

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 vendría 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 mi 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, assembleístas, 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 assembleístas 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 fi-

nalidad 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 asambleístas 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 assembleístas, 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. Debíó, por tanto, ser consultado por la asamblea constituyente para definir el contenido del texto constitucional. Esta omisión de los assembleístas 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 dedicatoria. 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 aleja-

ron 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. “Encasílese 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 sus-

tancia 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 fac-

tores 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 "afuerreños" 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 libe-

rales. 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 Perma-

nente para actuar como «perros policía» 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 encaillamiento 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 relati-

vo 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, Car-

los 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” (Ibid.: 176).

En torno a estas atribuciones “desmedidas” del Tribunal de Garantías Constitucionales, Velasco reclamó airado: “Facultad pesquidadora 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 nece-

sario 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 “defectuosisima”, 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

inepcia 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.