

EVOLUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO- CONSTITUCIONAL EN AMÉRICA LATINA (1950-1975)

SITUACIÓN DEL ECUADOR

CAMILO MENA *

El 28 de mayo de 1944 se inicia en el Ecuador un nuevo proceso político. En esta fecha se pone término a una etapa liberal que en el último periodo presidencial 1940-1944, había establecido un régimen jurídico individualista basado en la Constitución liberal de 1906.

Desde luego vale hacer presente que entre 1906 y 1944 tuvo el Ecuador dos constituciones: la de 1929 y la de 1938 cuyas normas están basadas, sin duda, en los principios del constitucionalismo social. La primera, duró apenas cinco años y la otra se afirmó que no entró en vigencia. La Constitución de 1906 fue, pues, la que rigió en el resto de etapas, con remiendos y "coordinaciones".

Luego de la llamada revolución del 28 de mayo de 1944, una Asamblea constituyente dio al Ecuador la constitución número quince en la vida republicana, la Constitución de 1945, también de efímera duración, pues, el 30 de marzo de 1946, el doctor José María Velasco Ibarra se proclamó dictador y un mes más tarde convocó a una Asamblea constituyente que aprobó la constitución número dieciséis, en nuestra vida republicana: la de 1946, que estuvo vigente hasta junio de 1963, fecha en la que se produjo un golpe militar que rompió el orden jurídico. Cuatro años más tarde se dictó la constitución diecisiete, el 25 de mayo de 1967, que tuvo duración de apenas 3 años, ya que el 11 de julio de 1970 el doctor José María Velasco Ibarra se proclamó dictador, quien afirmó que ponía en vigencia la Constitución de 1946. Esta dictadura duró hasta el 15 de febrero de 1972 fecha en la cual un golpe militar derrocó a Velasco

* Profesor principal de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Central del Ecuador.

Ibarra y declaró en vigencia la Constitución de 1945, "en todo lo que no se oponga a los principios de la revolución".

Durante los últimos 25 años, el Ecuador ha tenido los periodos gubernamentales que se indican a continuación y que para mayor objetividad del estudio le dividimos en cinco etapas:

Primera etapa: 1950-1963. Vigencia de la Constitución de 1946.

Gobiernos constitucionales:

Galo Plaza, presidente constitucional	1948-1952
José M. Velasco Ibarra, presidente constitucional	1952-1956
Camilo Ponce Enríquez, presidente constitucional	1956-1960
José M. Velasco Ibarra, presidente constitucional	1960-1961
Carlos Julio Arosemena M., presidente constitucional	1961-1963

Segunda etapa: 1963-1966. Gobierno de facto.

Dictaduras:

Ramón Castro Jijón, Marcos Gándara, Cabrera Sevilla y Freile Posso, Junta Militar Clemente Yerovi — Dictadura civil	1963-1966
---	-----------

Tercera etapa: 1966-1967. Vigencia Constitución de 1946

Presidencia interina

Otto Arosemena Gómez, presidente interino	1966-1967
---	-----------

Cuarta etapa: 1967-1970. Vigencia de constitución de 1967.

Otto Arosemena Gómez, presidente constitucional	1967-1968
José M. Velasco Ibarra, presidente constitucional	1968-1970

Quinta etapa: 1970-1975. Gobiernos de facto.

José M. Velasco Ibarra, dictador	1970-1972
General Guillermo Rodríguez Lara, dictador	1972-1976

En esta última etapa, los dictadores José M. Velasco Ibarra y Guillermo Rodríguez Lara al asumir su mandato afirmaron poner en vigencia las constituciones de 1946 y 1945, en su orden.

El general Guillermo Rodríguez Lara fue depuesto el 11 de enero de 1976 y sustituido por un Consejo Supremo de Gobierno compuesto por los tres jefes de rama militar.

Con estos antecedentes históricos, conviene, pues, en forma previa hacer un análisis de la Constitución de 1946, documento que, según el cuadro que antecede es el de mayor duración en los últimos 25 años.

ANTECEDENTES

El 30 de marzo de 1946 el doctor José María Velasco Ibarra y su ministro de Gobierno dieron un golpe de Estado. Padeció el país días de agravio, una dictadura caótica llena de contradicciones, de resentimientos y persecuciones. Principalmente estudiantes y obreros fueron las víctimas. Los talleres del diario socialista *La Tierra* fueron destruidos. Se golpeó a periodistas, hombres de izquierda salieron desterrados y fueron implacablemente perseguidos.

