional de la izquierda marxista, de orientación más social. La segunda se refiere a la lucha por la apropiación del mandato del 28 de mayo que mantuvieron Velasco, por un lado, y la izquierda marxista, por el otro. La tercera, contrasta las críticas oficiales a la Constitución aprobada en la asamblea con las innovaciones institucionales incorporadas en ese texto. Finalmente, propongo una correlación entre el debate constitucional planteado y los modelos de ejercicio de la autoridad. Un hilo conductor de los capítulos es la verificación de la concordancia o disonancia entre los postulados discursivos de los actores involucrados y sus prácticas.

La investigación de esta tesis se sustenta en el análisis documental de archivos, periódicos, documentos y hojas volantes de la época; el Diario de Debates de la Asamblea Constituyente de 1944-45, los mensajes presidenciales de Velasco a la asamblea, sus libros -en especial, *Democracia y Constitucionalismo*-, sus entrevistas de prensa, y sus alocuciones públicas, registradas en periódicos y libros. Todo ello enmarcado en el conocimiento de los principales aportes teóricos sobre democracia, participación y ciudadanía, así como en una amplia revisión de los estudios producidos sobre el 28 de mayo, por autores ecuatorianos y extranjeros.

Dada la cantidad de experiencias constituyentes vividas por el Ecuador espero que el modelo de análisis propuesto en esta investigación pueda ser útil para orientar reflexiones similares sobre procesos de este tipo. Las circunstancias, por cierto, no serán las mismas, como tampoco la comprensión que hoy se tiene de la democracia y sus distintos modelos. Sin embargo, experiencias como la del 28 de mayo muestran tensiones y contradicciones que, en otro nivel y escala, pueden volverse a dar. El aprendizaje de ese pasado relativamente cercano puede contribuir a que no se repitan iguales equivocaciones, omisiones y reveses.

## **Capítulo I**

### **De los hechos al acontecimiento**

Las fuerzas que confluyeron en la acción revolucionaria del 28 de mayo fueron heterogéneas y persiguieron objetivos e intereses diversos y hasta contradictorios. Ello le dio a este episodio un carácter atípico: una revolución "originalísima" en la que "se dieron la mano el fraile y el comunista". En semejante escenario es posible evaluar la disposición y capacidad de los actores para interactuar democráticamente. El propósito del capítulo es precisamente éste: indagar qué tan abiertos estuvieron los actores que gestaron esta revolución para darle a ella una orientación democrática que permitiera que todos los actores se sintieran representados, no a costa, sino en concordancia, con la participación de las masas en la política.

Para responder a esa pregunta, el capítulo cubrirá los siguientes temas: la relación de la izquierda con Velasco Ibarra; la relación de la asamblea constituyente con el gobierno de Velasco Ibarra; la relación de la asamblea constituyente y el gobierno con la opinión pública, y la relación de los órganos del poder revolucionario con el pueblo. Un hilo conductor en el análisis de estos temas, es la "propiedad" del 28 de mayo.

#### **1. La relación de la izquierda con Velasco**

En la conformación de Alianza Democrática Ecuatoriana (ADE) se plasmó la convergencia de la izquierda y de las fuerzas que promovían la candidatura presidencial de José María Velasco Ibarra para las elecciones que debían realizarse en junio de 1944. No obstante haber sido opuestos a Velasco en su primera presidencia (1934-35), los partidos comunista y socialista (sobre todo el primero), reconocían en Velasco al hombre capaz de aglutinar a las fuerzas antiarroyistas y a las masas.

El Partido Socialista, al parecer, fue más reticente en sumarse a esta aventura, según expresión de uno de sus más destacados dirigentes:

"Hubieron (sic) discrepancias y serias discusiones y no fue fácil la constitución de Alianza Democrática Ecuatoriana, pero el peso de la corriente de la unidad y reconstrucción nacional y el temor al aislamiento, empujó a la mayoría del PSE a formar parte de la Alianza con todos los partidos (...): Conservador, Liberal Independiente, Comunista, Vanguardia Revolucionaria Socialista, Frente Democrático Nacional y Unión Universitaria, que era una organización de estudiantes y profesores. (...) En cuanto al candidato predominaron ciertos argumentos como el de su triunfo arrebatado por el fraude oficial en 1940, su raigambre popular, ciertos criterios de su desplazamiento a la izquierda." (Cf. Aguirre: 1984, 221).

ADE, al dejar a un lado sus escrúpulos doctrinarios, entendió que no había otra alternativa que sumarse a la corriente mayoritaria que postulaba la candidatura de Velasco. Desde luego que ello tuvo costos inevitables. La relación carismática del caudillo con las masas era un factor que la izquierda difícilmente podía controlar. Esto fue precisamente lo que aconteció cuando se precipitaron los hechos y Velasco fue proclamado presidente mediante un plebiscito multitudinario, a raíz del derrocamiento de Arroyo del Río, consumado el 28 de mayo de 1944. Este desenlace, según la izquierda y dirigentes militares de la revolución, no era el único posible. Lo cual es verosímil si se consideran los dos momentos de la revolución: el insurreccional y el institucional. En el primero, el protagonismo de la oficialidad rebelde antiarroyista fue incuestionable, como lo informó el diario El Telégrafo en su edición de mayo 29 de 1944, citado por Jirón:

"Estalló anoche la rebelión militar. La encabeza el capitán Sergio Enrique Jirón, del grupo de artillería General Villamil. Fuerzas militares reforzadas por cientos de civiles rodeaban esta madrugada el cuartel de carabineros cerca del cual se han emplazado piezas de artillería para someter a la unidad que ha sido conminada a rendirse por militares. Concretamente no se conoce el número de muertos, pero se presume que será elevado en virtud del nutrido fuego escuchado. Durante toda la noche se ha oído intermitentes descargas de metralla y fusilería en varios sectores de la urbe" (Jirón: 1984, 16).

El detalle de los enfrentamientos que se produjeron el 28, 29 y 30 de mayo de 1944 revela que sin la acción militar de los insurrectos no habría sido posible el derrocamiento de Arroyo del Río. El mismo cabecilla de la insurrección extracta en los diarios El Universo y El Telégrafo, del 30 de 1944, la relación de los sucesos:

"Luego de rudo combatir cayó cuartel de carabineros. Restos de la unidad se rindieron al Ejército y civiles armados, después de sufrir crecidas bajas en la lucha. (...) (...) La masa popular enfurecida prendió fuego al cuartel. Es imposible fijar con certeza el número de bajas, pero en el anfiteatro anatómico y en la sala de profundis, se encontraban numerosos cadáveres del día de ayer. Intenso júbilo popular por el triunfo de la revuelta, se evidenció en las manifestaciones copiosas que fueron organizadas" (Ibid.: 21).

En la "gesta" del 28 de mayo de 1944 se produjo por primera vez este sui generis pacto del Ejército con el pueblo que se repetiría en coyunturas posteriores. Jirón agrega:

"Son noticias sintetizadas de los diarios El Universo y El Telégrafo, del 30 de mayo de 1944. En fin, para el día 30 de mayo había terminado la lucha en medio de la consternación de los deudos de las víctimas del combate y de la alegría del pueblo de Guayaquil que se había volcado a las calles para celebrar el triunfo" (Ibid.: 24).

Jirón da cuenta en su testimonio que entre el 16 y el 17 de mayo de 1944, "se realizó una última reunión entre los dirigentes de ADE y una comisión de Oficiales". Fue de ella que nació la decisión de "dar el golpe". Éste debía producirse el 1 ó 2 de junio, cuando se hubiera consumado el temido fraude electoral. Y dado que el gobierno se llegó a enterar de este plan conspirativo fue necesario adelantar la fecha del golpe. Los autores del golpe, una vez alcanzado su objetivo, plantearon la "necesidad urgente de organizar la Junta Provisional de Gobierno". Los hechos, sin embargo, tomaron otro giro. Jirón se lamenta:

"Y mientras en Guayaquil, hasta el 30 de mayo, no se pudo organizar el Gobierno Provisional del Ecuador, el 1 de junio (...) el Dr. Velasco Ibarra, por voluntad de don Julio Teodoro Salem, se alzaba con el santo y la limosna a la una de la tarde en la terraza del Palacio de Carondelet. Ya teníamos Jefe Supremo de la nación. (Ibid.: 29).

Hay distintas versiones sobre este hecho. Alejandro Idrovo, por ejemplo, afirma que "al amanecer del 29 de mayo se constituyó el Gobierno Revolucionario" y que estuvo presidido por el "Dr. Francisco Arízaga Luque e integrado por Pedro Antonio Saad, Angel Felicísimo Rojas, Alfonso Larrea Alba y Efraín Camacho Santos". Agrega que en Quito asumió el poder el buró político de ADE: "Julio Teodoro Salem, el comunista Gustavo Becerra, el socialista Manuel Agustín Aguirre, el vanguardista general Luis Larrea Alba, el Dr. Camilo Ponce Enríquez y señor Manuel Suárez Veintimilla" (Idrovo: 1984, 121).

De ahí que la izquierda juzgara que la acción de Julio Teodoro Salem de "entregar el poder a Velasco" sin antes consultar con el conjunto de ADE fue una traición al movimiento civil-militar que acababa de triunfar. Triunfo en el que tuvieron activa participación las "Guardias Cívicas" que se formaron en Guayaquil y Cuenca "para garantizar la victoria de la Revolución" (Vega: 1987, 86). Vega informa que "la Junta Provisional de Gobierno en Guayaquil" (...) se mantendrá «hasta el momento en que el doctor José María Velasco

Ibarra llegue al país, para de acuerdo con él, resolver si asume el mando supremo o bien se convoca a elecciones presidenciales o de una Asamblea Constituyente»" (Ibíd.: 86). ¿Se llegó al fin a conformar dicha junta provisional de gobierno? ¿Qué fuerza tuvo esta junta para negociar con Velasco la transición a un régimen de consenso? En todo caso, en el marco de esa multitudinaria concentración realizada en Quito a la llegada de Velasco, ¿cabía hacer otra cosa distinta de la que hizo Salem? Lo que sí cabe preguntarse es si Velasco, además de tener el apoyo masivo del pueblo manifestado a lo largo y ancho del recorrido triunfal que hiciera a su regreso al Ecuador tras su obligado exilio, contó también con el apoyo unánime del Ejército.

Velasco asumió el mando de la República el 31 de mayo de 1944. En el Considerando del decreto correspondiente, se anotan los dos factores que sustentaron este acto: la posición del ejército ecuatoriano que "(interpretó) el unánime deseo del pueblo" y "el inmenso plebiscito" que "ha exigido que Velasco se (hiciera) cargo de la Primera Magistratura de la Nación". Ante tal situación los partidos que conformaban ADE no tuvieron más que subordinarse a la decisión plebiscitaria de las masas y a la acción de fuerza del ejército que puso fin a un régimen carente de legalidad y de legitimidad. Es comprensible que la izquierda y sectores del ejército que tuvieron gran protagonismo en la insurrección del 28 de mayo se sintieran marginados y reclamaran a Velasco consecuencia con los planteamientos programáticos de ADE. En este punto comenzaron a marcarse las diferencias entre la izquierda y Velasco en torno a la dirección del proceso de "reconstrucción nacional" como se lo denominó al que emergió de la acción de mayo. Velasco había informado a los delegados de ADE, que viajaron a IpiALES con ese propósito, cual era su posición al respecto, postura, por otro lado, que la hiciera pública: "Lo esencial de los gobiernos no son los programas, librescos, gonzúas para atrapar el poder (...); lo esencial son las ideas y tendencias y sinceridad del candidato" (Cf. Vega: 66).

Si estas declaraciones las formuló Velasco antes del derrocamiento de Arroyo y de su posesión como presidente con plenitud de poderes, ¿cabía esperar que cambiara de opinión, revestido como estaba de estas facultades? Así se entiende la reprobación que la izquierda hizo de la acción de Salem:

"Con este acto simbólico, aplaudido entusiastamente por la masa que no se percataba de la burla que se acababa de consumir a ADE, se le declaraba a Velasco Jefe Supremo antes de las elecciones o de la reunión de la Constituyente" (Vega: 96).

Y es que, en realidad, con este acto lo que se selló fue la apropiación de Velasco del 28 de mayo, y el virtual descabezamiento de quienes se consideraron sus gestores prácticos. Además del error de Salem, en la izquierda estuvo latente la idea de que se había cometido otro más grave: la entrega de las armas que el pueblo había recibido del Ejército<sup>2</sup>. Según la versión de Vera, 40 años después del acontecimiento del 28 de mayo de 1944, "sólo las armas en poder del pueblo podrían garantizar el cumplimiento de los fines del movimiento" (Cf. Vera: 1984: 106). La izquierda y los militares insurrectos, coludidos con ella, fueron apartados de la alta dirección del proceso y ello tuvo gran influencia sobre sus comportamientos futuros.

<sup>2</sup> Saad, citado por de la Torre declaró: "No es posible permitir que continúen estas cosas. Es evidente que de ciertas casas se nos dispara y se nos mata y hay que impedir que sigan haciéndonos víctimas: pero estas cosas deben ser denunciadas a la Junta Militar para ir con tropa armada y disciplinada a reducirlos. No deben continuar estas algazaras que a nada conducen y nos perjudican" (de la Torre: 1993: 46).

No obstante, el curso que tomaron los acontecimientos que se les salieron de las manos a ADE, Velasco Ibarra ya investido de su función de presidente con todos los poderes, decidió en el mismo decreto de su posesión "convocar una Asamblea Constituyente (...) elegida con entera libertad por el pueblo ecuatoriano". Puso, además en vigencia la Constitución de 1906 "en cuanto ésta no se oponga a los propósitos de la Revolución".

Hay que detenerse un momento en estas decisiones recogidas en el decreto del 31 de mayo de 1944.

Velasco, pese a ser aclamado y proclamado presidente en un plebiscito multitudinario, decidió auto limitar los poderes que le habían sido confiados. Y se comprometió con la realización de elecciones libres para la integración de la asamblea constituyente. ¿Fue ello producto de sus convicciones democráticas o, en su defecto, una manera de disipar cualquier intento de enrumbar el proceso por otros derroteros? Según análisis posteriores salidos de las filas de la izquierda, con la convocatoria a la asamblea constituyente, Velasco quiso frenar el "ascenso revolucionario" de las masas.

"No hubo dicha transformación porque al asumir Velasco el poder, se aflojó la tensión y beligerancia de los sectores responsables de la dirección política de las clases oprimidas, se condujo hábilmente la explosión de multitudes hacia la Asamblea Constituyente controlada por la burguesía" (Ortiz: 1977, 154).

Sin embargo, Velasco no podía estar seguro de contar con una mayoría en la asamblea convocada por él, como efectivamente así ocurrió. La asamblea constituyente de 1944 no estuvo controlada por la "burguesía" ni tampoco por Velasco. Pero, además, Velasco declaró vigente la Constitución de 1906, con lo cual expresaba su voluntad de encuadrar su acción en un orden jurídico y sujetarse a las normas e instituciones contempladas en dicha carta política. En cuanto a la conformación de su gabinete, si bien en él tuvieron mayor participación figuras prominentes de la derecha, también concedió espacios, aunque reducidos, a personalidades vinculadas con la izquierda. Pero no fue así como la izquierda apreció el hecho:

"Desde el primer momento se pudo advertir que el Partido Conservador, al que había pertenecido anteriormente Velasco, tomó las mejores posiciones dentro del gobierno, mediante el nombramiento como Ministros de algunos de sus elementos más representativos como los doctores Camilo Ponce Enríquez y Mariano Suárez Veintimilla. Se prescindió en absoluto de los elementos que habían hecho la insurrección en Guayaquil, especialmente de Arízaga Luque y sus más íntimos colaboradores de izquierda. El único elemento socialista en el gabinete fue el Ing. Alfonso Calderón (...). Como Ministro de Gobierno se designó al Dr. Aparicio Plaza Sotomayor, un señor que no había tenido mayor participación en los acontecimientos y que ejercía la representación de un supuesto Frente Democrático" (Vera: 104-105).

La izquierda resentía haber sido marginada del gobierno, pese a su contribución a la gestación del 28 de mayo. A su juicio, ello revelaba la orientación que habría de tener el futuro gobierno. El propio Vera afirma: "Velasco no aparecía dispuesto a hacer ninguna revolución sino apenas a restaurar la democracia para salvar el régimen de explotación de castas oligárquicas que se había querido liquidar" (Ibíd.: 105). El entrecruzamiento entre estos dos grandes objetivos -la restauración de la democracia y la realización de una revolución- afloró reiteradamente en los debates de los actores involucrados en el proceso que desembocó en el 28 de mayo. En ocasiones, la democracia fue minimizada o tenida como un disfraz de un régimen oligárquico; en otras, fue exaltada por su valor *per se*. Para los dirigentes marxistas la democracia tenía un valor "instrumental" como se desprende de estas opiniones de Manuel Agustín Aguirre:

"Y luego señalando los cambios democráticos que debían realizarse, terminábamos diciendo: "es la iniciación de una serie de transformaciones que terminarán con la definitiva implantación de la justicia social, del socialismo (...), o sea que nuestra posición teórica era la de trascender la revolución democrático burguesa y transformarla, sin solución de continuidad, en una revolución socialista, aunque nos dábamos cuenta de su dificultad práctica, dada la orientación que predominaba en la conducción política" (Ibíd.: 229).

La izquierda, como es posible advertir, estaba enfrascada en un grave conflicto entre sus postulados doctrinarios y su práctica política. De ahí que Aguirre reconociera que el "debe ser" de su línea programática chocaba con el "ser", en el que la conducción política iba por otro lado. También Alfredo Vera es consciente de esta dificultad cuando señala:

"La izquierda revolucionaria, por inexperiencia, por falta de visión, por ingenuidad imperdonable, por vanidades personales de algunos dirigentes se dejó arrebatar el triunfo, permitió ser desplazada por completo y que las cosas volvieran a quedar como antes y más aún. que la derecha reaccionaria volviera al dominio hegemónico del país" (Ibíd.: 105-106).

Lo que entonces correspondía era tomar nota de ese giro que había dado el proceso y no insistir en una línea "maximalista" que terminaría por aislarlos aún más y debilitarlos. Pero la izquierda, en lugar de captar este error, aún después de 40 años, busca las razones de la derrota en el lugar equivocado:

"Los errores cometidos por la izquierda en el proceso de la revolución del 28 de mayo y que determinaron su fracaso, no fueron únicamente de táctica, sino de estrategia, debidas a la teoría de la revolución por etapas y los frentes populares; en ella la burguesía demostró, una vez más, su carácter contrarrevolucionario y su incapacidad para llevar adelante ninguna tarea revolucionaria democrático burguesa, dados sus ligámenes con los terratenientes y el capital imperialista, lo que demuestra que sólo una revolución proletaria, puede realizar dichas tareas democráticas conjuntamente con la revolución socialista en un proceso ininterrumpido" (Aguirre: 234).

El error, en esta evaluación de Aguirre, nuevamente no estaba en el divorcio entre teoría y práctica, sino en las divergencias al interior de la propia teoría. Divergencias, en este caso, entre el PSE (Partido Socialista) y el PCE (Partido Comunista del Ecuador). Esta dificultad de la izquierda para aterrizar en la realidad y aferrarse a un libreto preestablecido explica muchos de sus errores y la incapacidad que, en este caso, tuvo para situarse en los cambiantes escenarios que se dieron en el proceso iniciado el 28 de mayo de 1944. Y ello, por cierto, no tiene nada que ver con la "teoría de la revolución por etapas" ni con la "teoría de la revolución permanente". Tales debates bizantinos no han hecho sino apartar a la izquierda de la comprensión del cambio histórico que no es lineal y que no puede producirse a partir de concepciones normativas ni determinísticas.

Las dificultades de comprender la democracia y, por tanto, de actuar dentro de ella son simultáneas a su adhesión a la violencia como el medio más eficaz para "el cumplimiento de los fines del movimiento" (Vera). Pero tales dificultades se explican también por lo que afirma Garretón, en el sentido de que América Latina adoleció de una teoría de la democracia "propriadamente latinoamericana". Ello permitió que se confundiera, por ejemplo, régimen político con sistema social y que se evaluara al primero por su capacidad para modificar al segundo:

"La democracia, como la política, no puede resolver el conjunto de problemas de la sociedad; pero en aquel ámbito insustituible de la sociedad que le es específico, la democracia resuelve mejor los problemas que cualquier otro régimen, y por eso es un valor en sí" (Garretón: 2000, 75).



La izquierda -y no solo ella- adoleció también de este déficit teórico y ello agravó su visión "estructuralista" y "mecanicista" de la política y la democracia. La democracia, pues, fue subestimada y su restauración fue valorada como de menor cuantía frente a la revolución. Si ésta era el "fin" no importaban mayormente los "medios" y quizá, de ellos, la "violencia" era, a su criterio, más eficaz que la democracia.

En un punto en el que Velasco complació a la izquierda fue en el de la elección de representantes funcionales, tesis con la que él no estaba de acuerdo. "Alegando que los conservadores elegirían la mayoría de los 64 representantes provinciales, la izquierda convenció a Velasco que permitiera 35 representantes funcionales (...) (Norris: 1993: Tomo II, 15-16). Con posterioridad, Velasco reconoció su error:

"Yo he sido siempre enemigo de la representación funcional. En el proyecto primitivo para la elección de miembros de la Asamblea Constituyente de 1944 que presenté yo al Consejo de Gabinete, no existe la representación funcional. La representación funcional de 1944 fue obra de una terrible presión de los Partidos exacerbados que se creían dueños todos de la Revolución" (Ibid.: 16).

La "apropiación" del 28 de mayo ocupó la mayor atención y esfuerzos de los promotores de este acontecimiento histórico. En este plano se advierte que el acercamiento entre Velasco y la izquierda no fue programático ni ideológico, sino "instrumental", del un lado y del otro. Velasco necesitaba de la colaboración de la izquierda, casi como fuerza de choque, y ésta requería el aval de Velasco, dado su ascendiente en las masas, influencia de la que los partidos de izquierda carecían. Ambos partían, sin embargo, de distintos conceptos tanto de lo que era una revolución, así como de lo que entendían por democracia. Para la izquierda la "revolución" comprendía básicamente las acciones que desembocaron en la toma del poder. Tanto que en el libro *El 28 de Mayo de 1944. Testimonio*, publicado en 1984, todos los colaboradores recuerdan los hechos propios de la insurrección y no hay un solo artículo que aborde el tema posterior; o sea el relativo a la administración del Estado por parte del gobierno ni a la acción que frente a las medidas y políticas gubernamentales había desarrollado la oposición. De ahí que la izquierda resentía ser "recluida" en la asamblea constituyente, pues, su objetivo revolucionario predominó sobre su valoración de la democracia y para alcanzarlo, la fase insurreccional debía continuar y no suspenderse.

Para Velasco, en cambio, la revolución supuso el derrocamiento del régimen liberal, sustentado en el fraude electoral, del cual declaraba a Arroyo del Río su más claro exponente. Velasco levantó un andamiaje institucional con el que garantizó su legitimidad en el concierto internacional y en el orden interno. Nadie podía tildarle de dictador: convocó a elecciones libres, respetó sus resultados, no interfirió en el funcionamiento de la asamblea constituyente. Sin embargo, el curso de los acontecimientos le llevó a deshacer lo que él mismo había creado. No hay, por tanto, desde este punto de vista, concordancia entre el ideario democrático que enarboló y las prácticas que le llevaron a concentrar en sus manos la "delegación" del poder hecha por el pueblo el 28 de mayo.

### **Las sanciones y la izquierda**

Otro punto en el que Velasco y la izquierda coincidieron fue el relativo a las sanciones en contra de Arroyo del Río y de sus colaboradores por sus errores en la defensa de la integridad territorial del país, por los excesos cometidos al amparo de la ley del 26 de septiembre de 1941 y por los actos de corrupción atribuidos al gobierno depuesto. Relata

Norris que "en su decreto número 7 del 3 de junio de 1944 [Velasco] declaró que las investigaciones eran el resultado del clamor unánime del pueblo (...) y estableció una Comisión Investigadora y un Tribunal de Justicia Especial cuyos miembros fueron nombrados por el Poder Ejecutivo". Agrega Norris: "No obstante su aparente rechazo de un «espíritu de venganza», algunas cláusulas parecían no tener otro motivo" (Ibíd.: 12). Norris también da cuenta de la presión que sobre este mismo tema ejerció la izquierda, a través de emprender, a nivel nacional en la organización de los trabajadores: "Esas masas quieren sanción para los que vendieron la Patria; para los que hambreadon al pueblo. Que los traidores no salgan de la cárcel y los explotadores entren a ellas." Este clamor también fue compartido por miembros del ejército (Cf. Ibíd.: 12).

Norris señala, con razón, que con este decreto se iniciaba la "etapa que Arroyo intituló "Bajo el Imperio del Odio". Dice el autor citado:

"Sin esperar las investigaciones y sentencias de la Comisión Investigadora y el Tribunal de Justicia Especial, Velasco mismo comenzó a decretar los castigos. El 8 de junio se suspendieron por cuatro años los derechos de ciudadanía de Arroyo y de los congresistas que le habían concedido los poderes omnímodos. Dos días después, se bloquearon los fondos bancarios de personas relacionadas con el gobierno de Arroyo «hasta establecer las responsabilidades». Y la biblioteca personal de Arroyo, unos 2.129 tomos, se entregó a la Universidad de Loja" (Ibíd.: 13).

Desde la izquierda también se atizó el fuego de las "sanciones". Para Silvia Vega, tales castigos "concentraban, junto con la organización del trabajo, las demandas de las masas populares movilizadas". Eran expresión, según esta autora, de la "hora jacobina" de la revolución (Cf. Ibíd.: 106). Esta "hora jacobina" iba de la mano con la exigencia de la implantación de una "democracia directa". En palabras de la misma autora: "el Comité Provincial de ADE de Pichincha ampliado con los presidentes de los comités populares de Quito, reunidos en Asamblea Popular acuerdan pedir al gobierno que impida la salida de Arroyo al país, que se organice el Tribunal Especial y que se dé acción popular a las denuncias (4 de junio)" (Ibíd.: 107-108).

Velasco en este punto, sin duda, se dejó llevar por su temperamento. Al respecto son esclarecedoras las puntualizaciones de Weber: "(...) el peligro de una democracia de masas para el Estado está ante todo, en la posibilidad de que tengan un fuerte predominio en la política los factores emocionales. Las masas como tal [cualesquiera que sean las capas sociales que la formen en el caso concreto] sólo piensa[n] hasta pasado mañana, pues, como enseña la experiencia, siempre está[n] expuesta[s] a las influencias irracionales y emocionales del momento" (1991: 245-246).

En este punto Velasco actuó como un líder "populista". Según el propio Norris él habría reconocido que las sanciones eran políticamente necesarias para no desilusionar a las masas; y aunque él sería "uno de los primeros en propugnar un retorno a la normalidad" el aliento que dio a las persecuciones en los primeros momentos, pensando que ello le daría réditos a su gobierno, terminó generándole mayores problemas en sus difíciles relaciones con la izquierda.

### **Las "sanciones" y el discurso populista**

Adentrándonos un poco más en esta relación que Velasco estableció con las masas, a través de lo que Norris llama "el desahogo" de éstas, bien podría formularse una hipótesis: ¿en qué medida la construcción de Arroyo del Río como el principal y acaso único

responsable de la derrota ecuatoriana frente al Perú y la consiguiente pérdida de la mitad del territorio nacional, no actuó como catalizador de la desazón de las masas, para quienes era indispensable encontrar un "chivo expiatorio" que les permitiera superar su desmoralización y, a la vez, encontrar a alguien que les pudiera nuevamente infundir fe en su destino? Independientemente de si esto fue lo que se propuso o no, Velasco emergió como el líder redentor que vino a castigar a los "hijos réprobos" que mutilaron el territorio nacional. En este plano sí se podría sostener que Velasco supo sintonizar su discurso con el estado de ánimo de las masas y construir alrededor de la "reivindicación territorial" una profunda identificación con su pueblo. Ello, tal vez explique el fervor con el que la masa acudió a recibirlo a su regreso al Ecuador y a aclamarlo como su "apóstol". De ahí que "las sanciones" a los "vende patrias" devinieron en una "razón de Estado". Lo sorprendente es que, para ello, la izquierda le haya secundado y se haya convertido en su "brazo ejecutor", desde luego que a partir de otras consideraciones y motivaciones, ya señaladas con anterioridad.

No parecería ser muy descabellada esta hipótesis, si nos atenemos a la distinción que hace Paul Ricoeur (Cf. 2003: 236) entre "hecho" y "acontecimiento". Lo primero, explica, es la cosa dicha sobre algo; lo segundo, es aquello acerca de lo cual se dice. Velasco dijo lo que muchos decían y acaso querían oír. Pero el acontecimiento -la invasión del Perú al Ecuador y la pérdida de gran parte del territorio- es aquello sobre lo que se dijo. Si quien lo dijo, además, fue Velasco, ese líder carismático que demostró tener fuerte ascendiente en el corazón del pueblo, no era nada difícil que lo dicho por él deviniera en "hecho".

Carlos de la Torre analiza en su libro, precisamente, la "seducción velasquista", entendida como un proceso de "seducción mutua".

"Todos estos factores -la derrota de la guerra con el Perú; el fraude electoral que, a juicio de muchos se avecinaba; la arbitrariedad de los carabineros; y, la caótica política económica del gobierno- se expresaban en sentimientos mesiánicos e inmedatistas en torno a la necesidad de salvar al país" (1993: 38).

Velasco supo sacar provecho de cada uno de estos factores, a través de "un proceso discursivo" que le permitió señalar a Arroyo y a su gobierno como la "fuente de todos los males" y convertirse en la "figura que habría de solucionar todos los problemas del país" (Ibíd.: 54). El discurso de Velasco era un discurso incluyente, de un lado, y excluyente de otro. No solo abogaba por la incorporación de las masas a la arena política, a través del sufragio libre, sino de quienes fueron marginados por los gobiernos liberales, como los conservadores. También la izquierda iba a tener cabida en la reorganización política del país. Sin embargo, excluía a los liberales, o mejor a los "notables" dentro del Partido Liberal, responsables del "fraude electoral".

De la Torre destaca cuatro características del estilo discursivo de Velasco: 1) "la dramatización de sus llegadas del exilio"; 2) "su estilo electoral"; 3) "sus estrategias discursivas", y 4) "el contenido de sus discursos". Su autoconstrucción como el "Gran Ausente" y sus dramáticos regresos al país, en circunstancias críticas, como la de 1944, apelaban y, a la vez, suscitaban "sentimientos religiosos". Él inauguró un nuevo estilo de campaña electoral, con desplazamientos a todos los rincones de la patria y por transformar a los electores en "personas", en seres "importantes". Él supo explotar el resentimiento de amplios sectores de la población que se sintieron marginados por las "argollas" liberales. Su estrategia discursiva básica fue la de polarizar el campo del enfrentamiento político como un campo escindido entre el "pueblo" y la "oligarquía". El fundamento de esta

escisión del campo de fuerzas (Thompson) se aprecia en la síntesis que de la Torre hace de la coyuntura del 44:

"La coyuntura política de 1944 fue experimentada por sus protagonistas como una lucha por la democracia. Este énfasis en la democracia no sólo reflejó la batalla que a nivel internacional se libraba contra el fascismo sino que fue una lucha por resolver los problemas fundamentales del país. A juicio de los liberales, la demagogia, la falta de principios ideológicos, el caudillismo y la inestabilidad de carácter de Velasco Ibarra constituían un peligro para la estabilidad política del país en una coyuntura mundial caracterizada por la competencia entre partidos políticos ideológicos. En criterio de la oposición, el obstáculo principal para democratizar el país era la práctica liberal del fraude electoral. Velasco Ibarra aparecía como la persona capaz de aglutinar a la oposición en su lucha contra el régimen liberal" (Ibíd.: 119).

