
ecuador DEBATE

P224/REV 13315

QUITO - ECUADOR

ecuador DEBATE

NOTAS

1. *La Colección ECUADOR DEBATE es una publicación auspiciada por el Centro de Arte y Acción Popular, bajo cuya responsabilidad se edita.*
2. *ECUADOR DEBATE es una publicación periódica que aparece tres veces al año y cuyos precios son los siguientes:*

	Suscripción	Ejemplar Suelto
<i>América Latina</i>	US\$ 10	US\$ 3,50
<i>Otros Países</i>	US\$ 12	US\$ 4
<i>Ecuador</i>	Sucres 300	Sucres 120

(En todos los casos incluye el porte aéreo)

3. *La dirección postal de la Revista es: Apartado Aéreo 173-B, Quito, Ecuador. Oficina ubicada en Av. Las Casas 1302 y Arias de Ugarte. A esta dirección deberán enviarse las solicitudes de suscripción, compra de ejemplares sueltos y solicitudes de canje de similares.*
4. *El material sometido para su publicación (artículos, comentarios, etc.) deberá ser canalizado en la medida de lo posible a través de los miembros del Comité de Redacción.*
5. *Opiniones y comentarios expresados por los colaboradores son responsabilidad exclusiva de éstos y no necesariamente de la Revista.*
6. *El material publicado en la Revista podrá ser reproducido total o parcialmente, siempre y cuando se cite la fuente que le dé el respectivo crédito.*
7. *El símbolo de la revista es el logotipo del Centro Andino de Acción Popular*

índice

	Pág.
EDITORIAL	5
COYUNTURA	
LA DERECHIZACION DEL CENTRO Y LA CENTRALIZACION DE LA DERECHA: LA COYUNTURA ACTUAL, LAS PERSPEC- TIVAS Y LAS TAREAS	7
Luis Verdesoto	
ESTUDIOS	
REGION Y PARTICIPACION POLITICA	31
Manuel Chiriboga	
TRANSFORMACION DEL ESTADO Y MOVIMIENTOS SOCIALES	42
Julio Echeverría	
LA CUESTION REGIONAL EN EL ECUADOR	53
Jorge Trujillo	
ESTADO, NACION Y REGION EN EL ECUADOR	61
Rafael Quintero y Erika Silva	
CONFORMACION INSTITUCIONAL REGIONAL DEL APARATO ESTATAL ECUATORIANO	70
Iván Fernández	
DE LA NACION Y DEL INDIO: NOTAS PARA UNA TEORIA	88
José Sánchez—Parga	

ANALISIS Y EXPERIENCIAS

CLIENTELISMO Y MICROOLIGARQUIA EN LA CUENCA DEL GUAYAS	106
Lautaro Ojeda	
QUEVEDO: ESPACIO COMERCIAL Y ALTERNATIVA CAMPESINA	115
Carlos Pérez y Jorge Mogrovejo	
IMBABURA: CONFLICTO NACIONAL Y LADOS REGIONALES	125
Vícto H. Torres	
TRANSFORMACION DEL ESPACIO REGIONAL: COTOPAXI Y TUNGURAHUA	140
J. de Olano	
LOS CAMPESINOS Y EL CAPITAL COMERCIAL: EL PODER LOCAL EN VINCES Y BABA	149
Rafael Guerrero	
LA AMAZONIA: REGION IMAGINARIA	154
Jorge Trujillo	
CAYAMBE: EL PROBLEMA REGIONAL Y LA PARTICIPACION POLITICA	161
Galo Ramón	
TALLER: CONCLUSIONES DEL TALLER: NACION, REGION Y PARTICIPACION POLITICA	176

CONFORMACION INSTITUCIONAL—REGIONAL DEL APARATO ESTATAL ECUATORIANO

Iván Fernández E.

INTRODUCCION

Las presentes notas tratan de interpretar el proceso de conformación institucional—regional del aparato estatal ecuatoriano, como expresión de un fenómeno más amplio y complejo; que consiste en la transición de una etapa histórica caracterizada por la supervivencia de elementos desintegradores, que obstaculizaban el proceso de unidad nacional y la presencia de un Estado integrado, hacia una nueva fase histórica en la que se dan determinadas condiciones económico—sociales que determinaron un acelerado desarrollo capitalista de la sociedad ecuatoriana; el cual generó tendencias unificadoras en el conjunto de la formación social, y por ende, transformaciones cualitativas en el aparato estatal nacional y en sus expresiones regionales.

Lo anterior no quiere decir que los elementos desintegradores hayan desaparecido ni mucho menos. Los intereses y pugnas localistas, los caciquismos o caudillismos provincianos o regionales, la dispersión del aparato estatal, etc., son fenómenos de la realidad social que, aunque debilitados, subsisten, pero ahora subordinados al poder estatal que trata de ejercer su soberanía en función de lo nacional y de ganarles terreno a las sobrevivencias del precapitalismo, funcionalizándolas a la dinámica del capital.

En la exposición tratamos de diferenciar los dos períodos históricos antes mencionados, caracterizando en cada uno de ellos la conformación institucional—regional del aparato estatal. El primer período que va titulado como "antecedentes históricos", cubre desde la hegemonía oligárquica hasta la década de los años sesenta, y en el tratamos de relacionar los factores estructurales que determinan la presencia de un Estado disperso, tradicional, desintegrado.

El segundo período, a partir de los años 70 hasta la actualidad, es aquella fase de transición en la cual el aparato estatal se readecúa a las determinaciones del desarrollo capitalista y en el cual los elementos característicos de la sociedad oligárquica entran en crisis, desarrollándose tendencias unificadoras, cohesionadoras de la formación social y el Estado.

