

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 acarreó 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 vez 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 milita-

res 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 inquantable 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 autores¹, 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 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.