De la cita se desprende la existencia de una gran división en el "marco discursivo" (de la Torre) de la sociedad. Con la revolución liberal emergió un pensamiento "racionalista", desde el cual se vislumbraba una oposición entre "civilización y barbarie". Este pensamiento tuvo un alto componente euro centrista que limitó la comprensión de la realidad ecuatoriana en su especificidad. De otro lado, hubo una reacción ideológica "relativista" que enfatizó en las características singulares y propias de nuestra realidad y abogó por una interpretación más acorde con las condiciones de ésta. El velasquismo se inscribe en una posición modernizante pero no encuadrada en los cánones del positivismo occidental. Su rechazo a los encasillamientos ideológicos, preconizados tanto por el liberalismo como por las corrientes marxistas, dan cuenta de tal posición.

Acaso esto explique lo que de la Torre destaca en el punto relativo a los "contenidos de sus discursos". Hay en ellos componentes distintos y hasta, en ocasiones, contradictorios. Por ejemplo, Velasco mantenía convicciones liberales, pero en ciertos aspectos era más conservador, adhería a los principios de la democracia representativa, pero no descartaba rebasar ese marco institucional, a través de una "intuitiva" interpretación de la voluntad popular (Cf. Ibíd.: 198-205). Por ello sus opositores han hablado del "caos ideológico" de Velasco. Agustín Cueva cita las siguientes expresiones de Velasco que son ilustrativas de ese "caos". "He aquí señores, lo que es el velasquismo: una doctrina liberal, una doctrina cristiana, una doctrina del socialismo" (Cueva: 1973, 103). Pero Cueva ensaya una interpretación de este fenómeno de "amalgama ideológica" y del éxito que llegó a tener en las agitadas circunstancias históricas en las que se produjo:

"Para comprender cómo pudo ocurrir este fenómeno es necesario partir de una constatación fundamental, la de que América Latina, y en este caso particular Ecuador, es una sociedad dependiente, cuya superestructura ideológica se caracteriza, de una parte por su origen «exótico» (en el sentido de que no ha nacido en la formación histórico-social latinoamericana), y, de otra parte, por la tensión permanente que supone la necesidad de adaptación de esos elementos ideológicos a la realidad particular de América Latina." (Ibíd.: 103).

Podría señalarse que en Velasco coexistían una vocación discursiva mesiánica y un fuerte sentido de la realidad. Es lo que sugiere de la Torre cuando diferencia entre el "velasquismo como régimen en el poder" y el "velasquismo como movimiento político y social en busca del poder". El 28 de mayo debe ser analizado en esta doble perspectiva, pues hay una interacción compleja entre estos dos ángulos de análisis.

Más allá de las diferencias ideológicas que, de hecho, existían entre Velasco y la izquierda, también hay que tomar en cuenta las realidades gubernativas del momento. Contrastan la experiencia de Velasco como gobernante (1934-35) con la inexperiencia de la izquierda en materia gubernamental. La realidad "rebelde" de las circunstancias económicas, sociales y políticas frente a las utopías, no era ignorada por Velasco; mientras que para la izquierda

se trataba de simples "obstáculos" que podían ser superados con "voluntad política". En este plano había un conflicto de *tempos*: el tiempo del gobernante es uno, el de la utopía revolucionaria es otro. Ello también se trasladó al campo de las relaciones entre el gobierno y la asamblea constituyente. Para Velasco la celeridad era inaplazable. Para la asamblea el 28 de mayo podía ser eterno.

En este campo se dio una confrontación de estilos. El estilo "frenético" de Velasco en términos administrativos versus el estilo parsimonioso, casi académico, de los asambleístas. Y ello, por cierto, tuvo efectos distintos en las masas. La adhesión popular fue mayor para Velasco, no solo en razón de la relación carismática existente, sino por los esfuerzos que Velasco desplegó para remediar problemas que angustiaban a la colectividad, como el de las subsistencias. Si bien, como lo señala de la Torre, Velasco no pudo derrotar la inflación, sin embargo, hizo esfuerzos por enfrentarla. Para la izquierda, en cambio, hubo un cierto menosprecio por el tema administrativo, como si la solución de los problemas pudiera darse "por añadidura". Como si la eficacia de la acción gubernativa fuera menos importante que la dirección ideológica del proceso.

### **La relación de Velasco con el movimiento obrero organizado**

Otro punto de acuerdo entre Velasco y la izquierda fue el relativo a la organización de una central nacional de trabajadores. Esto tenía un antecedente. El gobierno de Arroyo del Río "impidió la realización del Congreso de la Unidad que se había convocado para constituir la Confederación de Trabajadores del Ecuador (CTE)". Esta era, según relata Silvia Vega, una vieja aspiración de la izquierda y de los trabajadores. Y la autorización para que Alfonso Calderón ocupara la cartera de Previsión Social estuvo condicionada al apoyo de Velasco a la organización de esa Confederación. Velasco dio mucha importancia a esta demanda de la izquierda y de los trabajadores. Sin embargo, su apoyo no estaba exento de peticiones. Reconocía que la "organización de una Confederación de Trabajadores Ecuatorianos" era un bien y que tal organización existe en "todas partes donde el trabajador pesa en la política". La izquierda en ese sentido contribuyó a la incorporación del trabajador a la política, tanto como lo hizo Velasco con las masas, a través del sufragio libre. Pero así como Velasco saludaba esta iniciativa, recomendaba a los trabajadores actuar con autonomía y creatividad:

"Ahora lo que ustedes deberían hacer es procurar que esta Confederación de Trabajadores sea tan original como original fue el movimiento que ahora tenemos en el Ecuador. Sin imitar a nadie (...). Así la Confederación de Trabajadores debe tener originalidad, estudiando las necesidades nacionales objetivamente, viendo lo que físicamente se puede hacer y haciéndolo; y ver lo que físicamente no se puede hacer y no hacerlo." (Araujo Hidalgo: 1946, 131).

Para la izquierda, por el contrario, la organización de los trabajadores era parte de la lucha de clases. Eso se desprende del siguiente juicio de Silvia Vega:

... "más allá de estas reflexiones, nos interesa resaltar ahora cómo se manifestaba la dualidad de poderes en este terreno. No sólo para el proletariado ecuatoriano significaba la constitución de su organización sindical nacional, un objetivo gigante, sino también para la enana burguesía ecuatoriana, para quien además era altamente peligroso. Durante el mes de junio, los batallones de ambas clases se movilizaron activamente, el uno en pro de la reunión del Congreso de Unidad que dejaría constituida la Confederación de Trabajadores Ecuatorianos (CTE), y el otro en pro de la reunión de obreros católicos (CEDOC), que se lo hacía para contrapesar al primero" (Ibíd.: 105).

Los términos utilizados en la cita -proletariado y burguesía- deben, por cierto, ser matizados<sup>3</sup>.

Pero además de no ser posible homologar la realidad de América Latina con la de otros países del mundo desarrollado, también llama la atención el tono confrontacional que se emplea al referirse a las dos clases, cuyos "batallones" se movilizaron activamente para preparar las reuniones de constitución de sus respectivas organizaciones. Si la revolución del 28 de mayo fue la revolución en la que se dieron la mano el fraile con el comunista, ¿cabía que en el terreno gremial laboral se planteara un "estado de guerra" entre una organización católica y otra de signo marxista al inicio del gobierno nacido de esa confluencia de tendencias? Desde luego que el tono confrontacional no provenía solo de la izquierda. También desde la derecha se lanzaban infundios como los de Pedro Velasco Ibarra, quien en una hoja volante planteaba la "necesidad de diferenciar entre las aspiraciones racionales y justas de la clase obrera y el odio, venganza y deseo de asesinar de los "verdaderos comunistas" (Cf. de la Torre: 211).

Velasco, desde una posición arbitral, apoyaba a unos y a otros, aunque era obvio que la Confederación de Obreros Católicos tenía fuertes vínculos con el gobierno. "Y en este sentido es un clamor popular la Confederación de Trabajadores. Esta tendría que fomentar el trabajo, fomentar los capitales, pero al mismo tiempo no asustar al trabajo ni a los capitales" (Ibíd.: 132). Y, como no podía ser de otra manera, él asistió a los dos congresos de trabajadores: al de los católicos y al auspiciado por la izquierda. En el primero, ratificó que su gobierno no era de izquierda ni de derecha, sino un gobierno nacional y abogó porque "terminen las persecuciones por causas religiosas y partidaristas". "Tened vuestra mente en cualquier doctrina, pero sed leales a aquella máxima que dice: «Amaos los unos a los otros»" (Ibíd.: 139-140). En el segundo, Velasco se extendió mucho más, pues sabía que sus interlocutores no eran incondicionales adherentes a su gobierno, tanto más cuanto que sus dirigentes estaban vinculados o influidos por los partidos de izquierda. Él, pues, pretendía contrarrestar dicha influencia, no en los términos confrontacionales de su hermano Pedro, pero sí de manera razonada y acaso persuasiva:

"No abandonéis vuestra libertad. (...) No temáis la libertad de otros. (...) Sabed autolimitaros. (...) El obrero en este siglo se ha dado cuenta de ser el actor de la cultura, de ser el que pone las bases de la civilización y allí sí en actitud rebelde y tranquila está reclamando para él una parte de los bienes de la civilización y de la cultura, esto es todo. (...) Sois pues obreros ecuatorianos y, por consiguiente, habéis de estudiar a fondo las necesidades reales, las necesidades objetivas del Ecuador. (...) Vosotros sois ecuatorianos con psicología de ecuatorianos, con temperamento de ecuatorianos, con virtudes y defectos de ecuatorianos. No sois rusos ni bolcheviques" (Araujo Hidalgo: 142).

---

<sup>3</sup> Claudio Véliz sostiene que "Latinoamérica se ha industrializado rápidamente, pero ello no ha sido el resultado de la acción de una burguesía industrial; tampoco produjo un proletariado industrial". Horowitz basándose en Véliz, agrega que "la transformación del campesinado en una clase proletaria industrial no ha ocurrido en una apreciable medida. La urbanización tiene lugar a un ritmo mayor que la industrialización en muchos de los más avanzados países del hemisferio, este flujo aluvional de gente es absorbido por el sector terciario de la economía, el que pese a estar bien organizado y activo políticamente, permanece marginal económicamente. Latinoamérica se «moderniza» sin industrializarse." (1970: 11).

También Juan Maiguashca y Liisa North coinciden en esta caracterización: "De allí que las categorías de clase derivadas de un estadio de desarrollo capitalista avanzado difícilmente pueden ser utilizadas para clarificar el funcionamiento de este sistema social. Así, coincidimos con Cueva en que había una «casi inexistencia de proletariado urbano» y, añadiríamos que lo mismo ocurría en el contexto rural, aun de la costa. Así el artesano, el pequeño comerciante y el campesino (precarista, huasipunguero, etc.) fueron los actores sociales típicos de todas las regiones" (1991: 104).

Se aprecia cómo Velasco quiso construir un discurso conciliador. Su propósito era mediar entre las posiciones polarizadas de la derecha y de la izquierda expresadas en las dos organizaciones de trabajadores; pero también quería tender puentes entre los dueños del capital y los trabajadores. Los obreros ecuatorianos no son "rusos" ni "bolcheviques", entonces no hay por qué temerles. Solo quieren tener la parte que les corresponde de los "bienes de la civilización y la cultura" que ellos han contribuido a generar.

### La "patria chica"

Velasco también apoyó la iniciativa de la izquierda de crear la "Casa de la Cultura Ecuatoriana". El primer ministro de Educación de Velasco, Alfredo Vera, relata cómo se gestó esta idea:

"Al día siguiente de mi designación me visitó el Dr. Benjamín Carrión y me entregó un anteproyecto que él había elaborado en unión de varios amigos. Tomé el documento con todo interés y en un trabajo intensísimo, con la colaboración de varios de mis eficaces asesores, elaboré el proyecto definitivo, dándole a la institución un carácter más amplio y democrático. Me apresuré a entregar el proyecto al Presidente y tuve que luchar muy duramente para conseguir su aceptación, inclusive empleando por primera vez, muy delicadamente, la amenaza de entregarle mi renuncia" (Vera: 108).

Este, pues, fue el origen del proyecto de "volver a tener patria". Un origen relativamente modesto para un proyecto descomunal:

"Ya tenemos, ecuatorianos, la patria achicada. Achicada en todas las dimensiones; el territorio, el prestigio, la moral, la voluntad de ser. La voluntad de renacer.  
"Ya tenemos por delante, hombres del Ecuador, el imperativo formidable, con esto que nos han dejado del territorio, del prestigio, del decoro, hacer una patria, construir una patria" (Benjamín Carrión, citado en Carvajal: 2006, 193).

Carvajal interpreta la creación de la Casa de la Cultura como la respuesta a la necesidad de "dotar al Ecuador de una unidad moral, ideológica, cultural, que pudiese consolidar los esfuerzos políticos destinados a salvar la unidad nacional" (Ibíd.: 206). Dado que la patria había quedado reducida a la mitad de su territorio, había que sustentarla en la "gran cultura". Esta obra, según consigna Carvajal, había sido apoyada por los intelectuales de distintas posiciones políticas, "como lo indica el hecho de que su primer presidente haya sido Benjamín Carrión y su primer vicepresidente el jesuita Aurelio Espinoza Pólit, y que hayan participado en ella los intelectuales de todos los bandos, desde la derecha conservadora hasta los escritores y los artistas comunistas y socialistas" (Ibíd.: 206).

Se trataba, como se ve, de forjar una utopía sobre bases absolutamente deleznable. El propio Carvajal muestra las inconsistencias de semejante proyecto.

"Pese a la reducción territorial, a mediados del siglo pasado el Estado nacional ecuatoriano seguía conformado por regiones no integradas a las dinámicas políticas y económicas, centralizadas en Quito y Guayaquil. La ecuatoriana era una sociedad de estamentos determinados no sólo por las funciones relacionadas con los procesos económicos y políticos, sino por la persistencia de castas de origen colonial basadas en diferencias étnicas: blancos, (criollos), indios, mestizos, negros. Las élites criollas sufrían, a su vez, un fuerte complejo de inferioridad frente a Europa, los Estados Unidos e incluso algunas naciones latinoamericanas como México, Argentina, Chile; esa es la minoría de edad a que se refiere Carrión" (Ibíd.: 207).

¿Cabía salir de esa "minoría de edad" con la creación de un "aparato estatal que pudiese concentrar los esfuerzos intelectuales de la nación"? ¿No era nuevamente soñar sin que las

élites intelectuales ni políticas tuvieran la menor idea de cómo llevar a cabo semejante utopía? ¿No era demasiado simple el mecanismo establecido para emprender en una obra tan gigantesca? Este episodio revela no solo la "ingenuidad" de la izquierda sino de toda la intelectualidad inmersa en él. Se volvió a crear un mito, como tantos que se han forjado en el Ecuador.

Así creímos conjurar la tragedia del 41-42 mediante una hermosa utopía: construir o reconstruir la "pequeña patria" dotándola de una "gran cultura". Y como primer paso en esa dirección se creó la Casa de la Cultura Ecuatoriana.

## **2. La relación de la asamblea constituyente con el gobierno de Velasco Ibarra**

La izquierda, de la barricada, pasó a constituirse en un actor institucional, con responsabilidades estatales. Y dadas sus convicciones doctrinarias, esto atentaba contra su creencia de que el Estado era un estado de clase y de que el parlamento no era el principal bastión de ese estado. La izquierda se veía arrastrada al escenario del "juego democrático burgués" en el que supuestamente llevaba las de perder.

Hay algunos hechos que deben ser considerados para entender el escenario en el que desarrolló sus actividades la asamblea constituyente: la disolución de ADE, la victoria electoral de la izquierda, la reorganización del gabinete, las presiones ejercidas por el bloque de la izquierda sobre Velasco en el marco de una pugna de poderes que se inició desde la llegada de Velasco al Ecuador y su posesión como presidente de la República. Estos hechos deben ser analizados desde una doble perspectiva: desde sus implicaciones conceptuales relativas a la democracia y la representación; y desde la capacidad de los actores involucrados para interactuar democráticamente. Más adelante me ocuparé de lo primero. En este capítulo quiero concentrarme en lo segundo.

En elecciones libres y honestas, el pueblo votó por los candidatos de la izquierda, pese a la disolución de ADE y a la campaña anticomunista que desataron los partidos de la derecha. Constituía, entonces, para la izquierda un gran desafío el asumir la dirección de la asamblea constituyente. Casi estaba en sus manos el impulsar un nuevo ordenamiento jurídico que sentara las bases de la nueva democracia que se quería instaurar.

La correlación de fuerzas dentro de la asamblea le dio a la izquierda una capacidad de presión que se tradujo en la captación de dos ministerios más dentro del gabinete. Además de Alfonso Calderón Moreno, ministro de Previsión Social, Velasco nombró a Carlos Guevara Moreno (para entonces cercano a la izquierda) ministro de Gobierno, y a Alfredo Vera, ministro de Educación. Era previsible que la izquierda a través de su mayoría en la asamblea y de su presencia en el gabinete ejerciera presión sobre la orientación de la gestión del gobierno. Entre agosto y diciembre de 1944 se desarrolló una tensa relación entre el gobierno y la asamblea. Velasco intentó establecer canales de comunicación con la asamblea a través de los mensajes que como presidente presentó en su seno. En ellos expuso tesis constitucionales para que fueran tomadas en cuenta por los asambleístas. Estos, por su parte, repartieron su atención hacia los temas constitucionales y hacia problemas económicos y sociales que, a su criterio, demandaban urgente atención. En la práctica no estaban claramente delimitadas las funciones del ejecutivo y de la asamblea. Ésta, si bien estuvo investida de todos los poderes, devolvió el poder ejecutivo al presidente Velasco, y en esa medida a la asamblea ya no le correspondía tomar parte en las



áreas de acción del ejecutivo. Sin embargo, no siempre ocurrió esto, y ello fue fuente de tensiones y fricciones entre ambos poderes del Estado.

Velasco definió desde un comienzo cuáles debían ser las tareas de la asamblea constituyente.

"Creo que en la Asamblea Constituyente los problemas a tratarse deben ser concretos y objetivos de la restauración jurídica nacional: garantías cívicas y sociales; forma de hacer la separación de poderes, de suerte que no choquen y ninguno monopolice la totalidad del poder; atender a la celeridad y eficiencia de la democracia, ver si las Cámaras de Diputados y de Senadores deben tener los mismos poderes; hacer más rápida la discusión parlamentaria; crear una Comisión Legislativa que ponga orden e interprete los Decretos y Leyes que se han expedido en las pasadas dictaduras. Un sentido de captación de las ulteriores reformas y avances de la civilización" (Araujo Hidalgo: 93-94).

Tal visión contrastaba con la de los dirigentes y representantes de la izquierda ante la asamblea constituyente. Para Manuel Agustín Aguirre, por ejemplo, lo planteado por Velasco refrendaba la "institucionalización de la revolución" con la que se pretendía "desviar la atención de las masas hacia el juego electoral, minando su unidad, al dividirla en campos opuestos, debilitando así la fuerza que la había constituido, no en un objeto, sino en un sujeto del proceso revolucionario y la revolución" (Aguirre: 228).

La izquierda, por tanto, no obstante haber ganado la mayoría en la asamblea constituyente perseguía otros objetivos, distintos y contrapuestos a los señalados por Velasco. Una primera disputa entre Velasco y la asamblea giró, por tanto, en torno a la función y tareas de la asamblea constituyente. Y, desde luego, como derivación de esa diferencia, se presentó otra. ¿En qué términos se daría la relación entre la asamblea y el Ejecutivo? Velasco, igualmente, precisó tales términos:

"Dejemos que el Poder Ejecutivo, sujeto, desde luego, a la responsabilidad de sus actos, actúe libremente durante un tiempo prudencial, sin que lo cohiban las amenazas, las interferencias importunas, las comisiones técnicas con dictámenes imperativos o con intervenciones destinadas a producir choques y protestas. Tengamos el sentido de las realidades." (Araujo Hidalgo: 286).

Velasco, pues, demandaba el respeto a la división de funciones y poderes. Ello suponía que cada poder se ocupara de lo que le correspondiere. La transgresión de esos límites, por parte de la asamblea constituyente, provocó roces que erosionaron la unidad de acción de ambos poderes. Por su parte, el ejecutivo expresó, a través de su presidente, su pesar por no haber sido tomado en cuenta en las labores del legislativo: "Lamento que en el actual período constituyente, el Ejecutivo no haya podido participar en la función legislativa." (Ibíd.: 287).

Da la impresión, por otro lado, de que Velasco era consciente del "campo de fuerzas" en el que le correspondía actuar. Y se proponía desempeñar en él un papel arbitral:

"Dos grandes fuerzas veo en el horizonte del País. Un formidable impulso hacia adelante, hacia lo más justo, hacia lo más bueno, lo más regenerador. De otro lado, una fuerza poderosa de conservación, guardiana de las tradiciones y factor poderoso de la producción. Entre los dos elementos nacionales existe todo género de matices y veleidades, de afanes y de aspiraciones. La fuerza casi nada podrá para orientar las dos formidables energías descritas. Sólo la habilidad para establecer entre ellas la debida ponderación psicológica y política podrá salvarnos. El momento es decisivo" (Ibíd.: 168).

El 28 de mayo como aspiración revolucionaria pretendía ser un parte aguas entre la dominación oligárquica y un régimen democrático en el que estuvieran representadas estas dos grandes fuerzas a las que se refería Velasco. No cabía que la una pretendiera imponerse sobre la otra, ni viceversa. En esto consistía el desafío. Y la asamblea constituyente debía ser el espacio en el que se construyera ese nuevo régimen. Su adhesión al sufragio popular libre tenía como fundamento esta invocación a la democracia. Era en el marco de ella que estas dos grandes fuerzas y las demás debían ventilar sus diferencias y desacuerdos, a sabiendas de que la victoria de cualquiera de ellas no sería sino temporal.

"El sufragio popular libre es el intérprete moderno desde la política de la evolución social. El partido que hoy triunfa cae infaliblemente después de poco por obra de la evolución social (...). ¿Qué será lo necesario en el Ecuador actual? Lo dirá el próximo sufragio popular. Por mi parte hago votos porque tenga consagración jurídica la síntesis nacional que hemos vivido desde el 28 de Mayo. Necesitamos una ponderación, un equilibrio entre el avance y la experiencia. La intuición del pueblo ecuatoriano nos salvará en todo caso." (Ibid.: 178).

Son reiteradas las invocaciones de Velasco a ese régimen de síntesis. Y éste no solo debía expresarse en la asamblea sino en el propio gobierno, siempre que en ambos prevaleciera la voluntad de admitir las diferencias y de garantizar los derechos de cada partido a postular sus principios y sus reivindicaciones. Respecto de la viabilidad de un "gobierno de concentración nacional" Velasco puso bien en claro sobre qué bases podría funcionar:

"Esto no significa que cada Ministro pueda recibir la orden gubernativa de su respectivo partido político. Sería eso una traición a la unidad nacional, a la exigencia unitaria de la necesidad objetiva nacional. Los Ministros son secretarios de Estado y tienen que ser leales con los puntos de vista del Gobierno que se debe a todos y que está por encima de los posibles caprichos o intereses de los partidos. Obedecer las normas de un partido sería descomponer el Gobierno en distintos departamentos, cada uno con su propio gobierno plural. Sería engendrar el caos y el desconcierto" (Ibid.: 293).

La realidad, sin embargo, en este campo no era del todo diáfana. Las intrigas de palacio eran constantes y los ministros de la izquierda fueron objeto de zancadillas que los indispuso frente al presidente. De esto da fe Alfredo Vera, quien fuera ministro de Educación de Velasco (Cf. Vera: 107-110).

Las relaciones entre el gobierno y la asamblea estaban teñidas de suspicacias recíprocas. La izquierda se sentía acorralada en la asamblea. Velasco, por su parte, recelaba las interferencias reales o potenciales de sus transitorios y "resentidos" aliados. Se trataba de un juego desigual en el que Velasco aparecía como un gobernante respetuoso de las reglas del juego democrático, aunque, por otro lado, no vaciló en socavar las bases de legitimidad de la asamblea constituyente. Le molestaba que ésta no le fuera dócil. Tanto que sus duras invectivas contra la asamblea no solo estaban dirigidas contra la izquierda actuante en ella, sino contra las demás fuerzas que se suponía le eran afines. La asamblea, para Velasco, era un espacio controlado por la oposición y, hasta cierto punto, un estorbo para la gestión de su gobierno. Aquí había una contradicción entre sus principios democráticos y sus responsabilidades administrativas. Éstas exigían un margen de libertad que Velasco sentía disminuido por obra de la asamblea constituyente.

Mientras en la asamblea constituyente, pese a las diferencias ideológicas y conceptuales, fue posible llegar a determinados consensos, los desacuerdos y desentendimientos entre los poderes del Estado, así como entre éstos y la sociedad en su conjunto, prevalecieron sobre aquellos. Fuera de la asamblea no se aplicó el método democrático deliberativo, con lo cual el país perdió una oportunidad para diseñar un modelo de democracia sustentado en

principios pluralistas. "Con frecuencia los Diputados obraban como depositarios del rumbo crítico de nuestra Historia nacional, y actuaban como altavoces de plataformas prefabricadas" (Carlos Guevara Moreno, citado en Araujo Hidalgo: 559).

La asamblea -sobre todo su flanco izquierdo- no solo formuló una Constitución para el mañana o el pasado mañana, sino para incidir sobre un escenario en el que había quedado notablemente disminuida.

Tanto Velasco como la asamblea, finalmente, privilegiaron la pugna de poderes, antes que la posibilidad de construir un régimen democrático que conciliara la representación y la participación, con una mayor equidad social. Sin embargo, no cabe omitir ciertos matices: la asamblea mostró mayor apertura al diálogo y mayor consistencia con el proyecto de transformación en el que ambos poderes estaban inmersos. Velasco, tras el acaparamiento de la representación del mandato, privilegió su proyecto personal de poder, antes que su compromiso con dicho mandato.

### **Las demandas de la realidad**

Y claro, las tareas de un gobierno eran unas y las de la asamblea eran otras. De la revolución, como momento insurreccional, había que pasar a su concreción en la acción de gobierno. Ello suponía tomar en cuenta una realidad "rebelde" a las aspiraciones y programas, aún en el caso de que fuesen compartidos por los dos poderes del Estado. Parte de esa realidad era la economía. La relación entre política y economía es compleja, y en aquella coyuntura, no lo era menos. Por ejemplo, las sanciones exigidas por el pueblo y la izquierda tenían un impacto negativo en la economía. En opinión de Norris:

"Velasco esperaba un pronto retorno a la paz y tranquilidad, sabiendo que la prolongación del ambiente de represalias y venganzas tendría un adverso impacto económico. Sin embargo, la asamblea siguió meciendo las cenizas del régimen caído; a mediados de diciembre, aprobó otro decreto más contra Arroyo" (Norris: 18).

Y como éste había otros problemas que tenían respuestas diferentes y hasta opuestas entre los dos poderes. Norris los menciona: la crisis financiera del Estado para cuyo enfrentamiento era necesario guardar prudencia en materia de política internacional. También los conflictos sociales relativos a la propiedad, los salarios, el desempleo, la producción.

Los partidos de izquierda, por su parte, tenían al respecto muy distintos puntos de vista. Según Manuel Agustín Aguirre, por ejemplo, la asamblea constituyente les había apartado de las tareas revolucionarias y les había obligado a los dirigentes de la izquierda a encerrarse en una especie de "cárcel colectiva":

"Encerrados en la asamblea constituyente, ésta nos parecía una cárcel colectiva que limitaba y canalizaba nuestra acción hacia tareas que en vez de impulsar [la revolución], la empantanaban, tanto más que en mi carácter de Representante Funcional de los Trabajadores, fui elegido Primer Vicepresidente de la Asamblea, lo que inclusive, por ciertas circunstancias, me obligara a ocupar la Presidencia y asumir desagradables tareas burocráticas" (Aguirre: 230).

O sea: mientras la izquierda perseveraba en un discurso revolucionario, Velasco -creyera o no en él- priorizaba la "vuelta a la normalidad" para en ese plano acometer la obra que le correspondía como presidente. La izquierda sentía que la revolución se le iba de las manos.

Velasco, por su parte, temía que en nombre de la revolución, sus otrora útiles abanderados de la insubordinación de mayo, devinieran en alteradores de la paz y del orden.

Respecto de las sanciones, Aguirre en esta reflexión retrospectiva sobre el 28 de mayo, sostiene que Velasco las usó para "distraer la atención de las masas sobre sus problemas fundamentales", y endosar a la asamblea su aplicación, para luego echarle la culpa por los abusos y excesos, aunque afirma que la demanda de tales sanciones por las masas populares, "constituía un desafío a la «sagrada» propiedad privada de sus explotadores".

Esta disparidad de puntos de vista se trasladaría al terreno concreto de la acción gubernativa: "En el año 34 no se me planteó el problema de la economía social. En el 44 el asunto capital es el de las subsistencias" (Araujo Hidalgo: 401).

La situación económica del país presentaba síntomas recesivos. Los estragos de la Segunda Guerra Mundial, la limitación o inexistencia de recursos para la inversión pública eran preocupaciones que le obligaban a Velasco a adoptar comportamientos más mesurados que los que observaban los representantes de las filas de la izquierda. Norris consigna:

"Mientras la Asamblea se dedicaba a hacer política, Velasco buscaba los fondos para llevar a cabo la labor gubernativa. El pueblo se regocijaba todavía por la caída de Arroyo, pero sus esperanzas se habían despertado. El nuevo gobierno tenía que demostrar algún progreso efectivo en bien de las masas" (Norris: 18).

La experiencia de su primera administración le había enseñado que un gobernante no puede dejarse llevar por las declaraciones líricas y que la población espera resultados tangibles. De ahí que Velasco se trazó un plan económico de acción para hacer frente a los más urgentes problemas con los que se topó su administración.

"Es preciso, pues, despertar las riquezas agrícolas ecuatorianas mediante la carretera, el regadío, el banco de fomento, las cooperativas agrícolas (...). Necesitamos un plan agrario de amplias perspectivas. Necesitamos un plan de exportación e importación inteligente" (Araujo Hidalgo: 153).

Velasco sabía que tan importante como lidiar con la política era saber lidiar con la economía: "El manejo de la economía de un pueblo supone muy especiales cualidades: ciencia y sutileza, moralidad y dinamismo patriótico, facultad de coordinación y capacidad inventiva" (Ibíd.: 224). Por ello se apresuró a crear, tan pronto comenzó su gobierno, el ministerio de Economía Nacional que debía cubrir los campos relativos a la agricultura, la industria, el comercio, las minas y el sistema de crédito. "El Ministerio de Economía ha formulado el plan de acción económico que el País reclama y que será el cimiento sólido de la reconstrucción nacional" (Ibíd.: 227).

Velasco se proponía impulsar una mayor integración de la sierra con la costa:

"Hemos de prepararnos para los días de la posguerra, reforzando nuestra economía interna, si no queremos presenciar el mortal colapso nacional. Tenemos que ir en el menor tiempo posible al enlace de la Sierra con la Costa. Tenemos que concentrar nuestra actividad en la región más rica y tratar de mejorar las actividades agrícolas en nuestra Sierra cuya zona cultivable está casi agotada (...) La Sierra tiene que fomentar la ganadería, resolviendo así uno de los problemas más graves del País -la escasez de carne y de leche- y procurar un descanso en los terrenos empobrecidos por la erosión. El enlace de la Sierra y la Costa mediante dos o tres carreteras troncales transformará la economía del país. El hombre del altiplano triplicará su rendimiento en la Costa. Como en la Costa no existe la escasez de tierras, el simple productor puede convertirse en propietario" (Ibíd.: 236-237).

Velasco, como se ve, era consciente de los desafíos que enfrentaba un país como Ecuador en la posguerra. No podía seguir dependiendo de las importaciones. Debía promover el crecimiento de nuestras exportaciones de productos de primera necesidad para así obtener recursos. Y había que preocuparse también de la producción para el mercado interno. De ahí la necesidad de las carreteras que unieran la sierra con la costa, buscando su complementariedad. El ministerio de Economía debía, pues, cumplir un papel clave en el delineamiento y ejecución de este visionario plan de acción económico.