1.- ANTECEDENTES HISTORICOS

Hay una coincidencia más o menos general entre los investigadores sociales en caracterizar a la sociedad ecuatoriana vigente hasta los años sesenta, como una sociedad típicamente oligárquica, en el sentido de que a partir de la Revolución Liberal de 1895 se estructuró en el país un sistema de dominación basado en el control directo del poder del Estado por parte de los grupos sociales hegemónicos o económicamente más poderosos, cuyas bases de poder real estaban asentadas en la gran propiedad terrateniente o en el control de las principales actividades financieras y comerciales.

El carácter oligárquico de la sociedad de este período histórico provendría fundamentalmente de dos procesos simultáneos y complementarios: una modalidad particular de desarrollo capitalista de la estructura productiva nacional, cuyos rasgos específicos vamos a anotar; y segundo, una forma o estilo de dominación basada no sólo en el control directo del Estado que era sometido a sus intereses económicos de clase, sino en el ejercicio de la "autoridad personal", por sobre el poder público, a nivel local, regional e incluso nacional.

El primer proceso hace referencia a la modalidad específica que asume el desarrollo del capitalismo en la sociedad ecuatoriana de comienzos de siglo, y que Agustín Cueva denomina acertadamente, "vía oligárquica de desarrollo capitalista". Esta modalidad, a grandes rasgos, se caracteriza por la conformación de una estructura productiva poco diversificada, con predominio del sector agrario en proceso de subordinación al capital, y la hegemonía del capital a nivel de la circulación.

El sector agrario se divide claramente en dos sub-sectores: uno que produce para la exportación, y otro para el mercado interno, con la particularidad que en el sector agrario para la exportación hay desarrollo de formas capitalistas preexistentes o creadas. En el sector agrario para el mercado interno hay predominio de las relaciones no capitalistas de producción, asentado sobre el llamado "sistema de hacienda" o

“hacienda tradicional”, unidad productiva matriz de un conjunto de relaciones no capitalistas a través de las cuales se obtenía básicamente una renta en trabajo y en especie.

A esto se acompaña, la presencia de una importante actividad artesanal mercantil, un débil sector industrial dedicado fundamentalmente a la agro-industria (ingenios azucareros, piladoras, etc.), y una significativa concentración de actividades comerciales y bancarias en la ciudad puerto Guayaquil.

La vigencia, hasta fines de la década del sesenta, de importantes áreas de relaciones no capitalistas de producción, no sólo que constituirán un freno al desarrollo de las fuerzas productivas nacionales, sino que, constituyen un factor que obstaculiza el proceso de unificación nacional. Si a estos problemas internos agregamos la dependencia de nuestra sociedad del capitalismo central, el proceso de unificación nacional se ve impedido o retardado, y se asiste a un fenómeno de desintegración donde lo local y/o regional cobra fuerza sobre lo nacional.

Este tipo de estructura productiva, no “específicamente capitalista” será el sustento de un ordenamiento socio-político igualmente particular. El Estado nacional de comienzos de los años cincuenta acusa fuertes signos de desintegración, la presencia de poderes locales o regionales, las “fuerzas vivas” provinciales, los pequeños caciques, la existencia y proliferación de las conocidas “entidades autónomas” que absorben cerca del cincuenta por ciento del presupuesto nacional, etc., son la muestra de un Poder nacional no integrado, desunificado y, ante todo, de clases sociales no constituídas plenamente, y que articulan un confuso bloque en el poder estatal.

La sociedad gamonal-oligárquica, fundada en el sistema de hacienda y los centros del capital financiero y comercial-exportador-importador, se va a caracterizar justamente por la presencia de una abigarrada estructura de clases donde la hegemonía se asienta en la fracción comercial-financiera en alianza con el sector terrateniente.

La presencia predominante de un sector de campesinado-indígena, de artesanos mercantiles. Sub-proletariado urbano, núcleos de proletariado vinculado a algunas actividades productivas (agro-industrias) y fundamentalmente a actividades de los servicios van a constituir “el pueblo” o las “masas populares”, sustento social de la dominación oligárquica o caudillesca.

Las capas medias, vinculadas al aparato estatal en proceso de expan-

sión, todavía no alcanzan a hacer "sentir" su presencia social y políticamente se hallan subordinadas al poder personal o paternalista de los sectores oligárquicos.

El Estado oligárquico—liberal de este período acusa las características de un Estado tradicional desintegrado en centros de poder regional, con escasos niveles de intervencionismo, mero regulador de las actividades económicas básicas y sometido a los intereses más inmediato de los grupos hegemónicos.

Lo que queremos resaltar en esta rápida visión histórica es la conformación de fuertes estructuras de poder regionales, cada una de las cuales pugnaban por controlar cuotas de poder a través del aparato institucional estatal regional.

Las provincias de Pichincha en la Sierra y Guayas en la costa, son de alta concentración de organizaciones del sector público, mientras que el resto del país es baja la presencia de organismos públicos. Esto demuestra la hegemonía política de la estructura de poder bipolar que se formó en la República alrededor de la estructura productiva agro—exportadora en la costa y el sistema de hacienda en la sierra.

En las regiones costa—norte, sierra—centro y sierra—sur se conformaron estructuras de poder regionales subordinadas al eje central Quito—Guayaquil cuya influencia política es dominante.

En este lento proceso de constitución de un Estado burgués, es importante destacar el papel que jugó la Revolución Juliana de 1925. En efecto, este movimiento va a significar no sólo la presencia de las capas medias en el escenario política, sino también una reacción a la dominación oligárquica de la fracción burguesa agro—exportadora. El poder del Estado será utilizado para llevar adelante una reestructuración del aparato jurídico—administrativo en función de los intereses del conjunto de la sociedad y para tratar de administrar la crisis de las exportaciones en favor de un interés general y permitir así la reproducción social global.

A partir de estos años (1925—1932) se produce una reorganización de la estructura interna del Estado, ampliando su estructura institucional y asignándole al Estado nuevas tareas de regulación en el conjunto de la formación social.

