

REVISTA CIENCIAS SOCIALES

Volumen III

Número 10-11

1979

**Aspectos del Desarrollo
Capitalista en el
Litoral Ecuatoriano (I)**



Director de la Revista: Rafael Quintero

Consejo Editorial: Gonzalo Abad, Iliana Almeida, Luis Barriga, Alfredo Castillo, Diego Carrion, Agustín Cueva, Martha de Diago, Esteban del Campo, Manuel Chiriboga, Bolívar Echeverría, Daniel Granda, Andrés Guerrero, Nicanor Jácome, Ana Jusid, Juan Manguashca, Pablo Maríñez, Enzo Mella, Alejandro Moreano, Ruth Moya, Gonzalo Muñoz, Miguel Murmis, Lautaro Ojeda, Osvaldo Barsky, Simón Pachano, François Perus, Arturo Roig, América Ruiz, Napoleón Saltos, Dora Sánchez, César Verduga.

CONTENIDO

ESTUDIOS

Estructura productiva y micro—oligarquía durante la época cacaotera: el caso de Milagro 11
Lautaro Ojeda

Emergencia y consolidación de la burguesía agro—exportadora en el Ecuador durante el período cacaotero 29
Manuel Chiriboga

La formación del capital industrial en la provincia del Guayas, 1900—1925 58
Rafael Guerrero

El papel de las cooperativas agrícolas en la transformación del campesinado de la cuenca del Guayas, Ecuador 89
Michel Redclif

La formación del estrato popular de Esmeraldas en el contexto del desarrollo provincial 144
Nicanor Jácome Bohórquez
Vicente Martínez Fissau

OTROS TEMAS

El estudio de políticas estatales 169
José Vicente Zevallos

NOTICIAS 188
Ciese

Universidad Central del Ecuador
Facultad de Jurisprudencia
Escuela de Sociología

Dr. Milton Román Abarca **Decano**
Lic. Alejandro Moreano **Director**

Instituciones Asociadas **CEPLAES**
 CIESE
 CIUDAD
 FLACSO

Revista Ciencias Sociales

Revista Trimestral
Precio del ejemplar 80 sucres
Número doble 120 sucres
Número doble extraordinario 150 sucres

CANJES:

Biblioteca de la Escuela de Sociología, Universidad Central del Ecuador, Ciudad Universitaria, Quito, Ecuador.

SUSCRIPCIONES:

CEPLAES: Cordero 654 – Of. 503 – Telf. 543–417 – Quito, Ecuador.

PUBLICIDAD Y AVISOS:

CIESE: Whimper 1027 – Telf. 525–935 - Quito, Ecuador.

Suscripción Anual:

Por correo ordinario Ecuador	250 Sucres
Europa, Canadá, EE.UU., México y Centroamérica	20 Dólares
Sudamérica	16 Dólares

Para su publicación, los artículos deben enviarse al Director de la Revista, Villalengua 1410, Quito, Ecuador.

CORRESPONSALES : Eduardo Archetti (Países Escandinavos), Eduardo Serrano (Cuba), Luis Borchies (Suecia), Fernando Ossandón (Perú), Segundo Moreno (Alemania), CESEDE (Francia), Raúl Iriarte (Chile), Daniel Camacho (Costa Rica), Mario Posas (Honduras), Percy R. Vega (Guatemala), Raúl Leis (Panamá), Angel Quintero (Puerto Rico), Virgilio Godoy y Reyes (Nicaragua), Jean Casimir (Trinidad–Tobado), Cary Hactor (Canadá), Milagros Naval G. (Madrid), Clovis Mouca (Sao Paulo), Jeannette Kattar (Senegal), M. Cristina Cordero (Australia), Pablo Estrella (Cuenca), Rubén Calderón (Machala), Liza North (Toronto), Marco Antonio Michel (México, D.F.), Carlos Ojeda Sanmartin (Esmeraldas).

Otros Temas

EL ESTUDIO DE POLITICAS ESTATALES*

José Vicente Zevallos

El objetivo de este ensayo es formular algunos supuestos metodológicos básicos para el análisis de políticas estatales y mostrar cómo su estudio constituye un fructífero camino para la mejor comprensión del capitalismo actual. El argumento se desarrolla en tres partes. Primero se explicita la concepción del estado capitalista que subyace a la estrategia investigativa que aquí se propone; luego se delimita a las políticas estatales como objeto de estudio y se especifican otros aspectos de la realidad social relevantes para su análisis. En la parte final se discuten cuestiones referentes al modo de explicación del origen, implementación e impactos de las políticas. Con todo esto se busca determinar qué tipo de preguntas resultan relevantes en la investigación empírica; qué supuestos hacen que esas sean las preguntas relevantes y no otras; qué supuestos justifican tal o cual estrategia investigativa como camino para contestar tales o cuales preguntas. Se trata, en fin, de poner en el tapete lo que asumimos al acercarnos al objeto de estudio para analizarlo y de identificar sobre esta base las preguntas directrices relevantes y el tipo de datos empíricos con posibilidades de contestarlas.

1. El Estado Capitalista

1.1. Un concepto con dos caras

Una de las principales controversias en la teoría política contemporánea ha girado en torno a la definición de la realidad objetiva a la que se refiere el concepto estado y, más precisamente, el concepto estado capitalista, es decir, el tipo de estado existente en aquellas sociedades donde predomina el modo capitalista de producción.

Los términos de este debate dentro de corrientes marxistas de pensamiento han sido definidos, en gran parte, por los escritos de Louis Althusser y, específicamente, por aquellos sobre los "aparatos ideológicos de estado". Esta denominación se refiere a organizaciones como la familia, los medios de comunicación, las asociaciones culturales, las iglesias, entre otras. Estos aparatos se distinguen del "aparato represivo de estado" (gobierno, ejército, tribunales de justicia, policía) por funcionar fundamentalmente como productores/reproductores de ideología.

La formulación Althusseriana tiene el mérito de poner de relieve algo

* *Una versión anterior de este trabajo apareció como Cuaderno No. 87, Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la PUCE. Por valiosos comentarios a esa versión debo agradecer a Roque Espinosa, Jorge Hidrobo, Paul Oquist, Dieter Hübenthal, Therese Betchov y René Marder.*

fundamental: que organizaciones "privadas" cumplen la función "pública" de contribuir, de diversas maneras, a la reproducción del sistema capitalista. A la vez, esta formulación sugiere otra cuestión esencial: que el estado es parte constitutiva de las relaciones de clase en el capitalismo y que, como tal, su estructura y función no pueden entenderse si se conciben como realidades independientes de estas relaciones. Más precisamente, como lo expresa O'Donnell (1978:3), el estado constituye el aspecto propiamente *político* de las relaciones capitalistas de producción. La idea del estado como parte integrante o aspecto de relaciones al nivel de la producción se vuelve evidente cuando pensamos que sus funciones fundamentales incluyen funciones de organización y desorganización de clases; funciones de producción, reproducción y modificación de relaciones de dominación/subordinación en la sociedad civil.¹ En este sentido, el estado invade a cada momento las relaciones económicas y, en general, las relaciones sociales "privadas". Así, la relación capitalista-obrero, no puede ser entendida sin considerar al estado como aparato regulador/represivo de tal relación. Así también, el estado está presente en las relaciones familiares, educacionales, etc., en la medida en que constituye un aspecto de las relaciones de clase, las cuales imprimen su sello en la familia, la escuela, etc.