El 17 de abril Velasco dicta la Ley de Elecciones, conforme a la que deben verificarse las de diputados a la Asamblea constituyente: éstos serán elegidos por sufragio popular directo que se realiza el 26 de mayo de 1946.

Los partidos de izquierda y el Partido Liberal declaran que se abstienen de participar en las elecciones y al expresar los fundamentos para su actitud manifiestan que en el decreto de convocatoria se hacen por decreto límitaciones a la convención, cosa absurda, pues, por el hecho de reunirse la Convención, ésta asume el poder supremo. Pero, la causa fundamental para la abstención de éstas y otras fuerzas, como el llamado Partido Democrático, obedecen a la falta de garantías, al control del gobierno sobre los organismos electorales, a la persecución a la izquierda, etcétera.

Participan en las elecciones a la Convención el Partido Conservador y otros grupos de derecha.

De 62 miembros de la Convención 33 son conservadores o derechistas vinculados a éste. Hay un buen número de convencionales gobiernistas de un grupo denominado Unión Popular Republicana y algunos elementos independientes.

Estos 62 miembros de la Convención son elegidos por votación popular directa y representan a las diversas provincias del Ecuador, con excepción del representante funcional por las Fuerzas Armadas.

La Constitución es aprobada el 31 de diciembre de 1946 y publicada el 2 de enero de 1947.

En la elaboración de este documento, sin ninguna duda existe la intervención de poderosos grupos de presión y de intereses, dadas las condiciones económicas del momento.

El Partido Conservador, cuya mayoría predomina en la Convención, está integrado, en su gran porcentaje, por los grandes terratenientes de la sierra. La inmensa propiedad feudal, con gran cantidad de indígenas, campesinos que viven en las más precarias condiciones. Junto a este gran propietario de la tierra está una iglesia tradicionalista, dueña también de grandes inmuebles. Son fuerzas aliadas, que buscan la permanencia de instituciones que afiancen sus privilegios. Hay también representantes de ingenios azucareros y piladoras de arroz.

Existen intereses económicos comunes, que dan la característica de una Constitución que si bien aparentemente parece haber mantenido algunos principios del constitucionalismo social, en el fondo hay la más absoluta defensa de las formas tradicionales y de la propiedad privada.

Hay tendencia a fortalecer al Ejecutivo, mediante la facultad para dictar decreto-leyes, previo dictamen de un nuevo organismo que ha sido creado y que se denomina Consejo Nacional de Economía. Algunos mandatarios harán uso y abuso de esta facultad.

La Constitución es de las llamadas "desarrolladas". Tiene 195 artículos y 10 disposiciones transitorias.

Contiene inclusive errores de redacción y ha suprimido algunas instituciones que había consagrado la Constitución de 1945, como el Tribunal de Garantías Constitucionales y el *habeas corpus* que, según este nuevo documento, le ha reducido simplemente al análisis de los aspectos de forma.

Se crea una Comisión Legislativa Permanente que funciona en receso del Congreso, pero que no tiene facultades para legislar. Su labor se circunscribe a elaborar proyectos de ley y a codificar leyes y reglamentos.

Hay, según esta Constitución, 12 senadurías funcionales así: Educación Pública, Enseñanza Particular, Periodismo, Academia y Sociedades Científicas, Comercio, Agricultura e Industrias (uno por la sierra y otro por la costa), Trabajadores (dos) y uno por la Fuerza Pública.

Los senadores por elección directa son 35, dos por cada provincia. Puede, pues, apreciarse con claridad la influencia de los senadores funcionales en la reunión del Congreso. Estos representan grupos de interés y de presión en su mayoría. Los senadores por la Agricultura, la Industria y el Comercio, son precisamente los más caracterizados de los grupos de presión. El senador por las Instituciones Culturales, periodistas, etcé-

tera, es siempre el dueño de una gran empresa, de manera que no representa lo que parece. Hay además el representante de las fuerzas armadas.

Esta Constitución vive desde 1946 hasta 1963 en una primera etapa y después a medias cerca de 3 años más, en regímenes de facto. Mas, su vigencia tiene características muy diferentes según el gobernante. En todo caso, en el Ecuador en estos trece años no se producen alteraciones ni cambios que el país reclama. Los Congresos son, casi siempre "gobiernistas" con lo cual el Ejecutivo puede ejercer su acción sin problemas mayores.

En este lapso se producen algunas pequeñas reformas a la Constitución —que según el sistema constitucional de 1946 puede hacerlo el propio Congreso. Estas reformas no modifican el sistema.