Las nuevas funciones asignadas al Estado requerían de una estructura institucional creada para el efecto que, si bien iba a traer un incremento de la burocracia en términos nunca antes experimentados, en cambio funcionalizaba al Estado a las demandas y necesidades que la sociedad civil planteaba, en la medida que exigía racionalizar el proceso de acumu-

lación.

Entre las instituciones estatales que se crearon en el período a que nos estamos refiriendo, se tiene:

- Ministerio de Trabajo.
- Ministerio de Obras Públicas.
- Banco Central del Ecuador.
- Superintendencia General de Bancos.
- Dirección General de Aduanas.
- Contraloría General de la República.
- Dirección General de Ingresos.
- Dirección General de Presupuesto.
- Dirección General de Estancos.
- Banco Agrícola e Hipotecario (de Fomento)
- Caja de Pensiones y Jubilaciones.
- Procuraduría General de la Nación.
- Instituto Geográfico Militar.

Si observamos los organigramas No. 1 y No. 2 sobre la estructura del Estado ecuatoriano en 1906 y 1946 respectivamente, vemos que se llevó adelante una reorganización técnica del Estado, cuyo objetivo fundamental era centralizar y racionalizar los mecanismos monetarios, crediticios, fiscales y cambiarios, para ligar de mejor manera nuestra economía a las necesidades de acumulación, tanto internas, como de los centros metropolitanos; recordemos por otro lado el asesoramiento que al respecto brindó la misión "kemerer" de técnicos norteamericanos que venían de cumplir igual papel en Chile y Perú.

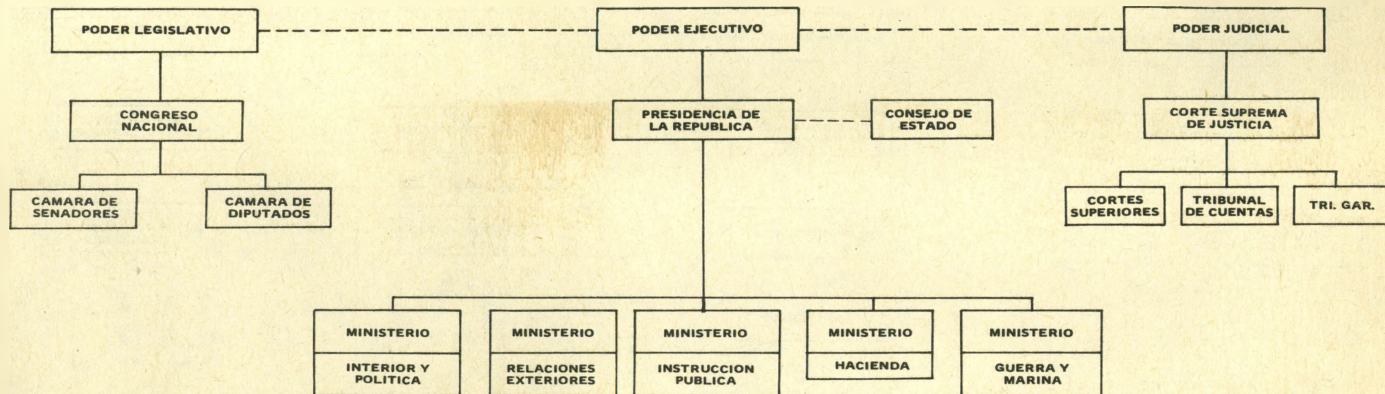
Estos cambios no variaron de ninguna manera la conformación regional del aparato estatal que mantuvo su concentración en Pichincha y Guayas, mientras en el ámbito nacional se mantenían los canales normales de control político a través de las Gobernaciones y Tenencias Políticas.

2.- INICIOS DE UN PROCESO DE RECOMPOSICION REGIONAL

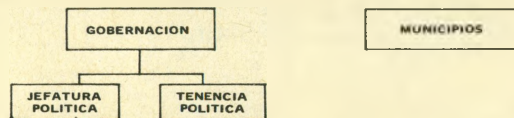
El período de estabilidad constitucional entre 1948 y 1960, que coincide con una coyuntura favorable del sector externo de la economía comunmente llamado de "auge bananero", y que muchos lo esgrimen como ejemplo de la "madurez política" de la democracia ecuatoriana, terminó abruptamente al comenzar la década iniciándose una nueva etapa de crisis política.

Las posibilidades de mantener un ritmo de acumulación de capital

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DEL ESTADO ECUATORIANO SEGUN CONSTITUCION DE 1906

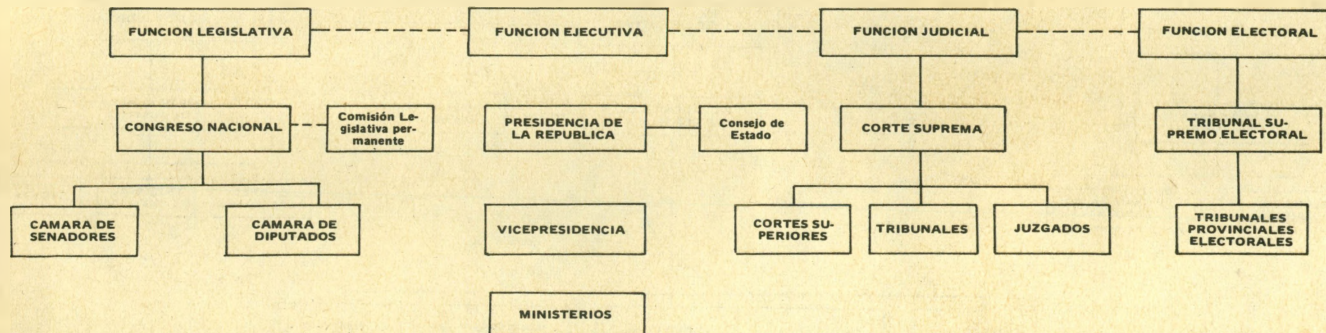


REGIMEN ADMINISTRATIVO INTERIOR



ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DEL ESTADO ECUATORIANO

CONSTITUCION DE 1946



ORGANIZACIONES DE CARACTER NACIONAL



REGIMEN ADMINISTRATIVO INTERIOR



vía sector externo se vieron limitadas por la crisis de las exportaciones de los productos tradicionales (banano, cacao y café), planteándose la alternativa de un cambio en el patrón de acumulación que debía estar sustentado, antes que en el mercado internacional, en el fortalecimiento del mercado interno vía industrialización sustitutiva de importaciones.