Esta cara del concepto (estado como relación social), sin embargo, no debe oscurecer la otra: el estado que se objetiviza o se manifiesta en los aparatos y organizaciones a los que alude el concepto sector público, a saber: (1) aparatos medulares del estado (ejecutivo, legislativo, judicial, militar y parlamentario) y (2) aparatos a través de los cuales el estado realiza activi-

1. *Entiendo sociedad civil como el conjunto de estructuras e instituciones externas o los aparatos del estado (tanto a los medulares, como a los productivos). Esta es una de las acepciones que tiene este concepto en los trabajos de Antonio Gramsci. Por supuesto, distinguir entre aparatos del estado y sociedad civil no significa desconocer la interpretación que existe entre ambos ámbitos. Los estudios sobre "corporatismo", en América Latina se refieren precisamente a aquellas estructuras que vinculan a los aparatos del estado con la sociedad civil. Ver por ejemplo, el bajo de Guillermo O'Donnell, "Corporatism and the Question of the State" en James Malloy,, *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburg U. Press, 1976. Estas mismas estructuras son aludidas también de otras maneras, en la literatura sobre América Latina. Cardoso (1975), las llama, refiriéndose al Brasil "anillos burocráticos" y afirma que a través de ellos se articulan sectores del estado (incluyendo a las fuerzas armadas) y sectores de la sociedad civil. Cotler (1972) afirma, refiriéndose al Perú, que "estructuras corporativas" compuestas por el estado y sectores de la clase trabajadora sirven para despolitizar a estas últimas. Leal (1975) las alude al hablar de los "cuerpos tripartitos" que se han multiplicado en México, y que cuentan con la participación de los sectores de la clase capitalista, de trabajadores y de organismos del estado.*

dades productivas.² El estado capitalista realiza sus funciones fundamentales a través de estos aparatos u organizaciones objetivos; “las políticas estatales” emanan y son implementadas por ellos. Hay que recalcar que el reconocer esta cara del concepto no significa considerar al estado como una realidad aparte y por sobre las relaciones de dominación en la sociedad civil; al hacerlo solo se busca enfatizar la necesidad de considerar ambos aspectos, que no son contradictorios sino complementarios: el estado como relación social, es decir, como inseparable de las clases, y el estado como objetivado en un conjunto de organizaciones. Así se evita caer en la concepción del estado como una realidad situada “por sobre” la sociedad; y al mismo tiempo se evita que se diluya el concepto, tal como sucede cuando se incluyen como parte constitutiva del estado o como “aparatos ideológicos de estado” a organizaciones tales como la familia, con lo cual la distinción entre estado y sociedad se vuelve imposible.

1.2. Fuerza y Concenso

El estado capitalista existe gracias al concenso y gracias a la fuerza. Puede existir gracias al concenso en la medida en que sus aparatos e instituciones en conjunto puedan presentarse como servidores del “interés general” y como neutros respecto de las luchas en la sociedad civil. Los aparatos del estado, en este caso, se revisten de legitimidad. El uso de la fuerza, en cambio, coincide con tiempos de crisis económicas o con períodos de frustrados intentos reformistas tendientes a lograr una saludable economía. Y su uso puede llegar a ser algo normal donde la crisis y desarticulación económica es lo normal.³

2. *Estas actividades han consistido tradicionalmente en dos: (a) producir valores de uso que cubren los déficits productivos del sector privado y (b) producir aquello que es precondition para la producción en el sector privado y que este sector no puede producir por sí mismo: infraestructura, fuerza de trabajo calificada, etc. (Hübenthal 1979: 6-7). Sin embargo, estas actividades se han ampliado y expandido en la actual fase del capitalismo, particularmente en los países periféricos. Este fenómeno puede ilustrarse bien citando los casos de las empresas estatales petroleras, las fábricas de las Fuerzas Armadas, los “centros de desarrollo”, las corporaciones financieras, etc. Esta expansión de las actividades económicas del estado se ha caracterizado por tomar frecuentemente la forma de “empresas mixtas”, que combinan “capital” estatal, capital nacional y capital extranjero.*
3. *Esta es la frecuente situación de los países capitalistas dependientes o periféricos. Difícilmente se puede afirmar que el estado en estos países tenga una apariencia de neutralidad respecto de las luchas en la sociedad civil. La Nicaragua de Somoza presenta el caso extremo de un Estado dominado por una fracción específica de la clase dominante, cuyo único soporte es la fuerza. Al respecto Edelberto Torres Rivas (1977: 32-33) ha manifestado muy acertadamente que los gobiernos o regímenes que se mantienen en base al apoyo político-militar externo o en base a la represión (caso tan común en América Latina) no pueden presentarse con éxito como garantes del interés general de la sociedad: en estos casos, dice Torres, “...el interés particular de clase puede ser realizado crudamente como coacción sin vertirse de la necesaria ideología que lo justifique y enmascare... el poder se realiza como poder de clase, sin apelar a los componentes de la ideología demoliberal que busca resortes de legitimación y concenso...”*

Dada la existencia de estructuras capitalistas, servir al interés general significa en la práctica mantener una "economía sana", lo que supone, entre otras cosas, mantener un nivel adecuado de inversiones privadas, para lo cual es necesario otorgar a la clase capitalista condiciones de inversiones suficientemente lucrativas. En la medida en que el estado aparece cumpliendo tareas conducentes al logro de una economía capitalista "saludable" (interés general), se reviste de legitimidad. De modo que hablar de legitimidad supone hablar de un intento de conciliación entre dos polos contradictorios: el bien de todos y el lucro de la clase capitalista; más aún, para que sea posible el bien de todos (entendido como el logro de una economía saludable y un adecuado nivel de inversiones) es necesario el bien del capital. Así el estado capitalista se legitima, al mismo tiempo, respaldando y posibilitando la dominación del capital, y presentándose por ende como benefactor general bajo la premisa de que servir al capital es servir al bien común (si no: ¿quién invierte?, ¿quién da fuentes de trabajo?). Esta es la paradoja: aunque el "bien común" no puede existir en sociedades divididas en clases con intereses antagónicos, la aseveración de que el estado busca servir el interés general no es del todo irreal. En efecto, *dada la existencia de estructuras capitalistas*, para que haya un regular abastecimiento o abundancia de bienes de consumo, para que haya fuentes de trabajo, para que haya, en fin, un "adecuado nivel de vida", es necesario mantener a la clase capitalista segura y con posibilidades de hacer "buenos negocios". De manera que cuando se dice que el estado tiene un carácter de clase, esto significa simplemente reconocer la relación objetiva entre el estado y las clases y decir que el estado contribuye a la reproducción de estructuras capitalistas, las cuales suponen la dominación de quienes compran fuerza de trabajo sobre aquellos que la venden. A este punto volveremos en la sección 3.3.