De esta etapa constitucional queda una tesis jurídica que bien vale la pena recordarla, pues, es una curiosa y autoritaria *teoría del derecho*, según la cual el Ejecutivo contaba con *facultades implícitas*, no señaladas por lo mismo en la Constitución, y el ciudadano tenía solamente ciertos *derechos potenciales*, cuando éstos, a pesar de constar en el texto constitucional, no estaban perfectamente reglamentados. Esta curiosa tesis se esgrimió en la administración velasquista, con motivo de la clausura de dos periódicos y del extrañamiento del país de varios ciudadanos.

En el proceso político que va desde 1950 a 1963, la presencia de los grupos dominantes es notoria. La gran propiedad feudal en la sierra. La política agroexportadora en la costa. Se ha creado en las urbes una situación de masas, que impiden un sistema anterior de partidos clásicos y mecanismo de fraude electoral. Los grupos de presión debieron adaptarse a esta nueva situación, dentro de ella quizás el caudillismo populista era el menor de los males.

Así, la figura contradictoria de Velasco Ibarra constituía el hombre ideal para esos grupos dominantes que financian su campaña. Este caudillo que se dice liberal del siglo XVIII, defiende pública y reiteradamente la propiedad privada. Ataca a los "oligarcas", pero se identifica con sus intereses.

En estas condiciones el sistema político-jurídico está lleno de graves contradicciones en esta etapa, no obstante la vigencia de la Constitución de 1946.

Como se ha anotado gobiernan en esta primera etapa (1950-1963) cuatro mandatarios civiles y es notoria la influencia del "velasquismo", cuyo líder dirige el país entre 1952-1956 y luego entre 1960-1961.

Los gobiernos más agitados son los de Velasco, hombre contradictorio,

como ya se ha anotado, populista, que en sus administraciones trató siempre de destruir a los partidos políticos. Rodeado de elementos en gran mayoría inescrupulosos con los fondos, dejó al país en un estado de descomposición moral de espanto, en tanto que como un mal administrador arruinó la situación económica nacional. No se puede hablar mucho de su respeto a la Constitución, pues en sus gobiernos se clausuran periódicos, se destierra a ciudadanos, se rompen huelgas y se cometan tropelías e iniquidades.

Entre 1956-1960 gobierna el país el doctor Camilo Ponce Enríquez, jefe del Movimiento Social Cristiano, que había ejercido en el periodo de Velasco el Ministerio de Gobierno.

Este mandatario está plenamente identificado con la aristocracia criolla de la sierra, dueña de la gran propiedad feudal. Su ascenso al poder, sin ninguna duda, se debe a la influencia e intervención directa de Velasco que olvidando sus principales obligaciones legales y morales salió en persecución del llamado frente democrático nacional, que agrupó a las fuerzas de centro izquierda.

Al doctor Ponce se le acusa —con razón por cierto— de continuos ataques a la educación laica. Trajo varias misiones religiosas extranjeras. Hizo, sin embargo, un gobierno más tolerante que su antecesor.

Al gobierno de Ponce le sucedió nuevamente Velasco. Duró solamente un año en el poder y fue sustituido por el vicepresidente doctor Carlos Julio Arosemena Monroy, quien había ascendido a la segunda magistratura haciendo binomio con Velasco. Gobernó desde noviembre de 1961 hasta el 11 de julio de 1963. Tuvo problemas graves, con motivo del mantenimiento de relaciones diplomáticas con países socialistas. La verdad, más tarde se supo, la CIA y otras fuerzas empezaron a minar a su gobierno. Hubo huelgas, paros, manifestaciones, etcétera. Fue el último régimen de derecho bajo el imperio de la Constitución de 1946.

El 11 de julio de 1963, se inicia la segunda etapa de nuestro estudio, tiene dos períodos, el primero, de dictadura militar hasta el 29 de marzo de 1966 y el segundo de dictadura civil que se prolonga hasta el 17 de noviembre de 1966.

El 11 de julio de 1963 se pone término al régimen constitucional del doctor Carlos J. Arosemena y se da fin a la vigencia de la Constitución de 1946. Se instaura una junta militar de gobierno dirigida por cuatro jefes de alta graduación que inician un régimen político de persecución a las fuerzas de izquierda. Hay destierros, prisiones. La Universidad es clausurada y reorganizada.

Un ministro de Gobierno y Policía declara públicamente que la soberanía reside en la junta militar. Se pone fuera de la ley al partido comunista y se acomete en una etapa de retaliaciones y venganzas.

En marzo de 1966, luego de la invasión de los predios universitarios es derrocada la junta militar de gobierno. Se produce un vacío de poder por varias horas.