La economía era vista por la izquierda de otra manera. Y ello se tradujo en nuevos motivos de confrontación. Para ella, el problema fundamental del agro era "el acaparamiento de las tierras cultivables, las que se concentraban en manos de unos pocos grandes latifundistas, mientras la inmensa mayoría de la población carecía de ella o la tenían en parcelas minúsculas" (Idrovo: 113).

La tarea central para la izquierda, por tanto, era la reforma agraria y ésta, desde luego, no estaba en la agenda del presidente Velasco Ibarra. A él, con seguridad, se le habría podido tildar de "desarrollista", dado su énfasis en la producción y su reactivación.

Simultáneamente, con estas preocupaciones, el gobierno debía también encarar la "reforma social según nuestras posibilidades económicas y espirituales". En el período que duró la colaboración de la izquierda en el gabinete de Velasco, éste procuró dar a su gobierno una orientación concordante con las diversas posiciones de sus ministros. A propósito de la intranquilidad en varios sectores por "supuestos atentados contra la propiedad o contra determinados intereses" Velasco mencionó los distintos factores que, a su juicio, provocaban esa intranquilidad. Entre ellos destacó la actitud de las "gentes poderosas que desprecian a los trabajadores, desdeñan pagar lo que deben a los indios". De esta manera explicaba el clima de intranquilidad en el campo. "Esas gentes comprenden que la profunda tendencia del Gobierno, por moderada que sea, es favorable a la justicia para con todos los hombres. (...) Esas gentes ven comunistas por todas partes, bolcheviques por todas partes" (Araujo Hidalgo: 251).

Velasco, pues, apelaba a la colaboración de clases antes que a su enfrentamiento, en lo cual también discrepaba con la izquierda más radical. La existencia de intereses y contradicciones sociales y políticas también eran parte de la realidad rebelde. Y el gobierno no solo era objeto de presión de los sectores sociales menos favorecidos sino de los grupos de interés que tenían una posición predominante en la sociedad.

Fue en el marco de esta acción global de gobierno que los dos poderes del Estado fueron seguidos y evaluados por la prensa del país. Este punto merece un análisis particular.

### **3. La relación de la asamblea y el gobierno con la opinión pública**

#### **Reacomodo de posiciones**

Tanto Velasco como la asamblea, enfrentados a la realidad, se vieron obligados a ajustar sus posiciones y estrategias. Velasco, empeñado en sacar a flote su gobierno, recelaba de las posiciones izquierdistas de la mayoría de la asamblea, en temas tales como la política exterior, las sanciones a los colaboradores del régimen depuesto y por los ataques y amenazas en contra de los capitalistas y latifundistas, pues ello tenía un fuerte impacto

económico. Para Velasco, como cabeza del ejecutivo, era indispensable bajar el tono de la confrontación política y social para que la economía no sufriera los estragos derivados de ella. En este empeño se fue tejiendo una alianza social con los grupos de poder que se sintieron afectados por la actitud amenazante de la izquierda que, en ocasiones, se expresó en un repertorio de acciones reivindicativas. Tales grupos optaron por un acercamiento progresivo a Velasco, cuyo liderazgo vino a ser un freno para la agitación social. Precautelar el orden y la paz se volvió la consigna de esta alianza. Ella se fue fortaleciendo, a medida que las relaciones de Velasco con sus antiguos aliados se volvió cada vez más tensa. El deterioro de estas relaciones se agravó por la crisis económica del país que no dejó mucho margen para las grandes transformaciones demandadas por la izquierda.

Para la izquierda, tal línea de acción comportaba una claudicación y un retroceso inadmisibles. Veía disolverse el discurso de la revolución de mayo. En dicho discurso la "reconstrucción nacional" implicaba trascendentales reformas en los ámbitos económico, social, político y cultural. El realismo y pragmatismo de Velasco fueron una barrera insalvable, así como la tozudez de la crisis económica. La correlación de fuerzas en el plano social no le era favorable a la izquierda. Una cosa era marchar junto al líder en la etapa heroica de la revolución, otra muy distinta ir contracorriente, desafiar su autoridad y enfrentarse a una opinión pública cada vez menos receptiva a las demandas de la izquierda. En estas condiciones, el discurso de la revolución también fue vaciándose en las filas de la izquierda, quedando reducido a la demanda de sanciones en contra de Arroyo del Río, de sus ex ministros y colaboradores más cercanos. De esta manera, lo que antes había sido considerado como distractor de las masas, devino en el emblema del suceso revolucionario de mayo.

Esta confrontación de tesis y posiciones no pasó desapercibida para la opinión pública. La prensa comenzó a jugar un papel más activo. En ella se fueron recogiendo los ecos de este enfrentamiento y, concomitantemente, delineándose los perfiles de los actores involucrados. Velasco comenzó a ganar mayor reconocimiento como estadista, mientras que la asamblea apareció como un espacio puramente discursivo y, por tanto, alejado de la realidad. El tiempo corría en contra de la asamblea. En la medida en que la resonancia de la lucha de mayo iba perdiendo fuerza, la lentitud con la que la asamblea avanzaba en su tarea central, la elaboración de la carta política, se convirtió en un motivo de descontento y de crítica que fue ampliamente difundido por la prensa. La paciencia, tanto del presidente como de la opinión pública, se fue agotando, mientras en la asamblea se seguían generando acciones que rebasaban sus facultades y competencias.

Nadie podía negar que Velasco cumplió con su parte. Convocó a elecciones libres y respetó sus resultados. No interfirió con las labores de la asamblea. Sin embargo, se fue construyendo un discurso deslegitimador de ésta del que Velasco, por cierto, no fue ajeno. Velasco siempre fue muy cauto al referirse a las divergencias entre los dos poderes del Estado y quiso, en todo momento, dar la impresión de apertura y tolerancia. En una entrevista de prensa el presidente declaró que "respetará y hará respetar a la Constituyente. (...) Es el resultado del sufragio popular y debemos esperar que saldrán de ella instituciones sencillas y prácticas". A una pregunta del periodista sobre si era verdad que hubiera divergencias entre el ejecutivo y la asamblea constituyente, contestó: Esas versiones "emanan de personas embozadas, que se creen muy hábiles (...). Tengo alguna experiencia, y sé cuán funestos son los choques entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Siendo la Asamblea el resultado del sufragio popular, aseguro a Uds., con toda la decisión

de mi alma que el Ejecutivo la respetará y la hará respetar durante todo el tiempo que dure su funcionamiento” (Diario El Comercio: octubre 19 de 1944).

Pero lo que Velasco no decía por prudencia o por cálculo político, lo decía la prensa. Así en un editorial de ese mismo diario se advirtió: "El Ejecutivo está en un interregno indudablemente mientras funciona la Asamblea; se sentirá incómodo y estimará que no tiene la libertad de acción necesaria para emprender en la obra administrativa con toda decisión y empeño" (Diario El Comercio: octubre 20 de 1944).

La asamblea ya comenzaba a ser presentada como un estorbo. Se estaba apartando de sus funciones específicas y estaba invadiendo áreas que eran privativas del Ejecutivo. Había, pues, que llamar la atención a la asamblea y exigirle que cumpla con la tarea para la cual fue convocada. No se ponía en tela de juicio la idoneidad y capacidad de los asambleístas. Solo se les demandaba que se ciñeran a sus responsabilidades y que cumplieran el cronograma previsto:

"La Asamblea está compuesta de (sic) personas de todos los partidos y de indudable preparación y prestigio; no ha concatenado esfuerzos hasta ahora, pero la obra comienza ya a surgir y es de esperarse que muy pronto fijará esta constancia, con lo que la opinión del pueblo quedará satisfecha y los rumores desaparecerán por falta de base" (Diario El Comercio: octubre 2 de 1944).

Las actividades de la asamblea fueron seguidas con mucho interés y gran cobertura por los órganos de la prensa escrita y sus sesiones fueron, por primera vez, transmitidas por la radio (Cf. de la Torre: 212). Los temas de debate eran ampliamente comentados por tales órganos y, sin duda, generaban las más distintas reacciones en diversos sectores de la sociedad. Los debates de la asamblea lograron despertar interés, curiosidad y hasta temor, entre una ciudadanía que poco a poco comenzaba a involucrarse en el conocimiento y discusión de temas un tanto abstractos y hasta áridos, aparentemente desconectados de las cuestiones de la vida cotidiana. Ya no era la demagogia ni el discurso retórico lo que fluía de la sala de sesiones de la asamblea. La preparación y conocimiento que los representantes tenían de los temas jurídicos y constitucionales fueron ampliamente reconocidos por propios y extraños. Emergía una clase política que comenzaba a hablar un lenguaje académico. Quizá ello, a la larga, pudo haber levantado barreras entre una élite intelectual y un amplio sector popular, condenado a la privación de conocimientos, además de a otros bienes materiales e inmateriales. Y ello, por cierto, actuó en contra de la constituyente. La población, en su gran mayoría, apreciaba los resultados tangibles, aquellos que le ayudarían a resolver sus problemas más apremiantes. Los temas de la asamblea tenían una relación indirecta con los problemas reales. Sus resultados no se apreciarían sino en el mediano y largo plazos. Por ello, para la población mayoritaria las discusiones de la asamblea lucían estériles, abstractas, alejadas de sus vidas y de sus carencias.

Pero, por otro lado, la asamblea fue un espacio en el que se practicó la democracia. Representantes de las más diversas ideologías y tendencias intercambiaron sus puntos de vista con altura y tolerancia, sin que se registraran escándalos, incidentes o desafueros. Se respiró un aire de pluralismo y de sapiencia. El Diario de Debates de la Asamblea Constituyente de 1944-45 es un texto de alto valor académico. Así se entiende la lentitud del trabajo legislativo. No era posible zanjar diferencias conceptuales ni ideológicas de manera atropellada. La metodología utilizada contemplaba la exposición de los diferentes capítulos de la Constitución en forma debidamente sustentada. Y esto requería y consumía tiempo. De esos debates también dio cuenta la prensa. Y, al hacerlo, trascendieron el

recinto legislativo, lo cual supuso una suerte de socialización de esas sustanciosas discusiones entre amplias y distintas capas de la población. Temas como la descentralización, el voto universal que incluyera a los analfabetos, la unicameralidad, el sistema presidencial, la propiedad fueron objeto de sendos editoriales en los principales diarios del país, de la sierra y de la costa. Claro que no faltaron también las críticas, sobre todo al comienzo de la asamblea cuando se temía que la tendencia<sup>4</sup> que había alcanzado la hegemonía pretendiera imponer su criterio.

"Hasta ahora el tiempo ha transcurrido en la toma de posiciones de los grupos de que se compone la Asamblea. (...) No se discuten razones sino que se defienden posiciones y personas. En esta inquietante carrera tememos que no se haga nada de provecho hasta tanto que se erija la hegemonía y la preponderancia del grupo triunfador que pretende dar la ley a su sabor (Diario El Comercio: setiembre de 1944).

Sin embargo, esta labor prestigiosa de la asamblea se mezclaba con ciertas intervenciones nacidas de su seno que eran vistas como indebidas intromisiones en las áreas de acción del ejecutivo. En un artículo del diario El Día titulado "Las gentes de los campos están alarmados por los Decretos" señalaba que "muchas gentes creen, se comentaba, que sus propiedades en plena producción van a ser parceladas". También el diario El Comercio opinó que "el decreto que grava las ganancias excesivas no será favorable al país". Y en la crónica se argumentaba que "el Ecuador dista mucho de contar con los capitales necesarios para el desarrollo comercial, agrícola e industrial". Otra noticia informaba que "los agricultores se abstienen de aumentar la producción por falta de confianza". Comenzaba, pues, a crearse un ambiente social de desconfianza entre los sectores productivos con relación a temas tratados y disposiciones tomadas por la asamblea. Las responsabilidades del gobierno y de la asamblea respecto de estos problemas también eran compartidas, aunque los criterios del uno y de la otra no fueran coincidentes, lo cual dio oportunidad para que surgieran nuevos motivos de distanciamiento y confrontación entre ambos poderes. Ello fue aprovechado nuevamente por aquellos sectores de opinión opuestos a las orientaciones prevalecientes en la asamblea. La problemática agraria fue objeto de preocupación y análisis de la asamblea. Los asambleístas, en especial los ligados a ese sector por su condición de representantes funcionales, actuaron en ocasiones como voceros de los intereses de los agricultores y transmitían sus demandas a los ministerios respectivos.

"Un numeroso grupo de diputados se ha dirigido a los Ministros de Economía, Previsión Social y de Gobierno, informándoles que tienen conocimiento que la mayor parte de los agricultores del Litoral y de la Sierra vienen absteniéndose de afanarse por el aumento de la producción de los artículos de primera necesidad y el fomento de la ganadería, lo que traerá como consecuencia lógica, el que se agrave el problema de las subsistencias por la escasez de víveres. Informan, a la vez, a los citados Ministros que los móviles (...) para la actitud de los agricultores, es la de que consideran que la clase agrícola se encuentra subestimada por ciertos sectores, a la vez que son blanco de injustos ataques, que no se les proporciona apoyo efectivo ni se les estimula, sino que aún más se les amenaza con nuevas tributaciones, computadas ya no al capital tierra, sino a la renta del productor, avalúos prediales desorbitados, parcelaciones inconsultas y apresuradas de las tierras" (Diario El Comercio: setiembre 14 de 1944).

Bajo tales circunstancias, decían, será difícil que los agricultores puedan invertir en capitales para la adquisición de sementales finos, maquinarias modernas, o en la construcción de establos, etc., que faltaban en los campos agrícolas y que exige el incremento y desarrollo constante de la explotación agraria. Finalmente, agregaban que las Comisiones de Subsistencias de la Asamblea,

<sup>4</sup> La integración de la asamblea se la indica más adelante.



“después de analizar detenidamente la grave cuestión emanada del alza creciente de artículos alimenticios de primera necesidad, en términos desproporcionados con el poder adquisitivo de la gran mayoría de consumidores considera haber llegado a la conclusión de que entre las causas generadoras del referido problema, existen unas de carácter mediato, que son la deficiente producción agrícola interna y la desvalorización cada vez más acentuada del índice monetario nacional” (Ibid.).

Se puede advertir que la presencia de representantes funcionales abría las puertas para que la asamblea abocara conocimiento de este tipo de problemas que afectaba a un determinado sector. Ello, por cierto, distraía la atención de los asambleístas hacia temas que, en rigor, no eran de su incumbencia, pero que no podían ser ignorados. Este tipo de intervenciones, pese a estar bien orientadas y ser de mucha utilidad, incluso para el ejecutivo, creaban confusión y, eventualmente, podían ocasionar conflictos en la adopción de medidas o decisiones. Las economías regionales sufrían por esos años cambios de consideración<sup>5</sup>.

La problemática del agro serrano que se abordaba se ubicaba en ese contexto. Una de las causas para la disminución de la producción y, por tanto, de la escasez de subsistencias era la migración del campo a la ciudad que en particular afectó a la producción de la sierra. Las obras públicas impulsadas por Velasco en su afán por conectar la sierra con la costa traían aparejados efectos negativos para la agricultura serrana, pues incentivaban la migración. Los agricultores de esta región del país se quejaban de la competencia que para ellos significaban las obras públicas, primero por los mejores jornales que en ellas se pagaban y también porque en ellas la mano de obra trabajaba menos. Se quejaban, además, de un tributación onerosa y de falta de brazos en el campo.

Estas quejas y reclamos de los agricultores de la sierra nos dan una idea del cuadro complejo de las contradicciones de la época. En la asamblea no solo la izquierda mantenía puntos de divergencia con el gobierno, sino quienes actuaban como representantes de determinados intereses sectoriales como el agrícola. Quizá ello explique la relativa confluencia de posiciones e intereses de las fuerzas representadas en la asamblea, confluencia que, reiteradamente, fue duramente criticada por Velasco.

Los agricultores se sentían desprotegidos por el Estado frente a los intermediarios a quienes acusaban de ser los responsables de la elevación de los precios de los artículos de primera necesidad. También señalaban el problema de los transportes como un factor que agravaba el alto costo de las subsistencias, "ya que quedaban grandes cantidades de víveres sin movilizarse de los centros de producción a los centros de consumo". Es obvio que a Velasco este problema de alto impacto en la población de más bajos recursos le preocupara por su incidencia política. Y que cualquier intervención, ya sea del gobierno o de la asamblea, generaría reacciones bien fuesen de apoyo o de rechazo. Precisamente en prevención de ello, los agricultores de la sierra habían resuelto organizarse como gremio.

Sumados a estos reclamos, los agricultores también manifestaban su preocupación frente a la expropiación de bienes de los hermanos González Artigas, pues ello podía sentar

---

<sup>5</sup> Juan Maiguashca y Liisa North los describen: "Tanto la Sierra norte cuanto la Sierra sur experimentaron un crecimiento durante los años veinte y treinta (...). Tanto la crisis como la reorganización de las economías de las tres regiones, abrieron grietas en las relaciones sociales existentes, así como en las lealtades y en el control político. Tanto de la contracción como del nuevo crecimiento emergieron nuevas formas de lucha de clases que se expresaron a través de una mezcla de nuevos y viejos lenguajes, símbolos y actividades" (1991: 99).

precedentes negativos en contra de la propiedad privada y de los tenedores de capital. En este caso, su reacción se dirigió en contra de la bancada de izquierda de la asamblea, que seguía alentando esta suerte de escarmiento. En esta misma línea, los agricultores eran oponentes al alza de los salarios, por el altísimo costo de los insumos y maquinaria agrícola, y la falta de apoyo del Estado a los productores. Ello colocaba a Velasco en una posición difícil. Pues recibía presiones tanto de quienes abogaban por la elevación de salarios como de quienes se oponían a dicha alza.

Si bien Velasco podía verse en estos casos entre dos fuegos, en otros como en los levantamientos indígenas, su gobierno tomó partido en favor de los intereses afectados por tales levantamientos. La prensa igualmente se hizo eco de la alarma de los agricultores afectados y aplaudió las acciones enérgicas que el gobierno adoptó para impedir que siguieran produciéndose.

"Así tiene que apreciarse la actitud decidida que ha tomado el Ejecutivo ante los desmandos (sic) de opinión y de conducta que están provocándose en la población indígena a la que se le está empujando para que se manifiesta acometiva (sic) fuera de todo derecho y en contra de una regularidad que como nunca es indispensable para que la República vuelva a la acción fecunda de trabajo que permita la reforma institucional sobre bases firmes" (Diario El Comercio: octubre 10 de 1944).

La actitud decidida a la que alude el editorial se refiere a las órdenes terminantes del ministerio de Gobierno para desalojar a los indígenas que "en Imbabura se han adueñado de una hacienda". Y a los propietarios del Chimborazo, este mismo ministerio les ha ofrecido perseguir a la "plaga abogadil o no abogadil que está provocando a los incautos y comprometiendo la tranquilidad social". Y continúa el editorial:

"Esta actitud estaba esperándose por el público. A explotarse por los agitadores o por los tinterillos la ignorancia del aborigen se contaba en primer lugar con la aquiescencia brotada de las ideas políticas que se habían puesto en evidencia como las promotoras de una reforma de la propiedad que se propugnaba como principio de rectificación económica. De allí a buscar la contemporización de las autoridades o la indecisión de los subalternos, sólo había un paso que, seguramente, ha sido explotado por quienes no comprenden las responsabilidades de la política y del patriotismo" (Ibid.).

El acercamiento entre los grupos de poder que se sentían afectados por los levantamientos indígenas y Velasco, fue haciéndose cada vez más evidente. Y no es que Velasco, como bien explica Maiguashca, hubiera sido instrumento de la clase terrateniente y/o del partido Conservador, sino que había puntos en los que coincidía con este sector así como en otros chocaba con él. Y también, por el curso de los antagonismos entre el gobierno y la asamblea<sup>6</sup>.

Pero en este caso estaba de por medio la confrontación entre Velasco y la asamblea constituyente. O sea: más allá de los vínculos reales o potenciales entre el gobierno y los grupos de poder, pesaba, y mucho, el curso de las relaciones escabrosas entre la constituyente y el gobierno. De la primera desconfiaba cada vez más la opinión pública influida por la prensa. Del segundo, se esperaba que dejara atrás las veleidades "izquierdizantes".

---

<sup>6</sup> "En realidad Velasco también legitimó la protesta de sectores de clases medias y populares en un país donde el desarrollo de las fuerzas productivas permaneció en un nivel muy bajo" (Maiguashca y North, op. cit.: 147).

"Por el un lado hay la constancia del apoyo decidido del pueblo que confía en la labor del Ejecutivo para rehacerse de males o para enrumbarse en mejores caminos que los seguidos hasta ahora. La opinión pública acompaña al Ejecutivo y esta circunstancia preciosa debe ser aprovechada por un estadista celoso del bien público y de la intención patriótica cabal. De otro lado, la Asamblea representa las facultades del pueblo delegadas en manos de quienes han recibido un encargo preciso e importante, el de organizar sobre nuevos fundamentos la vida política de la nación. La Asamblea ha sido convocada para dictar la Constitución, para aquietar las angustias de un pueblo, para poner en marcha estructuras obstadas por un mal funcionamiento de la maquinaria administrativa. Si la Asamblea lejos de cumplir con su cometido, estima que es la oportunidad para suscitar problemas de distinto orden, para mantener la intranquilidad en el país con una gestión nebulosa y prolongada fuera de lo justo, con la amenaza de leyes y disposiciones que trastocarán los procedimientos hasta aquí observados en el país, no cumpliría con su misión, sin que ni esta circunstancia fuera motivo suficiente para producir una diferencia con el otro poder" (Diario El Comercio: octubre 20 de 1944).

La prensa reclamaba por la lentitud de la asamblea en la elaboración de la Constitución.

"Tres meses de Constituyente no responde (sic) a las aspiraciones del país (...). Algo así como cuarenta y dos artículos de la nueva Carta Política han discutido hasta hoy y después de ella no hay un solo asunto más que justifique la presencia de la Asamblea, porque aquello del azúcar, la confiscación de los bienes de Artigas, las largas sesiones sobre sanciones políticas, son medidas que nada beneficiarán al país (...). Se están haciendo las cosas como si fuéramos a vivir un eterno 28 de mayo" (Diario El Comercio: noviembre 9 de 1944).

La prensa actuó como una especie de tribunal que juzgaba la obra de los dos poderes. Y así como descalificaba la labor de la constituyente no dejaba de alabar la obra del ejecutivo. Los contactos de Velasco con la prensa fueron constantes:

"Mis propósitos (...) son recibir a la prensa por lo menos una vez a la semana, para informarles sobre la gestión administrativa, responder a sus preguntas y establecer el nexo que debe existir entre el Estado y el Pueblo. Sin esta intercomunicación, no sería posible conseguir un Gobierno que responda a los imperativos de la masa; se establecería una especie de autarquía, a la que ha de combatirse en toda forma" (Araujo Hidalgo: 67).

De los frecuentes contactos que el presidente mantuvo con la prensa salían las informaciones respecto de la obra de su gobierno. El presidente era consciente de la importancia de que la comparación entre su gestión y la de la asamblea le fuese favorable. El mandatario, además de ser un buen orador de masas, era un experto comunicador. En entrevistas, ruedas de prensa y declaraciones públicas procuraba difundir su pensamiento sobre los más importantes y diversos asuntos de interés nacional, así como informar sobre las realizaciones en los distintos campos de su administración. Las críticas a su gestión provenientes de los periódicos de oposición como La Patria y La Tierra, órganos, el primero del partido Conservador y el segundo del partido Socialista, eran rebatidos por el presidente con ocasión de los contactos que mantenía con los principales diarios del país, como El Día, El Telégrafo, El Universo y El Comercio. También utilizó frecuentemente la radio. Sus intervenciones en los actos públicos y de masas igualmente fueron ocasión para mantener vivo su contacto con los distintos sectores de la población.

En el mensaje dirigido al pueblo ecuatoriano, por el año nuevo, Velasco enumeró las obras realizadas en siete meses. Entre las principales mencionó las siguientes: el plan de carreteras, el apoyo a la educación pública y la moralización de la administración del Estado.

"Se construyen las carreteras de Santo Domingo de los Colorados a Chone; de Santo Domingo de los Colorados a Esmeraldas; de Tambo a Durán; de Durán al Tambo; de Girón a Pasaje; de La Toma a Cariamanga. Está mejorándose sustancialmente la vía Flores. Se hacen caminos de

Nono a Nanegal; de Riobamba a Baños; de Riobamba a Guamboya; de Loja a Zamora. Se está empedrando la carretera panamericana entre Tulcán y Riobamba en los sitios que ofrecen peligro. En la carretera de Cuenca a Loja, se construye el puente sobre el río León (...)" (Ibíd.: 288).

Velasco confiaba en que a través de estas obras se propendería a la unificación del país ancestralmente azotado por el regionalismo. Pero consciente de lo que significaba la incorporación de las masas a la política, buscaba respuestas a sus problemas más acuciantes, como el de las subsistencias. "El problema de las subsistencias se resolverá con la producción y la producción con las carreteras, con los canales de regadío y con la confianza de los ciudadanos, en el trabajo y en el derecho" (Ibíd.: 373).

Para encarar este problema se había creado un organismo para "racionalizar la circulación de los artículos en provecho de los habitantes de toda la República" denominada la "Nacional Distribuidora". "Hay artículos que se destruyen en Imbabura y que servirán para salvar la situación en Azuay. Hay artículos casi inutilizados en ciertas secciones del Chimborazo y que servirán para el mayor alivio en el Guayas" (Ibíd.: 373).

Para Velasco el nudo gordiano del gobierno era de carácter administrativo: "En mi concepto, sin perjuicio de que los partidos precisen y desenvuelvan más y más sus ideologías, creo que la verdad política ecuatoriana actual, en estos momentos, es la de procurar administrar a esta escuálida República" (Ibíd.: 370).

Su labor administrativa en el período 1944-47 fue intensa, como lo reconoció "un historiador enemigo de Velasco" (Cf. Norris: 44). Sin embargo, Velasco tuvo que enfrentar los problemas derivados de la "inestabilidad política y económica".

"Mientras luchaba para mantenerse en el poder, el Gobierno tenía que trabajar para la recuperación de la economía que había sufrido los efectos de la Segunda Guerra Mundial, los incidentes del 28 de Mayo y los reajustes económicos del período de posguerra" (Ibíd.: 44).

Esto muestra que Velasco, como gobernante, tenía que hacer frente a dos órdenes de dificultades: las derivadas de su pugna con la asamblea constituyente; y las provenientes de la crisis económica. En ambos planos debía ser capaz de salir airoso si es que deseaba mantenerse en el poder. Norris hace un recuento de las obras que Velasco impulsó, no obstante los obstáculos mencionados. Estas fueron: la reestructuración del sistema de bancos de fomento, que tendría un impacto positivo en el activación de la agricultura y la industria. En la educación, las construcciones escolares, la reforma de la educación secundaria y el impulso a la educación de los indígenas. En la educación superior dio nuevo impulso a la Escuela Politécnica, creada por él en 1934; creó las escuelas de periodismo en las universidades de Quito y Guayaquil. En materia de legislación social no pudo hacer mucho:

"Los salarios de los trabajadores marginales se aumentaron el 25% por un decreto del 1 de agosto de 1944. Las generalizaciones del Código del Trabajo con respecto a la semana de trabajo y las vacaciones anuales fueron definidas y reglamentadas. Un Departamento de Asuntos Indígenas, adscrito al Ministerio de Previsión Social y Trabajo, fue creado para atender a los problemas del campesino. Y se decretó una legislación especial para proteger a los trabajadores de los arrozales de la costa" (Ibíd.: 50).

La realización de las obras públicas, por cierto, que requería de recursos. Velasco no vaciló en "forzar" las cosas "desde maniobras con el presupuesto y un préstamo obtenido por la fuerza del Banco Central hasta un plan de vender o arrendar las Islas Galápagos" (Ibíd.:

55). En este plan se topó con la oposición de la asamblea constituyente, cuya argumentación se basaba en que "la aceptación de las propuestas de EE.UU. violarían el artículo 38 de la Constitución que prohibía cualquier tratado entregando la soberanía nacional" (Cf. *Ibíd.*: 64).

En cuanto al préstamo del Banco Central, Velasco impuso su voluntad sobre el criterio técnico de los miembros del Consejo Administrativo del Banco Central, lo cual provocó la renuncia de dichos miembros. "Una vez que todos habían presentado sus renunciaciones, usó su autoridad para nombrar a reemplazos que cooperarían con el Gobierno, y el préstamo fue aprobado" (*Ibíd.*: 67).

"La cantidad se invirtió paulatinamente sobre un período de tres años: el equivalente de 3.000.000 de dólares en 1945; 2.750.000 en 1946; y 750.000 en 1947. Del total, 5.140.000 fueron al Ministerio de Obras Públicas para la construcción de carreteras, y 1.360.000 fue asignado al Ministerio de Economía para la importación de maquinaria agrícola e industrial" (*Ibíd.*: 67).

Velasco, pues, se salió con la suya. Para él lo importante eran las obras. Los conceptos teóricos y la técnica, para él eran secundarios, cuando estaban en juego sus proyectos. Parecida apreciación tenía cuando creía interpretar la voluntad popular, por encima de las limitaciones establecidas por el marco institucional.

De todas maneras, el repertorio de obras de Velasco aparecía como demostración de un trabajo denodado frente al cual la lentitud del quehacer realizado por la constituyente representaba un saldo en contra, que se fue traduciendo en una progresiva deslegitimación. Se acercaba, pues, el momento de la ruptura. La marea revolucionaria había bajado de nivel. La correlación de fuerzas se había modificado en favor del gobierno. La izquierda, acorralada en la asamblea, comenzaba a sentir los efectos de sus errores. Había intentado en un comienzo cogobernar con Velasco con la creación de la Comisión Legislativa de Emergencia. Tuvo en el gobierno al menos dos ministros de sus filas, pues Guevara Moreno se fue distanciando de la izquierda por su lealtad con el presidente y sus propios designios políticos. La asamblea entró en un proceso de confrontación con Velasco, tanto por sus interferencias en áreas de competencia del ejecutivo como por desacuerdos sobre temas puntuales: el arrendamiento de las Galápagos, las relaciones diplomáticas con la URSS y la restitución de los bienes a los hermanos González Artigas. La estrategia de la "lucha de clases" -levantamientos indígenas, paros, huelgas- era sentida por Velasco como acciones de desestabilización de su gobierno, además de ser contraria a su orientación de no asustar al capital y de promover reformas paulatinas. Velasco pretendía una línea intermedia:

"Dos son los enemigos de nuestro gran movimiento. Dos enemigos tenemos. El primer enemigo son esos hombres que temen el oleaje popular; esos hombres incapaces de ponerse al frente de la masa para conquistar lo que la masa anhela; esos hombres que pretenden subir proclamando el fraude electoral; esos hombres que son incapaces de dar la mano al obrero porque sienten repugnancia del hombre que alcanza el sustento con el sudor de su frente; esos hombres, cuyo primer elemento es Carlos Alberto Arroyo del Río. (...) Pero hay otro enemigo. El segundo enemigo de este movimiento, obreros de Guayaquil, son aquellos hombres que simulan compadecerse de vuestros dolores, vuestras necesidades, vuestros clamores y vuestras aspiraciones, para proclamarlas como plataforma electorera (...). Nosotros estamos muy por encima de los oligarcas y de los sofistas. Estamos sobre todos. Podemos errar; pero estamos dispuestos a rectificarnos y dar cuenta de nuestros actos al pueblo" (Araujo Hidalgo: 377).

Norris revela que en noviembre de 1944 un grupo de oficiales del ejército pidió a Velasco la clausura de la asamblea, dado el clima de beligerancia social, el control que la izquierda tenía en la asamblea y la presencia de miembros de esta tendencia en el gabinete.

"El 30 de noviembre Velasco convocó a los líderes de la Asamblea a su despacho. Sin referirse a la visita de los militares, les dijo que era «absolutamente necesario» que la Asamblea «viera la manera de terminar sus labores enseguida porque el pueblo y los intereses nacionales lo requerían». Francisco Arízaga Luque, Presidente de la Asamblea, contestó intencionadamente: «El asunto está en sus manos, Dr. Velasco, para determinar si la Asamblea debería continuar, sólo hace falta un decreto suyo». Velasco replicó que sólo había hecho la sugerencia porque no quería emplear el método referido." (Norris: 19).