Por otro lado persistía una contradicción fundamental entre la necesidad de consolidar el desarrollo capitalista del país, dinamizado a partir de los años cincuenta, y la existencia de formas de organización económicas atrasadas que obstaculizaban su expansión. En otros términos, el proceso de modernización de la economía ecuatoriana se basó en el desarrollo de una fase capitalista fundamentalmente mercantil (crecimiento hacia afuera en términos cepalinos); esto exigía el paso a una siguiente etapa que se caracterice por la consolidación de los circuitos internos de acumulación y reproducción; planteábase la necesidad de expandir y consolidar una base o un sistema productivo local que permita la reproducción ampliada de los nuevos núcleos de burguesía en proceso de formación; y ello topaba con obstáculos estructurales, con fuerzas de conservación, que impedían el cumplimiento de determinadas tareas reformadoras que el capital demandaba como condición necesaria para cualquier proyecto que impulsara su desarrollo.

En este contexto la existencia de una estructura agraria compleja, con formas de tenencia y de producción precapitalistas (agricultura extensiva y renta en trabajo o especie básicamente), constituían un obstáculo para el desarrollo del capitalismo y, de una u otra forma exigía solución inmediata.

A la lógica de funcionamiento de las tendencias económicas debemos agregar la movilización social de los grupos subordinados que presionaban y demandaban una resolución democrática del problema agrario nacional; dichos sectores sociales (campesinado y clase obrera) exigían la Reforma Agraria como una medida que les permita su participación como clases subalternas, en las transformaciones que la sociedad demandaba. A no dudarlo, el movimiento campesino de los años sesenta dirigido por la Federación Ecuatoriana de Indios, constituyó un factor fundamental de presión social hacia el Estado en demanda de una reforma.

Por otro lado, las posibilidades de acumulación interna a través de la economía exportadora había generado una masa de capital que a más de dirigirse a la inversión en sectores especulativos, parte de ella se orientaba a la inversión productiva interna en la industria, lo cual suponía un cambio en el modelo de acumulación cuya reproducción sólo era posi-

ble si se dinamiza el mercado interno. Si bien las relaciones capitalistas de producción se habían ampliado relativamente; el proceso de urbanización se había acelerado, y se produjeron fuertes flujos migratorios sierra—costa, sin embargo el nivel de integración en una economía nacional de mercado era una tarea para realizarse y exigía un reordenamiento de la economía nacional.

Ahora bien, la economía de exportación es a la vez industrializante y anti—industrializante; primero porque en sociedades de capitalismo subdesarrollado y dependiente, como la nuestra, en ausencia del sector productor de medios de producción, la economía de exportación no sólo que permite la acumulación originaria de capital, sino que, parte de sus beneficios son utilizados en la importación de bienes de capital, por lo mismo favorece al desarrollo del sector industrial. Pero, en segundo lugar, la dinámica misma del capital exportador no asegura transferencias directas de beneficios al sector industrial; los beneficios de las exportaciones, su parte más significativa, dado el carácter de intermediaria de la burguesía agro—exportadora, son derrochados en importaciones de bienes suntuarios o sofisticados, transferidos a actividades especulativas (bienes raíces, seguros, sistema bancario, etc.) o expatriados.

¿Cómo lograr la transferencia de los beneficios del sector exportador al desarrollo industrial y fortalecer así el desarrollo de un capitalismo nacional? Es una contradicción que sólo se resolverá a través de la política económica del Estado. Si este persigue un proyecto industrializante, lo cual quiere decir también que la hegemonía de la burguesía industrial en el Estado (aunque no esté presente directamente), tenga cierto peso como para irles ganando terreno a las otras fracciones, como al parecer ha venido sucediendo en el Ecuador.

A este marco de contradicciones estructurales que comienzan a minar definitivamente las bases materiales del poder oligárquico, a resquebrajar las formas de dominación personal y a cuestionar el orden liberal—conservador y su ideología, debemos agregar otras de carácter socio—político. En primer lugar el proceso de diferenciación de las clases se vió acentuado aún más, no sólo en términos de su heterogeneidad, sino también políticamente. Los propios núcleos burgueses y fracciones de la clase dominante se hallaron en un proceso de franco desajuste y reorganización, los cambios en la correlación de fuerzas sacó a flote su escaso nivel de unificación como clase, proceso de por sí lento, y que está en función del dominio de las formas de producción capitalistas en el conjunto de la formación social. Recordemos que en este período se

desarticulan los dos partidos políticos tradicionales, conservador y liberal, de los cuales se desprenden sus "alas progresistas" que pasan a formar nuevas organizaciones políticas, que más tarde se disputan la posibilidad de constituirse en los partidos políticos "remozados" que expresen políticamente las nuevas tendencias del capital. Ya para las elecciones de 1968 terciaron trece partidos políticos en pleno proceso de reformulación ideológica.