Una "junta de notables" se reúne en Quito y designa como presidente provisional de la República al señor Clemente Yerovi, quien declara asumir el poder hasta que se convoque a una Asamblea constituyente para que restablezca el ordenamiento jurídico del país. Pone en vigencia la Constitución de 1946 y ejerce el poder por algunos meses.

En el año de 1967 se reúne la Convención constituyente que el 25 de mayo de 1967, aprueba la constitución número diecisiete. Previamente se ha dictado un estatuto electoral, que tiene una clara orientación de defensa de los grandes intereses económicos principalmente agroexportadores, a los cuales pertenece el presidente interino señor Clemente Yerovi.

LA CONSTITUCIÓN DE 1967

Antecedentes. La Convención constituyente reúne a 80 legisladores, 68 son de elección directa. Hay 12 constituyentes funcionales de elección indirecta, que representan sin ninguna duda a los grandes grupos de presión o de interés.

El Ecuador vive un momento histórico culminante. Se conoce de la existencia de yacimientos petroleros, hecho éste que significa el advenimiento de un nuevo proceso en el país.

La Constitución de 1967 (número diecisiete en nuestra vida republicana), es de las llamadas desarrolladas. Tiene 260 artículos y nueve disposiciones transitorias.

Es, sin embargo, un documento que ha recogido todos los principios de un constitucionalismo social y económico que *pretende* establecer un sistema jurídico basado en principios de una democracia social.

Ha incorporado varias instituciones nuevas. El título IV de la Constitución "de los derechos, deberes y garantías", que contiene la parte dogmática del documento, pormenoriza en varios capítulos, los derechos de la persona, de la propiedad privada, en tanto ésta cumple su función social, del trabajo y de la seguridad social, de la participación política.

Establece el régimen de partidos por primera ocasión en la vida republicana.

La parte orgánica de la Constitución mantiene las fórmulas tradicionales del sistema ecuatoriano.

El Ejecutivo se ejerce por medio de un presidente de la República. Se establece la vicepresidencia. Estos magistrados son elegidos por votación directa y duran cuatro años en el ejercicio de sus cargos. No pueden ser reelegidos inmediatamente, pero sí cuando haya transcurrido otro periodo de cuatro años.

La función legislativa es bicameral: Cámaras del Senado y Diputados.

Los senadores los hay por elección directa, dos por cada provincia y uno por Galápagos; y por elección indirecta: 15 que representan a grupos de presión e intereses. Para ser senador se requiere ser ecuatoriano por nacimiento y tener 35 años de edad. Duran cuatro años en su función.

La Cámara de Diputados se compone por legisladores elegidos todos por votación directa en forma proporcional a la población de la respectiva provincia, uno por cada ochenta mil habitantes. Para ser diputado se requiere tener 25 años de edad y dura dos años en su función.

Se crea la Comisión Legislativa Permanente, integrada por cuatro senadores y cinco diputados y este organismo, entre otras facultades, tiene la de "dictar, en receso del Congreso Nacional, las leyes o decretos cuya expedición no esté a él reservada".

Esto da agilidad y permite varias reformas legales; pero, también oportunidad para abusos.

La función jurisdiccional se ejerce por una Corte Suprema con sede en la capital; cortes superiores en cada provincia, tribunales y juzgados.

Se establecen Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y Tribunal Fiscal, con facultades específicas para cada uno.

Uno de los organismos más notables de esta Constitución es el Tribunal de Garantías Constitucionales, para "velar por la observancia de la Constitución y de las leyes, especialmente de las garantías constitucionales, para lo cual excitará al presidente de la República y demás funcionarios del gobierno y administración".

Hay capítulos en relación con el Ministerio Público, Contraloría General del Estado, Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Compañías y Junta de Planificación.

El régimen seccional determina una división política por provincias, cantones y parroquias, dirigidas por un gobernador, un jefe político y un

teniente político, en su orden, designados por el presidente de la República.

Se garantiza la autonomía de Consejos Provinciales y Concejos Municipales.

Igualmente se garantiza "la autonomía de la Caja Nacional del Seguro Social, Banco Central del Ecuador, Banco Nacional de Fomento y demás personas jurídicas semipúblicas".

Vale la pena, para determinar este pequeño resumen, transcribir el título XIV, pues se establece un sistema de reforma constitucional suigénérus y un precepto novedoso sobre la permanencia y vigencia, norma ésta, por cierto, que no ha sido acatada ni cumplida.