Otro episodio de la ruptura fue la cancelación de los dos ministros de izquierda, el de Educación, Alfredo Vera, y el de Previsión Social. Un antecedente de esta decisión fue que uno de ellos había llevado a la asamblea decretos sin su conocimiento (Cf. Araujo Hidalgo: 329). Alfredo Vera, uno de los ministros defenestrados, da otra versión de lo sucedido:

"Dos veces envié mi renuncia a Velasco por haber surgido ciertas discrepancias y dos veces me la devolvió públicamente llenándome de elogios por mi labor. Pero la campaña de intrigas y calumnias de la derecha reaccionaria no cesaba ni un minuto. Guevara y Ponce Enríquez se aliaron para conseguir la salida de los dos Ministros de izquierda. En enero de 1945 fui objeto de una inmoral zancadilla: se me aceptó la renuncia que entonces no la había presentado, mientras me encontraba en Guayaquil por razones del cargo. Fue una ofensa personal inmerecida, una vil canallada, que determinó mi airada enemistad con Velasco Ibarra por espacio de 25 años" (Vera: 109).

A propósito de las declaraciones que el ex presidente Arroyo del Río hiciera en Bogotá, donde estaba exiliado desde su derrocamiento, se produjeron reacciones populares que revelaron hasta dónde había llegado la polarización de fuerzas entre el gobierno y la asamblea constituyente. Tales declaraciones habían provocado en Velasco una respuesta airada, pues se ponían en tela de juicio la transformación del 28 de mayo:

"El desgraciado y cínico Dictador Carlos Alberto Arroyo del Río, que subió en 1940 por el más escandaloso fraude electoral; que se hizo conceder poderes omnímodos por sus servidores del Congreso y absorbió y trituró al Poder Judicial; que en pleno Régimen legal tuvo presos a ciudadanos por seis u ocho meses, sin imputación ni fallo judiciales; que impidió que el candidato popular a las elecciones presidenciales de este año entrase en su propia Patria (...) que puso presos a periodistas sin fórmula de juicio y decretó la confiscación de fortunas a título de multas; que destruyó el ejército de la Patria; que llevó a su país a la mutilación de 200 mil kilómetros cuadrados por una política torpe y una diplomacia miope, acaba de hacer declaraciones contra el pueblo de la Revolución del 28 de Mayo de 1944 y contra el Gobierno que esta Revolución se dio" (Araujo Hidalgo: 290).

Las adjetivaciones y rotundas acusaciones de Velasco en contra de su archienemigo, a quien le echó toda la responsabilidad por la hecatombe de 1941, cuando produjo la invasión del Perú, a solo diez meses de haberse posesionado Arroyo como presidente, revela la pasión con la que se trataban temas tan complejos y funestos. Pese al tiempo transcurrido desde el derrocamiento de Arroyo, Velasco mantenía incólume su carta de acusación, desde una posición de infalibilidad. Arroyo era poco menos que un paria. Su liquidación política equivalía a un virtual fusilamiento, como el que Velasco proclamó repetidas veces que era su deseo y voluntad si Arroyo hubiera caído en manos de la policía o de las turbas enardecidas.

"Carlos Alberto Arroyo del Río hubiera sido fusilado por mí como lección severa contra cualquier posible traidor y para ejemplo y escarmiento de cualquier posible corruptor político. No lo fue, porque el Derecho Internacional se interpuso, y la Legación de Colombia fue respetada sacrosantamente sin una sola expresión de enojo popular (...). El pueblo respetó las

propiedades (...). Atacó sólo pocas propiedades, muy pocas, de los traidores, de los perversos, de los tiranos, de los pulpos financieros y bancarios, de los que acapararon casi todo el crédito destinado al industrial y trabajador honesto" (Ibíd.: 291).

Velasco se erigía en juez supremo, por encima del poder judicial, del derecho, del debido proceso. Si Arroyo trituró al poder judicial, Velasco, por cierto, no se quedó atrás.

Bien, pero con ocasión de estas declaraciones del ex presidente Arroyo se organizaron sendas manifestaciones populares de apoyo al gobierno. Puesto que el 28 de mayo no era propiedad absoluta de Velasco, el apoyo debía hacerse extensivo a la asamblea constituyente. Pero dadas las desavenencias entre los dos poderes del Estado y la progresiva y cada vez más acentuada campaña de deslegitimación orquestada por el gobierno, con el apoyo de la prensa y del ejército, se produjo una división entre los manifestantes: unos vivaron a Velasco Ibarra y a su gobierno, y lanzaron denuestos contra la asamblea; otros, dirigidos por la izquierda, vivaron tanto a Velasco como a la asamblea constituyente. El enardecimiento de los ánimos condujo a una batalla campal en la que fueron atacados los diputados Pedro Saad y José María Roura, así como Mario Espinosa, jefe de Puertas de la Asamblea Nacional, "quien fue duramente golpeado, hasta el punto de causársele una luxación en el maxilar. Sangrante fue llevado a una de las clínicas de la ciudad, para las primeras curaciones" (Ibíd.: 307). Velasco se sintió obligado a salir al balcón del Palacio de Gobierno para calmar los ánimos. En su intervención, aunque procuró seguir enarbolando el discurso de la armonía y la unidad, se traslucieron expresiones del distanciamiento y confrontación que el país estaba viviendo.

"Que se exprese el pueblo ecuatoriano como un todo; que la intuición del pueblo ecuatoriano sea respetada y escuchada, que los representantes del pueblo sean servidores del pueblo ecuatoriano; que la administración no sea a base de vanidad, de dominación, sino sacrificio abnegado para servir al soberano pueblo ecuatoriano" (Ibíd.: 311).

Parecería ser, a la luz de esta cita, que solo Velasco era capaz de interpretar "la intuición del pueblo" y que los representantes, elegidos en sufragio libre, no lo estaban haciendo. Cabe, por cierto, esta lectura.

Las alusiones a la izquierda eran obvias:

"Que al indio no se le robe el fruto de su trabajo. Que la choza del indio no sea quemada cruel y bárbaramente. Que al indio se le reconozcan sus derechos (...). Pero la justicia para el indio no ha de consistir en traer a los indios al Palacio de Gobierno con un escrito que no lo entienden, y por lo cual tienen que pagar ochenta o cien sucres." (Ibíd.: 311).

Y en clara alusión a la Constituyente declaró:

"En un país es urgente que haya equilibrio entre los poderes. Poder Legislativo para legislar generalidades. Fijaos bien, Poder Legislativo para dar leyes generales; para señalar el marco jurídico en que se ha de mover la República. Poder Ejecutivo para administrar; para sacudir las fuerzas latentes; para mover los servicios públicos; para realizar prácticamente los ideales. Poder Judicial, no para defender a los abogados corrompidos, sino Poder Judicial para administrar justicia. Poder del sufragio popular. Poder de la prensa, amigos míos." (Ibíd.: 313).

El mensaje era muy claro. Sin embargo, en esta intervención muy meditada del presidente, muy llena de conceptos, argumentos y razones, expuso una tesis que terminó por condenarle:

"Que viva el Ecuador por las instituciones; que se desenvuelva según instituciones, que canalicen su misión nobilísima, su amor excelso a la Patria, su valor inquebrantable; que lo canalice por el cauce de las instituciones. No quiera jamás volver a caer en esa vulgaridad de los dictadores: hoy Arroyo del Río, y mañana otro peor que él. Abajo los Dictadores, vivan las instituciones, por amor a la Patria, y por prestigio internacional de la República" (Ibíd.: 314).

La deslegitimación de la asamblea siguió implacablemente su curso. Lo confirma de la Torre, con la cita del Diario El Comercio de enero 1 de 1946:

"En marzo de 1945, cuando la Asamblea Constituyente terminó sus sesiones, a diferencia de otras ocasiones no se organizaron manifestaciones populares para apoyar su gestión. Más aún en las elecciones municipales de 1945 «el triunfo (de la derecha) fue aplastante. Ocho a tres en favor de los conservadores»" (Citado en de la Torre: 218).

### **La Asamblea se defiende**

¿Tenían fundamento las acusaciones de Velasco y la prensa contra la asamblea constituyente? ¿Qué había detrás del discurso deslegitimador en su contra? De las propias fuentes de la asamblea se desprenden otros elementos de análisis, con los que se pueden contrastar las versiones interesadas tanto de Velasco como de la prensa que, en gran medida, se hizo eco de su discurso. Voceros de la asamblea tuvieron que salir a la prensa para exponer su palabra:

"No es un hecho que deba pasar inadvertido el espíritu de tolerancia que ha reinado en la Asamblea Nacional. Proscrita ha quedado la ardiente pugna que en otras horas puso en zozobra al país. Una absoluta comprensión respecto del problema religioso ha mantenido fuera de la acción política este respetable sentimiento humano. Ha habido, aun en la lucha de ideologías diversas, la decencia y la comprensión suficientes para evitar las ruidosas banderías en guerra. Y nadie puede acusar a la Asamblea Nacional de haber agudizado las luchas de partidos y la beligerancia de las opiniones" (Diario El Día: enero 1 de 1945).

¿Quiere esto decir que dentro de la asamblea tanto la izquierda como las demás fuerzas políticas practicaron el diálogo, la búsqueda de consensos, la tolerancia?

En esa misma exposición se sostiene que esta predisposición al diálogo no solo se dio al interior de la asamblea, sino entre ésta y el Ejecutivo:

"Un hecho que tampoco puede negarse, a menos que exista premeditada maldad y suspicacia, es la armonía que ha existido y existe entre los Poderes del Estado. Aun cuando la Asamblea Nacional es un Poder Constituyente, con todas las facultades, frente al Ejecutivo que es un Poder constituido y limitado, jamás la Asamblea ha realizado acto alguno que destruya el equilibrio de los Poderes y rompa la armonía y unidad de acción de los mismos" (Ibíd.).

¿Acaso, también, con relación a la asamblea, se fue construyendo un discurso que la representaba como la personificación del "mal"?

La nota de prensa prosigue:

"La armonía existente nace de un hecho: ambos Poderes son la expresión de un gran movimiento nacional que culminó con la Revolución del 28 de Mayo, ambos responden a un mandato popular expreso o tácito, ambos tienen responsabilidad histórica semejante" (Ibíd.).

De ahí que los ataques a la asamblea, eran indirectamente ataques contra el gobierno, pues lo que en realidad se quería denigrar y reprobado era la revolución. Era, por tanto, de suponer que quienes fueron desplazados por la revolución de mayo estuvieran interesados



en alimentar esa visión negativa en contra de la asamblea, a sabiendas que ello irrogaría perjuicios al propio gobierno. El enfrentamiento entre estos dos poderes era promovido desde estas filas:

"Los elementos del régimen caído se empeñaron en el descrédito de ella para desacreditar la revolución. [La Asamblea] se convirtió en el blanco aparente, pues el ataque va dirigido para la totalidad del gobierno surgido del 28 de mayo" (Ibíd.).

¿Será que la coyuntura obnubiló el horizonte de preocupaciones de Velasco y que ello le condujo a perder la brújula del movimiento revolucionario de mayo? Pues desde el punto de vista coyuntural sí tenía lógica desprestigiar a la asamblea en provecho circunstancial del gobierno; pero desde una perspectiva más amplia, ello terminaba siendo un haraquiri, pues tanto Velasco como la asamblea eran producto de un mismo acontecimiento, y no se necesitaba ser muy fino en el análisis para prever que los voceros y defensores del régimen caído estarían vigilantes para arremeter en contra de sus sepultureros.

El razonamiento en ese sentido de Manuel Elicio Flor -destacado legislador constituyente del partido Conservador- es muy esclarecedor:

"Estamos en un momento en la historia donde un edificio ha sido destruido, derribado por la picota de nuestro patriotismo y estamos ahora en el momento de construir una nueva casa, el nuevo edificio de la libertad. (...) La prensa debe tener muy en consideración que para que su crítica pese en la balanza de la opinión debe ser sana, orientadora y debe cesar en sus injurias. Yo me pregunto, señor Presidente, ¿cuáles son los propósitos que se persiguen? Veamos qué sucedería si en este mismo momento, las cinco de la tarde, por moción del Diputado Lasso, la Asamblea termina sus labores, nos vamos a nuestras casas. ¿Qué es lo que ha quedado? Una Dictadura, la dictadura del señor Presidente doctor Velasco Ibarra, es decir se pone en manos de este hombre patriota precisamente lo que él más aborrece, la dictadura, lo que está contra sus postulados (...). Y obtendríamos que estos mismos predicadores de hoy porque la Asamblea termine se irían inmediatamente contra el Gobierno, (...) contra el mismo Presidente de hoy que estaría convertido mañana en Dictador" (Diario El Día: enero 16 de 1945).

Al hacerse eco la prensa de esta pedido de que la asamblea termine sus labores estaba ignorando la existencia de otros intereses y cálculos, como los que se anotan en la cita. Pero Flor agrega algo más a su sólida argumentación:

"En verdad que estamos haciendo todo lo posible por concluir nuestras labores. Pero estamos haciendo obra de inteligencia, obra que no se mide a destajo como albañil, o que no se mide por varas (...). Una Constitución, las leyes y todo lo que efectúa la Asamblea no es cuestión de medirla por tiempo, hora o minuto. Somos representantes de la Nación, del pueblo que nos eligió y no podíamos dejar trunca nuestra labor porque faltaríamos a nuestro sagrado compromiso" (Ibíd.).

El debate en torno a la terminación de labores de la asamblea tenía otra dimensión que merece destacarse. La existencia de la asamblea, en la medida en que se suponía que obstaba la labor del Ejecutivo, podía utilizarse por el gobierno como una excusa para justificar los magros resultados de su gestión administrativa. Es lo que se desprende de la siguiente nota de prensa:

"El H. Roura (...) deja constancia expresa de que es necesario que la Asamblea termine cuanto antes sus labores (...). «Debemos finalizar nuestra labor antes de diez días, porque es necesario: que el Ejecutivo asuma su propia responsabilidad, que él enrumbe al pueblo y la nación toda por senderos de progreso, y que así no se siga culpando a la asamblea de todos los defectos, de todos lo males del país. Que cada cual asuma su propia responsabilidad (...) y que la Asamblea deje de ser la cabeza de turco a la cual se le achacan todos los males»" (Diario El Día: febrero 1 de 1945).

Otro tema sobre el que se tejieron dudosas interpretaciones fue el relativo a las asperezas surgidas entre el gobierno y la asamblea en torno al texto constitucional. La asamblea mostró la mayor disposición por conocer, acoger y, en la medida de lo posible, ajustar las disposiciones constitucionales objetadas por el presidente. Con este propósito se desarrollaron un buen número de reuniones entre la comisión de constitución de la asamblea con delegados del ejecutivo y con el propio presidente Velasco Ibarra.

"De inmediato se procede a reconsiderar los artículos correspondientes de la Carta Política del Estado, de acuerdo con el pedido que hiciera el señor Presidente de la República. Al efecto, tanto la Comisión de Constitución como el Ejecutivo han llegado a un acuerdo y la Comisión presenta una reformas al articulado, supresiones y reconsideraciones que son el resultado de las conferencia sostenidas con el Ejecutivo y que toca a la Asamblea aprobarlas o negarlas" (Diario El Día: febrero 17 de 1945).

Los cambios introducidos en los textos originales no fueron de poca monta, tanto que en una información de prensa se afirma que "se dice que la actual carta Política es muy distinta a la que se estructuró primeramente" (Ibíd.).

El discurso revolucionario del 28 de mayo fue vaciándose de contenido en la medida en que el gobierno fue deshaciendo sus compromisos con la izquierda, y en tanto los grupos de poder le fueron cercando al caudillo, a cambio de ese distanciamiento y posterior ruptura. La izquierda, a través de su estrategia confrontacional "clase contra clase" contribuyó indirectamente a dicho acercamiento y a la deslegitimación de la asamblea constituyente promovida tanto desde el gobierno como desde la opinión pública. Velasco privilegió la estabilidad, la vuelta a la normalidad, el orden y la disciplina, mientras la izquierda, además de las acciones reivindicativas y de protesta social, siguió levantando la enseña de las sanciones a los ex miembros del gobierno de Arroyo del Río. Y aún en esta demanda la izquierda volvió a quedarse sola, cuando el propio Velasco reculó de sus posiciones anteriores.

## **Capítulo II**

### **Matriz teórica de los actores involucrados**

Este capítulo integra los discursos sobre democracia y representación en torno de los cuales basaron su actuación los actores que protagonizaron los hechos del 28 de mayo de 1944. Como ya se ha señalado, Velasco no fue electo, sino aclamado, a través de un acto plebiscitario. Los asambleístas, en cambio, fueron electos en votación universal, pero también indirecta. Las dos formas de constitución de las funciones del Estado dieron pie para que se delinearán dos conceptos de democracia: uno de tipo "populista" y otro de carácter representativo. Igualmente, entraron en conflicto los conceptos de "representación" y de "identificación", lo cual generó una confrontación potencial entre los titulares de la asamblea y del ejecutivo. De ahí que interese adentrarse más en el pensamiento constitucional de Velasco, especialmente en lo referente a sus conceptos sobre democracia y representación. Por lo expresado, la atención del análisis se enfocará sobre las discusiones al interior de la asamblea, en torno a los modelos de democracia asumidos por los asambleístas de las distintas bancadas.

#### **Antecedentes**

En el acto plebiscitario en el que se proclamó presidente a Velasco, el pueblo cumplió un rol aclamatorio. Se prescindió, por tanto, de la mediación de ADE. Ésta se desintegró como consecuencia de las diferencias ideológicas de sus integrantes y por la cristalización del objetivo coyuntural que se había propuesto: el derrocamiento del gobierno de Arroyo del Río y su sustitución por Velasco Ibarra. La existencia entre los miembros de ADE de distintas concepciones de democracia así como los prejuicios que sus integrantes tenían entre sí, hicieron inevitable su disolución.

La convocatoria a asamblea constituyente tuvo distintos significados para quien hizo la convocatoria y para quienes participaron en la contienda. La asamblea se conformó con representantes directos y funcionales. La izquierda alcanzó la mayoría dentro de ella.

#### **Conceptos de democracia y de representación**

Velasco, a la vez que dio paso a la representación encarnada en la asamblea, pretendió ponerle límites. Los asambleístas, por su parte, investidos de los "plenos poderes" creyeron que era posible rebasar la autoridad del presidente de la República. Hubo de por medio un horizonte conceptual diferente en torno a la política, la democracia y la representación.

#### **Democracia de élite y de masas**

De entrada se estaban enfrentando dos conceptos de democracia: uno de élite y otro de masas. El primero fue el que estuvo vigente -con las interrupciones propias de la inestabilidad política de toda una década- hasta el gobierno de Arroyo del Río. El segundo emergió con la irrupción de las masas en el escenario electoral en 1931 y 1933 y se proclamó vencedor en 1944. En torno al "sufragio libre" hubo un largo y encendido debate entre liberales y "populistas". Los primeros eran ardorosos defensores de una democracia de élite. Los segundos eran partidarios de una participación más amplia del pueblo en las lides electorales. Sin embargo, esta segunda posición tampoco rompió con la primera, pues

como bien anota Manin (1998) "la definición de Schumpeter<sup>7</sup> (1996: 343) también fue calificada de elitista: "Los partidarios del gobierno del pueblo consideran que una concepción que reduce la democracia representativa a la competición por conseguir votos no es democrática" (Manin: 200).

Pero en el Ecuador, en esos años, el "sufragio libre" fue la piedra de toque para diferenciar a unos y a otros. Los liberales habían sido censurados por la práctica del fraude electoral, institucionalizada a raíz de la revolución liberal. Y la inestabilidad política de más de una década fue atribuida a esa burla de la voluntad popular. Los argumentos de los liberales para oponerse al sufragio "libre" revelan una de las concepciones sobre la democracia que se hizo presente en la Asamblea Constituyente del 44-45. Manuel María Borrero, presidente de la República en 1938 y diputado a la asamblea del 44, sostenía, sin tapujos, opiniones opuestas al sufragio libre:

"Este cáncer [las elecciones libres] seguirá aniquilando nuestro vivir político, nuestras aspiraciones republicanas, nuestro bienestar y progreso nacional, nuestra paz y concordia entre la familia ecuatoriana; mientras no haya la madurez, la cordura, sensatez y acierto de los partidos políticos organizados y de la ciudadanía toda de ir al voto calificado; como único remedio y recurso de establecer y estabilizar gobiernos y congresos, municipios y consejos respetables, por distinguidos, responsables y firmes, que sean productos de la voluntad sabia, deliberante y libre de la mayoría consciente del pueblo ecuatoriano, y no abortos de un plebeyismo ignaro, inconsciente e irresponsable" (Borrero: 1955, 64).

Velasco, sin duda, fue un abanderado de la libertad de sufragio. Pero ello no le convierte en adalid del gobierno del pueblo. En *Democracia y Constitucionalismo* (1929) él hizo una semblanza del pueblo, nada edificante:

"El pueblo perezoso, indolente, sin cultura, sin ideales, se ha dejado dominar, aplaudiendo a los ambiciosos, engañado por los politicastros de alarde y ostenta, reaccionando en ocasiones en forma caóticamente revolucionaria e injusta (...). El pueblo ecuatoriano no gusta de obtener sucesos mediante su labor propia, el esfuerzo particular, la abnegación diaria, la lucha de todos por el bienestar y la justicia. El pueblo ecuatoriano ansía que el gobierno le dé pan y juegos, mientras él descansa y duerma y converse, y mientras los particulares se dediquen a alguna obra de interés propio y material, incapaces en absoluto de entender la solidaridad de los fenómenos sociales y que, tras la injusticia en política, asoman los hambrientos fauces de la demagogia pretendiendo suprimir la propiedad particular, única creencia real de la burguesía del Ecuador" (Velasco: 1929, 291-292).

No parece haber mucha distancia entre el pensamiento de Velasco y el de Borrero. Ambos coincidían, como se observa por las citas, en una visión elitista. La defensa de Velasco del sufragio libre no respondía, entonces, a un enfoque representativo de democracia. Y es que el sufragio tiene dos dimensiones que es necesario tomar en cuenta:

"En este caso, la historia no está únicamente atravesada por un conflicto entre lo alto y lo bajo de la sociedad; está igualmente estructurada por una tensión subyacente en la noción misma de sufragio político: tensión entre el sufragio como símbolo de la inclusión social, expresión de igualdad entre los ciudadanos (y que, por tanto, exige imperativamente su universalización) y el sufragio como expresión del poder social, forma del gobierno de la sociedad (y que, esta vez, invita a plantear la pregunta por la relación entre número y razón, entre derecho y capacidad" (Rosanvallon: 2003, 34-35).

---

<sup>7</sup> Schumpeter sostiene que la democracia es un "método" y un "sistema institucional" que permite "llegar a las decisiones políticas, [y] en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencias por el voto del pueblo".

La confrontación entre Velasco y los liberales queda mejor ilustrada, en su libro citado. En él, reprueba el trasplante de instituciones y principios de las revoluciones norteamericana y francesa, sin tomar en cuenta las raíces culturales de nuestros pueblos:

"La aristocracia liberal y revolucionaria (...) no supo más tarde organizar, desdeñó las tradiciones religiosas de la raza, dictó constituciones torpemente inspiradas por Francia y Estados Unidos, olvidando la base geográfica, cultural, psíquica hispanoamericana" (Ibid.: 275).

Velasco admiraba a líderes como Bolívar, Roca fuerte y García Moreno porque supieron acoplar las grandes ideas revolucionarias a la realidad evolutiva de las nuevas repúblicas. Tales ideas, por tanto, sólo podían echar raíces a través de los grandes hombres. Esto significaba que si bien era partidario del sufragio libre, ello en modo alguno significaba que se oponía a que los caudillos desempeñaran el papel activo de motores del cambio histórico.

"Todo nuestro modesto libro es una protesta contra dictadores y caudillos, pero sí creemos en la eficacia política de los hombres superiores que, sin establecer el sistema de dominación, saben excitar, fomentar en los pueblos, los valores morales e históricos necesarios para que los pueblos se salven a sí mismos" (Ibid.: 279).

Los pueblos, lo afirmaba Velasco, requieren de la conducción firme de los líderes, de los caudillos, y sólo después de su intervención serán capaces de salvarse a sí mismos. Estas premisas abonan en favor de un modelo paternalista de gobierno llamado a suplantar al pueblo "perezoso" e "indolente" y a "disciplinar" a los egoístas empresarios, preocupados sólo de sus mezquinos intereses y de su propiedad. Dicho pueblo no puede gobernarse por sí mismo, y puede ser objeto de engaños y explotación. Requiere de un "tutor" de un "curador", de un "protector" hasta que adquiera "mayoría de edad" o "uso de razón". Un liderazgo fuerte, imbuido de este afán justiciero podría frenar a la demagogia que pretende suprimir la propiedad privada y alentar la lucha de clases. Se trata, pues, de una concepción autoritaria del poder. En esta visión, la democracia es concebida como resultado, como producto final, no como práctica viva, capaz de madurar por sí sola. Pero, entonces, surge el riesgo de que hasta que la democracia se organice y funcione, será necesario un "sistema de dominación", un régimen cesarista dotado de gran poder y de la capacidad para determinar lo que a un pueblo y a una sociedad le convienen en un momento histórico dado.

La diferencia entre la concepción liberal y elitista de la democracia, por un lado, y la concepción caudillista o cesarista, por otro, no reside en que la primera excluya al pueblo y la segunda lo incluya, sino en el "tipo de superioridad que ha de regir" (Manin: 198). Los liberales son partidarios de un gobierno representativo; los "populistas" de un gobierno unipersonal. En el primer caso rige la "soberanía de la razón" expresada a través del estado de derecho. En el segundo, el pueblo es una "identidad real inmediata", encarnada por el caudillo. Es, pues, la voluntad del pueblo la que se expresa a través de él sin limitaciones. Como lo precisa Manin:

"El autogobierno popular y la representación absoluta conducen a la abolición de la diferencia entre los que gobiernan y los que son gobernados, el primero por convertir a los gobernados en gobernantes, la segunda porque sustituye a los representantes por los que son representados. El gobierno representativo, por otro lado, mantiene esta diferencia" (Ibid.: 215).

La concepción "cesarista" de democracia borra, entonces, la diferencia entre gobernantes y gobernados, mientras que la concepción liberal, la mantiene. ¿Cómo ocurre esto en el primer caso? Schmitt (1982) lo explica:

“La diversidad de las formas políticas se basa en que hay dos principios de estructura política contrapuestos, de cuya realización ha de recibir su forma concreta toda unidad política. (...) Forma política es la manera especial de conformación de esa unidad. Sujeto de toda determinación conceptual del Estado es el pueblo. (...) Pero el pueblo puede alcanzar y mantener de dos modos distintos la situación de unidad política. Puede ser capaz de actuación política (...) por virtud de una homogeneidad fuerte y consciente. (...) Este principio de la identidad del pueblo, existente en un momento dado, consigo mismo, como unidad política se basa en que no hay ningún Estado sin pueblo. (...). El principio contrapuesto parte de la idea de que unidad política del pueblo como tal nunca puede hallarse presente en identidad real, y por ello tiene que estar siempre representada personalmente por hombres.” (Schmitt: 205).

La diferencia, entonces, entre regímenes liberal y "democrático" es que en los primeros rige la representación, y en los segundos, la identidad. Dicha identidad es directa, sin mediaciones y surge de actos o procesos de identificación. Uno de ellos pudo haber sido el 28 de mayo de 1944, cuando hubo un acto de identificación del líder con su pueblo. Y ello, a la luz del concepto de democracia "directa", tiene más valor que el de representación, pues en ésta la voluntad de los representantes puede prevalecer sobre la de los representados. La identidad permite concentrar la representación en una persona, el caudillo, mientras que la representación dispersa dicha representación y ello pone en riesgo la unidad política. La identidad se basa en la homogeneidad del pueblo, mientras que en la representación emerge la heterogeneidad y ello da paso a la fragmentación. Las elecciones, entonces, eran para Velasco un mecanismo de identificación entre el líder y la masa. No una forma de poder social representativa.

No es, pues, de extrañar que Velasco pretendiera asumir la representación absoluta del pueblo que lo vitoreó a su regreso del exilio y le entregó el mando de la nación. Él era consciente del carácter disolvente de las ideologías que pretendían imponerse sin respetar los tiempos ni las circunstancias.

“La historia ha sido un vértigo entre afanes contradictorios. El católico ha quemado al protestante y éste ha fusilado al católico. El rojo ha incendiado iglesias, y el clero ha negado al rojo sus derechos cívicos. El conservador ha oprimido al socialista, y éste ha levantado tumbos de odio contra el conservador y el propietario. El religioso no ha comprendido al ateo, y el ateo se ha escandalizado frente al creyente. Para el materialista, el espíritu es un absurdo- El espiritualista ha considerado que quien no admite lo imponderable es víctima de degeneración.

“Estas tendencias han destrozado nuestra Patria en cuanto han sido aplicables a nuestros pequeños problemas. Conservadores contra liberales y liberales contra conservadores. Un día para ser ciudadano fué (sic) necesario ser católico; y luego no podía ser ni profesor de una escuela quien fuese sospechoso de creer en la inmortalidad del alma. Vértigo entre cosas contradictorias ha sido la historia humana. (...) La Revolución del 28 de Mayo contó con el sacrificio de rojos y azules, de izquierdistas y derechistas, de agricultores y de comunistas, de religiosos y militares. Que la obra de la reconstrucción cuente con la honrada y sincera actividad de todos” (Mensaje presidencial del 10 de agosto de 1944, citado en Diario de Debates: 39).

Velasco entendía la representación como él la ejercía, a su manera; no era el adalid de una fracción, de un partido, de una tendencia. Se sentía la expresión de la síntesis política, manifestada primero en ADE y luego en el acto proclamatorio del 29 de mayo. También se veía como la expresión del "alma colectiva", del momento histórico que vivía el país en esos instantes, y de la unidad nacional.

## Democracia formal y democracia sustantiva

En torno a las facultades y rol de la asamblea constituyente, se esbozaron las primeras divergencias entre sus integrantes. Velasco Ibarra, en uso de las facultades extraordinarias que le había confiado el pueblo, expidió decretos-leyes antes de la instalación de la asamblea. La izquierda, en un primer momento, fue partidaria de proponer un proyecto de decreto mediante el cual se creaba una comisión legislativa de emergencia, compuesta por representantes de cada uno de sus bloques políticos, "para que en unión del Ejecutivo, formule y expida los Decretos-Leyes necesarios para la reconstrucción del país en sus diferentes aspectos". Algunos legisladores, en sus exposiciones, dejaron traslucir sus criterios sobre la democracia y la representación. Pedro Saad expuso lo siguiente:

"El otro aspecto es el hecho alegado por el H. Benites, de que todos nosotros consideramos que el Poder Ejecutivo, debe estar dotado de poderes más amplios que los que le concede la Constitución de 1906. De lo contrario vamos a trabar el proceso de la Revolución y que se cumplan sus postulados. De ahí que pido que todos meditemos en los dos aspectos del problema, y que mañana lleguemos a una fórmula por la cual, sin perder la Asamblea su carácter de Poder Constituyente, ampliemos las facultades del Poder Ejecutivo, exigiendo responsabilidad del Poder Ejecutivo, pero dándole libertad de acción" (Diario de Debates: 125).

Y es que para la izquierda lo que estaba en juego era la "revolución". Y para impulsarla creía que Velasco no debía tener obstáculos para hacer los cambios que fueren necesarios. Éstos debían hacerse sin dilación. Por eso el término "emergencia". En el debate de la asamblea se pueden ubicar dos concepciones de democracia diferentes. Una, la de la izquierda, que consideraba que la institucionalidad debía estar subordinada al mandato de mayo, esto es, a la transformación social. Otra, la de los conservadores y liberales para quienes la institucionalidad era primordial. Y no cabía diferirla.