1.3. Procesos de Cambio

La relación capital-trabajo no es estática; al contrario, ella se transforma incesantemente, asume diferentes formas de el tiempo y se concretiza de modo distinto en sociedades articuladas diferencialmente en la economía mundial. Este hecho significa que el estado capitalista, en cuanto expresión de las relaciones en la sociedad civil, también asume formas distintas en las varias fases históricas de desarrollo del capitalismo y en sociedades que ocupan una posición específica en el proceso de acumulación a nivel internacional. Las transformaciones de la forma que asume la relación capital-trabajo reflejan, por otra parte, una característica fundamental del estado capitalista: que no es simplemente un instrumento de dominación, sino que es ante todo *lugar y objeto* de los diferentes grupos organizados que expresan intereses de clase. En efecto, tales transformaciones son precisamente el *resultado* de la lucha de clases, que es siempre lucha económica y que ocasionalmente deviene en lucha política, es decir, en una lucha *en* el estado y eventualmente *por* el estado. Este, por tanto, ni es el elemento neutral servidor del interés general por sobre las luchas en la sociedad civil, ni su acción es una simple respuesta a los intereses de las clases dominantes. El estado, por el contrario, condensa en sí las contradicciones existen-

tes en la sociedad civil y constituye la expresión de las luchas resultantes de tales contradicciones: no sólo refleja el poder de las clases dominantes, sino también las victorias limitadas y la resistencia de las dominadas.

El análisis de lo político, pue, no puede realizarse prescindiendo del análisis de las relaciones a nivel de lo económico. Esto naturalmente no significa que el estado es un elemento pasivo determinado por relaciones económicas; lo que se afirma aquí es que las relaciones de producción e intercambio (dentro y fuera de la sociedad concreta que se analiza) tienen consecuencias reales y específicas en la forma, naturaleza y funciones del estado; que su acción se encuentra a la vez constreñida y posibilitada por la existencia de estructuras específicas a nivel de la producción e intercambio local e internacional. Por tanto, en el análisis del estado en una sociedad concreta no puede dejarse de considerar: a) qué relaciones sociales de producción existen en tal sociedad; b) cómo afectan tales relaciones al estado y c) cómo afecta la acción del estado a la emergencia, cambio y desaparición de esas relaciones. Sobre todo se dirá más a continuación y ya en relación con la problemática de las políticas estatales; pero antes es necesario definir a estas de mejor manera.

2. Las Políticas Estatales como Objeto de Estudio

Una política estatal consiste en un conjunto de prácticas de organismos públicos⁴ en el contexto de una configuración dada de estructuras y procesos sociales. El definir política estatal como una práctica tiene por objeto ampliar la acepción común del concepto. Una práctica puede referirse tanto a acciones públicas implementadas según planes y programas, como a las que se ejecutan sin haber sido previamente formuladas. Puede referirse, además, a planes y programas que no llegan a implementarse.

Cuando se dice que estas prácticas ocurren en el contexto de ciertas estructuras y procesos se trata de enfatizar la vinculación del estado a las relaciones de la sociedad civil; se trata de enfatizar que las prácticas del estado constituyen el aspecto político de las prácticas de clase; el aspecto político de las relaciones de dominación/subordinación en el capitalismo. Estas estructuras y procesos, sin embargo, no sólo corresponden al ámbito de la sociedad civil: las prácticas del estado están condicionadas también por sus propias estructuras internas. Cada posición en organizaciones estatales cons-

4. *El concepto organismos públicos se refiere a lo que he llamado estado objetivado en organizaciones o aparatos; es decir, al conjunto de organizaciones complejas que conforman los aparatos medulares y productivos del estado a los que hice referencia arriba. Los individuos que ocupan posiciones al interior de entidades públicas se podrían dividir en dos grandes grupos: la alta burocracia nombrada y removida en su mayor parte por el gobierno de turno, y el resto de la administración pública, que no depende directamente de transformaciones políticas. Mientras la formulación de las políticas estatales corresponden primordialmente al primer grupo, la implementación corresponde al segundo.*

tituye un componente o una unidad básica de estas estructuras. Cada una se encuentra institucionalmente definida e interrelacionada con otras. Los individuos que ocupan tal o cual posición se convierten en sus "portadores". Como tales entran en relación específica y definida con otros individuos portadores de otras posiciones.

Un ejemplo quizá clarifica mejor este punto. Pensemos en una posición como la del Ministro de Trabajo. Ella tiene una existencia independiente a la de su ocupante: a pesar de que las personas que son Ministros cambian constantemente, la posición como tal persiste. La acción de quien ocupe ese puesto estará modelada por el conjunto de relaciones que implica. Ser Ministro de Trabajo significa relacionarse de un modo definido con otros Ministros, con el resto del personal del Ministerio, con las Fuerzas Armadas, etc. Ocupar una posición en una entidad estatal significa además relacionarse específica y objetivamente con los varios actores sociales en la sociedad civil; relacionarse específica y objetivamente respecto de las clases, es decir, respecto de quienes ocupan la posición de trabajadores y respecto de quienes ocupan la posición de capitalistas.

El ejemplo nos ha llevado a la distinción entre estructuras internas del estado y estructuras de la sociedad civil. En ambos casos *estructuras* consisten en un conjunto de posiciones sociales interrelacionadas que tienen una existencia objetiva (independientemente de la conciencia que del carácter de tales posiciones tengan los agentes humanos que las ocupan). Las estructuras, como matrices de lugares o posiciones interrelacionadas, constriñen y posibilitan las prácticas sociales de quienes ocupan tales lugares o posiciones interrelacionadas que conforman la totalidad de organizaciones o entidades "públicas" (que a su vez están relacionados entre sí de un modo institucionalmente definido); estructuras de la sociedad civil, en cambio, se refieren al conjunto de posiciones interrelacionadas en el ámbito de las relaciones "privadas", es decir, en el ámbito de las relaciones propiamente económicas. En la medida en que existen posiciones con características comunes (trabajador asalariado productivo, por ejemplo), se puede hablar de posición de clase. Estas colocan a sus ocupantes en una relación definida con aquellos que portan similares estructuras, así como con aquellos que ocupan posiciones en aparatos estatales. En la medida en que estas posiciones tienen consecuencias en los intereses, relaciones y prácticas de sus ocupantes, se puede hablar de intereses, relaciones y prácticas de clase, como elementos integrantes de las estructuras de la sociedad civil. Tanto las estructuras internas del estado como las estructuras de la sociedad civil suponen dos tipos adicionales de estructuras: unas que normen o regulen las relaciones en ambos ámbitos: las estructuras jurídicas; otras que legitimen las relaciones de dominación/subordinación en la sociedad civil y la función del estado respecto de ellas: las estructuras ideológicas.