Artículo 257. La Constitución es la suprema norma jurídica del Estado. Todas las demás deben mantener conformidad con los preceptos constitucionales. Por tanto, no tendrán valor alguno las leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas, disposiciones y tratados públicos que, de cualquier modo, estuvieren en contradicción con ella. Sólo el Congreso tiene facultad de interpretar la Constitución de un modo generalmente obligatorio, y de resolver las dudas que se susciten sobre la inteligencia de sus preceptos.

Artículo 258. El Congreso Ordinario puede discutir cualquier proyecto de reforma constitucional, siempre que se observe el trámite establecido para la elaboración de las leyes. Sin embargo, el Congreso no podrá introducir cambio alguno que sustituya la forma republicana de gobierno o la forma democrática del Estado ecuatoriano. Aprobado el proyecto por ambas cámaras, se lo remitirá al presidente de la República, para que lo publique con su opinión; de ser ésta favorable a la reforma, el Congreso Ordinario, en Pleno y con la concurrencia de los ministros, jueces y fiscales de la Corte Suprema de Justicia —los cuales tendrán derecho a voz y voto— aprobará o negará total o parcialmente, el proyecto de reformas en un solo debate y por mayoría absoluta de la totalidad de sus miembros. Cuando la opinión del presidente de la República fuere total o parcialmente desfavorable a la reforma, someterá a plebiscito la parte o partes con las cuales estuviere en desacuerdo, de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 10 del Artículo 184. El presidente de la República no podrá objetar la ley reformatoria, y estará obligado a promulgarla. En el caso del proyecto de reformas de la Constitución propuesto por el presidente de la República y rechazado total o parcialmente por el Congreso, se estará a lo establecido en el ordinal arriba citado.

Artículo 259. Esta Constitución no perderá su vigencia, aun cuando por rebelión o acto de fuerza, dejare de observarse. En caso de que, por rebelión o acto de fuerza, se constituya un gobierno de hecho, luego de que el pueblo recobre su libertad y se establezca la normalidad, se reanudará su observancia y, con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, se juzgará a quienes hubieren ejercido

el gobierno de hecho. Quienes, en virtud de rebelión o acto de fuerza, suspendieren la observación de esta Constitución y como consecuencia de ello ejercieren gobierno de facto, no podrán en ningún tiempo ser elegidos ni desempeñar función alguna de elección popular.

La cuarta etapa de nuestro resumen, se inicia en 1967.

Desde mayo de 1967 hasta julio de 1970 vive la Constitución de 1967. Gobierna en este lapso el doctor Otto Arosemena Gómez (antes ejerció la Presidencia interina) desde mayo de 1967 hasta el 30 de agosto de 1968. Luego el doctor José M. Velasco Ibarra, desde el 1º de septiembre de 1968 hasta el 22 de junio de 1970, cuando el propio mandatario se da un golpe de Estado asume la dictadura y declara que pone en vigencia la Constitución de 1946.

El periodo del doctor Otto Arosemena transcurre sin mayores sobresaltos. El mandatario representa a los sectores más oligárquicos de la banca de la costa. En su administración se suscriben los primeros contratos petroleros que colocan al país en un total estado de dependencia frente a poderosos *trusts* internacionales.

El 1º de septiembre de 1968 asume por quinta vez el mandato el caudillo populista José M. Velasco Ibarra. Hay una acentuada crisis económica inquietante. Los préstamos y sobregiros al Banco Central son permanentes. El mandatario se queja de la Constitución de 1967. Manifiesta su inconformidad con las actuaciones del Tribunal de Garantías Constitucionales, con el cual choca. Vuelve el país a una etapa tormentosa. En circunstancias no aclaradas es asesinado el presidente de la Federación de Estudiantes Universitarios, Milton Reyes. Su ministro de Defensa hace gala de poder y dureza. Hay enfrentamientos con la Universidad. Una bomba de alto poder explosivo estalla en la Imprenta de la Universidad y se viven días de agitación y de violencia.

Uno de los problemas más complejos que se presentan durante la vigencia de la Constitución de 1967, es la crisis provocada a raíz del propósito del doctor Velasco Ibarra de dictar ciertos decretos de carácter económico, estableciendo gravámenes, hecho que estaba reñido con lo dispuesto en la Constitución que determinaba que esta facultad era privativa del Congreso.

Las Cámaras de Producción se dirigen al Tribunal de Garantías Constitucionales y a la Corte Suprema y solicitan al primero que se declare que el presidente Constitucional ha violado la Constitución y a la segunda para que declare que los decretos económicos elaborados por el presidente son inconstitucionales.