Desde el punto de vista de Manuel María Borrero, sobre el sentido y alcance de la revolución de mayo, era claro que ella se había producido para que el país retornara a la normalidad:

"En mi concepto, la Revolución estaba justificada, porque hacía nueve años que el pueblo ecuatoriano vivía sin Carta Política. (...) Son, pues, nueve años de ese entonces acá, y es hora de que el país entre en la normalidad, y para esto se trajo al doctor Velasco (...). Los ecuatorianos vivíamos prácticamente fuera de un régimen de orden y constitucionalidad. Es pues, la hora de que terminemos con semejante situación" (Diario de Debates: 183-184).

Borrero también argumentaba que no se podía dictar leyes de espaldas al pueblo y que no se podía "conceder esas facultades a un hombre, a un grupo de hombres, porque es entronizar el despotismo en el país". Tampoco estaba de acuerdo con que a pretexto de la emergencia se "atropellen los procedimientos y principios consagrados en el Derecho Político", por lo cual precisó los alcances de los "plenos poderes" de la Asamblea Constituyente:

"Los poderes de la Asamblea no son absolutos, como muchos honorables lo creen, tiene su campo de acción, y en este concepto, la Asamblea presenta dos aspectos: uno desde el momento en que es un Poder Constituyente, está llamado a dictar la Carta Fundamental y puede también dictar Leyes secundarias. En el primer instante procede con amplia libertad; pero en el proceso legislativo, en esto de hacer leyes, tiene que someterse al trámite previsto para la formación de tales leyes; de ahí que la Asamblea de 1944 principió sus funciones declarando que se hallaba en vigencia la Constitución de 1906, para someterse a lo que ella prescribe en la formación de tales Leyes, porque actúa en este caso como Poder Legislativo" (Ibíd.: 185).

Era, pues, un asunto de prioridades. Para los liberales igual que para los conservadores la tarea fundamental de la asamblea no podía ser otra que reconstruir esa institucionalidad que había sido quebrantada durante toda una década. Los conservadores dejaron muy en claro su posición ideológica en torno al concepto de democracia en el "Manifiesto del Partido Conservador" del 22 de junio de 1944:

"Creemos que los ciudadanos que militan en las filas del Liberalismo Independiente, en las del Socialismo, el Comunismo y Vanguardia Revolucionaria, son sinceros, como lo son los Conservadores, que tienen principios y profesan una doctrina determinada. Si es así, aspirarán a que lo que ellos tienen por bueno y verdadero, informe la Carta Fundamental (...). El Partido Conservador (...) pretende y aspira a que en la Constitución del Estado se reconozca que la gran mayoría de ecuatorianos profesa la religión católica, lo que no obsta que por un espíritu de tolerancia y en bien de la convivencia social haya en el territorio libertad para practicar el culto que profesen los ciudadanos. En materia educacional, queremos que se reconozca el derecho de los padres para dar a sus hijos la educación que a bien tengan (...). En asuntos sociales, lucharemos por el imperio de la justicia, de acuerdo con las doctrinas proclamadas por León XIII, Pío XI y el actual Pontífice, aplicadas a nuestro medio" ("Manifiesto del Partido Conservador": 1944).

En ese manifiesto se postula la necesidad de que las aspiraciones de los partidos políticos tengan cabida en la carta fundamental. Ésta, pues, no debía recoger el punto de vista de una sola tendencia. Y con esta convicción precisaron cuáles serían sus aspiraciones específicas.

La asamblea, por tanto, iba a ser un espacio de discusión y de deliberación de asambleístas pertenecientes a distintas corrientes ideológicas. Y es en ese contexto plural y democrático que es necesario situar el debate en torno a la ya mencionada Comisión Legislativa de Emergencia, pues en la polémica se delinearón los principales rasgos de los conceptos de democracia en conflicto.

El conservador Manuel Elicio Flor formuló reparos a los decretos-leyes expedidos por Velasco como dictador.

"Siento decir que las leyes que han creado esos tribunales para sanciones, no obedecen a la técnica jurídica, y algunos artículos se hallan en contradicción con los principios de justicia universal de las naciones civilizadas. (...) En otro de esos decretos de sanciones revolucionarias, se comienza por la aplicación de las penas en vez de comenzar por el juzgamiento del delincuente supuesto, permitiéndole el amplio y sencillo derecho de defensa. También se crea una infracción nueva con miras a castigar un hecho pasado, un hecho anterior a la ley, dándole a ésta aspectos retroactivos" (Diario de Debates).

Para liberales y conservadores, así como para algunos socialistas, las "formas" jurídicas no eran aspectos secundarios, que se pudieran pasar por alto. Es evidente que en estos criterios subyace un concepto de democracia acorde con la existencia de una democracia representativa basada en un estado de derecho.

En una democracia representativa los conceptos de representación son claves. Siguiendo a Hannah Pitkin (1985) hay un debate alrededor de si la representación es del pueblo o de los individuos. Pues en el sufragio no es el pueblo el que vota, sino los individuos. Otro debate gira acerca de si esos individuos son libres o si son portadores de la voluntad de los electores. Dado que la Asamblea Constituyente del 44 fue producto de un acto revolucionario, los representantes que fueron electos estaban comprometidos con el mandato del 28 de mayo. Sin embargo, como ya señalamos, a partir de las citas transcritas, cabían distintas lecturas de ese mandato. ¿Qué margen de libertad y/o independencia tenían los representantes en la asamblea para ejercer su representación?



En el terreno teórico, Pitkin prevé "diversas posiciones de compromiso" entre estas perspectivas. En el terreno práctico, ello supone la posibilidad de negociaciones, acuerdos o transacciones, puesto que "los legisladores tienden a inclinarse hacia la independencia, el pueblo hacia el mandato". Esta dualidad, de hecho, produjo roces y tensiones entre la asamblea y el gobierno de Velasco, por un lado, y entre la asamblea y el pueblo, por otro. La mutua dependencia los colocó en una situación de potenciales interferencias. Si Velasco "sintetizaba" las tendencias ideológicas que confluyeron el 28 de mayo, era obvio que, a su juicio, él encarnaba la representación del pueblo, a la que los representantes de las distintas bancadas debían plegar. Por su parte, los representantes no fueron designados por Velasco sino por sus electores y ello les daba cierta autonomía frente al líder. Pero los electores, en tanto individuos, no son el "pueblo". Y, por tanto, era posible que el mandato de los electores no coincidiera con el mandato del pueblo.

El problema, en este caso, fue aun más grave porque se trataba de una coyuntura excepcional, en la que se debían establecer nuevas reglas del juego en forma cooperativa, para lo cual la asamblea debía tener autonomía frente a Velasco y los representantes tener una gran apertura entre sí. De ahí que el debate en torno a las facultades de la asamblea y al carácter de la carta política fueron de la mayor importancia. Así como el debate sobre las "formas jurídicas" y al imperio del estado de derecho. Pero, ¿cómo es que la izquierda entendía este problema?

En las elecciones de julio de 1944 la izquierda obtuvo más del 25% de la representación de la asamblea. Del total de 92, el PSE (Partido Socialista Ecuatoriano) y el PCE (Partido Comunista del Ecuador) alcanzaron 12 diputados cada uno. Se trataba de un grupo de alta calificación intelectual y política, entre quienes figuraban Pedro Saad, Manuel Agustín Aguirre, Enrique Gil Gilbert, Carlos Cueva Tamariz, Juan Isaac Lovato, Ricardo Paredes, Manuel Medina Castro, Jaime Chaves Granja, Antonio Parra Velasco, Leopoldo Benites Vinuesa, entre otros. La izquierda sentía que el Ecuador atravesaba una situación revolucionaria. como la que vivió Rusia en 1917.

A los conceptos vertidos por el asambleísta conservador Flor, la izquierda replicó, a través de sus más destacados exponentes, con criterios de corte marxista. Así, Juan Isaac Lovato sostuvo que "el sistema de derecho se organiza para defender determinadas situaciones e intereses". Y que en un período revolucionario los "infractores" no podían acogerse a esos principios universales para evadir la justicia. Estábamos, pues, en presencia de lo que Pitkin llama los "intereses" de las gentes. La izquierda, no sólo por la ideología que profesaba, sino por la representación funcional, se sentía defensora de los intereses de los excluidos. En nombre de ellos debía ajustar cuentas con los explotadores que se habían valido del "derecho" para resguardar sus privilegios. Y como el Ecuador vivía una revolución había que poner al descubierto esos intereses. Pedro Saad, dio muestras del ejercicio de este tipo de representación:

"Acabamos de dictar el Decreto por el cual se autoriza formular un plan económico. (...) Uno de los puntos de ese plan es la construcción de carreteras a lo largo del país. Muchas de ellas van a pasar por terrenos hoy incultos, pero que los especuladores se han anticipado en beneficiarla. Es decir estos van a ser los únicos beneficiados, si el Ejecutivo no tiene suficientes Poderes, para revertir esos terrenos al Estado, y favorecer así al campesinado, librándole a la vez de la miseria" (Diario de Debates: 179).

La izquierda cumplía el mismo papel que en el plano teórico le había correspondido a la sociología:

"La sociología, por su parte, se propone «desenmascarar» a la política, hacer manifiestos los mecanismos sociales reales que estructuran su campo, más allá de las doctrinas explícitas, de los discursos de los actores y del funcionamiento visible de las instituciones" (Rosanvallon: 2003: 35).

Además, Pedro Saad, refutó los conceptos de Flor, basándose en un concepto de democracia opuesto al del diputado conservador:

"En toda la exposición del H. Flor, surge un criterio de democracia, pero un criterio que es forma, meramente forma. Un criterio que es la expresión de todos los clásicos de la democracia. Pero, para nosotros, hombres del año de 1944, la democracia que no es simplemente forma, es esencialmente contenido, que debe reflejarse en las instituciones" (Diario de Debates: 178).

Para Saad, la democracia es un concepto "vivo", dinámico y, por tanto, no debe aferrarse a tales o cuales formas o procedimientos. Según este criterio importa más el contenido que las formas. En igual sentido se pronunció Leopoldo Benites Vinuesa:

"Parece, Honorables Legisladores, que hasta aquí la Revolución de Mayo, no tiene sino una situación de restauración; no es una verdadera revolución como debería serlo. Yo no creo que el movimiento de Mayo, que la sangre del pueblo ecuatoriano se limite a una simple restauración legalista de un orden constitucional anacrónico que no podían seguir viviendo. Eso no puede ser, es algo más, es la necesidad de instaurar un nuevo orden en la vida nacional. Aquí se cree que estamos violando la democracia, pero la democracia es algo más que la forma, que el Parlamentarismo. La democracia debemos juzgarla por su contenido" (Diario de Debates: 172).

Otro destacado asambleísta, Carlos Cueva Tamariz, se sumó a esos criterios:

"Estamos, señor Presidente, no en un período constitucional con un marco rígido, dentro del cual han de moverse los diferentes organismos; estamos en un período constituyente, estamos reconstruyendo la República ¿Sobre qué bases? Sobre las bases del más hondo querer popular. ¿Cómo hemos de interpretar ese querer popular? Creo que no cabe hacerlo encuadrándonos dentro de los conceptos abstractos de los tratadistas de Derecho Político. El Derecho, en general, no es una cosa muerta, es algo que anda, que se mueve y transforma constantemente, que opera cambios, de acuerdo con el sentir del alma popular; y ese derecho que está vivo en el alma popular, tenemos que sacarlo a flote, si queremos cumplir con las aspiraciones de la Revolución de Mayo" (Diario de Debates: 180).

En igual sentido argumentó Ricardo Paredes, fundador del Partido Comunista del Ecuador:

"Tengo 20 años de insurgencia contra regímenes de opresión que han sepultado en la mayor miseria al pueblo ecuatoriano. (...) Nosotros en este momento tenemos un deber histórico; en estos momentos honorables legisladores debemos poner la primera piedra de la edificación del país. El Ecuador no puede quedar a la zaga de este grandioso proceso de reconstrucción mundial. Estamos en vísperas de asistir a la paz, después de este incendio formidable de la guerra mundial. Necesitamos un conjunto de disposiciones legales, un conjunto de medidas, un conjunto de decretos que pongan en capacidad al país de colocarse a la altura de los pueblos hermanos. Por fin, señor Presidente, todos los asambleístas debemos confiar en que preside los destinos del Gobierno, un eminente ciudadano como es el doctor Velasco Ibarra. Sabemos que éste es el momento en que la revolución vive y perdura, no es un momento de retroceso. Sabemos, digo, que el Gobierno del doctor Velasco Ibarra, se mantiene fiel a los principios de la revolución, que él honestamente, trata de llevar a cabo, todos los principios de la revolución. Por lo tanto, señor Presidente, no podemos tener miedo que el Gobierno, asistido por un conjunto de legisladores de esta Asamblea, no sea capaz de determinar los decretos y leyes necesarios para el resurgimiento ecuatoriano" (Diario de Debates: 190-191).

Sin duda que el debate planteado en la constituyente era muy profundo. Incluso ahora esos conceptos se han puesto en discusión como lo expone Whitehead (2003), quien sostiene un enfoque "constructivista" sobre el significado de la democracia. Estos sentidos no son

fijos ni estáticos. El concepto de democracia, dice Whitehead, se asemeja a un barco que a la vez que flota está anclado. Esta metáfora combina dos elementos claves: la democracia tiene ciertas características que le identifican y diferencian de otros regímenes políticos; pero a la vez su significado es mutable de acuerdo con la "deliberación colectiva" y a los contextos en que dicha deliberación tiene lugar.

Los conceptos de Saad, de Benites, de Cueva Tamariz y de Paredes van en esa dirección. Ellos se apartaron del "concepto mínimo de democracia" de Schumpeter, y asumieron el concepto de democracia social. Whitehead reconoce que si nos atenemos al concepto mínimo de democracia podríamos estar llamando democráticos a unos regímenes que consagran una gama de inequidades sociales. Entonces el debate era pertinente. Una democracia es tal por los procedimientos acordados o por los contenidos de sus decisiones o políticas.

Pero, además, también estaba presente la representación de intereses. No sólo porque en este plano se contraponen intereses privados con intereses públicos, sino porque, según Pitkin, la representación puede ser "descriptiva" o "simbólica". Y esta distinción es sobre todo importante para entender el plano en el que la izquierda confrontó con Velasco. La representación descriptiva actúa como un espejo o reflejo: el representante "hace presente" al ausente gracias a las semejanzas que tiene con él. La simbólica no se basa en tales semejanzas, sino en una "conexión" diferente. Mientras la izquierda, entonces, pretendía ser "espejo" o "reflejo" de los explotados, Velasco establecía una conexión de otro tipo con los marginados. Agustín Cueva lo capta con gran lucidez:

"Velasco ha desempeñado, pues, el papel de profeta, sacerdote y padre de nuestros subproletarios, y además el de su «abogado». Ha sido la figura simbólica que les ha permitido tener la ilusión de incorporarse a una sociedad que los marginaba y que, después de cuarenta años de velasquismo, los sigue marginando. Ha sido, en suma, la máscara más sutilmente ideológica de la dominación" (Cueva: 1973, 111).

O sea, la izquierda libraba dos tipos de litigio teórico e ideológico en la asamblea. Por un lado, en el plano de la representación descriptiva, medía fuerzas con los representantes de los "intereses privados" que camuflaban su rol escudándose en los principios del derecho universal y de las abstracciones jurídicas. Por otro, no obstante actuar como representante de los intereses de los marginados, se topaba con el influjo de la representación simbólica que los ligaba a Velasco. Tal representación simbólica le otorgó a Velasco soporte para construir más que una representación, la identidad entre él y la masa.

"Incapacitados para transformar la realidad, nuestros «marginados» se limitaron (...) a exorcizarla con ceremonias y ritos religiosos-políticos. Y eligieron como sumo sacerdote a un caudillo que fuera la contra-imagen del amo aborrecido y pareciera reunir, más bien, los atributos morales y hasta físicos del hombre ideal del cristianismo" (Ibíd.: 107).

La representación popular era un campo de disputa en el que Velasco tenía las de ganar. La izquierda, en esta perspectiva, lucía como una intrusa en un campo de juego controlado por la autoridad simbólica de un líder, cuya "gran ausencia" simbolizaba la exclusión atávica del pueblo. De él dependía, en último término, que la masa le diera cabida en ese espacio a tales "advenedizos". En un primer momento, como se observó, la izquierda "apostó" al líder y hasta quiso entregarle más facultades de las que ya tenía. Creyó, equivocadamente, que Velasco llevaría a cabo la transformación por la que la izquierda se jugó el 28 de mayo. Pero esta luna de miel no duró mucho. Y, entonces, los legisladores de izquierda cayeron en desgracia frente al líder y ello los colocó como desleales e ingratos. La

izquierda, ya sin su aval, representaba algo desconocido e incierto. Velasco, en cambio, representaba un halo protector, una redención espiritual, paradójicamente más cercana y cierta que la redención económica, materia del discurso izquierdista.

Pero había otro plano en el que la izquierda contendió tanto con Velasco como con la derecha. Desde una perspectiva "materialista histórica" la izquierda se sentía portadora de la "verdad científica". La actividad sustantiva, de la que estaba nutrido el concepto "vivo" de democracia de Saad, se sustentaba en la convicción de que las soluciones propuestas por la izquierda eran "científicamente verdaderas".

“Pero ésta es precisamente la clase de contexto en la que se hace relevante la representación como actividad sustantiva. Pues la representación no es necesaria allí donde esperamos soluciones científicamente verdaderas, allí donde no están involucrados compromisos de valor, decisiones ni juicios. Y la representación es imposible (excepto en sentido descriptivo, simbólico o formalista) allí donde se exige una elección totalmente arbitraria, donde la deliberación y la razón son irrelevantes. Necesitamos la representación precisamente allí donde nos contentamos con abandonar las cuestiones en manos del experto: podemos tener una representación sustantiva sólo allí donde el interés se vea implicado, es decir, allí donde las decisiones no son meras decisiones arbitrarias" (Pitkin: 236).

La certeza determinística y normativa de la izquierda era producto de una "racionalidad del pensamiento" que chocaba con la "razonabilidad del vivir o del convivir" (Sartori: 2000, 141) y "con la psicología de masas y los efectos sociales del misticismo" (Cf. Reich: 1972, 16). Ello, por cierto, levantó barreras entre dicho discurso y el alma popular.

Hubo asambleístas, como Manuel Agustín Aguirre, que le dieron a la discusión y elaboración de la carta política menor valor que al análisis técnico de los problemas económicos. Éstos, a su criterio, debían ser estudiados por expertos que conocieran de economía y que encontraran con rapidez las soluciones. Sobre esos temas (los de la constitución), se infería, no había necesidad de deliberación, como si en ellos no hubiera pugna de intereses.

"Pero la H. Asamblea Constituyente, que tiene el anhelo de solucionar todos los problemas, está limitada en su acción, porque está dedicada con todas sus energías a la elaboración de la Carta Fundamental del Estado. Y esta grande obra que está realizando, le impide consagrarse, como ella quisiera, a la solución de sus otros problemas urgentes, que son también de solución inmediata y afectan a la vida misma del pueblo ecuatoriano. (...) Si la Asamblea Constituyente, se dedica a estudiar este problema [del azúcar], a analizarlo desde el punto de vista técnico, con datos estadísticos, como estoy seguro de que no lo podrán resolver, ni aún después de quince días; entonces viene la necesidad técnica de contar con un organismo ágil, flexible, que puede estudiar los problemas con rapidez y darlos solución, porque el hambre del pueblo no admite esperas, ya que sus necesidades son urgentes" (Diario de Debates: 171).

Pero en la izquierda había matices. No todos los asambleístas de esa bancada compartían la fidelidad casi religiosa a esa doctrina científica. Así, en el debate sobre el valor de las formas o del contenido en la democracia, Jaime Chaves Granja, era partidario de conciliar estos dos puntos de vista.

"Tengo miedo al desvío del tradicionalismo, pero también tengo miedo a los desvíos de la Revolución, porque las considero demasiado peligrosas (sic). No se puede dogmatizar sobre ambos puntos de vista. Se ha hablado de contenido y de forma. La vida es contenido y forma" (Diario de Debates: 182-183).

Ello indica la razón que tiene Pitkin al señalar que los representantes de "abstracciones" y de "gentes" si bien "representan" no sus intereses personales sino los de sus electores,

enfrentan conflictos entre lo que postula el colectivo al que pertenecen y sus convicciones individuales. Hubo, pues, socialistas que se atrevieron a pensar libremente y a sostener puntos de vista que no concordaban con los del resto de su bancada.

### **El pueblo: sujeto u objeto de representación**

La representación supone una relación de doble vía: entre representantes y representados. Hubo entre unos y otros diferencias notables en diversos planos. Uno de ellos, sin duda, fue el referido a las condiciones económicas de los sectores populares. Esta era una barrera difícil de remontar. Al respecto, son ilustrativos los datos sobre la "población económicamente activa" del Ecuador para la época. De la Torre cita datos de la población por regiones, sobre la estructura poblacional y llega a las siguientes conclusiones:

"(...) 1) las ciudades de Quito y Guayaquil vivieron dramáticos procesos de urbanización sin proletarización; 2) en las cinco ciudades estudiadas la mayoría de la población estaba marginalmente empleada como jornaleros, sirvientes y trabajadores independientes; 3) el número de artesanos -maestros y trabajadores- era mayor que el de trabajadores industriales; 4) en la sierra el Estado daba empleo a alrededor del 7 al 16,6% de la población; y 5) los trabajadores de cuello blanco representaban del 14% al 25% de la población económicamente activa." (de la Torre: 1993, 70).

Se puede sostener, por tanto, que el Ecuador de esos años era un país en el que la industria no se había desarrollado, la mayoría de los trabajadores eran artesanos, trabajadores independientes, o de servicios; donde la agricultura estaba dominada por relaciones precapitalistas, bajo las cuales vivía una población indígena numerosa, y donde la clase media era dependiente y vulnerable, básicamente vinculada al Estado. En esas condiciones no podía hablarse de una representación en *strictu sensu*. Pues se entiende que la representación se da entre iguales. Y al no existir tal igualdad, los "representados" dependían del criterio y voluntad de los "representantes".

¿Cuáles eran las posibilidades reales de representación de los sectores que integraban la población económicamente activa? En cuanto a los indígenas -respecto de cuya denominación ha habido un largo y sustancioso debate- Mercedes Prieto (2004) demuestra que éstos no fueron reconocidos como iguales, como ciudadanos, y, por tanto, no tuvieron derecho a la representación.

"La novedad sustancial del escenario contemporáneo radica en que ahora los indígenas hablan por sí mismos en la arena política nacional, se representan a sí mismos como intelectuales y políticos y proponen imágenes de la nación y la ciudadanía que intentan diferenciarse de aquellas enunciadas por las élites criollas. En términos de Foucault (1984), ahora los indígenas son, claramente, agentes de su propia creación como sujetos, e intentan subvertir los contenidos peyorativos de los discursos de la indigenidad construidos por los sectores dominantes" (Prieto: 2004, 18).

Lo que, sin duda, fue el mayor desafío para el liberalismo, según la autora citada, consistió en conciliar sus principios universales -libertad, igualdad, fraternidad- con el temor que le inspiraba la presencia cercana de una cultura que poco tenía que ver con la cultura occidental:

"Estas prácticas denotan, por un lado, temores centrados en la percepción de las culturas indígenas como extrañas a la comunidad occidental y, por otro, sospechas derivadas de la cercanía cotidiana de la población indígena" (Ibíd.: 28).

A esto es a lo que la autora denomina el "liberalismo del temor" que lógicamente se tradujo en una contraposición entre su discurso retórico y sus prácticas de control, exclusión, pero también de negociación de tales principios. Los indios, pues, no fueron tratados como ciudadanos. Dado que pertenecían a una "cultura inferior" debían ser objeto de protección por parte del Estado.

Los debates entre las élites sobre la condición jurídica de los indios ocupó buena parte del tiempo y atención de ellas. A propósito del "concertaje" liberales y conservadores expusieron sus temores desde distintas perspectivas:

"La pérdida de centralidad de los terratenientes y la reformulación de la sujeción social de los indios ocasionaron temor entre los hacendados. Mientras los conservadores temían perder el control sobre los indios y su eventual participación política y administrativa, los pensadores liberales criticaban el caudillismo político en el cual los indios participaban en posiciones serviles (...) y estaban siempre listos para la rebelión" (Ibíd.: 42).

En su disputa con los conservadores a propósito de la abolición del concertaje, los liberales debían demostrar de qué manera podría el Estado garantizar que los indios acatarían el orden jurídico e institucional de las élites. Pero tanto unos como otros coincidían en que si bien era necesario respetar y conservar su cultura rudimentaria, ésta debía ennoblecerse con la cultura dominante: "Intelectuales liberales y conservadores compartían la noción de que la indigenidad debía mantenerse, si bien era necesario ennoblecerla" (Ibíd.: 115).

El tema de la "representación" de los indígenas nos lleva a acercarnos al de la representación de los demás sectores populares. Éstos, igual que los indios, fueron reconocidos bajo la figura de la "representación funcional".

"Hacia 1938, la noción de raza fue eliminada de la Constitución, las lenguas nativas fueron oficialmente reconocidas y se promovió la protección de los «indios» en lugar de la «raza india». (...) La mayoría de las discusiones puso énfasis en la naturaleza colectiva de los indios o indígenas, consideración que estuvo en el centro de los debates legislativos y públicos relativos a los senadores funcionales y a la comunidad de indios" (Ibíd.: 124).

Se trataba, dice Prieto, de un "modelo ventrílocuo de representación liberal". Ello entrañaba no una representación de individuos, sino de corporaciones. El estado liberal, sostiene Prieto "desarrolló estrategias de control social dirigidas hacia los nativos y hacia el pueblo" (Ibíd.: 125). Se fue, pues, instituyendo un régimen de representación corporativa no sólo de los indios sino de los demás sectores populares. El "modelo ventrílocuo" de representación suponía que "otros agentes eran elegidos para personificarlos y hablar por ellos".

"Inspirada en la legislación española, la Constitución ecuatoriana estableció la figura de representante «funcional» y definió qué corporaciones y grupos de interés colectivo -incluida la raza india- elegirían a sus propios representantes al Congreso" (Ibíd.: 125).

Que ello cubrió todo el espectro popular, Prieto lo sustenta documentadamente.

"La Asamblea de 1928-29 aprobó este mecanismo corporativo (...) la propuesta de representantes corporativos al Congreso, preparada por pensadores liberales, incluyó a delegados institucionales de la educación, agricultura, comercio, industria, Fuerzas Armadas, trabajadores, campesinos y la raza india" (Ibíd.: 126).

Esto, por cierto, introdujo cambios en la agenda política de las élites. En tanto potenciales representantes de grupos "subordinados" de la sociedad tenían que reformular sus

discursos. Ello fue incentivado por la presencia de un nuevo actor político -los socialistas- que desde un principio intentaron beneficiarse de la "representación ventrilocua".

"Como resultado, liberales blancos, terratenientes y políticos actuarían a nombre de la raza india durante la década de 1930, mientras que los representantes de los trabajadores y campesinos abrieron las puertas del Congreso a políticos de izquierda" (Ibíd.: 128).

Estas nuevas "responsabilidades" asumidas por las élites y también por la izquierda, no pasaron desapercibidas por los "representados". En esa medida no fueron pasivos, sino que comenzaron a demandar derechos.

"Pero fue durante la Asamblea de 1937-38 que algunos grupos indígenas pidieron abiertamente un puesto en el Congreso (...). Argumentaban que con un genuino representante indígena la Asamblea adquiriría legitimidad política y social ya que defendería los propios intereses de los indios" (Ibíd.: 129).

Más adelante agrega: "Estuvieron en juego diversos intentos por construir un liderazgo indígena para representar a la raza. La noción de un líder que redimiese a los indios de su condición abyecta adquirió fuerza" (Ibíd.: 130).

Esta iniciativa indígena no fue recogida ni aprobada por la asamblea de 1938-39. Más bien se retrocedió al eliminarse la representación de los indios según el esquema "ventrilocuo". "Pero en oposición al borrador de Borja, la Asamblea mantuvo la representación funcional de los trabajadores rurales y de varios grupos de interés, pero no de los indios, o indígenas" (Ibíd.: 132).

La asamblea de 1944-45 devolvió ese derecho a los indios, con una mejora: se contemplaba un "proceso de consulta a grupos indios". Para aprovechar esta coyuntura "militantes comunistas crearon la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI) y fue esta organización la que eligió a un médico comunista blanco para actuar en nombre de la ahora llamada «raza indígena» en la Asamblea de 1944-45" (Ibíd.: 132).

Vemos, pues, cómo se fueron conformando dos espacios de representación: uno, el que detentaron las élites, en el que ellas tenían el derecho a elegir sus representantes, con la intermediación de los partidos políticos; el otro, una suerte de representación corporativa, bajo un modelo "ventrilocuo". O sea, había representaciones de dos clases a través de las cuales se patentó la desigualdad entre los primeros y los segundos. Situado así el problema, se fue configurando un "campo de fuerzas", como lo entiende Thompson, en el que las élites se vieron obligadas a rearmar su esquema de dominación y sus estrategias de control de la población marginada y corporativizada. En todo caso, los integrantes de ésta no eran plenamente ciudadanos, y requerían de "terceros" para hacer conocer y oír sus demandas. Como sostiene Prieto, las élites consideraban que los indios no tenían derechos, sino necesidades. Había, por tanto, una concepción paternalista del Estado sobre la "cuestión social".

Cabe, entonces, caracterizar la escena política de esos años como integrada por distintas categorías de ciudadanos. Los de los "graderíos" y los de "palco". Los segundos eran los que habían ejercido las funciones más altas del Estado desde los inicios de la República. Los otros, eran los que por su condición "inferior" no podían valerse por sí mismos y requerían de caudillos o de partidos o corporaciones que los amparasen. Las acciones de los unos se enmarcaban en los lineamientos institucionales y normativos del Estado, pues tenían acceso sin cortapisas a sus instituciones, excepción hecha de los conservadores que

fueron segregados por la revolución liberal. Los actos de los otros se salían del marco legal, y hasta eran relativamente permitidos como "naturales" desfuegos de una población "resentida".

"La segunda característica de la estrategia electoral de Velasco fue la democratización de los espacios públicos. (...) Pese a que esta democratización fue más simbólica que real, pues la mayoría de la población seguía excluida del derecho al voto, la ampliación de los espacios públicos y la consecuente expansión de la política desde los cafés y salones de las élites y las oficinas de la alta burocracia fue entusiastamente apreciada por sus seguidores. Los velasquistas usaron las calles para manifestar el apoyo al líder, lo que, en algunas ocasiones, incluía el irrespeto por el derecho de los otros candidatos a expresar sus programas. El uso de los espacios públicos por parte de los velasquistas fue un hecho temido por sus adversarios. Por ejemplo, el Ministro de Gobierno expresó que los velasquistas «saltándose del límite de la compostura, obligaron a la fuerza de Policía a que conservara el orden y la tranquilidad ciudadana» (de la Torre: 1993, 168-169).

Pero el extralimitarse no fue prerrogativa de las masas. También las élites perdieron su "compostura" en algunos momentos críticos. Como cuando acudieron a una represión desproporcionadamente violenta en contra de los manifestantes obreros que pacíficamente demandaron reivindicaciones económicas frente a la crisis del cacao desatada en los años 20. Y es que para las élites las incursiones de los "marginados", ya sea como integrantes de federaciones o sindicatos, o ya fuera inorgánicamente, como adherentes a un líder, asumían la forma de "invasiones" a los espacios públicos, a los que se refiere de la Torre. Era, pues, muy difícil guardar la compostura en medio de situaciones de tanta desigualdad como la que separaba a las élites de las masas.

En todo caso, las elites también se vieron obligadas a educarse y auto controlarse. De ahí que comenzaran a poner sus idearios a tono con los nuevos tiempos.