Es en este sentido que las políticas públicas se conciben aquí como constreñidas y posibilitadas por las estructuras sociales existentes y por los procesos que ellas generan; y es precisamente sobre determinados aspec-

tos de tales estructuras y procesos que una política tiene un *impacto*. Sobre estos puntos volveré en las secciones 3.2 y 3.3; pero antes es necesario especificar mejor cómo se requiere enfrentar el estudio de las políticas del estado.

3. Esbozo de una Estrategia para Investigar Políticas Estatales

3.1. Acción del Estado y Proceso Social

Una correcta manera de abordar el estudio de políticas estatales supone el uso de correctos criterios para distinguir lo relevante de lo que no lo es dentro de la gama de actividades estatales que ocurren dentro de un tiempo y de un ámbito social dados. De no existir tales criterios, el informe de investigación corre el peligro de convertirse en un listado de actividades del estado tan largo como la etapa de tiempo elegida para estudiar. Lo que aquí se propone como criterio selectivo consiste en referir el estudio de políticas a procesos sociales que expresen o manifiesten contradicciones de clase. Estos procesos generalmente tienen un carácter abiertamente conflictivo, en la medida en que en ellos se juegan intereses opuestos. El detectar conflictos abre, por tanto, la posibilidad de detectar las contradicciones de clase subyacentes. Sin embargo, existen procesos que, si bien constituyen un conflicto de intereses, se resuelven pacíficamente y hasta "cordialmente". Tal es el caso de las negociaciones bilaterales (estado versus un grupo de interés determinado). Su análisis puede ser igualmente relevante y fructífero. La interacción entre grupos de intereses y entre estos y el estado asume en estos casos la forma de *negociación* y no de conflicto abierto. Estos "conflictos" de pacífica resolución son frecuentemente los casos en que el estado beneficia ciertos intereses sin que los sectores afectados lo perciban inmediatamente o sin que se encuentren en condiciones de hacerse sentir en plano político (como suele suceder con grupos que representan los intereses de las clases subordinadas). Estas acciones no pueden dejarse de considerar si tienen un impacto significativo sobre determinados intereses de clase. Detectarlos, sin embargo, constituye una tarea más difícil que en el caso de situaciones abiertamente conflictivas. Sin embargo, aún los procesos que se desarrollan "en paz" o "tras las espaldas" de los perjudicados, pueden eventualmente manifestarse de modo conflictivo si su impacto es realmente significativo y si los grupos de intereses son suficientemente fuertes y organizados como para arribar al plano político. Lo importante, en cualquier caso, es referir el estudio de políticas a procesos sociales que involucren un conflicto o "problema" que requiera solución.

Estos procesos se convierten así en *marcos referenciales* de la actividad estatal; las fases de surgimiento, desarrollo y resolución del conflicto o problema se convierte en el contexto socio-histórico de la políti-

3.2. Fases de la Actividad Estatal

La explicación de una política estatal referida a un proceso social supone tomar en consideración tres áreas problemáticas: la génesis, la implementación y los impactos de la política.

Abordar la problemática de la *génesis* de la política significa examinar cómo determinadas estructuras y procesos sociales constriñen o posibilitan la acción del estado. En otras palabras: dilucidar el origen de una política supone determinar qué es lo que lleva al estado) o a aparatos específicos del estado) a tomar una posición respecto de algún problema, conflicto o asunto y a *seleccionar* determinados rumbos de acción dentro de una gama de posibilidades; supone determinar qué estructuras y procesos constriñen o posibilitan la intervención del estado, sea para transformar o reproducir esas *mismas* estructuras y procesos, sea para producir, reproducir o transformar *otras* estructuras y procesos. Lo anterior implica también la necesidad de identificar a los actores sociales cuyos intereses directa o indirectamente entran en juego en tal problema, conflicto o asunto. Hay que subrayar, sin embargo, que el análisis de la génesis de la política no puede reducirse a la determinación de factores determinantes *externos* a los aparatos del estado, sino que supone la identificación de las instancias de poder y procesos decisorios *internos* relevantes en la toma de posición y en la ejecución de las acciones consecuentes por parte del estado respecto del asunto, conflicto o problema que sea del caso. De este modo se podrá establecer el grado en que la política constituye una iniciativa relativamente autónoma del estado y el grado en que ella constituye una respuesta a demandas o influencias externas.

La problemática de la *implementación*⁶ de la política requiere ser dilucidada a la luz del análisis del desarrollo y transformación del proceso so-

5. *Este planteamiento deriva en parte del trabajo de O'Donnell y Oslak, "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación", Documento CEDES/G.E. CLACSO No. 4 (mimeo) y recoge de algunas críticas hechas a este trabajo en el Seminario sobre el estado del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la PUCE (octubre-diciembre/79).*
6. *Uso este concepto como variable, es decir, con él me refiero al grado de ejecución efectiva de una política. La fase de implementación supone, por tanto, algo más que el mero anuncio de una política; supone algo más que simples planes y programas. Para hablar de implementación se requiere que el estado haya realizado, en algún grado, prácticas transformadoras de la realidad a la cual la política se dirige directa o indirectamente. Por supuesto, en los casos en que la política consiste en dictar una ley, el mero hecho de haberla dictado ya significa implementación y, lo que es más, implementación total. Otra cosa es que por tal o cual motivo una ley quede en el papel o que tenga efectos no deseados: esto ya entra en el ámbito de los impactos de la política.*