La Corte Suprema de Justicia está al punto de declarar la inconstitucionalidad de los decretos, pero el doctor Velasco Ibarra se proclama dictador y reorganiza el Tribunal de Justicia.

Se clausura la Universidad, que permanece cerrada por nueve largos meses. Hay prisiones, destierros, persecuciones.

Termina así, efímeramente la vida de la constitución de 1967.

El 22 de junio de 1970 el doctor Velasco Ibarra que por dos años había ejercido la Presidencia Constitucional, se proclama dictador, y al hacerlo dice que pone en vigencia la Constitución de 1946, "en todo lo que no se oponga a la revolución."

Gobernó como dictador hasta el 15 de febrero de 1972, y fue derrocado por el comandante general del Ejército, general Guillermo Rodríguez Lara.

El general Rodríguez Lara, al asumir el poder declara "en vigencia la Constitución Política de la República del Ecuador de 1945, así como todas las leyes que se encuentren en vigencia y rigen el ordenamiento jurídico..., en todo cuanto no se oponga a los fines de la transformación política..."

Enuncia que su gobierno es nacionalista y revolucionario. Mas sus actitudes son personalistas y contradictorias.

El país entra en plena producción petrolera, y esta circunstancia que constituía una esperanza para la nación se convierte en desesperanza y dolor.

La dictadura de Rodríguez Lara despilfarró los fondos del petróleo. Se hacen compras superfluas y el gasto público sube a cifras alarmantes. El dictador no admite rivales y uno a uno van cayendo sus íntimos colaboradores.

Así hemos llegado a la última etapa de nuestra historia constitucional. Los últimos cinco años de vida republicana dirigidos por un dictador civil y luego por un militar, que el 11 de enero pasado este último fue reemplazado por un Consejo Supremo de Gobierno compuesto por 3 jefes militares.

Años de dolor y de desesperanza. Años tormentosos de amenazas, de retaliaciones, de peculados y de anulación de garantías.

Pocos buenos gobernantes ha tenido el Ecuador. Quizá merecía mejores.

La organización político-constitucional en la última década nos ha dejado lecciones muy amargas: cinco dictaduras y dos gobiernos constitucionales. Hay una grave crisis económica, política y social que bien vale analizarla.

El problema económico en el Ecuador tiene ciertos caracteres especiales. Existe una estructura de la propiedad de la tierra altamente concentrada, demostrada en el censo agropecuario de 1975. Esta situación, inevitablemente, ha conducido a una irracional explotación de la tierra; a la superpoblación relativa de mano de obra y la consecuente disminución de la productividad que ha provocado la marginalización de amplias masas de ecuatorianos.

La concentración de la propiedad no constituye un fenómeno privativo del sector agropecuario. Por el contrario, abarca a todo el sector productivo, pues según un estudio reciente, indica que 4 402 accionistas mayoristas, poseen acciones mayores al 10% en 1 403 compañías anónimas, en 22 compañías de seguros y en 20 bancos, empresas que totalizaban un activo de 37 227 189 565 sucre a 1972 (el dólar se cotiza a 25 sucre). Es decir que 2 076 702 ecuatorianos en edad activa o 6 590 002 conacionales se hallan marginados totalmente de la propiedad de dichas empresas.

Estos fenómenos mantienen al país frente a una *injusta* distribución del ingreso, pues mientras el 7% de la población activa absorbe más del 50% del ingreso, en otro extremo el 54.2% debe conformarse con captar el 9.5% del ingreso total.

El problema de la concentración y la consecuente injusta distribución del ingreso nacional, adquiere características de mayor gravedad si se considera que, concomitantemente, es observable un alto grado de monopolización en las diferentes ramas de actividad, lo que acrecienta el poder económico de los grupos dominantes; entre los cuales predomina el grupo extranjero, lo que determina la dependencia económica del país, dependencia que se manifiesta, igualmente en el campo tecnológico, del comercio exterior, de la cultura, etcétera.

El proceso inflacionario originado por la monetización de los recursos provenientes del petróleo y, fundamentalmente, por los problemas estructurales del agro ecuatoriano, ha sido otra característica de la economía ecuatoriana. Las tasas de inflación alcanzaron niveles superiores al 15% (27.6% y 21% en 1974 y 1975, respectivamente), valor límite superior de un proceso inflacionario considerado moderado. Ha influido también la inflación importada, generada en la constante elevación de los precios de los bienes manufacturados producidos en los países capitalistas más desarrollados, y no por el alza de los precios de las materias primas, sobre todo los hidrocarburos, como equivocada e interesadamente se explica la actual recesión e inflación del mundo capitalista.