En segundo lugar, en este período la organización social de los sectores populares avanza considerablemente. Las organizaciones sindicales, las cooperativas, comités de empresa, comunas, comités barriales, y la conformación de centrales, federaciones y asociaciones de segundo orden de nivel regional o nacional crecen significativamente a partir de los años sesenta. Este proceso traerá como consecuencia una reorientación de los mecanismos tradicionales de dominación y de control personal de la fuerza de trabajo, un replanteamiento de las estructuras político-ideológicas que permitan incorporar a dichos sectores organizados en el nuevo esquema de acumulación en construcción y en la dinámica de la acción estatal, aspecto que posiblemente se esté tratando de implementar con mayor coherencia actualmente.

Todos estos antecedentes nos llevan a concluir que para mediados de la década del sesenta habían madurado una serie de contradicciones estructurales que determinaron el inicio de la crisis de la dominación oligárquica, y el desplazamiento de los grupos tradicionales del poder del Estado. La larga duración del "pacto oligárquico" (terratenientes y burguesía comercial-bancaria), llegaba a su fin, y las bases materiales de su sustento comenzaban a sufrir las transformaciones que el avance de un capitalismo lento y subdesarrollado les imponían. El viejo régimen comenzaba a retroceder y los gérmenes de la nueva dominación burguesa iniciaban su tortuoso desarrollo.

Las fracciones emergentes (burguesía industrial, burguesía agraria, burguesía de los servicios y capas medias, fundamentalmente) correspondientes a las nuevas tendencias de la acumulación capitalista, si bien habían iniciado un dificultoso proceso de constitución como clases, todavía no alcanzaban a convertirse en fuerzas sociales de poder con capacidad de hegemonía en el ámbito político; es más, sus mecanismos de representación (gremios y partidos políticos) recién iniciaban su proceso de desprendimiento del sector oligárquico y su desarrollo como organismos con mayor autonomía, efectos que sólo se verán plasmados en parte a fines de la década de los años setenta.

No quisierámos dejar de nombrar dos fenómenos muy particulares del sistema político ecuatoriano y que han tenido permanente vigencia en la vida nacional, antes de entrar al análisis de la década que nos interesa tratar. El primero es el revitalizamiento que experimentaron en los años setenta los poderes locales y regionales y, el segundo es la intervención directa en el poder del Estado del reformismo militar como mecanismo de resolución de la crisis.

El primer aspecto hace referencia a un proceso que si bien tiene un origen histórico anterior, ya mencionado en el primer punto de este artículo, es importante anotar que, a propósito del inicio de la crisis oligárquica, justamente entre los mecanismos de defensa de sus intereses más inmediatos fue el fortalecimiento y control local—regional de las denominadas "Entidades—Autónomas" y la constitución de los llamados "Comités de las Fuerzas Vivas Provinciales" encargados de efectuar paros de carácter provincial en demanda de atenciones gubernamentales o en protesta a políticas que consideraban atentatorias a sus intereses.

La proliferación de entidades autónomas (Velasco se quejaba en 1968 que dichas instituciones llegaban a cerca de 960 y le impedían gobernar), muestran de hecho un poder no—integrado y un Estado que, a pesar de sus importantes avances modernizadores, todavía no centraliza el poder y unifica su aparato jurídico—administrativo. En cuanto a las "fuerzas vivas", de cuya "viveza" nunca se ha dudado no sólo por la capacidad de nuclear alrededor de sus intereses a grupos y asociaciones no necesariamente coincidentes, sino por la capacidad de manipulación ideológica de los sectores populares a quienes moviliza despertando iniciativas regionalistas, dichas "fuerzas" han demostrado que tienen absoluta vigencia y, recientemente en 1979 presenciamos una impresionante movilización en Guayaquil con claros fines desestabilizadores.

En lo que toca al "reformismo militar" debemos partir del por qué de la presencia de las Fuerzas Armadas en el poder del Estado. Al decir de uno de los Generales que participara directamente en la dictadura militar 63—66: "el origen de las intervenciones militares en los países americanos pudo estar, sobre todo en los primeros tiempos de vida independiente, en la ambición de determinados jefes militares, pero el fondo invariable que ha motivado la presencia militar en la política nacional, ha constituido en que el poder militar se ha visto obligado a sustituir aquello que faltaba: un Estado realmente tal; fuerzas polí-

ticas organizadas y capaces de eficaz desempeño; grupos sociales bien constituídos. Como se ha visto obligado a asumir en ocasiones el control de aquellos países, para eliminar enfrentamientos sociales o acciones terroristas generalizadas, susceptibles de conducir al caos o a tiranías irreversibles^{**}. Afirmación parcialmente cierta si es que uno no se explica por qué "aquello faltaba" y el por qué de esos "enfrentamientos" sociales o acciones terroristas generalizadas".

A nuestro entender, tampoco los gobiernos militares han logrado constituir "fuerzas sociales y políticas bien organizadas y un Estado realmente tal", y es lógico que así sea, pues ello es producto de procesos sociales específicos que hacen relación a transformaciones profundas en la estructura económica de la sociedad.

En todo caso vale la pena resaltar que las intervenciones de las FF. AA. en el control político del Estado han estado caracterizadas por una acción reformista que, de alguna manera, ha tratado de consolidar un modelo industrializante, fortalecer el Estado, ampliar sus niveles de intervencionismo y apoyar el desarrollo de los nuevos sectores sociales en expansión; las experiencias de los tres últimos gobiernos militares así nos lo indican.

Pero, a su vez la acción reformista de las FF. AA. se ha visto limitada, y en no muchos casos se ha retrocedido, por contradicciones de orden interno (institucionales o sociales) y por innegables influencias ideológicas externas.

Pero los procesos estructurales que incidirán en el inicio de una recomposición regional, a más de los antes anotados, van a ser básicamente el inicio de un proyecto o modelo económico industrializador que requería necesariamente de una dinamización del mercado interior, para lo cual se inició un proceso de Reforma Agraria acompañado de programas de colonización y ampliación de la frontera agrícola. En segundo lugar, los procesos de urbanización que se destacan en la conformación de dos polos de atracción de población migrante (Quito y Guayaquil) y la conformación de una red nacional de centros urbanos con más de 40 mil habitantes.