cial, conflicto de intereses o problema al cual se refiere o se dirige y, al mismo tiempo, a la luz del análisis de la forma y el carácter de la intervención estatal respecto de tal proceso, conflicto o problema. Dentro de esto será necesario establecer el papel específico de los aparatos estatales ejecutores de la política; los mecanismos utilizados por los sectores de la sociedad civil involucrados para defender sus intereses; las contradicciones entre los diversos aparatos del estado respecto al modo de implementación y entre estos y otros actores sociales. Será también importante determinar qué reorganizaciones y cambios en las estructuras internas del estado (vía reformas legales y administrativas) y en las estructuras de la sociedad civil requirió la ejecución de la política. Analizar estas reorganizaciones y cambios significa necesariamente entrar en el terreno del análisis de la *transformación de los límites* dentro de los cuales el estado puede actuar. El análisis de los mecanismos de expansión/reducción del ámbito de acción del estado, a su vez, da luz sobre las formas específicas en que las estructuras internas del estado se adecúan a las distintas funciones que el estado requiere cumplir en una fase histórica determinada. Cabe indicar, finalmente, que la explicación del por qué una política llegó a implementarse en determinada medida y del por qué el estado implementó esa política y no otra puede realizarse por dos vías distintas y complementarias: estableciendo su viabilidad estructural (qué estructuras sociales posibilitan o constriñen la acción del estado y de los otros actores sociales que influyen sobre ella), y estableciendo su factibilidad administrativa (con qué recursos humanos, económicos y técnicos cuenta el estado y en qué medida son utilizables para el logro de sus objetivos).

La problemática de los *impactos* se refiere a la determinación de cómo la política afectó la producción, reproducción y transformación de las estructuras, relaciones y procesos sociales a los cuales se dirigió directa o indirectamente. Cabe anotar que en el análisis de los impactos hay que cuidar de no imputar sin más al estado el carácter de "causa"; esto no puede considerarse la "variable independiente" de tales o cuales impactos, en la medida en que forma parte de complejos procesos en los cuales intervienen necesariamente otros actores sociales.⁷

3.3. Modos de Influencia y Mecanismos Estructurales.

Un análisis de políticas estatales busca *explicar* su génesis, implementación e impactos. Aquí se consideran como los elementos explicativos fundamentales a dos. Primero, a modo de influencia directa de los diversos grupos de presión y, segundo, a mecanismos estructurales. Ambos se requieren considerar para dar cuenta de la acción del Estado. Los primeros son fundamentalmente el resultado de la actividad *política* de grupos sociales específicos. Los comunicados de las Cámaras de la Producción, por ejem-

7. Un amplio argumento sobre este último punto puede encontrarse en O'Donnell y Oslak 1976: 11-44.

plo, constituyen formas de influencia y presión política (aunque sus fines sean de carácter económico) de grupos organizados. Los mecanismos estructurales, en cambio, son fundamentalmente el resultado de la actividad económica de actores económicos. Supongamos, para ejemplificar, que los capitalistas agrarios de la Sierra Ecuatoriana realizan sus inversiones como consecuencia de amenazas de un gobierno dado de realizar una reforma agraria. La motivación de los capitalistas agrarios en este caso es el de salvaguardar sus intereses económicos; su proceder obedece a una racionalidad económica: desde su punto de vista es mejor no invertir o hacerlo en otros sectores económicos. El efecto de una paralización de inversiones de este tipo, si se generaliza, sería la declinación de la producción agrícola. Esto a su vez generaría escasez, elevaría el precio de los alimentos y eventualmente podría provocar protestas populares y problemas en el presupuesto fiscal (sobre todo si se hace necesario, por ejemplo, aumentar la importación de alimentos). Supongamos que esto ocurre en el ejemplo propuesto y que los sindicatos organizan un desfile de "cacerolas vacías" al tiempo que el estado sufre una crisis fiscal y que las Cámaras de la Producción bombardean al Gobierno con ataques por la prensa. Supongamos finalmente que el estado, movido por la presión popular y de las Cámaras, y con el propósito de mejorar la balanza comercial, inicia una política de "fomento de la producción" dirigida a solucionar el problema. Ella podría consistir en dejar de lado proyectos de reforma agraria y en dedicarse más bien a incentivar a los capitalistas agrarios, garantizando su propiedad, dotándoles de crédito, infraestructura, etc. Hasta aquí el ejemplo. Este clarifica la distinción entre modos de influencia y mecanismos estructurales: quienes influenciaron directamente fueron grupos organizados representantes tanto de la clase trabajadora como de las clases dominantes; pero lo que gestó la movilización de estos grupos fue la paralización de inversiones económicamente motivada de los capitalistas agrarios que, como mecanismo estructural, desencadenó la serie de eventos descritos. La influencia directa, por otra parte, tiene en el ejemplo importancia subsidiaria respecto a los mecanismos estructurales. Esto constituye una regla en el sistema capitalista, en donde la posibilidad de influir está estructuralmente determinada y en donde la efectividad de influencias directas, en general, depende de situaciones de tipo estructural. Estas fijan las prioridades y rumbos de acción del estado capitalista, el cual se encuentra constreñido a mantener una situación estructural que favorezca su legitimidad, es decir, un estado de cosas que no cuestionen. Y entre todas las cosas, la más importante es mantener una "economía sana", que en el sistema capitalista significa fundamentalmente mantener un nivel adecuado de inversiones. Acciones del estado encaminadas a "incentivar" la inversión privada obedecen fundamentalmente a la necesidad que el estado tiene de mantenerlas a ciertos niveles; un gobierno que no lo haga desgasta su legitimidad. Es decir, cuando existe necesidad estructural de incentivar la producción en determinado sector económico (haciendo concesiones a cierta fracción de las clases dominantes), las subsidiariamente importantes formas de influencia directa son general-

mente eficientes.⁸

La importancia subsidiaria de los modos de influencia directa de las clases dominantes deriva fundamentalmente de que, en su ausencia, los factores de tipo estructural crean la necesidad de políticas favorables a la reproducción del capital o dificultan o impiden políticas anticapitalistas. Por otra parte, los modos de influencia sólo reflejan los intereses inmediatos de capitalistas individuales o fracciones de la clase dominante. Ellas suelen tener como finalidad lograr contratos favorables con el estado; lograr inversiones públicas y legislación favorable, sobre todo en materia tributaria; lograr que el estado actúe efectivamente para controlar a los trabajadores, etc. Medios usuales de influencia directa son el soborno, cartas a funcionarios públicos, publicaciones por la prensa, reclutamiento de miembros de la clase dominante para desempeñar funciones públicas, participación o asesoría en la formulación de políticas estatales. El estado, sin embargo, no puede aceptar toda demanda de las clases dominantes ya que debe servir los intereses generales del capital y no necesariamente de capitalistas individuales o de fracciones específicas. Cierta tipo de reformas contrarias a ciertas fracciones de la clase capitalista son muchas veces condición necesaria para la reproducción del sistema. Es por esto impensable un estado cuyas acciones se reduzcan a responder a demandas externas.