Este proceso, que se inicia en 1973, con una tasa de inflación del 12.4%,

obviamente ha influido en la capacidad adquisitiva del sucre, la cual, a fines de 1975 alcanzaba a tan sólo 51 centavos, es decir, presentaba un decremento del 49%, entre 1974 y 1975; mientras que los sueldos y salarios no habían sido incrementados en igual magnitud, generándose, en esta forma, una pérdida en la capacidad adquisitiva de las masas trabajadoras, y dando origen, por otra parte, a una regresiva redistribución del ingreso, lo cual ha ocasionado justas luchas reivindicatorias del pueblo, expresadas en huelgas, paros y manifestaciones.

Se estima necesario señalar que mientras se continúe una política económica eminentemente coyuntural, de apoyo a la extranjerización del aparato productivo y canalizadora de los recursos provenientes del petróleo hacia los grupos dominantes, la situación nacional continuará por los derroteros tradicionales, tornándose en una sociedad cada vez más injusta y menos soberana. Por tal razón, es ineludible la adopción de medidas estructurales que, cambiando el actual sistema económico social, conduzcan al país a una sociedad verdaderamente justa, democrática y soberana, que movilizando toda la potencialidad creadora del pueblo permita el desarrollo económico y social que nuestro país anhela y merece.

Vamos al encuentro del futuro. El último gobierno militar, llamado Consejo Supremo de Gobierno anuncia el retorno al Estado de derecho. Ha abierto un diálogo y ha pedido opiniones a los partidos políticos, grupos de presión, organizaciones clásicas, etcétera.

En cuanto al problema político, hay una total oposición al retorno a los mismos sistemas y métodos que han colocado al país en 150 años en estado de postración y miseria. Los partidos políticos y las cámaras de producción, mediante millonarias campañas publicitarias, pretenden obtener votos para continuar ejerciendo un sistema opresivo. Los seis últimos años de regímenes de facto han conducido al Ecuador a un estado de postración, con un empobrecimiento cada vez mayor de los grandes sectores ecuatorianos.

La prensa informa que en el periodo del diálogo abierto por la actual dictadura se han presentado tres alternativas: la primera, que se realice una Asamblea constituyente para a través de ese medio, retornar al régimen de derecho; la segunda, que se realicen elecciones directas para nombrar presidente, vicepresidente y diputados al Congreso y la tercera, que se conforme una Asamblea popular con delegados democráticamente elegidos.

Frente a estas tres alternativas, se estima que el gobierno no puede decidir por sí solo situación tan delicada. Es el verdadero pueblo en uso

de su derecho soberano, mediante un plebiscito convocado inmediatamente, sin voto censatorio, quien debe decidir el camino a seguir en el futuro y pronunciarse por una de estas alternativas.

Para ello es indispensable que el país recobre un ambiente de paz, tranquilidad y de garantías; que concluya el estado de sitio; que se derogue la Ley de Seguridad Nacional y los decretos que coartan el derecho de los trabajadores.

Esta es la sintética historia de la evolución política constitucional del Ecuador en los últimos veinticinco años. Una breve fracción de tiempo, comparada con siglo y medio transcurrido desde cuando el país inició su vida independiente.

Han pasado unos años y pronto pasarán otros. Por prolongados que sean irán perdiéndose en el pasado, pero no serán olvidados. El pueblo ecuatoriano, el verdadero pueblo recordará lo que se ha hecho a sus espaldas.

La historia, juzgará inexorablemente a los actores de los hechos y los colocará en el sitio que les corresponde. Su fallo no podrá ser deformado. Algún día prevalecerán los valores de la verdad y la justicia y se estigmatizará a quienes en una u otra forma, han usurpado el poder y se han burlado de su pueblo.

CONCLUSIONES

A. Los últimos veinticinco años de vida republicana en el Ecuador están marcados por una grave inestabilidad política. Once gobernantes entre civiles y militares, entre presidentes constitucionales y juntas de gobierno, dan un promedio de apenas algo más de dos años de duración por régimen. Hay mandatarios que permanecen en el poder cuatro años y otros apenas seis meses.

B. En la década de 1950 a 1960 hay una marcada influencia de la aristocracia criolla de la sierra, dueña de la gran propiedad de la tierra, con su gran aliada la Iglesia, tradicionalista, también propietaria de inmensas haciendas que, particularmente, a nivel de sectores rurales mantiene el control de grandes sectores campesinos.