Indudablemente el inicio de las exploraciones petroleras en la región oriental con alta inversión extranjera y su posterior exportación por la Provincia de Esmeraldas, será un factor de gran impacto en el proceso de recomposición regional que vive el país.

* *Gándara Enríquez, Marcos: "Los Militares y la política en el Ecuador" 1830-1960. En, Política y Sociedad, Ecuador 1830-1980. Corporación Editora Nacional. Quito p. 175.*

La década de los años 70 van a constituir el espacio temporal en el que más rápidamente y con mayor profundidad se operan transformaciones cualitativas en la sociedad ecuatoriana, en todos los órdenes de la vida social: económicos, sociales, políticos, ideológicos y culturales.

En términos generales asistimos a un proceso de expansión de las formas de producción capitalistas, proceso que, desde luego, no es ni homogéneo ni acusará ritmos iguales en el período. Superando cualquier concepción "economicista", cuando hablamos de expansión de las formas de producción capitalistas, suponemos procesos de cambio que le son intrínsecos a nivel de las clases y grupos sociales, del rol del Estado en la acumulación, de la estructura de poder, de los mecanismos político-ideológicos de dominación, de la organización regional del espacio ecuatoriano y de la agudización de ciertos desequilibrios estructurales.

Siendo el Estado el centro negociador de las actividades petroleras y el receptor de la masa de capital-dinero proveniente de las exportaciones, el peso específico del Estado varía cualitativamente, no sólo por la importancia del poder estatal que se ve fortalecido y que legaliza la presencia del capital extranjero, sino también, porque sus ingresos ya no dependerán de la tributación a los productos tradicionales de exportación (babano, cacao y café) controlados por la antigua fracción oligárquica, sino de las divisas petroleras, y, del casi crónico déficit fiscal que venía arrastrando, de pronto se convierte en un Estado "rico", en un Estado cuyo poder económico crece en más del 900 o/o y que hará del presupuesto fiscal uno de los ejes del crecimiento de la acumulación de capital.

El Estado ecuatoriano va a redefinir tanto sus funciones generales en favor de la reproducción social, como el rol que venía desempeñando en el desarrollo capitalista de la formación. Las funciones generales de carácter jurídico-administrativo no solo que se fortalecieron por el crecimiento económico e institucional de sus mecanismos de aplicación, sino que se ampliaron y profundizaron en áreas antes considerables intocables para el sector público como lo es la esfera de la distribución y la inversión misma en la economía, la producción de una ideología estatal, la movilización social y el intento de implementar un proyecto desarrollista, en la primera fase del gobierno militar (1972-76).

En cuanto al papel que el Estado venía jugando en la acumulación capitalista, de una política meramente productivista en favor de las frac-

ciones oligárquicas—terratenientes, se pasa a una fase de mayor intervencionismo, acentuándose su papel de dispositivo regulador y reorientador de los distintos sectores de la economía en favor de la acumulación vía industrialización; pero, lo que es más importante, dada la coyuntura económica favorable, el Estado se va a convertir en el principal agente de financiamiento de la formación de capital, aspecto que va a favorecer la inversión y por tanto la acumulación de capital alcanzará tasas de crecimiento nunca antes experimentadas, proceso que desde luego estuvo acompañado por una compresión del salario real de los trabajadores, que será igualado recién a inicios de la década del 80.

Finalmente, un aspecto que ha venido no sólo a modificar, sino a imprimirle cierto dinamismo a la estructura productiva ecuatoriana, es la dotación de una importante infraestructura material, que a impulsado a su vez la expansión de las actividades productivas y un significativo desarrollo de las fuerzas productivas en general.

El Estado ha jugado aquí el papel fundamental, ya sea a través del presupuesto fiscal o de la implementación de proyectos básicos financiados con préstamos internacionales. La petroquímica, el plan vial nacional, la infraestructura hidroeléctrica (especialmente el proyecto Paute) y la red interconectada nacional, los proyectos de desarrollo regional, la construcción de caminos vecinales, la red de silos, el mejoramiento y ampliación del sistema portuario nacional, el equipamiento urbano (agua potable, alcantarillado, relleno, servicios básicos), a más de la infraestructura educativa, de salud y social; muestran indudablemente un país diferente al de las décadas anteriores, en el cual, la base material para la realización del proceso productivo y la reproducción o acumulación de capital se ha ampliado de manera importante.

Este proceso nos muestra a su vez cómo el Estado ha ampliado sus funciones y es el principal punto de apoyo de la acumulación de capital. Sin el apoyo del Estado el capitalismo ecuatoriano carecería de las endebles bases en que hoy descansa e, históricamente, su atraso sería más agudo que el que hay todavía presenta.

Las relaciones entre Estado y Sociedad se encuentran así modificadas; el Estado se ve obligado a modernizarse, a abandonar sus rasgos tradicionales y a transformar su aparato jurídico—administrativo en función de las nuevas necesidades del capital. El Estado oligárquico liberal, que correspondió a las determinaciones del modelo agro—exportador, se halla transitando hacia una forma de Estado intervencionista que crea y mantenga las condiciones, tanto materiales como sociales, para la acu-

mulación vía industrialización. Desde luego, en este punto también se reflejarán las pugnas políticas entre la burguesía y las fracciones oligárquicas, por el control de los distintos niveles del poder público, por imponer la política económica más ventajosa a sus intereses, y por darle al propio Estado el carácter intervencionista en apoyo a las actividades bajo su dominio, sin que rebase o expanda ciertos mecanismos de control que les pudiera afectar.