Una explicación de políticas estatales, por tanto, si bien requiere considerar formas de influencia directa, no puede basarse únicamente en ellas. Si no se da preminencia al análisis estructural, el estado queda reducido a simple instrumento pasivo, manipulando deliberada y conscientemente por tal o cual fracción de la clase dominante. Esta concepción instrumentalista adolece de un vicio fundamental: no puede dar cuenta de políticas estatales que benefician a las clases dominadas a determinadas fracciones de la clase dominante y que se generan al interior de aparatos del estado sin que medien demandas externas. Y como lo ha señalado Block (1977) este vicio fundamental limita también las posibilidades investigativas: en la medida en que lo que se buscan son los centros decisorios donde determinados grupos de intereses buscan influir, los resultados de la investigación pueden a lo más demostrar la distribución desigual de poder en una sociedad capitalista; pero no se logra explicar los complejos procesos económicos y políticos en los que se enmarca la acción del estado.

La crítica a la concepción del estado como instrumento pasivo manipulado por las clases dominantes o como mero reflejo de intereses económicos conduce a replantear las preguntas relevantes de investigación. Ya deja de ser lo más importante establecer "cómo es que tal o cual clase conscien-

8. *Un amplio argumento sobre la importancia subsidiaria de los modos de influencia directa de las clases dominantes en la explicación de políticas estatales puede encontrarse en Block 1977: 8-27. La elaboración que sobre este punto hago en este trabajo deriva en parte de algunos planteamientos de este autor.*

temente manipula a su favor las políticas públicas”; la pregunta fundamental podría más bien formularse del siguiente modo: “cómo es que el estado defiende los intereses generales del capital sin la intervención directa de sectores conscientes de la clase capitalista?” Esta última pregunta lleva a una búsqueda de los mecanismos estructurales explicativos de las políticas estatales; pero solo subsidiariamente a una búsqueda de los modos de influencia, en la medida en que la eficacia de estos es posibilitada por los primeros. Los modos de influencia pierden incluso su importancia subsidiaria en los casos de políticas generadas al interior de aparatos estatales, es decir, en casos de políticas que se gestan e implementan sin que medien demandas externas.

Por otro lado, el concebir al estado como mero instrumento arbitrariamente manipulado por las clases dominantes imposibilita dar cuenta de la función que históricamente ha tenido en la reproducción de relaciones capitalistas de producción. En efecto, si el estado no poseyera el atributo o la capacidad de generar políticas independientes de las presiones de tales o cuales clases dominantes, sería inexplicable el hecho de que actúe contra intereses capitalistas particulares o inmediatos con el fin de proteger el interés general o de largo plazo del capital. La visión instrumentalista niega necesariamente este atributo o capacidad esencial. El mismo hecho de que el estado deba aparecer neutral respecto de la lucha de clases para mantener su legitimidad sugiere la necesidad de analizar las políticas estatales considerando factores de tipo estructural y no simplemente modos de influencia directa. Lo que caracteriza al estado es que oculta su carácter de clase; si sus políticas aparecieran como simple fruto de la manipulación de las clases dominantes, el estado perdería la apariencia de neutralidad que lo permite subsistir.

Es indispensable, pues, que cada demanda o influencia de las clases dominantes se pueda traducir en políticas estatales favorables a tales clases. Esto no debe oscurecer, sin embargo, la importancia que los modos de influencia de las clases dominantes en conjunto tienen en el plano ideológico. Lo que las diferentes fracciones de clase dominante manifiestan por los medios de comunicación para defender sus intereses, o las comunicaciones que dirigen a funcionarios públicos, por ejemplo, si bien no se traducen automáticamente en acciones del estado para satisfacerlos, hacen más probable que los administradores del estado operen dentro de la lógica del sistema; hacen difícil que se aparten de las reglas del capitalismo y de su racionalidad. Por otro lado, si se considera que muchos funcionarios públicos y “asesores técnicos” son reclutados de las clases dominantes, es evidente que su racionalidad —que es la racionalidad del sistema— encontrará de alguna manera expresión en la acción del estado. Y aún en los casos de funcionarios que son reclutados de otras clases, los “ritos de iniciación” burocrática frecuentemente previenen acciones abiertamente contrarias a la racionalidad capitalista.

Lo que queda claro, en todo caso, es que en un análisis de políticas es-

tatales no basta considerar a los modos de influencia de las clases dominantes. Queda por determinar ahora, más exactamente, en qué consistiría un análisis estructural. Sobre este punto, la discusión teórica ha sido abundante, sobre todo a partir del debate instrumentalismo-estructuralismo protagonizada por Miliband y Poulantzas en 1972 y 1973.⁹ Aquí solo es posible referirme sumariamente a algunas cuestiones fundamentales. En primer lugar, hacer un análisis estructural no consiste simplemente en negar toda importancia a los modos de influencia en la explicación del carácter y funciones del estado; consiste más bien en relacionarlos sistemáticamente a procesos sociales que ocurren "tras las espaldas" de los actores sociales. No basta simplemente con decir que es funcionalmente necesario para el sistema que el estado privilegie o afecte a determinadas fracciones de clase dominante o que realice determinadas "concesiones" a las clases dominadas; lo que se requiere es especificar los mecanismos sociales que explican tales acciones del estado. En otras palabras: no basta con decir que el estado capitalista tiene como función hacer todo aquello que es necesario para la reproducción del sistema, sino que es necesario precisar cómo es esto posible.

Este problema quedaría solucionado si uno asume una de dos cosas: (1) que los administradores del estado, es decir, los funcionarios de alto rango del gobierno de turno, buscan conscientemente reproducir las relaciones capitalistas y que, además, conocen la manera de hacerlo o (2) que la clase hegemónica entre las diversas fracciones de la clase capitalista tiene conciencia de lo que requiere para reproducir el orden social y que a través de su poder de clase (que supone un alto grado de cohesión a su interior) logran que el estado realice precisamente eso. Pero como no hay razón para asumir tal grado de conciencia en el primer caso ni tal grado de conciencia y de cohesión de clase en el segundo, es necesario

9. *Nicos Poulantzas y Ralph Miliband sostuvieron uno de los intercambios más interesantes e importantes de los últimos años en torno al problema del "Estado Capitalista" como lo diría el primero o del "Estado en Sociedades Capitalistas" como lo diría el segundo. El debate se originó con un artículo de Poulantzas (The Problem of the Capitalist State" en Ideology and the Social Sciences, ed. por R. Blackburn, Fontana 1972) en el cual criticaba el libro de Miliband El Estado en la Sociedad Capitalista. Miliband contestó con un breve artículo ("Reply to Nicos Poulantzas" en Ideology and the Social Sciences, Fontana 1972) lamentándose por no conocer el trabajo de Poulantzas Poder Político y Clases Sociales. Una vez que lo leyó, sin embargo, escribió un nuevo artículo criticando duramente a Poulantzas, hasta el punto de recomendar a sus lectores que no leyeran Poder Político y Clases Sociales por su acentuado "estructural abstraccionismo". Desde ese entonces se han publicado varios trabajos que constituyen verdaderos avances en la discusión, tales como los siguientes: Claus Offe, "The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation" en Leon Lindberg (ed.) Stress and Contradiction in Modern Capitalism, Lexington, Massachusetts: D. C. Heath; Göran Therborn, What does the Ruling Class do When it Rules? (NLB, 1978), Erik Wright, Classes, Crisis and the State (NLB 1978); Fred Block, "The Ruling Class does not rule: Notes on the Marxist Theory of the State" (Socialist Revolution 33: 6-28).*

establecer los mecanismos sociales que ocurren tras las espaldas tanto de los administradores del estado como de quienes ocupan la posición de capitalistas, y que explican la supervivencia del capitalismo.