"En 1923 se reunió en Quito una asamblea liberal de grandes repercusiones históricas (...). Pero esa asamblea hizo mucho más: modificó sustancialmente los planes y programas de acción del liberalismo, pretendiendo darle notable contenido social. Se advierte, a primera vista, el afán de las entonces generaciones liberales jóvenes de recoger la inquietud socialista que flotaba ya en el ambiente, para incorporarla en el ideario del Partido, al cual se haría nacer de esta manera una ala izquierda" (Rojas: 149).

Ya no cabía, entonces, responder con la represión a las masas "rebeldes" que se atrevían a ocupar los espacios públicos, no sólo para vitorear al líder, sino para exigir atención a sus demandas; había, más bien, que orientar su acción de gobierno hacia la solución de los problemas de los segmentos más olvidados y desatendidos de la población. Y es que los liberales estaban acosados por tres flancos: los conservadores, los socialistas y los sectores oprimidos. Los primeros sostenían que tanto los liberales como los socialistas estaban divorciados de las masas. Y, al parecer, no les faltaba razón. Cuando abogaban por la disolución de ADE, los conservadores sostuvieron que ello se imponía por su "divorcio con las dos más grandes fuerzas del país: el velasquismo genuino que cuenta con la masa ecuatoriana y el conservadorismo que agrupa a los elementos católicos constituidos en organización política". Sus acusaciones contra el liberalismo fueron igualmente frontales. En un manifiesto citaron la "Alocución a los ecuatorianos", escrita por González Suárez en 1914, que decía:

"¿Los católicos son o no ciudadanos? Si no son ciudadanos ¿qué son? ¿Qué papel desempeñan en esta farsa de República? ¿Serán ciudadanos solamente para pagar las contribuciones? ¿Serán ciudadanos solamente para derramar su sangre en los campos de batalla, y regresar después a su empobrecido hogar? ¿Los católicos no han de acercarse nunca a las urnas electorales? ¿No han de tener asiento jamás ni en un Municipio, ni en las Cámaras



legislativas? Las garantías constitucionales serán tan solo para el círculo gubernativo? Mientras en el Ecuador no se establezca un gobierno sinceramente republicano, no habrá tranquilidad pública. Cuando el Gobierno busque el bien general de la Nación, y deje de procurar solamente el medro personal de los hombres de su partido, entonces habrá orden" ("Alocución a los ecuatorianos", enero 1 de 1914, citado en "Manifiesto a la ciudadanía católica": 1944).

Los liberales eran acusados por no haber respetado los derechos de una parte de las élites, justamente de aquella que tenía a su lado a la mayoría de los ecuatorianos por su fe católica. Pero también por haber conformado "una estructura oligárquica, con miras a perpetuarse en el poder por los medios acostumbrados del fraude electoral y persecución a los elementos políticos rivales." (Cf. Rojas: 149).

Tiempos después de 1944, cuando el dirigente socialista Manuel Agustín Aguirre, que fuera vicepresidente de la asamblea constituyente de la "gloriosa", trataba de explicar las razones que tuvo la izquierda para apoyar a Velasco, formuló la siguiente autocrítica. Fue un error, dijo, "utilizar" a Velasco por la prestancia que había ganado, "porque las masas velasquistas eran profundamente reaccionarias, constituían parte de ese populacho difuso, y la izquierda tenía amplia mayoría entre los sectores organizados de los trabajadores, que serían los que estuvieran a la vanguardia del movimiento" (Vega: 61).

Había, pues, una fosa entre la intelectualidad liberal y socialista y la masa. De ello estaban muy conscientes Velasco y los conservadores. Sin embargo, la creencia de los conservadores y de sus aliados de poseer el monopolio del "alma popular" debe ser matizada. La cultura popular se nutria de ingredientes de múltiple procedencia. Un campo de fuerzas además, es siempre móvil, dinámico, cambiante.

En efecto, los conservadores no se quedaron impávidos, como lo anota Silvia Vega:

"En este marco se inscribe la conformación de la derechista Compactación Obrera Nacional, nutrida por artesanos pobres, pequeños comerciantes y campesinos bajo la égida de los terratenientes serranos, quienes convierten a esta organización en la carne de cañón del enfrentamiento liberal conservador en la "guerra de los cuatro días" (agosto de 1932); posteriormente éstos maniobraron igualmente la huelga general de Quito para precipitar la caída del gobierno del liberal Martínez Mera" (Ibíd.: 24-25).

Pero las actualizaciones de los idearios de ninguna manera lograron sellar la fosa existente entre representantes y representados. Éstos seguían siendo para los primeros un mundo desconocido, extraño, incomprensido, "bárbaro". Las élites, no obstante sus esfuerzos declarativos por democratizarse, tenían una comprensión abstracta de la democracia. Les resultaba forzado admitir la igualdad así fuese abstracta entre su "mundo" y el "mundo" de los de abajo. Tales "mundos" no habían podido integrarse ni fusionarse desde el nacimiento de la República. No había, pues, un "entre" un mundo común, un espacio público compartido entre gobernantes y gobernados (Arendt). Las élites habían pretendido cambiar su fisonomía, puesto que las masas habían hecho su ingreso, aunque limitado y distorsionado, en la escena pública. De allí nació el discurso sobre el sufragio popular. Pero este discurso también estuvo teñido por la necesidad de utilizar un nuevo ropaje. Las élites ya no podían seguir actuando como hasta entonces. Tenían que ponerse una máscara y dirimir sus disputas con tal disfraz. Por un lado, "convocaban a las masas" a las contiendas electorales, y por otro, debían arbitrar las medidas necesarias para encuadrar esa participación dentro de ciertos límites.

Pero tampoco Velasco estuvo libre de este péndulo ideológico. Así lo consignó un "Manifiesto del Partido Socialista al Pueblo Ecuatoriano":

"El 30 de mayo de 1944, Velasco Ibarra canalizó totalmente en su favor el enorme entusiasmo del Pueblo Ecuatoriano, que acababa de arrojar del solio a los causantes del desastre. Esa alegría de niño, de un pueblo que ha realizado una acción heroica, se volcó sobre un nombre y un hombre. Velasco Ibarra, que nunca sintió el dolor de la Patria, que estuvo lejos, proclamando su socialismo en el extranjero para ganarse el pan, y que, a pesar de su delirio de grandeza, pudo darse cuenta de la inmensidad de la emoción de izquierda del nuevo Ecuador, gritó a todos los vientos que su corazón era de izquierda, y, en afirmaciones reiteradas, llamó a nuestro Partido «el único organizado que existe en el Ecuador» (Manifiesto del Partido Socialista al Pueblo Ecuatoriano": 1946).

Frente a ello es, pues, necesario entender lo que Thompson denomina "campos de fuerza" societal.

"Así es prácticamente como veo yo la sociedad del siglo XVIII: con la multitud en un polo, la aristocracia y la gentry en otro, y en muchas cuestiones, y hasta finales del siglo, los grupos profesionales y comerciantes vinculados por líneas de dependencia magnética a los poderosos o, en ocasiones, escondiendo sus rostros en una acción común con la multitud. Esta metáfora permite entender no sólo la frecuencia de situaciones de amotinamiento (y su dirección), sino también gran parte de lo que era posible y los límites de lo posible más allá de los cuales no se atrevía a ir el poder" (Thompson: 1979, 41).

Si aplicamos este concepto, con las debidas precauciones de tiempo y lugar al caso ecuatoriano, podemos reconocer la existencia de un "campo de fuerzas" en la sociedad de entonces. Esto es, en el un polo vemos a la multitud, constituida por los trabajadores del campo y la ciudad -cuyo acceso a la representación es objeto de negociación y pugna entre las élites y entre éstas y las fuerzas de izquierda- y en el otro a las capas de la aristocracia serrana, de la oligarquía costeña, de las profesiones "elevadas", de los políticos "notables". Y en muchas cuestiones los grupos medios oscilando entre los poderosos o, acercándose a la multitud. Esta movilidad se desplegó en esa situación de crisis que vivió el país desde la caída del régimen liberal en 1925. Liberales y conservadores se vieron obligados a "abandonar la pureza aristocrática de sus principios". Como bien lo anota Michels: "Aun el conservatismo adopta a veces forma democrática. Ante los asaltos de las masas democráticas, hace mucho que abandonó su aspecto primitivo y desea cambiar de disfraz." (2003: 48).

Y así la incorporación de las masas a la arena política provocó desplazamientos hacia uno u otro polo de este abigarrado "campo de fuerzas". Esta incorporación no sólo se produjo por la vía electoral, sino a través de un repertorio de acciones sociales reivindicativas que no pudieron ser ignoradas por los gobiernos de turno. "Si analizamos el período comprendido entre 1935 y 1944, podemos observar que la efervescencia y lucha social de los sectores explotados marca la pauta de la acción de los gobiernos que se suceden en esos años" (Vega: 27).

Las interacciones entre los gobiernos y las masas supusieron una readecuación conflictiva del espectro político y social.

"Cada avance supone un precio. La abolición del «concertaje de indios» fue un paso adelante. El incipiente progreso fabril de las ciudades fue otro paso adelante. La cuenta, para cada caso, no tardó en presentarse. Para el campo, a propósito de las intermitentes «revueltas de indios». Para la ciudad, a propósito de una huelga obrera en Guayaquil. Esto último era un fenómeno antes desconocido. Lo otro no, ha venido desbordándose a través de los siglos, desde la época

colonial. Y ha tenido también desde entonces, un medio ya establecido de contenerlo: la «masacre» de indios, con la fuerza pública (Rojas: 99-100).

Fue en el marco de esas cambiantes relaciones entre la cultura de la "gentry" y de la "plebe", como lo anota Thompson, que se produjo el ingreso de un nuevo actor político a la vida pública.

"De otra parte, aquellos sectores que gracias a la democratización cultural impulsada por el liberalismo habían logrado acceso a la educación media y superior, emergieron también, por la misma fecha [años 20] como embrión social independiente desligado de los grupos de poder y hasta en pugna con ellos. Integrado básicamente por intelectuales y profesionales, tal núcleo devino en corifeo de las ideas socialistas y el promotor de la insurgencia y la protesta" (Cueva: 1988, 27).

Los socialistas, entonces, también fueron herederos de esa nueva cultura laica, secular que introdujo el liberalismo. Fueron portadores de ideas también racionalistas, venidas de los países europeos y en esa medida enfrentaron problemas similares a los que tuvieron los liberales al relacionarse con las masas. No aceptaron sus patrones culturales y pretendieron inocularles valores ajenos a su realidad.

Querían ver una sociedad conformada por clases no por etnias. Miraban las relaciones entre las clases desde la economía política. "(...) Los socialistas argumentaban que «sociológicamente» no era correcto colocar a los indios como una población peculiar e insistían en que ellos eran parte del campesinado; en su perspectiva, los campesinos de la sierra representarían a los «indígenas».(...)" (Prieto: 132). También Rojas señaló otro aspecto del problema:

"Se pretende en un principio, luchar por el establecimiento de la dictadura del proletariado. Hay una consigna, como colofón de las ardientes prédicas del principio: el soviét de obreros, soldados y campesinos. Hemos visto ya la composición racial y de clase de nuestra población (...): un simple examen de esos porcentajes y de esa situación nos demuestra cuán lejos de la realidad ecuatoriana estuvieron los primeros escauceos del socialismo" (Rojas: 150).

Pero además estaban los aspectos culturales que tampoco fueron tomados en cuenta.

Cueva supo ubicar en este complejo campo de fuerzas, la capacidad de Velasco de articular su liderazgo con los rasgos culturales de los sectores populares, capacidad que los partidos liberal y socialista no la tuvieron. Ello obedeció, entre otras cosas, a una comprensión literal de la teoría de las clases y de la lucha de clases. Thompson aborda con lucidez el complejo tema de la "conciencia de clase" que no se da mecánicamente. Es producto, dice, de la "lucha de clases", que no es ajena a la cultura que envuelve y penetra las "relaciones de producción". En las sociedades preindustriales -como sería Ecuador para la época- "no existía una clase obrera con conciencia de clase". Los sectores organizados de los trabajadores tampoco estaban libres de la influencia de la cultura tradicional. Con agudeza Cueva captó este fenómeno que tuvo decisiva influencia política. "Toda su astucia [se refiere a Velasco] consistió (...) en no recurrir al clérigo con hábitos, que poca autoridad ejercía ya sobre la población «marginal», sobre todo de la costa, sino más bien al clérigo invisible que subsistía en el fuero «interno» de este sector social" (1973: 106). La izquierda de los años 40 tuvo mucha dificultad para entender este fenómeno y ello no le permitió situar en su debida dimensión la contradicción entre "socialismo y populismo". Al respecto aclara Portantiero:

"En lugar de penetrar en la estructura íntima de la puja entre «socialismo» y «populismo», tratando de verla como un conflicto de alternativas en el interior de las propias clases populares,

se tendió a despojar, mediante un ardid intelectual, a los populismos de todo contenido de experiencia constitutiva de lo popular, viéndolo como «enajenación política» o confinándolo como un capítulo de desarrollo de las burguesías nacionales" (Portantiero: 230).

Por eso es que autores marxistas, como Silvia Vega, sostuvieron que la "derecha para neutralizar la lucha de clases ideó la estrategia de levantar la figura de Velasco". Lo que, sin duda, no explica cómo esta figura caló en las masas, en ese populacho al que despectivamente se refirió un destacado militante y dirigente socialista de la época. Una idea que va en la misma dirección es la de Carrasco, citado por Vega:

"La integración de ADE fue una hábil maniobra política del bloque social dominante que no se encontraba en el poder, no sólo como organización política que permitía oponer todo el país al Gobierno sino también en cuanto le permitía controlar, desde su interior, al movimiento revolucionario de izquierda." (1987: 74).

Pero además y acaso coincidiendo con Thompson, Cueva formula la siguiente hipótesis: las doctrinas políticas producen una impronta a veces importante en la población local:

"Según el mayor o menor tiempo de afinamiento, llegan a introducir en el subconsciente colectivo ciertos modos de percepción de la realidad (caso del catolicismo); a simbolizar determinadas aspiraciones (ejemplo: el liberalismo), o a despertar penosamente tensiones latentes (caso de las doctrinas socialistas (Cueva: 1988, 149).

Las masas, ese populacho "difuso", del que los socialistas querían apropiarse, llevan en su subconsciente todas esas percepciones y todas ellas, como lo señala Thompson, van constituyendo la cultura popular. Esta cultura popular, por cierto, tiene elementos tradicionales, junto a otros innovadores, lo cual no la convierte en "masa políticamente disponible".

Para Velasco, era posible forjar la "amalgama ideológica" que fraguó la revolución de mayo de 1944. Él ya lo consignaba en *Democracia y Constitucionalismo*:

"En la evolución regular de un pueblo, las fuerzas de impulso deben ser ablandadas con ciertas instituciones conservadoras; y la buena educación de un pueblo ha de principiar por utilizar las fuerzas morales que han dado a la raza cohesión, esperanza y estímulo" (1929: 277).

Velasco no creía incompatible la libertad de conciencia y el poder espiritual de la Iglesia. Y creía que juntos podían resguardar al individuo frente al carácter absorbente y dominador del Estado. Desde luego, no se refiere sólo al Estado absolutista, sino al nacido de la revolución francesa, y, por extensión, al de la dictadura del proletariado. El liberalismo es criticado por Velasco, tanto por su oposición a la intromisión de la religión en la política, como por su carácter "individualista" atentatorio a los principios de igualdad y solidaridad social.

"Los teóricos del derecho ordinariamente han pensado demasiado en el individuo racional, en su libertad, en su actividad, en sus poderes. Los teóricos del derecho han aislado al individuo, considerándolo con prescindencia de la sociedad y de la solidaridad humanas. De aquí han emanado esa serie de poderes irrefrenables conferidos al individuo humano. Esos poderes, aunque contrapesados por la caridad y la equidad, han estimulado el egoísmo y la preponderancia de los fuertes." (Ibíd.: 204).

El examen hecho de los representados, como integrantes de un campo de fuerzas en el que confrontan distintas culturas que ponen límites a la acción e interacción de los sectores involucrados, muestra que las fuerzas políticas que querían descifrar el "alma y querer" del pueblo, se lo representaban en términos de los principios de sus propias concepciones

doctrinarias. Esto, sobre todo se hizo patente en el caso de los liberales y socialistas. Los conservadores, herederos del predominio de la cultura colonial, se opusieron a los valores e ideologías "extrañas" a la realidad ecuatoriana. Velasco intentó tender puentes entre los unos y los otros. Y allí posiblemente reside la explicación de su éxito.

Pero, en todo caso, no parece que las fuerzas contendientes estuvieran en realidad interesadas en disputarse la representación, sino el control del pueblo. Pues, tanto, desde la perspectiva de Velasco como de los assembleístas, se trasluce el propósito de suplantar a los representados: en la primera, a través del paternalismo -dado que el pueblo era incapaz de autogobernarse-, y en el caso de la izquierda, a través del corporativismo, que les suministró el "poder" de representar a los sectores que estaban impedidos de hacerlo por sí mismos. De ahí, quizá, su vocación verticalista y sustantivista. En ambos casos al pueblo se le confiscaba su soberanía y más que sujeto activo de un proceso de toma de conciencia se convertía en un arma bien sea para consolidar un poder personal "mesiánico" o bien para monopolizar el poder e instaurar un régimen de excepción. Sólo que, como Thompson lo señala, las masas no son pasivas. Para él la "cultura tradicional" es un patrimonio o un acervo de costumbres, instituciones, creencias, no irremediamente "sujeto (...) al dominio ideológico de los poderosos". Lo cual significa que la plebe, el pueblo, el "populacho", pueden estar imbuidos de esa cultura, y, sin embargo, tener sobre ella una apreciable influencia. Ello hace que la cultura tradicional de la plebe tenga un doble carácter: ser tradicional y a la vez rebelde.

"La innovación es más evidente en la cima de la sociedad que más abajo, pero puesto que esta innovación no es un proceso técnico-sociológico sin normas y neutro, la plebe lo experimenta en la mayoría de las ocasiones en forma de explotación, o expropiación de modelos valorados de trabajo y de descanso" (Thompson: 1979, 45).

### Capítulo III

## La Constitución de 1945

La confrontación que se desplegó en torno a la Constitución de 1945 requiere de un análisis desde tres ángulos distintos, aunque convergentes: el conceptual, el político y el operativo. Álava (1976) sostiene que "el choque entre la Asamblea y él [Velasco] fue por eso inevitable: su formación [la de Velasco] en el viejo derecho constitucional liberal entraría en pugna con el constitucionalismo social de la izquierda marxista". Esto atañe al plano conceptual. También se ha argumentado que esa Constitución se inscribía en la pugna entre el gobierno de Velasco y las fuerzas de izquierda respecto del mandato del 28 de mayo. No fue, pues, una constitución hecha a la medida del gobernante de turno y, en esta medida, no fueron sus ideas ni su voluntad las que prevalecieron en la redacción y aprobación del texto final, aunque algunas de sus sugerencias fueron incorporadas para garantizar su promulgación. Esto nos sitúa en el plano político. Finalmente, se ha reiterado que la Constitución del 45 trababa la acción del gobierno y que, en este sentido, era impráctica, adolecía de "teoricismo" y generaba conflictos de autoridad entre el ejecutivo y una serie de organismos nuevos, creados con ese fin. Según el ministro de Gobierno de Velasco, Guevara Moreno, la Constitución contenía "un conjunto de disposiciones que no eran otra cosa que el caos nacional organizado en artículos" y que devendría en "carta de discordia entre ecuatorianos", mientras, por otro lado, los nuevos organismos y procedimientos creados, "[harían] la autoridad estatal ineficaz, humillada y absurda" (1946: 563-564).

El propósito de este capítulo, entonces, es examinar esas tres dimensiones de la confrontación suscitada en torno a la Constitución de 1945 y en qué medida ésta ha sido juzgada más por la incidencia de tales dimensiones antes que por la validez y sustento de las innovaciones introducidas en su texto. Pues, si esta Constitución fue calificada de "absurda", "carta de discordia entre ecuatorianos", generadora de caos, "teoricista" y tantos otros calificativos endilgados por Velasco y las fuerzas que le secundaron, ¿cómo explicar que algunas de sus innovaciones fueran mantenidas en la Constitución de 1946, y en las constituciones de 1967 y de 1978? Parecería, entonces, que sobre la Constitución de 1945 se tejió una "leyenda negra" y una "leyenda rosa", y que ninguna de ellas ha sido capaz de mostrar lo que en realidad fue esta carta política, y las razones por las cuales, se la rompió y echó al tarro de basura.

### Los reparos de Velasco al proyecto de constitución aprobado

En el mensaje que el presidente Velasco Ibarra envió a la asamblea constituyente el 6 de febrero de 1945, se vierten ideas clave para reconstruir los conceptos de representación que entraron en conflicto a propósito del proyecto de constitución elaborado por dicha Asamblea. También se ponen de manifiesto cuestionamientos de orden político y operativo.

"La naturaleza de las cosas" es un concepto que Velasco reitera en el texto. Considera que es la ley suprema a la que deben supeditarse las leyes de los hombres.

En ese marco, él se autodefine como la encarnación del pueblo: "El 28 de mayo, los pueblos confiaron en mí, en mí principalmente. Olas humanas me aclamaron y quisieron que fuese yo su conductor y Presidente" (Mensaje: 1952, 5). El concepto de democracia que está implícito es el de una democracia "directa", en la que no existe representación,

sino identificación de la masa con el líder (Schmitt). El pueblo no vota, sino "aclama" al líder, al conductor.

Sin embargo, el líder, pese a haber sido consagrado presidente por esas olas humanas, decidió por sí y ante sí, convocar a una asamblea nacional constituyente para el 10 de agosto de 1944. No estaba obligado a hacerlo, lo hizo por voluntad libre y espontánea. "Pudiendo retener el poder dictatorial seis meses -como muchos de vosotros quisisteis y me lo insinuasteis- o un año, no lo retuve sino dos meses diez días" (Ibíd.: 5). Se advierte, por tanto, una concepción personalizada del poder. Éste proviene del pueblo, pero una vez entregado al líder es él quien decide qué hacer con ese poder. Y en esta decisión ya no cuenta el pueblo, sino la ética, la virtud republicana, el ejemplo. O sea, sin que nadie le impusiera, él tomó esa decisión. En este argumento se advierte su concepto sobre la relación entre el líder y las instituciones y las normas. No hace falta "controlar" el poder. Él no necesita ser controlado para proceder "correctamente". De ahí que no cabe poner al presidente, en este caso él, bajo sospecha.

"No soy, Honorables Representantes, un hombre que merezca bajo ningún aspecto la sospecha de los hombres libres ni el encadenamiento con instituciones tendenciosas que van directamente contra la naturaleza de las cosas y contra el fluido normal de las virtualidades del estado como instrumento de regulación y como instrumento de eficacia" (Ibíd.: 6).

O sea, el presidente, a su criterio, está por encima de las instituciones. "El pueblo me constituyó a mí también en factor de creación constitucional". No solo le proclamó como mandatario sino como legislador. Hay, pues, en el encargo del "pueblo" dos misiones, que permiten que las dos funciones del Estado se concentren en una sola persona. Pero, además, al haber sido Velasco el "padre" de la constituyente; ésta le debía su existencia: "Yo os convoqué a vosotros y fuisteis elegidos en las elecciones más libres, a pesar de sus defectos". Lo cual podría significar que, en cierta forma, su representación y la de los asambleístas, no fue solo producto de la voluntad popular, sino de la voluntad de quien los convocó. Y si lo hizo, no fue porque lo necesitara, pues, "se siente fuerte y garantizado", sino por ser "fiel a los principios democráticos y las normas ideales". Pues, en todo caso, es la voluntad del líder la que prevalece. De ahí la importancia de conocer cuáles son esos principios y normas ideales, a los que Velasco fue fiel (Cf. Ibíd.).

Así, la soberanía del pueblo: "es simplemente la soberanía de la razón, pero además, la de la justicia inmanente, intuitiva, vivida por el pueblo respecto a los rumbos fundamentales y generales que serán la vida de ese pueblo" (Ibíd.: 10). Pues "el pueblo se mueve, se acomoda a las condiciones favorables a su existencia. Actúan los instintos, sentimientos, intuiciones de todo lo que forma el pueblo" (Ibíd.: 11).

Velasco en estas citas alude a lo que más tarde se denominará "cultura". Él menciona aspectos que se inscriben en ese orden. Y contrapone esta noción de "cultura" con la de clase:

" (...) de todo ese complejo social que es más que el sindicato, más que la asociación científica, más que la razón razonante y artificiosa, que es instinto, sentimiento e intuición, se desprende algo incontenible e incontrastable que se llama opinión pública, buen sentido popular, voz de Dios, soberanía popular. Dar eficacia a esa soberanía popular es la democracia. Acertar en la interpretación de esa intuición popular es dar vida a una democracia eficiente. (...) Entender la vida es dar forma jurídica y eficiente al Estado" (Ibíd.: 11).

Queda claro que a quien corresponde dar esa interpretación es al líder. El concepto de democracia es muy claro. Ésta no es lo mismo que la representación. Estamos en presencia

de la identificación. Velasco opone a la "razón razonante" otro parámetro: "la justicia inmanente, intuitiva, vivida por el pueblo respecto a los rumbos fundamentales y generales que serán la vida de ese pueblo". Esos rumbos, por tanto, no se definen desde la razón, desde la norma, desde el debe ser. De ahí su oposición a la racionalidad normativa de los socialistas y comunistas, similar a la oposición que expresó García Moreno a la racionalidad de los liberales de su época. Ese fue un terreno de disputa en el que se situó la confrontación básica entre la asamblea constituyente y Velasco.

Velasco introduce la variable cultural, la "naturaleza de las cosas" y en torno a este criterio se amalgaman distintas corrientes, como las representadas por los conservadores y los "populistas". Para éstos, el concepto de soberanía popular esgrimido por Velasco alude a características valóricas del pueblo que no es posible ignorar. Pero aparte de la connotación que Velasco da a la soberanía popular, hay otra que también es relevante. Velasco defiende la noción de homogeneidad opuesta a la diferenciación de intereses dentro del conglomerado social. El pueblo, para él, es una masa en la que la diversidad se diluye. El pueblo es el todo, las organizaciones gremiales y profesionales son las partes. Las partes deben subordinarse al todo. Solo que ese "todo" está encarnado en el líder:

"Es el sufragio popular, la intuición popular total la que ha de determinar el rumbo fundamental y general del Estado en el orden jurídico, y no, bajo ningún aspecto, los intereses clasistas. Lo que de justo tienen los intereses clasistas, de partido, de agrupaciones, está ya expresado en la intuición popular, en la soberanía del pueblo" (Ibíd.: 12).

Lo que estaba en discusión también era el concepto de representación. Por un lado, la representación corporativa, la representación de los intereses particulares; por otro, la representación de la soberanía popular. Ésta debía prevalecer sobre aquella:

"Es preciso que se exprese ampliamente, claramente la soberanía popular. Pero como el Estado moderno es una enorme complejidad, muy justo que se deje oír la voz de los intereses particulares de sindicatos, asociaciones, cámaras económicas, etc., etc. Pero esta voz ha de ser simplemente una ponderación, un equilibrio, un dato para que la soberanía popular decida en última instancia" (Ibíd.: 13).

El debate un tanto abstracto de la constitución, en cierto modo, aludía también a las alternativas planteadas en la realidad. Una lectura en este sentido podría ser: ustedes, asambleístas, representan los "intereses particulares", bajo la modalidad de la representación funcional; yo, Velasco, represento la soberanía popular, entendida en los términos anteriormente expuestos. Se colige, entonces, que el poder constituyente, de hecho, debería estar subordinado al poder emanado de la soberanía popular.

Velasco era partidario de la existencia de dos cámaras. Se oponía al sistema unicameral, precisamente por el peligro de que los intereses particulares terminaran por imponerse sobre los de la soberanía popular. En la

"Cámara de Diputados, en la Cámara baja debe decidir la voz del pueblo que es la voz de la vida que da luz a los hombres. Establecer el sistema de una sola Cámara y dentro de ella contrarrestar o exponerse a contrarrestar la soberanía popular con los intereses de asociaciones y grupos es desvirtuar por completo la soberanía popular, es hacer imposible la práctica sincera de la soberanía popular" (Ibíd.: 13).

Velasco criticaba tanto a los conservadores como a los liberales por la mutilación de la soberanía popular que consumaron, por distintos medios: los primeros "en defensa del catolicismo"; los liberales, "en nombre del laicismo y de la lucha anticlerical". A partir de



esa crítica, Velasco invocaba a los asambleístas a no cometer el mismo error, esta vez, en nombre de "la llamada Representación Funcional". "El Estado corporativo mata al individuo. No establezcáis, so pretexto de Representación Funcional, un Estado semi corporativo" (Ibíd.: 14).

Es importante desentrañar en el pensamiento de Velasco su concepción de Estado, de pueblo, de sociedad y de individuo. Si el Estado se asienta sobre la soberanía popular, éste no tiene un carácter clasista, pues los intereses particulares, de clase se disuelven en el ejercicio de la soberanía popular. Ese Estado, por tanto, se separa y diferencia de la sociedad. Las expresiones particulares de ésta no son parte constitutiva del Estado. Por tanto no cabe que formen parte de él. Esto se desprende de las siguientes críticas de Velasco al proyecto de constitución elaborado por la asamblea constituyente:

"¿Para qué tanta complicación en un organismo que tiene tradición secular, [se refiere a los concejos cantonales y consejos parroquiales] que recoge necesidades e instituciones democráticas tan próximas al respectivo núcleo de ciudadanos, tan intensamente vividas en todas partes, tan claras y precisas en sus propósitos? ¿Qué se saca con la clasificación clasista - de patronos y obreros- en la Municipalidad? ¿Esos, representantes de los Consejos Parroquiales, no serán una impedimenta antes que un elemento constructivo?" (Ibíd.: 15).

En esta cita podemos inferir un elemento importante del concepto de representación de Velasco. Dicho concepto se focaliza en el representante y no en el representado. La restricción del concepto de representación a los representantes y no a los representados es extensamente tratada por Peruzzotti (1999).

Tiene razón Velasco al diferenciar los intereses particulares de las corporaciones, de los intereses generales del Estado. Sin embargo, las corporaciones para la época eran el único canal posible a través del cual los representados podían hacer oír su voz, precisamente sobre aquellos temas que les concernían y, por supuesto, sobre la relación entre tales temas y los de carácter general. Velasco, al parecer, no quería aventurarse en ese campo. Para él era más importante que las instituciones funcionaran bien y no que hubiera interferencias en nombre de invenciones riesgosas:

"Respetemos las cosas tradicionales ya adaptadas al país, que puedan funcionar bien y que hasta ahora no han dado toda su eficacia a causa de perturbaciones viciosas, a causa del fraude electoral" (Ibíd.: 15).

Para Velasco las elecciones son el mejor mecanismo de control. Si se destierra el fraude electoral, no es necesario nada más. O sea, lo fundamental es asegurar que los representantes sean elegidos libre y limpiamente. Lo demás, es tarea de los representantes. El concepto de Velasco sobre representación es, como se ve, un concepto restringido a los representantes, en el que quedan excluidos los representados. En cuanto al modelo de democracia que está implícito, se trata de un modelo mínimo de democracia, en el que las elecciones se constituyen en el principal y acaso, único mecanismo de relación y control entre representantes y representados. Es un modelo que consagra el poder de las élites, pues son éstas las que compiten entre sí para ganarse la adhesión popular, a través del sufragio (Schumpeter), y una separación entre gobernantes y gobernados. Las masas son activas, en tanto en cuanto, adhieren a un líder, y se identifican con él, a través del voto. Pero no son activas en el proceso de toma de decisiones, aunque las decisiones del líder se inspiren en la intuición de los gobernados, intuición que se expresa en el sufragio popular.

"No todo puede ser determinado por el sufragio popular. La repetición frecuente del sufragio popular crea situaciones de intranquilidad y puede dar campo a la demagogia destructora. Para

que el sufragio popular actúe debidamente son necesarias dos condiciones: una comunidad más o menos definida y precisada con intereses propios y conciencia y capacidad de medios y, en segundo lugar, que se trate de un rumbo jurídico o político general que haya de ser determinado por la intuición de esa comunidad" (Ibíd.: 16).