En todo caso, debemos resaltar que la ampliación de la autonomía relativa estatal, consustancial al desarrollo del modo de producción capitalista, será un aspecto característico de esta década, y le permitirá al Estado ampliar sus funciones en favor de la acumulación

La presencia de entidades estatales como la Corporación Financiera Nacional (C.F.N.), a la que se han transferido importantes recursos financieros para el crédito industrial, el Banco Ecuatoriano de Desarrollo (BEDE), el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV), Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización (ENAC), Dirección de Industrias del Ejército (DINE), Empresa Pesquera Nacional, Transportes Navieros Ecuatorianos (TRANSNAVE), Astilleros Navales Ecuatorianos (ASTINAVE), Empresa Provedora de Productos Vitales (ENPROVIT), Flota Petrolera Ecuatoriana (FLOPEC), Flota Bananera Ecuatoriana, Empresa Ecuatoriana de Aviación, Transportes Aéreos Militares Ecuatorianos (TAME), Azucarera Tropical Ecuatoriana (AZTRA), Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE), Instituto Ecuatoriano de Electrificación (INECEL), y una serie de empresas en las cuales el Estado es el principal accionista, nos demuestran como se han ampliado las funciones estatales y el rol que desempeña en la acumulación de capital del sector privado.

El cambio en la estructura de clases y los desplazamientos producidos en la correlación de fuerzas, implicó a su vez la transformación de las formas de control personal y el inicio de la dominación impersonal del capital. La lógica del desarrollo capitalista obliga a que desaparezcan las formas tradicionales de poder o formas precapitalistas de dominación; los mecanismos de control personal en la hacienda precapitalista, el compadrazgo, los cacicazgos locales, el caudillismo local o regional e, incluso, la dominación oligárquica nacional entra en crisis. Como contra partida el Estado capitalista asume la dominación burguesa del conjunto de la sociedad, la dominación con consenso inicia su proceso de consolidación y, las formas "democráticas" de representación política hacen su reaparición en el escenario político; todos estos hechos estarán cruzando

dos por la presencia fortalecida de las Fuerzas Armadas que se han convertido en permanente factor de poder.

Los centros regionales de poder (Pichincha y Guayas) ven relativizados sus mecanismos de control político por la emergencia y consolidación de regiones antes "deprimidas" o subordinadas al eje central de control, en las cuales el Estado se ve obligado a reestructurar el aparato jurídico administrativo de representación regional, de acuerdo a las nuevas tendencias del capitalismo.

Por otro lado, el fortalecimiento de los Consejos Provinciales y Municipios, por el incremento de sus rentas a través del fondo de participación de las exportaciones petroleras, ha posibilitado que los grupos medios locales puedan tener una significativa cuota de poder, mediante la cual y de acuerdo a sus intereses, presionan por reivindicaciones para las localidades y/o regiones en que se desenvuelven. A su vez, el poder ejecutivo del Estado, en un hábil juego de desconcentrar contradicciones, ha convertido justamente a los Consejos Provinciales y Municipios en los interlocutores de ciertas demandas provenientes de los sectores populares urbanos.

En el caso del aparato institucional—regional del Estado, indudablemente que se produjo una serie de transformaciones: en primer lugar se amplió la representación estatal—regional en función de las nuevas tendencias de la acumulación de capital tanto a nivel nacional, como regional. En segundo lugar se produjo una readecuación del aparato estatal en función de los cambios que se operaron en las estructuras de poder nacional—regional y las transformaciones en la estructura de clases. Finalmente, se experimenta una proliferación de instituciones estatales—regionales en función tanto de la ampliación de funciones del sector público, como de un complejo fraccionamiento estatal que responde más a intereses políticos o presiones localistas y provincianas, antes que a una organización planificada y racionalizada.

Para visualizar estas afirmaciones hemos tomado el caso de la región de Manabí, Provincia que representa una situación más típica a la nacional por su heterogeneidad estructural y que sale del caso de los "polos clásicos" de desarrollo.

Para tener una idea lo más objetiva posible, hemos clasificado la representación institucional—regional del aparato estatal en base a tres variables:

- a) Aparato estatal regional en función de la división político-administrativa.
- b) Aparato institucional—regional del Estado en función de los sectores productivos a los que sirve.
- c) Aparato institucional regional del Estado de acuerdo a las funciones que cumple.

**A. APARATO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO A NIVEL REGIONAL:
EL CASO DE MANABI**

DIVISION POLITICO ADMINISTRATIVO

- | | |
|--------------------------------------|---|
| 1) Aparato Estatal Nacional Regional | <ul style="list-style-type: none"> a) Min. de Gobierno: Gobernación. Jefe Político, Tenencia Política. Dirección General de Registro Civil. Dirección General de Prisiones. Intendencia de Policía. Consejo Provincial de Tránsito. b) Min. de Finanzas: Oficina Provincial de Rentas y Recaudaciones. Aduana Provincial. Jefatura de Alcoholes. c) Min. de Industrias: CENDES, CENAPIA, DITURIS. d) Min. RR. NN.: CEPE, INECEL e) Min. OO. PP.: Dirección General de Obras Públicas. Correos, IETEL. f) Min. de Agricultura y Ganadería Dirección Provincial. INERHI, IERAC. INIAP. ENPROVIT. ENAC. Programas de Café, Banano y Algodón. g) Min. del Trabajo: Dirección Provincial del Trabajo. Cuerpo de Bomberos. Junta de Defensa del Artesano. h) Min. de Salud: Dirección Provincial de Salud. IEOS. i) Min. de Educación: Dirección Provincial de Educación. DINACE. j) Min. de Defensa: Dirección de Aviación Civil. Dirección de Marina Mercante. Autoridad Portuaria. TAME. k) Poder Judicial: Corte Superior - Juzgados. |
|--------------------------------------|---|

- 2) Aparato Estatal Representativo Autonomía Regional.
 - a) Consejo Provincial
 - b) Consejos Cantonales (Municipios)
- 3) Entidades de Desarrollo Regional.
 - Centro de Rehabilitación de Manabí.
- 4) Entidades Descentralizadas o Autónomas
 - Consejo Provincial. Consejos Municipales. IECE. Federación Deportiva Provincial. Universidad Técnica de Manabí. Casa de la Cultura. SOLCA. Contraloría General de la Nación. Banco Nacional de Fomento. Banco Ecuatoriano de la Vivienda. Corporación Financiera Nacional. IESS. Banco Central. Junta de RR. HH. de Jipijapa y Paján.