En esta línea, un análisis estructural de políticas públicas supone relacionar los tres tipos de procesos a los que hice alusión al principio de esta sección en el ejemplo aclaratorio del concepto "mecanismo estructural; (1) procesos desencadenados por las decisiones individuales de inversión de los capitalistas, tomadas sobre la base de juicios sobre lucratividad (que en el ejemplo consistía en paralizar las inversiones en el agro o transferirlas a otro sector económico); (2) procesos que afectan la legitimidad del estado (principalmente aquellos desencadenados por las luchas de la clase trabajadora encaminadas a mejorar las condiciones bajo las cuales ella puede reproducirse y que en el ejemplo consistieron en protestas populares ante la escasez de alimentos); y (3) procesos derivados de la dependencia del estado respecto de niveles adecuados de intresos para financiar su presupuesto.

La interrelación general de estos procesos podría formularse así: el estado requiere crear condiciones de reproducción capitalista (que desde el punto de vista del capitalista individual son simplemente condiciones lucrativas de inversión) si no quiere ver afectada su legitimidad (ya que en el descenso significativo de inversiones privadas crea situaciones de crisis económicas, escasez de bienes de consumo, aumento del desempleo, etc.) ni perder las posibilidades de auto-financiación (ya que el presupuesto fiscal depende de los niveles de producción y consumo e incluso del monto de la ganancia de los capitalistas --vía impuesto a la renta, por ejemplo). En otras palabras: interrelacionar los tres tipos de procesos significa examinar en qué medida las decisiones de inversión agregadas de capitalistas individuales pueden constituir un veto respecto de ciertas políticas estatales, independientemente de que grupos organizados que representan intereses de clase específicos ejerzan presión política. Y lo que se sume al plantear de esta manera la cuestión es lo que Bloc (1977) ha llamado "división del trabajo" entre capitalistas y quienes administran el estado. Los primeros son conscientes de sus intereses como capitalistas, pero no de lo que es necesario para reproducir el orden social; los segundos, en cambio, se ven forzados a buscar la forma de reproducir relaciones capitalistas ya que sólo en la medida en que lo hacen pueden conservar su legitimidad, autofinanciarse y mantenerse así en el poder. Una investigación de políticas estatales, que sea consecuente con estos supuestos, tiene la potencialidad de develar en condiciones históricas los mecanismos y procesos a través de los cuales el control sobre los medios de producción conduce al control sobre otros aspectos de la sociedad. Es en este sentido que los administradores del estado son *representantes* de las clases dominantes: las representan por razón de su relación estructural con ellas y no por pertenecer o estar vinculado a tales clases. El personal de alto nivel de un gobierno dado puede ser representante de una clase sin necesidad de compartir su visión del

mundo con los miembros de esa clase. Y lo que es más, tener una perspectiva más amplia que la de los capitalistas preocupados de sus ganancias individuales es precisamente lo que posibilita que los administradores del estado puedan favorecer los intereses generales del capital. Y esta mayor amplitud de perspectiva no resulta de los buenos deseos que los funcionarios públicos tienen de favorecer a las clases dominantes, sino de la relación estructural estado-clases; de la necesidad que los administradores del estado tienen de auto-reproducirse, en la medida que solo pueden conservar su posición en organismos del estado en tanto contribuyan eficientemente a la permanencia de las relaciones sociales que son el fundamento de aquel.

Resumiendo lo dicho sobre los mecanismos estructurales: al analizar políticas es necesario establecer en qué medida ellas resultan de la necesidad del estado de mantener las inversiones privadas y la actividad económica a un nivel adecuado; es necesario establecer cómo influyen los capitalistas, a través de su papel colectivo como inversionistas (sin intención de actuar políticamente), en la mantención de la legitimidad del gobierno de turno y en su capacidad de mantener un nivel adecuado de ingresos (vía impuestos, crédito externo); es necesario establecer, en fin, en qué medida las políticas públicas obedecen a la necesidad que tienen los administradores del estado de no violar las reglas fundamentales de la economía capitalista; en qué medida su posición estructural es el fundamento tanto de su capacidad como de su necesidad de colaborar en los procesos de acumulación capitalista.

APENDICE: INVESTIGACION SOBRE EL ESTADO EN EL DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR

El proyecto de investigación sobre el estado en el Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la PUCE pretende incursionar en la problemática teórica general del estado y, particularmente, del estado en sociedades dependientes, mediante un análisis histórico de varias políticas del Estado Ecuatoriano durante el período de Gobierno Militar 1972-1979. Se están llevando adelante proyectos en las áreas petrolera (J.V. Zevallos), agraria (B. García), industrial (R. Espinosa) y educacional (R. Marder); dos proyectos adicionales (J.M. Egas y J. Hidrobo) se ocupan de las luchas sociales en torno a la política de desarrollo socio-económico en general, y, más precisamente, de la acción política de las Centrales Sindicales, Partidos Políticos y Cámaras de la Producción respecto de políticas estatales que efectuaron sus intereses durante el período de estudio. Tres factores importantes unifican estos años 72-79: (a) ellos marcan la presencia de los militares en el poder y, por tanto, los hallazgos de la investigación pueden servir para realizar generalizaciones sobre el carácter de regímenes autoritarios en sociedades dependientes en la actual fase histórica; (b) estos son los años de la "bonanza petrolera" en el Paía; la

utilización de los recursos que han generado las exportaciones de petróleo por parte del Estado constituye sin duda uno de los factores explicativos más importantes de los cambios socio-económicos operados en el Ecuador a partir de 1972.