Según Velasco, en el Ecuador existían dos comunidades con esas características: la comunidad nacional y la comunidad municipal. "El sufragio popular puede actuar perfectamente en estas dos comunidades para los rumbos jurídicos o políticos generales" (Ibíd.: 16). En cuanto a la provincia, agregaba, no podemos decir lo mismo. Como comunidad todavía es una aspiración.

"Se impone la descentralización provincial. Todos la reclaman y, al reclamarla, saben a dónde van. Se puede hacer actuar al sufragio popular en la comunidad provincial. La función, es decir, la necesidad, la finalidad irán precisando el órgano. Pero, como se trata de un ensayo, hay que proceder con prudencia, sin complicar las cosas". (Ibíd.: 16).

Velasco entendía, por tanto, que las instituciones jurídicas debían guardar concordancia con las "condiciones objetivas del medio" en el que se iban a aplicar. En este sentido, también les expresó a los assembleístas su preocupación respecto de la extensión del sufragio popular a las parroquias rurales y, más todavía, a los "ecuatorianos mayores de 18 años que no sepan leer y escribir". Consideraba que ello significaba

"exponerse a crear un caos de tinieblas en desasosiego permanente y más si se complica con los representantes de los caseríos y comunas, de los propietarios, de los trabajadores y los profesores primarios. Todo esto no será sino una subversión inconducente. El deseo de originalidad, de innovaciones debe ser templado por la prudencia y por lo que dicten las condiciones objetivas del medio que va a recibir la modalidad jurídica" (Ibíd.: 17).

Para Velasco, también en este caso, igual que en el de la provincia, se requería primero la construcción de una comunidad, "porque la sólida y verdadera cultura, la sólida y verdadera enseñanza del civismo y de las primeras letras no se extiende aún a la parroquia rural" (Ibíd.: 18).

### **El poder incontrolado**

El núcleo de los cuestionamientos de Velasco al proyecto de constitución atañía a "los frenos, trabas, amenazas, interferencias, descentralizaciones" con las que, según él, se estaría destruyendo el poder ejecutivo. Velasco era partidario de un ejecutivo fuerte, centralizado, libre de todo tipo de control.

"Creemos instituciones que estén de acuerdo con la naturaleza de las cosas y que no estén condenadas a producir el caos o a ser barridas por la naturaleza de las cosas. Una Constitución no se ha de basar sólo en la sospecha, en el deseo de trabar y de impedir. Una Constitución ha de ser impersonal, general, para el futuro inmediato y para el futuro lejano" (Ibíd.: 18).

La institución creada en el proyecto de constitución, contra la cual Velasco arremetió específicamente fue el Tribunal de Garantías Constitucionales.

"He aquí el cuadro del Tribunal de Garantías Constitucionales. Toda la desconfianza sobre el Ejecutivo. La infalibilidad para el Tribunal de Garantías. El Tribunal de Garantías es un Superejecutivo, un Superestado; pero un Superestado y Superejecutivo plural, prácticamente irresponsable. El Tribunal de Garantías será un instrumento de todos los enemigos del Ejecutivo, de todos los resentidos, agitadores, demagogos que usarán de la amplísima facultad de denunciar e intrigar" (Ibíd.: 20).

Velasco abogaba por un ejecutivo que no tuviera que responder por sus actos. El jefe del ejecutivo debía tener libertad para actuar, al margen de organismos que estuvieran por encima de él. El único capaz de pedirle cuentas al gobierno era el pueblo. Pero como éste no tenía mecanismos de participación excepto el voto, el pueblo había de confiar en la capacidad del líder para recoger e interpretar la voluntad popular, voluntad que, por otro lado, es dinámica y por tanto, variable. Con los mismos argumentos con los que se impugnó la creación del Tribunal Constitucional, se podría oponer al funcionamiento de otros mecanismos de control.

Pero así como se oponía a que el ejecutivo fuera objeto de control, también se opuso a que el Estado fuera "infiltrado" por elementos ajenos a él:

"El Tribunal de Garantías con tres Representantes de los partidos políticos, un representante de los trabajadores, elegido por la Confederación de Trabajadores, un abogado designado por las Facultades de Jurisprudencia, resulta una corporación especial, sin genuino carácter estadual ni político, es un organismo más bien social, sin preparación ni nexo realmente administrativo ni político. Hay una tendencia en el Proyecto de Constitución a conceder autoridad política a personas o entidades que de suyo están al margen del mecanismo regulador del Estado" (Ibíd.: 21).

Si bien pudo asistirle razón a Velasco en objetar la corporativización de entidades de control, hay en su argumentación un énfasis "estatista" que se traduce en un sesgo autoritario y rígido. El Estado, a su criterio, es un aparato enclaustrado en sí mismo. No puede abrirse a riesgo de "contaminarse". En la construcción de la categoría "pueblo" que elabora, hay una clara división entre los gobernantes y los gobernados. Los primeros son llamados a ordenar, los segundos, a obedecer. El Estado es una maquinaria que garantiza que eso sea así. Cualquier alteración de ese principio puede producir el caos, la anarquía. En este punto Velasco era un ortodoxo partidario de la democracia liberal que postula la división y autonomía de los poderes del Estado.

"El Poder Ejecutivo en su esfera ha de ser autónomo, ha de ser respetado. ¿Puede errar? ¿Puede violar la ley? Indudablemente que sí. Pero, existen los equilibrios republicanos. Existen el Poder Judicial, los recursos contencioso-administrativos. El Congreso, o está reunido o se reunirá después de poco y, si hay virtud política, el Congreso hará efectivas las responsabilidades" (Ibíd.: 22).

Velasco objetó, también, que se pretendiera disminuir su autoridad en tiempos de guerra, ya que en uno de los artículos del proyecto se disponía que "el mando supremo corresponde al Comandante Superior de las Fuerzas Armadas". Se opuso, además, a la "organización, funcionamiento y atribuciones de los organismos técnicos asesores de cada Ministerio", creados en los respectivos artículos del proyecto. Rechazó la independencia de la Contraloría General de la Nación. "Sería justo que el Poder Ejecutivo interviniera en el nombramiento del Contralor, como interviene en el del Procurador General de la Nación y del Superintendente de Bancos, presentando al Congreso ternas para tales nombramientos" (Ibíd.: 26). Desaprobó, igualmente, a que se le diera al Congreso facultades administrativas, como la de crear y suprimir empleos fiscales. Se resistía, también, a una comisión legislativa permanente integrada no por técnicos sino con criterios políticos.

En la parte final de su mensaje, se lamentó de que no hubiera sido posible que él expusiera sus dudas e inquietudes respecto de los artículos constitucionales que la asamblea iba aprobando. Y aún más: cuestionó las atribuciones de la asamblea para poner en vigor sus actos legislativos, sin pasar por la sanción del poder ejecutivo.

Es evidente que Velasco no estaba pensando en una innovación institucional, peor en una "revolución". Velasco estaba interesado en cómo restablecer el orden en el país; en cómo dotar a los poderes del Estado de suficiente resguardo para gobernar sin los obstáculos que se derivasen de la presencia de elementos "extraños" en el Estado. Y advertía, en cambio, que los asambleístas, más que en el orden y en la estabilidad, estaban preocupados por el establecimiento de mecanismos de control de la sociedad sobre los detentadores del poder.

De los reparos formulados por Velasco al texto constitucional aprobado por la asamblea se destacan algunos principios y conceptos que tienen fundamento en su sui géneris concepción liberal desarrollada en *Democracia y Constitucionalismo*. Por ejemplo, Velasco reivindicó su condición de conductor único del proceso iniciado el 28 de mayo. Debió, por tanto, ser consultado por la asamblea constituyente para definir el contenido del texto constitucional. Esta omisión de los asambleístas se agravaba con la creación de "instituciones tendenciosas" con las que se pretendía "amarrarlo" y restringir su libertad de acción. Velasco creía que la Constitución había sido pensada y escrita con dedicativa. A su criterio, los representantes querían ponerle límites y no necesariamente estaban legislando para el futuro.

También impugnó el racionalismo y teoricismo reflejados en el texto, con el mismo criterio que cuestionó las "teorías revolucionarias europeas" o la asesoría de los técnicos de la Misión Kemmerer en la década de los 20. Para Velasco, socialistas y comunistas, pensaban igual que la "aristocracia liberal y revolucionaria" que "dictó constituciones" copiadas de Francia y Estados Unidos y que no supo respetar las tradiciones religiosas ni culturales de estos pueblos. Ahora, los marxistas querían inspirarse en la Unión Soviética, y tampoco eran conscientes de la necesidad de adaptar sus doctrinas a una realidad tan diversa como la ecuatoriana.

En cuanto a las clases sociales, Velasco las veía como una categoría distinta de la ciudadanía. Para él, el sufragio libre era algo universal, mientras que las clases sociales conformaban realidades particulares o sectoriales. El pueblo era un concepto más amplio que el de clase social y, por tanto, la representación funcional distorsionaba la representación política. Pero, además, la cultura era una dimensión más amplia que la economía. El Estado no podía dar las espaldas a la cultura. En esos términos, destacaba el valor de la intuición, del buen sentido popular y afirmaba que si se acertaba en interpretarlo se podía alcanzar la eficacia. A su juicio, puesto que él era quien mejor interpretó el sentir popular, cuando los representantes no lo incluyeron y se alejaron de él, perdieron sintonía con ese pueblo; dejaron de representarlo y, por tanto, no estaba en obligación de "obedecer" sus definiciones académicas, racionalistas y librescas.

Otro punto en el que Velasco se afincó fue el relativo a la sujeción a las ideologías. Éstas no debían ser "camisas de fuerza" que obstruyeran la libre expresión de las ideas. En este plano, él era crítico tanto del clericalismo como del liberalismo. Y consideraba que los clericales, en nombre de la defensa de la religión, y los liberales en defensa de la libertad de cultos, transformaron al Estado en un "asunto patrimonial". Él temía que los socialistas y comunistas cayeran en el mismo error. "Encasíllese con tiempo a las directivas de los partidos en la derecha, en el centro o en la izquierda y, por claras razones psicológicas, se influirá en la espontaneidad de las manifestaciones populares, encasillándolas también" (Araujo Hidalgo: 444). ¿Fue ésta una posición de defensa de la libertad de conciencia o una manera de dejar en libertad a los caudillos para que impusieran a su antojo tal o cual rumbo a la dirección política del Estado? La no adscripción a tal o cual tendencia ideológica ¿no

respondía, más bien, a la concepción personalizada del poder que él sustentaba? Más que a las ideas ¿no estaba propiciando la adhesión a las personas? Él creía que a los partidos no se los podía ubicar de manera irrevocable en una determinada posición: "Pues el Partido Liberal en ciertos momentos de la historia se ha colocado y se colocará a la avanzada de las reivindicaciones y puede ser un partido revolucionario" (Ibíd.: 444).

La Constitución para Velasco debía circunscribirse al ámbito estatal. Consideraba un extravío permitir que la sociedad invadiera al Estado. Por eso le parecía incongruente que ciudadanos comunes no integrados al Estado pudieran cumplir funciones administrativas. La separación entre Estado y sociedad aparecía como infranqueable en la concepción de Velasco. Peruzzotti señala esta característica como distintiva de la concepción populista, bajo la cual el concepto de sociedad civil es marginal.

Pero, sobre todo, Velasco se manifestaba como un celoso defensor del régimen presidencial, de la concentración de funciones en el poder ejecutivo, y de la libertad de acción que debía tener el presidente de la República. Él era, sin duda, partidario de un modelo de democracia delegativa (O'Donnell). "La figura presidencial, según esta visión, era la instancia institucional que expresaba directamente la sustancia democrática y se encontraba, por tanto, por encima de los partidos políticos e instituciones constitucionales" (Peruzzotti: Ibíd.).

### **La izquierda marxista ¿profesó un "constitucionalismo social"?**

Con el fin de evaluar las diferencias conceptuales entre la concepción liberal de Velasco y la que inspiró la Constitución de 1945, es pertinente apoyarse en la teorización de Marshall (1999: 297-344) sobre la ciudadanía, según la cual la ciudadanía tiene tres partes o elementos: civil, político y social.

"Tras separarse, los tres elementos de la ciudadanía en seguida perdieron contacto (...). El divorcio entre ellos se consumó hasta tal punto que, sin forzar demasiado la precisión histórica, es posible asignar el período formativo en la vida de cada uno de ellos a un siglo diferente -los derechos civiles al siglo XVIII, los políticos al siglo XIX, y los sociales al siglo XX. Estas épocas habrá que tratarlas, naturalmente, con una flexibilidad razonable, y existe cierto solapamiento evidente, especialmente entre los dos últimos" (Ibíd.: 304).

Cambiando lo que hay que cambiar, bien podría sostenerse que en el Ecuador algunos derechos civiles y políticos surgieron con la Constitución de 1906, aunque desde luego restringidos a la población blanco-mestiza. En lo relativo a la Constitución de 1929, ésta amplió el capítulo de las garantías fundamentales, aunque no introdujo las instituciones sociales creadas por la revolución juliana (Cf. Álava: 1976). Dichas instituciones fueron incorporadas recién en la Constitución de 1945. Este embrionario "constitucionalismo social", paradójicamente producto de las intervenciones militares de 1925, 1936-37, fue impulsado por la izquierda marxista en 1944-45, aunque con las limitaciones anotadas por Mark Becker.

"El proceso de redactar una constitución no sólo reveló las tensiones regionales persistentes entre las regiones de la costa y la sierra, así como las tensiones políticas entre conservadores, liberales e izquierdistas, sino que expuso también las tensiones acerca de si las estructuras estatales debían servir sólo los

intereses de las élites privilegiadas o también incluir las empobrecidas masas rurales" (Becker: 2007, 106).

Se puede sostener, entonces, que los derechos sociales, de los que habla Marshall, comenzaron a institucionalizarse en el texto constitucional elaborado por la asamblea constituyente de 1944-45. No es de sorprender, por tanto, que Velasco se haya manifestado muy crítico de ese proceso que se inició en 1929, como se desprende de su libro *Democracia y Constitucionalismo*. Pero tampoco es de sorprenderse, que la izquierda ignorara que tales derechos sociales garantizaban, no solo, la ampliación de la ciudadanía sino la posibilidad de conformar una sociedad civil diferenciada tanto del mercado como del Estado (Cf. Peruzzotti: *Ibíd.*).

Becker sostiene que la izquierda marxista se vio en el caso de transar con los conservadores por razones políticas y ello debilitó sus planteamientos acerca de la extensión de la ciudadanía a los pueblos indios. Sin embargo, reconoce que la "[h]istoria de la ciudadanía revela un ensanchamiento gradual de estos derechos" [derecho al voto a las mujeres y otros subalternos, excluidos de la ciudadanía], "y los debates dentro de la Asamblea Constituyente revelaron opiniones variadas sobre cuán abierto debe ser el sistema político" (*Ibíd.*: 141).

Hubo, pues, un debate de fondo entre Velasco y la izquierda marxista en torno a la extensión de la ciudadanía. "A pesar de su exclusión del poder -dice Becker- el rol de los subalternos en la concepción de la ciudadanía ecuatoriana era un tema común de debate en la Asamblea Constituyente, particularmente en su más pública y política manifestación -el derecho al voto" (*Ibíd.*: 110). Para Velasco el sufragio libre debía comprender a la población alfabeta, y era contrario a conceder el voto a los analfabetos, con lo cual quedaban excluidas las masas marginales del campo y la ciudad. La izquierda marxista, aunque con la debilidad anotada por Becker, intentó extenderlo más allá de los límites impuestos por la dominación feudal, pero al no haber tocado el régimen de tenencia de la tierra, hizo imposible que tal extensión se diera.

Marshall sostiene que la "fuente originaria de los derechos sociales fue la pertenencia a las comunidades locales y las asociaciones funcionales" (*Ibíd.*: 308). Lo cual coincide con la afirmación de Álava en cuanto al avance que significó que en la Constitución de 1929 el individuo ya no fuera considerado como un ser aislado, "sino como miembro de la comunidad, con derechos sociales" (*Ibíd.*: 110). El tema de las representaciones funcionales se inscribió, sin duda, en este proceso de inclusión de los sectores sociales marginados por factores económicos y sociales. La exclusión de amplios sectores sociales en razón de tales factores fue reconocida por el representante conservador, Manuel Elicio Flor, citado por Becker: "... el sufragio universal puro no existe porque el dinero, las ideas, las relaciones de clase, y la religión influyen en las elecciones" (*Ibíd.*: 111). Esta limitación del sufragio universal confería a las "representaciones funcionales" una cierta legitimidad, en tanto en cuanto permitía la representación de sectores subalternos excluidos de los derechos políticos, como fue el caso de los indígenas.

La conexión entre la ciudadanía y la desigualdad social, que es la preocupación principal de Marshall, comenzó a vislumbrarse en los debates de la asamblea constituyente y en el texto constitucional de 1945. Ya no dominaron, en el espacio de los debates, los conflictos de fe entre liberales y conservadores. El problema religioso, que había marcado la pugna liberal-conservadora en el período liberal, comenzó a ceder su lugar preeminente al de los

derechos sociales de la ciudadanía, al problema de la desigualdad social. El sufragio libre, según Velasco, formaba parte de los derechos políticos y éstos, a su juicio, no debían mezclarse con los derechos sociales. Hacerlo era caer en la demagogia social que él abominaba.

Dice Marshall: "La ciudadanía es un status que se otorga a los que son miembros de pleno derecho de una comunidad. Todos los que poseen ese status son iguales en lo que se refiere a los derechos y deberes que implica (...)"

Y agrega:

"Por otra parte, la clase social es un sistema de desigualdad. Y, al igual que la ciudadanía, puede basarse en un conjunto de ideales, creencias y valores. Es, por tanto, razonable pensar que la influencia de la ciudadanía en la clase social debe adoptar la forma de un conflicto entre principios opuestos" (Ibíd.: 312-313).

Está claro que para Velasco, los indios, por ejemplo, pero también los analfabetos del campo y la ciudad, no eran "miembros de pleno derecho de una comunidad". Pretender, entonces, extender estos derechos a los "afuereños" de la comunidad era dar libre curso a los ímpetus de la demagogia social. En este sentido, él combatía la perspectiva clasista de la izquierda marxista, diseminada en la Constitución del 45, desde una concepción de la ciudadanía insuflada de principios liberales. La pugna entre una concepción liberal individualista y una concepción social de la ciudadanía fue parte sustantiva de la confrontación ideológica entre Velasco y la izquierda marxista.

Marshall explica cómo el concepto de clase social evolucionó de "una jerarquía de status" a una relación entre "hombres libres e iguales, en status, no necesariamente en poder" (Cf. Ibíd.: 313-316). En el Ecuador es evidente que esa evolución se dio recién a mediados del siglo XX, con muchas dificultades y altibajos. Los indios demoraron mucho en ser incorporados como ciudadanos. Las clases sociales no lograron zafarse plenamente de la "jerarquía de status". Los derechos políticos no siempre han traído consigo el avance de los derechos civiles. Así, el sufragio libre no conllevó necesariamente al imperio y plena efectivización de los derechos civiles. De ahí que sigan habiendo desfases grandes entre los derechos políticos, los civiles y los sociales. Los avances que se logran en unos, sin embargo, a la corta o a la larga, tienden a repercutir de una u otra manera en los otros. El énfasis puesto por la izquierda marxista en los derechos sociales, de hecho iba a provocar reacciones defensivas entre los grupos sociales beneficiarios de la jerarquía de status.

Velasco supo sintonizar con esa susceptibilidad de las élites e inclinar la balanza en su favor. El Ecuador, en su opinión, no estaba preparado para tales innovaciones y, por tanto, había que respetar la "naturaleza de las cosas". Solo que de esa manera, Velasco se subordinó al "clima de pensamiento de las clases altas de la sociedad" (Marshall) y no supo colocarse al frente, como conductor de dichas clases y de los sectores sociales subalternos. En esa medida, Velasco se diferenció de otros líderes populistas de América Latina que emergieron más o menos en esa misma época.

### **Las innovaciones institucionales de la Constitución del 45**

Se ha afirmado que la Constitución del 45, igual que otras constituciones anteriores, había estado divorciada de la realidad (Blaksten: 51). Este autor sostiene que la del 45

"... impuso severos controles sobre el ejecutivo, colocando parcialmente al gabinete como responsable ante el Congreso, estableció el Tribunal de Garantías Constitucionales y una Comisión Legislativa Permanente para actuar como «perros policías» contra el presidente, y reduciendo radicalmente su poder de veto. La Constitución estableció que las tres tendencias políticas de la república -la derecha, la izquierda y el centro-debían estar igualmente representadas en la Comisión Legislativa Permanente y en el independiente Tribunal Superior Electoral. Se le daba al Congreso completo y amplio poder para deponer al Presidente" (Ibíd.: 51-52).

Esta apreciación de Blaksten concuerda con los puntos de vista tanto de Velasco como de las fuerzas políticas que lo respaldaban. Guevara Moreno, por ejemplo, criticó el "exceso de órganos representativos, con el consiguiente recargo funcional". Sobre el "recargado funcionalismo" advirtió que "la esencia y el valor de la democracia, residen en el sistema representativo, sobre la base del sufragio libre y popular" (1946: 567). Norris también coincide con Blaksten. Señala las principales objeciones de Velasco al texto: al sistema "absurdo" de equilibrios que entorpecerían la "labor administrativa eficiente"; a la conformación del consejo provincial "integrado por representantes de los concejos cantonales, los patronos y los trabajadores"; a la conformación de la comisión legislativa permanente que en lugar de ser un organismo técnico, "se componía de representantes de la Iglesia, los trabajadores y los partidos políticos"; al Tribunal de Garantías por propiciar "el caos", dadas las facultades que se le concedían y que, en manos de la oposición, devendría en un "arma poderosa"; a la nueva Ley Electoral, por adjudicarle facultades que no le correspondían, como aquella de examinar la declaración de doctrina de los partidos para definir su encasillamiento en una de las tres tendencias políticas que arbitrariamente había establecido la Constitución; a la creación de 25 representantes funcionales.

Estos autores subrayan el hecho de que la Constitución de 1945 no fue del agrado de Velasco y, en cierto modo, repiten todos los argumentos y objeciones que Velasco formuló en contra de su texto. Sin embargo, no se debe olvidar que una asamblea constituyente es de plenos poderes, y que la del 45 no fue una excepción. Claro que para Velasco esto no fue así. A su juicio, la asamblea constituyente debió haber sometido el texto de la Constitución a consideración del ejecutivo, antes de aprobarlo. Ello, aparte de no corresponder a normas y principios jurídicos que reconocen la plenitud de poderes de la Constituyente, tampoco era factible por las tensas relaciones que se habían creado entre los dos poderes del Estado. Sin embargo, algo se hizo por limar las asperezas y arribar a algunas fórmulas de consenso.

Un primer paso, en este sentido, es examinar cómo reaccionó la asamblea constituyente a las objeciones que el presidente Velasco Ibarra le hiciera llegar en el mensaje de febrero de 1945, un mes antes de que la asamblea concluyera sus labores.

En la respuesta que la asamblea dirigió al jefe de Estado ese mismo febrero, sus dignatarios puntualizaron lo siguiente:

"Para la Asamblea habría sido de especial valor la colaboración del Poder Ejecutivo, durante el período de discusiones de la Carta Política. De esta manera, la creación constitucional se habría nutrido de otra fuente tan plena de sugerencias, como la que -dejando a un lado el predominio de doctrinas políticas- constituye la propia Asamblea, pues una y otra tienen su origen legítimo en la corriente popular" (Respuesta de la Asamblea Nacional Constituyente: 1945).

Luego, hicieron una síntesis del contenido de la Constitución de 1944-45:

"Estructura sólida de los órganos del Poder Público, colaboradores y no rivales en la tarea común del servicio nacional; simplificación del órgano legislativo en consonancia con los



imperativos de eficiencia y celeridad en la expedición de la norma legal; prudente descentralización administrativa que libre del ahogo las justas aspiraciones provinciales y regionales; vitalización de la parroquia; coordinación de las energías municipales para la ejecución de obras de común interés; tecnificación de los servicios públicos; preparación adecuada del material legislativo por una comisión de funcionamiento permanente, magistratura judicial respetable e independiente y justicia oportuna y gratuita; garantías individuales y sociales que eleven el concepto de la dignidad humana, que permitan una convivencia para el bienestar de todos y para el robustecimiento de la unidad nacional; protección de la familia, de la economía nacional, del trabajo, de la iniciativa creadora de riquezas; ejército nacional para la defensa de los más altos intereses de la República; resortes de contrapeso y de equilibrio de Poderes que mantengan el funcionamiento cabal del mecanismo democrático: éstos son en resumen, los rasgos salientes de la Constitución que en breve regirá en el país y que la Asamblea aspira a que sea por largo tiempo la norma suprema del vivir nacional" (Ibíd.).

Más adelante, en la respuesta, se explican los alcances de las instituciones objetadas por el presidente Velasco. En especial, lo relativo a la estructura unicameral del Congreso; a la doble representación de los diputados -unos por votación universal y otros por representación funcional; a la representación de los concejos municipales y parroquiales. Al respecto la respuesta precisa:

"... pero no insistimos en ello, pues la Asamblea, por acuerdo surgido de vuestro franco entendimiento con su Comisión de Constitución, modificó las disposiciones sobre esta materia, dejando a la Ley, que es fácilmente reformable, la composición de estos organismos rectores de la vida regional" (Ibíd.).

También aclararon lo relativo a la creación del Tribunal de Garantías Constitucionales sobre la base de los siguientes argumentos y criterios: "la Asamblea se ha inspirado en principios diferentes, pero elevados, ajenos a todo personalismo, con visión patriótica del futuro impersonal y limpia"; "un poder incontrolado conduce a la tiranía y al despotismo"; los mecanismos de equilibrio y de control son pensados no para ese momento ni ese mandatario, sino porque "los individuos pasan en pocos años, las instituciones y la República quedan" -afirmación hecha por el propio Velasco en el mensaje a la asamblea; la representación de las tres tendencias políticas en este y otros organismos responde al propósito de promover la unidad nacional, a través del "esfuerzo de encontrar líneas de convergencia de los partidos políticos" (Cf. Ibíd.).

Puntualizaron, además, que en modo alguno, la Constitución pretendía disminuir las atribuciones concedidas al poder ejecutivo, se "mantiene íntegro el "Régimen Presidencial de toda nuestra historia republicana" y así le aseguraban que él podría "gobernar eficazmente al país y cumplir con (...) el deber de realizar los nobles ideales que nuestro pueblo selló con su sangre el 28 de Mayo." (Cf. Ibíd.).

La Asamblea le hizo conocer al presidente Velasco Ibarra los cambios que había introducido en el texto, a pedido expreso suyo: "(...) la Asamblea aprobó varias enmiendas referentes tanto al Tribunal de Garantías como a los demás puntos que os referís en vuestro Mensaje (...)". Y tras detallar tales puntos, la Asamblea dejó constancia, en su respuesta, de "su amplio espíritu de acogimiento (...)" (Cf. Ibíd.). Y declaró:

"De esta manera, la Asamblea Nacional Constituyente -no obstante su límpido origen popular y la plenitud de su Poder Constituyente, como lo habéis reconocido en más de una ocasión- ha dado nueva demostración elocuente de su espíritu patriótico y conciliatorio y de que ha estado dispuesta a mantener con el Poder Ejecutivo, el más leal entendimiento y la más franca armonía en torno de los más altos intereses de la Nación ecuatoriana, para ampararlos y defenderlos de todas las asechanzas" (Ibíd.).

Otra aclaración de importancia es la de que "su obra constitucional" [de la asamblea]

"es una obra ecuatoriana que rebasa los límites partidistas y significa un generoso anhelo de encauzamiento de todas las energías nacionales hacia un vida de esfuerzo creador, de dignidad humana y de justicia social. Debe tener errores, los inevitables errores de toda humana empresa, mas el tiempo y la Ley se encargará de rectificarlos, sin daño para la República" (Ibíd.).

No parece, pues, que la Constitución de 1945 haya sido una constitución "extremista" que pretendiera echar abajo al sistema capitalista ni al régimen de propiedad privada. Tanto que Silvia Vega, historiadora e investigadora con obvias simpatías hacia el socialismo y, en especial, al partido Socialista, sostiene que la Constitución del 45 era tibiamente reformista y ello, a su juicio, le habría distanciado del pueblo. Al caer, según ella, en el llamado "cretinismo parlamentario" la asamblea constituyente, incluida la izquierda, "perdió la oportunidad histórica". A la vez, pone en tela de duda que la Constitución haya sido del agrado de todos los sectores políticos representados en la asamblea.

"Respecto a los principios que se establecieron como rectores del convivir nacional, en materia de propiedad, trabajo, bienestar social, etc., puede calificarse la constitución como tibiamente reformista, apuntando a un desarrollo capitalista que no afecte la estructura fundamental de propiedad vigente en ese momento (...)" (Vega: 119).

Con relación a los criterios emitidos por Carlos Cueva Tamariz, en el sentido de que la Constitución había sido expedida como fruto del consenso nacional, Vega lo contradice y afirma que "en realidad parece ser que los hombres de izquierda eran los únicos que se mostraban medianamente satisfechos" (Ibíd.: 120).

Detengámonos, entonces, en el análisis de cada una de estas instituciones impugnadas por Velasco y su ministro de Gobierno, Carlos Guevara Moreno. Entre las principales figuran el Tribunal Superior Electoral, el Tribunal de Garantías Constitucionales, las representaciones funcionales, las facultades del Congreso, las facultades del Ejecutivo, y la clasificación de las tendencias políticas en izquierda, centro y derecha.

Con relación al Tribunal Superior Electoral, la Constitución del 45 independizaba la función electoral del Ejecutivo. El manejo y control de los registros y juntas electorales, de los encargados de recibir y escutar los votos, ya no estarían en manos del Ejecutivo, como hasta entonces había ocurrido (Cf. Santos: 1984).

Del Tribunal de Garantías Constitucionales, creado también por la Constitución de 1945, Santos Rodríguez puntualiza su importancia y alcances. Se le concedieron las siguientes atribuciones:

"formular observaciones acerca de los decretos, reglamentos y resoluciones dictados con violación de la Constitución o las leyes, previa audiencia del organismo o autoridad que los hubiera expedido, que de no aceptar las observaciones deberían ser sometidas a la consideración del órgano legislativo, único con facultad para resolver sobre la inconstitucionalidad o legalidad cuestionada; conocer las quejas que por quebrantamiento de la Constitución y las leyes presentara cualquier persona natural o jurídica y elevar al órgano legislativo, la acusación correspondiente contra los funcionarios responsables" (Ibíd.: 176).

En torno a estas atribuciones "desmedidas" del Tribunal de Garantías Constitucionales, Velasco reclamó airado: "Facultad pesquisidora con atribuciones para mandar trámites de investigación no tiene el Tribunal de Garantías". El presidente Velasco, como se observa, estaba muy lejos de atisbar el valor de una institución como la de la transparencia en los

actos administrativos de los funcionarios de elección popular y, en general, de todos los funcionarios públicos. Él creía que un Tribunal con tales atribuciones se convertiría en un "club político de oposición". Creía que con este Tribunal se estaría despojando al poder ejecutivo de sus fueros y atribuciones. Sostenía, además, que "las leyes actuales ya establecen una serie de equilibrios y contrapesos que pueden hacer nugatoria la atribución (...) que tiene el Poder Ejecutivo de conservar el orden interior de la República". Si a ello se agregaban las atribuciones del nuevo organismo -Tribunal de Garantías Constitucionales- se llegaría al extremo, según el presidente Velasco, de que "no se podría conservar el orden sin la facultad de castigar y si se reconoce al primer agitador o delincuente el derecho a calumniar, a insultar, a provocar motines y sediciones". Los motines, las sediciones, las algarazas estuvieron bien cuando se produjo el levantamiento civil-militar del 28 de mayo de 1944. De ninguna manera cuando ello le pudiera afectar a él como jefe de Estado. Así lo expresó en una carta dirigida al doctor Alfredo Pérez Guerrero, presidente del Tribunal de Garantías Constitucionales, en enero 26 de 1946:

"Imaginémonos, Señor Presidente, el verdadero cuadro de la actual tendencia. Querer que las gentes se convenzan de que el Gobierno actual, obra del sufragio popular y absolutamente leal con el pueblo tiene algún interés en tiranizar (...) en violar derechos. Para el desarrollo del plan, procurar que surja postizamente una agitación cualquiera con el fin tendencioso de provocar al Poder Ejecutivo, o exagerar y desfigurar acontecimientos normales en nuestra defectuosa vida cívica, que el Ejecutivo no puede evitar (...) pero el Ejecutivo tiene interés en castigar, si hay razón para ello. Se fomenta luego la algarabía necesaria, las protestas, las adhesiones, dando a un suceso ordinario caracteres de criminalidad de parte de las autoridades. Si sobre esto se envían pesquisidores (sic), muchas veces de exaltadas pasiones, con facultades oficiales, surgirían informes contradictorios iríamos al escándalo continuo y al caos" (Araujo Hidalgo: 532).