C. A partir del año 1960 se nota con claridad un fenómeno muy importante, se ha creado en las urbes una situación de masas que impide el desarrollo de una política anterior de partidos clásicos, de acción de la iglesia, de manipuleo en el proceso electoral, etcétera. Paralelamente la influencia de los grupos económicos de una oligarquía de la costa, agro-

exportadora y banquera que tiene un control inmenso sobre la economía nacional y por ende en la política. Este grupo poderoso se inclina al caudillismo populista, como mal menor, y se encarga de financiar sus campañas electorales.

D. En el lapso de los últimos veinticinco años se ensayan cuatro dictaduras: dos civiles y dos militares.

E. En el periodo 1950-1975 rigen dos constituciones, la de 1946 entre 1950 y 1963 y la de 1967 entre 1967 a 1970. Hay en estos veinticinco años dieciséis regímenes constitucionales y nueve de gobiernos de facto.

F. Las circunstancias de que entre 1963 y 1966 dirija los destinos del país una junta militar de gobierno, que, posteriormente, entre 1970 y 1972, los militares sostengan al dictador Velasco Ibarra y luego, entre 1972 y 1975, otra dictadura militar, la del general Rodríguez, demuestra la participación activa y decisoria de las fuerzas armadas.

G. Las fuerzas armadas en el Ecuador ---al menos las que han gobernado— han reiterado siempre su rechazo al comunismo. En el gobierno de la Junta Militar (1963-1966) el comunismo fue colocado fuera de la ley.

H. Causa fundamental para la inestabilidad política y constitucional en el Ecuador, que ha tenido diecisiete constituciones en su vida republicana, a partir de 1830, obedece a que sus textos, copiados de constituciones del exterior, no respondieron a una realidad socioeconómica del país. Instituciones ajenas a la realidad ecuatoriana jamás fueron entendidas.

I. A partir del año 1968, la situación del Ecuador cambia radicalmente al verificarse la existencia de pozos petroleros en el Oriente. Los terratenientes de la sierra, los banqueros y agroexportadores de la costa pierden su influencia ante los grandes *trusts* económicos transnacionales que se forman para la exportación petrolera. Evidentemente los cambios políticos de los últimos años obedecen a la presión de los grupos petroleros y al estado de dependencia en el cual se encuentra el Ecuador frente a la explotación petrolera.

J. Aparte de los hechos anotados, bien vale la pena recordar que los medios de información social en el Ecuador pertenecen a grandes empresas económicas, por lo cual la opinión pública, que ellos dicen conformar, ha sido deformante y trascendental en la vida del país.

K. Merece también destacar la acción de los partidos políticos en el país que hasta el año de 1970, en que desarrollaron su actividad libremente, proliferaron en tal forma que llegaron a doce, no obstante que en sus principios y filosofía existía mucha identidad.

L. La acción de los grupos de presión y de interés, tanto en la elaboración de los textos constitucionales como en la aplicación de los principios escritos, ha desvirtuado notablemente la esencia constitucional y ha orientado el desarrollo gubernamental.

M. En la actualidad existe en el Ecuador una tremenda concentración de la propiedad, tanto la de la tierra como de otros medios de producción.

Se ha producido una injusta distribución del ingreso, pues mientras el 7% de la producción activa absorbe el 50% del ingreso, el 39%, una capa intermedia, y el 54% de la población recibe apenas el 9% del ingreso total.

Las tablas de inflación en los años 1967 y 1975 alcanzaron al 27.6% y 21% respectivamente, por efectos de la monetización de los recursos del petróleo.

N. La presencia del caudillismo populista, en el caso del Ecuador, del general José María Velasco Ibarra, es notoria en estos veinticinco años y ha producido, por un lado, una crisis de los partidos políticos, cuyos dirigentes fueron tentados demagógicamente para posiciones burocráticas, y, por otro la frustración de una generación entera de jóvenes políticos. Gobierna al país Velasco Ibarra, dentro de este cuarto de siglo, entre 1952-1956, entre 1960-1961 y entre 1968-1972. Trece años entre presidente y dictador. En estos periodos hay violaciones constitucionales, atropellos, atracos a los fondos públicos, clausura de universidades, persecución a los intelectuales, prensa silenciada, intervenciones de la función judicial, supresión de garantías, etcétera. Sin embargo, se ha garantizado la propiedad privada, a la banca privada, a la exportación de banano, azúcar y arroz. Por ello, los grandes grupos económicos apoyaron a este caudillo populista, como un mal menor, hecho que ha traído graves proyecciones históricas para el país.