La primera etapa del proyecto se inició en enero de este año; un primer informe se publicará en enero de 1980. Se espera que esta primera etapa proporcione una infraestructura de información y análisis histórico capaz de ofrecer luego ricas posibilidades de reflexión teórica sobre el estado. El análisis de políticas estatales puede potencialmente dar luz sobre su carácter y funciones; sobre las relaciones estado-clases; sobre formas de influencia directa de grupos de presión y sobre los intereses de clase que ellos representan; sobre los mecanismos estructurales que posibiliten y constriñen la acción del estado. Naturalmente, el estudio de políticas sólo constituye una entre diferentes estrategias para producir conocimientos sobre el estado capitalista y, por lo mismo, otros enfoques alternativos de estudio constituyen un complemento necesario. Enfoques particularmente importantes podrían ser: (a) análisis del desarrollo y transformación histórica del estado (tanto en sus estructuras internas como en sus funciones), lo que involucraría estudiar un período de tiempo suficientemente extenso y (b) análisis de las estructuras internas del estado hecho en base de estudios de campo de las diversas entidades estatales, de las relaciones al interior de cada una y entre todas ellas. Se espera que esfuerzos investigativos posteriores del Departamento pueden incursionar en el terreno de estas estrategias investigativas. Aceptar esta necesidad no significa, sin embargo, subestimar el valor que de por sí tiene el estudio de políticas. En efecto, ellas constituyen la forma en que se manifiesta el carácter del estado; lo que el estado hace constituye la expresión de lo que es. Entender y explicar políticas del estado supone entender y explicar la relación objetiva estado-clases y descubrir los mecanismos sociales por los cuales ciertos intereses devienen en acciones del estado para satisfacerlos. Por esto es que investigar políticas estatales no constituye algo de importancia marginal sino que, por el contrario, constituye un camino verdaderamente indispensable y fructífero para profundizar en el conocimiento de la instancia de lo político en el capitalismo actual. Esto es especialmente evidente cuando uno considera lo poco que se ha realizado en este campo: son muy pocos los estudios empíricos teóricamente orientados a develar las funciones del estado en sociedades dependientes; mientras tanto, es muy común asignarle a estas funciones extrayéndolas de conceptualizaciones referidas a realidades distintas. A nivel latinoamericano la problemática del estado ha despertado enorme interés en los últimos años. Los esfuerzos investigativos se han volcado hacia el área política, entre otras razones, por la creciente expansión de las funciones estatales en nuestras sociedades. Lo que se ha hecho hasta ahora en el plano teórico, sin embargo, sólo constituye el inicio de una larga tarea.

Independientemente de lo anterior, sin embargo, podría negarse valor

al estudio de políticas estatales argumentando que no pueden realizarse sin un estudio previo y exhaustivo de la estructura de clases y de los procesos generales de acumulación. Pero esta no es una objeción válida: aunque la vinculación del análisis del estado con el análisis de las relaciones de producción es indiscutible y ha sido recalcada a lo largo de este ensayo, de ella no puede deducirse que estudios que tengan como punto de partida y objeto central al estado tengan que esperar a que se completen las investigaciones infraestructurales para poder aportar algo de valor. Creer esto significa pasar por alto que una investigación de políticas estatales es al mismo tiempo una investigación sobre estructura de clases y sobre el proceso de acumulación; que la correcta comprensión de la base económica requiere una correcta comprensión del estado y de sus funciones; que decir algo sobre las clases es decir al mismo tiempo algo sobre el estado. Por todo esto, entender mejor la estructura de clases y el proceso de acumulación es una finalidad fundamental del estudio de políticas estatales, antes que su prerequisite. Es verdad que, en algunos casos, por carecer de conocimientos suficientes sobre aspectos económicos se podría carecer también de elementos que permitan explicar la acción del estado o de otros actores sociales respecto de sus políticas. Pero aún en este caso, siempre se podrían general al menos hipótesis importantes que podrían ser objeto de futura indagación. Por otro lado, no hay nada que impida utilizar los estudios existentes sobre la estructura económica que puedan contribuir a la explicación de la acción del estado. Y los estudios económicos sobre el Ecuador durante el período 72-79 han sido relativamente numerosos. En síntesis, el estudio de políticas públicas no niega de manera alguna la premisa según la cual la base económica de la sociedad tiene un papel determinante sobre otros aspectos de la misma. Al contrario, la estructura de clases y los procesos relacionados con la acumulación de capital se conciben como los elementos explicativos más importantes de la actividad del estado. Las preguntas que se pretenden contestar al estudiar la actividad del estado involucran a la base económica; lo que de modo general se trata de ver es precisamente cómo los procesos de acumulación de capital modelan la acción del estado; en qué forma, a su vez, la acción del estado influye sobre los procesos de acumulación; por qué el estado influye de esa manera y no de otra; qué mecanismos aseguran que se produzcan las relaciones capitalistas de producción; cuáles son los límites reformistas del estado capitalista.

 REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Block, Fred, 1977 "The Ruling Class does not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State". Socialist Revolution No. 33: 6-28.*
- Castells, Manuel, 1977 "Clase, Estado y Dependencia en América Latina: Algunas consideraciones teóricas". Trabajo presentado en la Reunión Plenaria de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (noviembre 77).*
- Cotler, Julio, 1972 "Bases del Corporatismo en el Perú" Sociedad y Política, octubre.*
- Cardoso, Fernando Henrique, 1975 "La cuestión del Estado en Brasil". Revista Mexicana de Sociología, noviembre.*
- Gold, David, Clarence Lo, and Erik Olin Wright, 1975 "Recent Development in the Marxist Theory of the State". Monthly Review. octubre-noviembre.*
- Hübenthal, Dieter, 1979 "Proyecto de Investigación sobre el sector público en el Ecuador" (manuscrito no publicado).*
- Leal, Juan F., 1975 "The Mexican State: 1915 – 1973. A Historical Interpretation". Latin American Perspectives, Vol. 2. No. 2: 48 – 63.*
- O'Donnell Guillermo y Oszlak, Oscar, 1976 "Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una Estrategia de Investigación". Documento CEDES/G.E. CLACSO/No. 4 (mimeo).*
- O'Donnell, Guillermo, 1978 "Tensiones en el Estado Burocrático-Autoritario y la cuestión de la Democracia", Documento CEDES/G.E. CLACSO/No. 11.*
- Oquist, Paul, 1979 "El Análisis de Políticas Públicas" (manuscrito no publicado).*
- Oslak, Oscar, 1978 "Notas críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal". Revista Ciencias Sociales, Vol. II, No. 6:57 – 98.*
- Therborn, Göran, 1978 What does the Ruling Class do when it Rules? Londres: NLB.*
- Torres Rivas Edelberto, 1977 "La Crisis de la Dominación Burguesa en América Latina". En: Instituto de Investigaciones Sociales de la U.N.A.M., Clases Sociales y Crisis Política en América Latina. México: Siglo XXI.*
- Wright, Erik, 1979 Class, Crisis and the State, Londres: NLB.*