El punto me parece que toca la pregunta que se hace Sartori: "¿en qué medida una Constitución contribuye a reforzar (...) el role-performance deseado sobre las personas que ejercitan el poder" (1992: 19, nota 17). Con el Tribunal de Garantías Constitucionales ¿no se intentaba influir en ese role-performance de los que ejercieran el poder, en términos generales y no exclusivamente para quien ejercía el poder en esos años? ¿Podían circunstancias hipotéticas y casuísticas, como las señaladas por Velasco, invalidar el principio constitucional que estaba detrás de la creación del Tribunal de Garantías Constitucionales?

La Constitución de 1945 puso mucho énfasis en las garantías y en los controles de manera de poner límites al ejercicio del poder.

Otra innovación importante fue la creación de la Comisión Legislativa Permanente. Ésta

"tendría por objeto elaborar proyectos de leyes para someterlos a consideración del Congreso, codificar y editar leyes, informar acerca de los proyectos de ley que sometiere a su dictamen el Presidente de la República y previo informe de la Comisión Nacional de Economía, dictar leyes de carácter económico" (Santos Rodríguez: 173).

El impulso dado al "régimen administrativo descentralizado" es otra contribución importante de la Constitución de 1945. Se trataba de dar a las provincias recursos económicos y políticos para que pudieran impulsar su desarrollo, "sin debilitar y más bien procurando fortalecer el vínculo de unidad nacional" (Ibíd.). Se crearon, entonces, los consejos provinciales.

En cuanto al carácter social, la Constitución del 45 estableció limitaciones a ciertas actividades económicas, como el comercio y la industria, en procura de que éstas no

atentaran contra el interés social. Prohibía los monopolios a particulares, sean las empresas nacionales o extranjeras. Se establecieron garantías sociales para la familia. Los hijos ilegítimos tendrían los mismos derechos que los legítimos. En el campo de la educación se estableció que ésta constituye una función del Estado. "Se garantiza la educación particular, ajustada a las leyes y a los reglamentos y programas oficiales", "La educación oficial es laica y gratuita en todos sus lados". Y estableció la autonomía universitaria. (Ibíd.: 181).

En lo relativo a la economía, la Constitución del 45 "garantiza[ba] el derecho de propiedad, con las limitaciones que exijan las necesidades sociales, de acuerdo con la ley" . Estableció la función planificadora del Estado. Y en lo relativo a la tierra se "proscribe el mantenimiento de tierras incultas" y se promueve el sistema cooperativo de explotación agrícola (Cf. Ibíd.: 184).

En cuanto al trabajo y previsión social, la Constitución de 1945 "constitucionalizó las más importantes normas de legislación a la sazón vigentes y las recientemente incorporadas" (Ibíd.: 185).

Las representaciones funcionales en el Congreso y en algunas corporaciones y entidades, eran limitadas en número y en modo alguno atentaban contra la soberanía popular, pues "el número de diputados de origen popular" era el doble de los de origen funcional. Éstas quizá se justificaban "ya que en ciertos medios como el nuestro, no es posible que estas garantías [las del sufragio] se extiendan a los aspectos de fondo, debido a diversas circunstancias, como son: la presión económica, el analfabetismo, la falta de cultura política, el populismo y la demagogia" (Ibíd.: 170).

Sobre el equilibrio de funciones entre los poderes del Estado, como lo explicaron los dignatarios de la asamblea en su respuesta al presidente Velasco Ibarra, se mantuvo íntegro el régimen presidencial, por lo cual no había ninguna razón para temer que el Congreso pudiera interferir en las labores del Ejecutivo.

Sobre la clasificación de las tendencias políticas en derecha, izquierda y centro, la intención de los constituyentes, como igualmente se explica en dicha respuesta, era promover "líneas de convergencia" entre los partidos políticos sobre los grandes temas de interés nacional. También, por esta vía, se pretendía, sin duda, afianzar la representación de la izquierda, dada su influencia en los sectores sociales organizados.

### **Vigencia efímera de la Constitución de 1945**

En el primer aniversario de la revolución del 28 de mayo, el presidente Velasco Ibarra en una gran concentración de masas en Guayaquil hizo un recuento de las realizaciones de su gobierno. En uno de los pasajes de su discurso se refirió explícitamente al proceso constitucional vivido por el Ecuador:

"(...) ¡Qué yo debo respetar la Constitución!" Claro que debo respetarla. Si no, simplemente no hubiera libre y voluntariamente convocado la Asamblea Constituyente. ¿No es cierto, amigos guayaquileños, que yo pude quedarme seis meses, un año o más de Dictador? Contestad (...). No quise hacerlo, quise que se diese el ejemplo de una Nación que apenas consuma una gran revolución vuelve inmediatamente al régimen legal. Quise demostrar fe democrática; acabar con las terribles contingencias de las dictaduras; hoy un dictador, mañana otro, pasado, otro. ¿A dónde va el Ecuador, a dónde vamos los ecuatorianos, si no vivimos lealmente las instituciones republicanas y democráticas? Creí que era de mi deber vencer

cualquiera transitoria ambición de poder y convoqué a la Asamblea. La Constitución que se dio me pareció defectuosísima. Sin embargo, la firmé y la firmé cuando el pueblo me decía que no la firme (...) El pueblo me dijo que no la firmara, yo firmé para dar ejemplo de respeto al orden jurídico (...) Pero la estabilidad del orden jurídico no depende de mí, guayaquileños. No es el gobierno el único responsable de que se conserve el orden jurídico, si todos conspiran contra el orden jurídico" (Araujo Hidalgo: 405).

Una vez terminadas las labores de la asamblea constituyente en marzo de 1945, el ejecutivo se quedó solo, como el único poder. De él dependía, en gran medida el que el orden jurídico se respetara y mantuviera. Sin embargo, en el ánimo del gobierno no parecía haber esa predisposición. A juzgar por las palabras del ministro de Gobierno de Velasco, Guevara Moreno, la asamblea nacional, había legado a los ecuatorianos "una atmósfera congestionada por el desencanto." (Ibíd.: 555). En su discurso del 21 de marzo de 1945, difundido por una cadena nacional de radioemisoras, Guevara fustigó a la asamblea, criticó su sistema y métodos de trabajo, su alejamiento del pueblo, su academicismo.

"La verdad es que faltaron a la Honorable Asamblea la medida, la percepción y el sentido de la proporción. Procedió como si olvidara los antecedentes y el real contenido de la Revolución de Mayo. Con frecuencia los Diputados obraban como depositarios del rumbo crítico de nuestra Historia nacional, y actuaban como altavoces de plataformas prefabricadas (...). El Gobierno ha salvado la Revolución, le ha asegurado su desenvolvimiento, evitando la gestación de oligarquías de nuevo cuño (...)" (Ibíd.: 559).

No cabe duda, a partir de las expresiones de Guevara, que entre el gobierno de Velasco y la asamblea hubo una guerra sorda y a veces manifiesta, y que esta guerra no finalizó con la expedición y forzada aprobación por el presidente Velasco Ibarra. La guerra como que pasaría de una fase pacífica a otra violenta.

"Esta especie de divorcio entre la Asamblea y el pueblo. La presión y la exigencia creciente de las masas, que piden justicia y leyes claras, con real contenido nacional, engendraron como curiosa reacción en la Asamblea, un alejamiento o celo infundado respecto del Ejecutivo, sin que el Gobierno haya dado ningún paso que provoque o produzca tal distanciamiento" (Ibíd.: 560).

Tanto para Velasco como para su ministro de Gobierno, el pueblo era el fiel de la balanza. Y para el pueblo, Velasco era digno de su confianza, mientras que la asamblea la había perdido. El problema, pues, ya no era de orden jurídico-constitucional, sino político. La correlación de fuerzas había sufrido un cambio cualitativo. No obstante pese a tener "la gran opinión popular" a su favor, Guevara creyó necesario también dar muestras de observancia y acato a la carta política nacida de la asamblea:

"No pretendo hacer la crítica de la Constitución dictada por la Honorable Asamblea, porque cualquiera que sea su contenido o su forma es en la actualidad Ley Suprema de la República. Así lo ha entendido el Poder Ejecutivo y está dispuesto a cumplirla y hacerla cumplir" (Ibíd.: 563).

Estaba, pues, en juego la palabra del gobierno. O sea, no obstante ser la Constitución de 1945 "defectuosísima", a pesar de no gozar del respaldo popular, el gobierno la acataría y la haría acatar, como muestra de su sindéresis democrática.

"Más vale una Constitución deficiente que no tener ninguna. La función del Gobierno tiene que encuadrarse dentro de los preceptos constitucionales, tanto porque así lo establece la norma política, como por la salud y prosperidad de los pueblos" (Ibíd.: 566).

Expuestos los argumentos de uno y otro lado, del presidente Velasco y de los dignatarios de la asamblea, no es posible dejar de preguntarse si las diferencias fueron, en realidad, insalvables o si era posible buscar fórmulas de consenso que evitaran el costo altísimo de una, al parecer, imparable ruptura constitucional. ¿Hubo, en este sentido, voluntad en ambas partes para arribar a acuerdos? O, en su defecto, ¿la confrontación y la polarización de posiciones fue la tendencia que se impuso como un legado de la "gloriosa" a la práctica política ecuatoriana? ¿Cuándo hay tesis antagónicas no es mejor dirimirlas en democracia que en una nueva dictadura? ¿No es aquí donde se pone a prueba el compromiso de los gobernantes con el pueblo y el derecho?

Las lecturas de la historia no siempre son concordantes, cuando están de por medio, intereses, valores y principios diferentes y hasta divergentes. Los mismos hechos comentados por Velasco y su ministro de Gobierno, tuvieron en sus contradictores un significado completamente distinto. El partido Socialista en un manifiesto de mayo de 1946, una vez consumado el golpe de Estado del 30 de marzo de 1946, puntualizó el sentido de los siguientes hechos históricos:

"(...) el Presidente de la República, designado por la Asamblea, usando su demagogia truculenta, empezó a lanzar anatemas contra los representantes del pueblo, para malquistarlos con éste. Su inverosímil inepticia administrativa, que iba hundiendo día tras día al país en el caos, en la miseria, buscó un pretexto y lo encontró en la Asamblea. Y al pueblo ingenuo que aún no se desilusionaba totalmente de su ídolo de ayer, le dijo: es la Asamblea la que tiene la culpa; es la Asamblea la que no me deja trabajar. Ya entonces, con veladas y a veces claras amenazas, dio a entender que disolvería la Asamblea Nacional, estorbo para sus planes dictatoriales, permanentes y frenéticos" ("El Partido Socialista al pueblo ecuatoriano": 1946).

Tampoco, los socialistas coincidieron con Velasco y Guevara sobre su opinión de la Constitución de 1945:

"Al fin la Asamblea, después de un tenso período de sesiones, expidió la Constitución de la República. Los más ilustres representantes de la derecha, el centro y la izquierda nacionales, intervinieron en su discusión. Y codo con codo, en nobilísimo anhelo democrático, en ardiente amor a la Patria, colaboraron hombres de la derecha, como el doctor Manuel Elicio Flor; de la dirección universitaria, como el doctor Julio Enrique Paredes, junto con personalidades de los Partidos de Izquierda. Y así el Estatuto Jurídico de la República, dictado en 1945, al par que mantuvo la tradición democrática del país, incorporó en su seno muchas de las conquistas sociales exigidas por la marcha del mundo, constituyendo un cuerpo de doctrina que mereció el aplauso de los hombres más eminentes del Continente y, del Mundo." (Ibíd.).

No fue Velasco fiel a su palabra ni a sus principios constitucionalistas ni democráticos. A los nueve meses de haberla promulgado, y pese a sus reiteradas declaraciones de respetarla y hacerla respetar, se precipitó nuevamente en una aventura dictatorial, de la que ni siquiera su gobierno salió inmune.

"En este camino seguro hacia el abismo, el Presidente Velasco Ibarra, que ya no tenía a quien culpar de la evidencia del desastre, cegado por su pasión de autócrata a quien toda ley estorba, se lanzó tras algunas tentativas abortadas, al acto más abominable e inexcusable: el 30 de marzo pasado, a pretexto de debelar una conspiración y defender el orden, para lo cual tenía medios más que suficientes en la Constitución, atropelló toda la ordenación jurídica, y se proclamó Dictador de la República (...)" (Ibíd.).

Se puede decir que la suerte de la Constitución de 1945 estuvo sellada desde su promulgación y que el presidente Velasco no tenía el menor deseo ni intención de sujetarse a sus normas. El debate entre Velasco, su gobierno y la asamblea constituyente del 44-45, está conectado con el estilo de mando, de autoridad. En el modelo autocrático, la

Constitución debe reforzar el poder personal del caudillo; en el modelo democrático, el poder debe estar sometido a la Constitución y a las instituciones creadas por ella. Justamente la relación de mando se despersonaliza en un régimen político democrático. En un régimen personalista, las instituciones tienen una existencia formal, y es la voluntad del líder la que impera por encima o al margen de las instituciones. Esto es precisamente lo que estuvo en debate entre la Constitución de 1945 y el presidente Velasco Ibarra.

## Conclusiones

Esta tesis comenzó preguntándose en qué medida y hasta qué punto el 28 de mayo de 1944 puede ser denominado revolución. La insurrección contra una tiranía puede ser el punto de partida de una revolución, pero no es LA revolución. Hannah Arendt (1998) lo aclara: "la segunda etapa, más tranquila, de la revolución y la constitución" suele ser pasada por alto. Hay que distinguir, nos dice, entre liberación y libertad. "No hay nada más inútil que la rebelión y la liberación, cuando no van seguidas de la constitución de la libertad recién conquistada" (1998: 190). En el caso que nos ocupa, se dio, sin duda, la primera etapa. La segunda, según los resultados de la investigación, no logró consolidarse y, más bien, sufrió un retroceso.

La siguiente pregunta es ineludible: ¿por qué ocurrieron de ese modo las cosas? ¿Podían haber sucedido de otra manera? ¿De qué forma las interacciones entre los actores involucrados produjeron un resultado que quizá no fue el que cada uno y en su conjunto persiguieron?

Lo primero que se destaca en este complejo proceso es la tensa lucha por la apropiación del 28 de mayo entre las fuerzas heterogéneas que lo impulsaron. O sea que la característica que la distinguió: ser una revolución originalísima, constituyó su principal debilidad. Es decir, lo que fue una fortaleza en el período insurreccional, devino en una fuente de contradicciones y resquemores, en la segunda etapa. La "amalgama ideológica" se fracturó cuando el poder emanado del pueblo se entregó a quienes por razones históricas encarnaban dos enfoques, dos estilos de entender y practicar la política. Examinemos someramente estas razones históricas.

En el Ecuador no se puede hablar con propiedad de representación sino solo en los momentos en los que las masas aparecen o son tomadas en cuenta en la escena política. Ello estará asociado, primero, a la acción reivindicativa de los trabajadores y campesinos, al surgimiento de los partidos socialista y comunista; segundo, a la lucha por la implantación del sufragio libre, liderada por José María Velasco Ibarra, desde su primera elección en 1934. El sufragio libre, en las condiciones con las que emergió en Ecuador, no garantizaba el nacimiento de un sistema representativo. La dominación conservadora, aunque derrotada por las armas en la revolución liberal, no lo había sido en el terreno de las conciencias. Por eso, Alfaro implantó el fraude electoral. El pueblo, consecuentemente, no era libre. Estaba aún fuertemente condicionado por las relaciones derivadas de la naturaleza y por las tradiciones. El país no estaba regido por el derecho sino por las relaciones de fuerza. De ahí la preponderancia de los militares en los caudillismos personalistas del siglo XIX y XX, o de la Iglesia, bajo el garcianismo. Por ello, también, el predominio de la "plutocracia", a comienzos del siglo XX. El Estado se asentaba sobre bases "patrimonialistas", y en estas circunstancias, las relaciones políticas eran relaciones entre desiguales, esto es, relaciones de dominación / subordinación. La libertad de sufragio, en estas condiciones, no podía ser expresión de una auténtica "soberanía popular". Esta se convirtió en un recurso utilizado en la lucha por el poder entre los grupos hegemónicos de la sociedad. Sin embargo, la presencia de las masas en el escenario político planteó demandas a tales grupos y ello sí incidió en el esquema de representación establecido. Si bien el pueblo seguía siendo tratado como una masa subordinada o manipulable, a su interior habían emergido formas de representación propias, en la línea de pensamiento como lo sugiere Thompson.



Fue en ese contexto que se ubicaron los actores de la insurrección del 28 de mayo. Ellos estaban limitados por una estructura económico social premoderna. Su acción se asentó sobre importantes innovaciones que no pudieron institucionalizarse plenamente, como las traídas por la revolución liberal, la de julio de 1925, las implantadas por las dictaduras de Páez y sobre todo, de Enríquez Gallo. El liberalismo había sufrido una severa crisis que se agudizó con la debacle de 1941-42, cuando gobernaba el país un liberal, Carlos Alberto Arroyo del Río, identificado con los intereses plutocráticos y de las empresas extranjeras. El revés del Ecuador y del liberalismo dejó un vacío que intentó ser llenado tanto por un liderazgo de indudable raigambre popular, como por un movimiento socialista, alentado por los avances del socialismo a nivel internacional. La lucha contra Arroyo era un lucha, entonces, teñida de personalismo, en el caso de Velasco Ibarra, y de un fuerte contenido ideológico, en el de la izquierda marxista. La conjunción de estas dos orientaciones fue, sin duda, la partida de nacimiento del 28 de mayo.

La perspectiva teórica en la que se sitúa la tesis, si bien no desestima las causas estructurales ni las determinaciones culturales de los procesos políticos, privilegia la posición de los actores involucrados, las distintas maneras como se concretó su intervención en los espacios de representación, las interacciones que tuvieron lugar entre ellos, la capacidad que demostraron para alcanzar o no sus objetivos, los cambios que experimentaron tanto en sus concepciones como en sus prácticas. De esta manera, he pretendido alejarme de las "explicaciones deterministas" según las cuales los "datos ya estaban marcados" y solo había un único desenlace.

Al examinar desde esa perspectiva los sucesos relativos al 28 de mayo es posible, como dice Tanaka, identificar "las acciones y omisiones de los principales actores políticos y poderes estructurales" y comprobar que "los procesos políticos estuvieron siempre abiertos a desenlaces diversos" (2001).

Creo que queda claro que en las confrontaciones de la "coyuntura crítica" del 28 de mayo se mezclaron intereses de largo y mediano plazos con objetivos de corto plazo. La legitimación de una "situación de reestructuración" tenía, para Velasco, mayor importancia que la construcción de un nuevo ordenamiento jurídico e institucional. Esto, para la izquierda, tenía un valor equívoco: por un lado, suponía una "desviación" del objetivo revolucionario, pero, por otro, era la misión que le había sido confiada a la asamblea constituyente que estaba bajo su dirección. El discurso revolucionario de Velasco fue convirtiéndose en un discurso populista, a través del cual el líder buscó concentrar el poder y afianzar el control de las puertas de acceso a las masas, a cuyas demandas él podía responder desde el ejecutivo; en cambio, en la izquierda, su discurso revolucionario devino en un discurso corporativista, que privilegió la organización laboral y de otros sectores de la sociedad, al paso que fue perfilándose un discurso institucional innovador, como fruto de las interacciones que se desarrollaron en el seno de la asamblea constituyente. Esto, a su vez, planteó otra contradicción: entre el pragmatismo del gobernante que valoró los resultados y eficacia de su gestión administrativa, y el tono "ideológico" y/o "teoricista" de quienes desde la asamblea quisieron conciliar dos objetivos contradictorios: alentar las acciones reivindicativas de los sectores sociales bajo su influencia, y concretar el diseño de un nuevo ordenamiento jurídico-institucional.

La pugna de poderes entre Velasco y la asamblea les llevó a dejar en segundo plano el objetivo común que produjo su acercamiento el 28 de mayo. Para Velasco más importante que aquel, fue la deslegitimación de la asamblea constituyente, estrategia que le valió el

apoyo de los grupos de poder que vieron con preocupación las veleidades "izquierdistas" del presidente. El alejamiento de Velasco de la izquierda, esto es, de sus antiguos aliados, fue correlativo al acercamiento de tales grupos al presidente. Los adversarios principales del presidente ya no fueron los liberales arroyistas, sino la izquierda.

Los desacuerdos políticos e ideológicos entre Velasco y la izquierda marxista tuvieron como trasfondo las concepciones divergentes sobre democracia y representación. Velasco, por lo que dicen sus libros, mensajes y discursos, era partidario de un modelo de democracia directa. En este sentido, la asamblea constituyente del 44-45 era un estorbo para su relación directa y sin mediaciones con las masas. Los representantes de la izquierda, aunque en un comienzo fueron partidarios de un concepto de democracia que privilegiaba los contenidos antes que las formas, fueron transigiendo con los conservadores representados en la asamblea, con ciertas tesis y postulados más afines con un modelo de democracia representativa, con sentido social. O sea, la izquierda fue desplazándose conceptual y tácticamente del discurso de la revolución hacia un discurso más moderado de una democracia con sentido social y anti autoritaria.

Podría sostenerse que la izquierda, proponiéndose o no, fue llenando el vacío dejado por la crisis del liberalismo, al postular una suerte de liberalismo con sentido social, como aquel que un sector liberal intentó impulsar en la década de los años 20. Velasco, por el contrario, de una posición cercana a la izquierda, fue desplazándose hacia una posición ideológicamente más afín con los conservadores, portadores de tradiciones culturales, de instituciones concordantes con esas raigambres y con principios comunes como el imperio de la autoridad y del orden.

La Constitución elaborada por la asamblea constituyente de 1944-45 no fue, pues, del gusto del gobernante. Ello se expresó en forma nítida en el desagrado con el que el presidente la aprobó y promulgó. Así como durante el funcionamiento de la asamblea estuvo en debate el principio de la separación de poderes, con relación al cual no cabía la interferencia de un poder -en este caso, el legislativo en las áreas de gestión del ejecutivo- al finalizar las labores de la asamblea, tampoco el ejecutivo podía atropellar tal principio. Sin embargo, no solo que vino la interferencia del ejecutivo en las resoluciones del legislativo, sino que el presidente hizo caso omiso de ellas y se proclamó dictador el 30 de marzo de 1946. Al hacerlo, Velasco optó por un modelo autoritario bajo el cual su voluntad respaldada por sectores populares movilizados por su gobierno y por las Fuerzas Armadas se impuso sobre la otra parte de la nación, sometida a una dura represión. Este proceso de demolición institucional dirigido y ejecutado por Velasco supuso, a la vez, la configuración de una nueva alianza política con las fuerzas políticas y sociales tradicionales, contra las cuales emergió el 28 de mayo. La victoria de Velasco sobre la izquierda, en esas condiciones, no pasó de ser un victoria pírrica. Pues él mismo terminó derrocado por tales fuerzas. El que perdió, sin duda, fue el pueblo y el proyecto de construcción de un régimen democrático más inclusivo y acorde con la nuevas circunstancias del país y del mundo.

## Referencias

- Aguirre, Manuel Agustín (1984). **"Breves memorias sobre la Revolución del 28 de mayo de 1944"**. En Varios autores, El 28 de mayo de 1944, Testimonio. Guayaquil: Imprenta de la Universidad de Guayaquil: 213-235.
- Álava, Milton (1976). **Relatividad del derecho constitucional**. Quito: Editorial Voluntad.
- Araujo Hidalgo, Manuel (editor) (1946). **Documentos para la historia, El 28 de Mayo, balance de una revolución popular**. Quito: Talleres Gráficos Nacionales.
- Arendt, Hannah (1998). **Sobre la revolución**. Madrid: Alianza Editorial.
- Asamblea Constituyente (1944) **Diario de Debates**. Quito.
- Becker, Mark (2007). **"State Building and Ethnic Discourse in Ecuador's 1944-1945 Asamblea Constituyente"**. En Clark, Kim y Becker Marc (editores), Highland Indians and the State in modern Ecuador. Pittsburg: University of Pittsburg Press: 105-119.
- Blaksten, George (1951). **Ecuador: Constitutions and caudillos**. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.
- Borrero, Manuel María (1955). **Reminiscencias histórico-liberales**. Cuenca: Editorial Austral.
- Carvajal, Iván (2006). **"¿Volver a tener patria?"**. En varios autores. La cuadratura del círculo. Quito: Orogenia.
- Cerroni, Umberto (1969). **Problemas de la ciencia política contemporánea**. México: Universidad Autónoma de México.
- Cueva, Agustín (1973). **El proceso de dominación política en Ecuador**. Quito: Editorial Voluntad.
- \_\_\_\_\_ (1988). **El proceso de dominación política en Ecuador**. Quito: Editorial Voluntad.
- Arroyo del Río, Carlos Alberto (1999). **La pendiente del sacrificio**. Quito: Ediciones del Banco Central.
- De la Torre, Carlos (1993). **La Seducción Velasquista**. Quito: Ediciones Libri Mundi.
- Diario El Comercio (1944 y 1945). Quito,
- Diario El Día (1944 y 1945). Quito.
- Garretón, Manuel Antonio ((2000). **Política y Sociedad entre dos épocas**. Rosario: Ediciones Homo Sapiens.
- Hojas volantes:
  - Manifiesto "El Partido Socialista al pueblo ecuatoriano" (1946). Quito: Editora Ecuador, mayo de 1946.
  - "Respuesta de la H. Asamblea Nacional Constituyente al Mensaje del Sr. Presidente de la República, acerca de la elaboración de la carta Política del Estado" (1945). Quito: Talleres Gráficos Nacionales, febrero 12 de 1945.
  - "Manifiesto a la nación. El XI Congreso del Partido Socialista Ecuatoriano" (1944). Quito: Editorial Quito, diciembre de 1944.
  - "Manifiesto del Partido Conservador" (1944). Quito: Editorial Espejo, junio 22 de 1944.
  - "Manifiesto a la ciudadanía católica" (1944). Quito.
- Horowitz, Irving Louis (1970). **"Masses in Latin America"**. En Horowitz, Irving Louis (ed), Masses in Latin America. New York: Oxford University Press.
- Idrovo, Alejandro (1984). **"A los cuarenta años de una gran insurrección popular"**. En Varios autores, El 28 de mayo de 1944, Testimonio. Guayaquil: Imprenta de la Universidad de Guayaquil: 111- 122.

- Jirón, Sergio (1984). "**La transformación política del 28 de Mayo de 1944**". En Varios autores, El 28 de mayo de 1944, Testimonio. Guayaquil: Imprenta de la Universidad de Guayaquil: 13-30.
- Llerena, José Alfredo (1959). **Frustración Política en veintidós años**. Quito: Editorial Casa de la Cultura.
- Maiguashca, Juan y North Liisa (1991). "**Orígenes y significado del velasquismo: lucha de clases y participación política en el Ecuador, 1920-1972**". En Rafael Quintero (editor) La cuestión regional y el poder. Quito: Corporación Editora Nacional, FLACSO, CERLAC: 89-159.
- Manin, Bernard (1998). Los principios del gobierno representativo. Madrid: Alianza Editorial.
- Marshall, Thomas (1999). "Ciudadanía y clase social". En Revista Española de Investigaciones Sociológicas Nº 79, julio-setiembre: 297-344.
- Michels, Robert (2003). Los partidos políticos. Buenos Aires: Amorrortou Editores.
- Ortiz Villacís, Marcelo (1977). **La Ideología Burguesa en el Ecuador**. Quito: no se indica editorial.
- Norris, Robert (1993). **El gran ausente**. Quito: Ediciones Libri Mundi.
- Pateman, Carole (1970). **Participation and Democratic Theory**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peruzzotti, Enrique (1999). "**Constitucionalismo, Populismo y sociedad civil. Lecciones del caso Argentino**". En Revista Mexicana de Sociología, número 4, octubre-diciembre: 149-172.
- Pitkin, Hanna (1985). **El concepto de representación**. Berkeley: California University Press.
- Portantiero, Juan Carlos (1981). "**Lo Nacional-Popular y la Alternativa Democrática en América Latina**". En Pease García, Henry (editor). América Latina 80: Democracia y Movimiento Popular. Lima: DESCO: 217-240.
- Prieto, Mercedes (2004). Liberalismo y temor: imaginando los sujetos indígenas en el Ecuador postcolonial, 1895-1950. Quito: FLACSO-Abya Yala.
- Rangel, Carlos (1982). **Del buen salvaje al buen revolucionario**. Caracas: Monte Ávila.
- Reich, Wilhelm (1972). **Psicología de masas del fascismo**. Buenos Aires: Editora Latina.
- Rojas, Ángel F. (s/f.). **La novela ecuatoriana**. Guayaquil: Publicaciones Educativas Ariel.
- Rosanvallon, Pierre (2003). **Por una historia conceptual de lo político**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Santos Rodríguez, José (1984). "**Aspectos fundamentales de la Constitución de 1945**". En Varios autores, El 28 de mayo de 1944, Testimonio. Guayaquil: Imprenta de la Universidad de Guayaquil: 163-187.
- Sartori, Giovanni (2000). **La política. Lógica y método en las ciencias sociales**. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (1992). **Elementos de teoría política**. Madrid: Alianza Editorial.
- Schmitt, Carl (1982). **Teoría de la Constitución**. Madrid: Alianza Editorial.
- Schumpeter, Joseph (1996). **Capitalismo, Socialismo y Democracia**. Barcelona: Ediciones Folio.
- Tanaka, Martín (2001). "**¿Crónica de una muerte anunciada? Determinismo, voluntarismo, actores y poderes estructurales en el Perú, 1980-2000**". En Marcus-Delgado, Jane; Tanaka, Martín. Lecciones del final del fujimorismo: la legitimidad presidencial y la acción política. Lima: Instituto de estudios peruanos: 57-112.

- Thompson, Edward (1979). **Tradición, revuelta y conciencia de clase**. Barcelona: Editorial Crítica.
- Vega Ugalde, Silvia (1987). **La Gloriosa, de la Revolución del 28 de mayo de 1944 a la contrarrevolución velasquista**. Quito: Editorial El Conejo.
- Velasco Ibarra, José María (1929). **Democracia y Constitucionalismo**. Quito: Escuela Tipográfica Salesiana.
- \_\_\_\_\_ (1952). "**Mensaje Especial del Sr. Presidente de la República a la Honorable Asamblea Nacional, febrero 6 de 1945**". Quito: Imprenta Colegio "Don Bosco".
- Vera, Alfredo (1984). "**Una insurrección triunfante que no pudo ser Revolución**". En Varios autores, El 28 de mayo de 1944, Testimonio. Guayaquil: Imprenta de la Universidad de Guayaquil: 97-110.
- Villacrés, Jorge Washington (1984). "**Una gran aspiración de la Revolución de Mayo fue frustrada...**". En Varios autores, El 28 de mayo de 1944, Testimonio. Guayaquil: Imprenta de la Universidad de Guayaquil: 67-73.
- **Whitehead, Laurence (2003). Representation**. Theory and Experience. Ney York: Oxford University Press.