B. APARATO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO A NIVEL REGIONAL: EL CASO DE MANABI

DIVISION POR SECTORES PRODUCTIVOS

- 1) **Agropecuaria.**— Dirección Provincial Agropecuaria, ENAC, INIAP, ENPROVIT, INERHI, IERAC, DRM., Programas Nacionales, Café, Banano, Algodón, etc., Banco Nacional de Fomento Junta de RR. HH.
- 2) **Pesca.**— Dirección Provincial de Pesca.
- 3) **Industria.**— Cendes, Oficina de Turismo.- Cenapia.
- 4) **Minas y Energía** CEPE, INECEL
- 5) **Servicios.**— Empresa Eléctrica. Empresa de Agua Potable. IETEL. Correos. ENPROVIT. TAME.

C. APARATO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO A NIVEL REGIONAL: EL CASO DE MANABI

DIVISION POR FUNCIONES

	Min. de Finanzas.	Oficina Provincial de Rentas y recaudaciones, Aduana Provincial, Jefatura de Alcoholes.
	Min. de Industrias:	CENDES, CENAPIA, DITURIS.
	Min. de Recursos Naturales:	CEPE - INECEL.
1) Administrativa y de gestión económicas	Min. Obras Públicas	Dirección General de Obras Públicas, Correos, IETEL.
	Min. Agricultura y Ganadería	Dirección Provincial Agropecuaria, INERHI-IERAC-INIAP-ENPROVIT-ENAC, Programas de Café, Banano, Algodón, etc.
	Consejo Provincial de Manabí	
	Consejo Cantonal	
	C. R. M. - Banco Central. Junta de RR.HH. de Jipijapa y Paján.	
	Min. de Gobierno:	Gobernación. Jefe Político. Tenencia Política. Dirección General de Registro Civil. Dirección General de Prisiones. Intendencia de Policía. Consejo Provincial de Tránsito.
2) Política - Administrativa	Min. de Trabajo:	Dirección Provincial del Trabajo, Cuerpo de Bomberos, Junta de Defensa del Artesano.
	Min. de Salud:	Dirección Provincial de Salud, IEOS.
	Min. de Educación:	Dirección Provincial de Educación. DINACE
	Min. de Defensa:	Dirección de Aviación Civil. Dirección de Marina Mercante. Autoridad Portuaria.
	Poder Jurisdiccional:	Corte Suprema - Juzgado.
	IECE - Federación Deportiva U.T.M., Casa de la cultura, SOLCA, Contraloría General de la Nación, IESS.	
3) Apoyo a la Producción	Min. Industrias:	CENDES, CENAPIA, DITURIS.
	Min. de OO. PP.:	Dirección General de Obras Públicas.
	Min. de Agricultura	Dirección Provincial Agropecuaria, Programas Nacionales, INERHI, ENAC, INIAP, IERAC, IEOS, Banco Central, Banco Nacional de Fomento.
4) Empresas Públicas		CEPE, INECEL, Correos, IETEL, ENPROVIT, ENAC, TAME, Agua Potable, Empresa Eléctrica, Banco Nacional de Fomento, Banco Ecuatoriano de la Vivienda, Corporación Financiera Nacional.

3. CONCLUSIONES

Recién a partir de la década de los años sesenta se inició un proceso de unificación del aparato estatal. Las transformaciones operadas en la última década han profundizado las tendencias unificadoras en el plano económico, de las clases y grupos sociales y en el proceso político.

De todas maneras, los intereses localistas o provincianos todavía están plenamente vigentes y constituyen un serio obstáculo a la planificación regional con sentido nacional. Por otro lado, el modelo de crecimiento vigente actualmente brinda pocas posibilidades para transferir recursos hacia las regiones menos beneficiadas del país y en especial al área rural.

Sólo una decisión política del gobierno, y de acuerdo a la coyuntura que se atraviese, podría lograr someter los intereses localistas o regionalistas a las directrices del desarrollo nacional.

El Estado como poder unificado debe ejercer soberanía en el ámbito nacional. Para el ejercicio de sus funciones políticas y técnico-administrativas, el Estado nacional se halla dividido en unidades político-administrativas que son las Provincias (2), Cantones (140) y Parroquias.

A cada unidad provincial le corresponde una representación del aparato estatal, en sus niveles ejecutivo, legislativo y judicial. Aparte de ello se organizan gobiernos seccionales representativos (Consejos Municipales y Consejos Provinciales). A más de estos se crean delegaciones provinciales de determinadas entidades autónomas con funciones específicas (por ejemplo: Banco Central, Contraloría, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Casa de la Cultura, etc.). Finalmente, en coyunturas históricas específicas se han creado organismos de desarrollo regional cuyo ámbito de acción puede ser una o varias provincias.

En términos generales se puede observar un complejo fraccionamiento del aparato estatal, falta de mecanismos de coordinación interinstitucional, duplicación de funciones, desperdicio de recursos y, en muchos casos, competencias institucionales.

Este problema se debe a la supervivencia de ciertos fenómenos políticos producto de la heterogeneidad estructural de la sociedad ecuatoriana, como son ciertos caudillismos regionalistas, caciquismos, o estructuras de poder regional con una visión provinciana o localista.