

Revista Centroamericana de Administración Pública



JULIO - DICIEMBRE 1981



REV_CEN_(C.R.I.A)

Año 1981 Núm.1



R09271

1

*Revista Centroamericana
de Administración Pública*



1 Julio - Diciembre 1981

Director: Carlos Cordero d'Aubuisson

Comité Editorial: Vinicio González (Editor)
Gilberto Flores
Roger Churnside
Mario Solórzano M.
Rethelny Figueroa
Edelberto Torres-Rivas

Diagramación: Pedro Parra

Unidad de Producción: Denia de Corrales

Unidad de Impresión: Efraín Quesada

Para suscripciones, canje y solicitudes, escribir a Editor
Revista Centroamericana de Administración Pública,
ICAP. Apartado 10.025, San José, Costa Rica, C. A.

Los precios de suscripción anual (dos números) para
1982 son los siguientes:

- Países del istmo centroamericano: US\$6.00
- México, Estados Unidos, Canadá, Colombia y
Venezuela: US\$8.00
- Resto de países de América y Europa: US\$10.00

INDICE

	Página
PRESENTACION	5
Carlos Cordero d'Aubuisson	
TEORIA ADMINISTRATIVA	
LA BUROCRACIA ESTATAL EN CENTROAMERICA	11
Dennis Aguiluz Ferrari	
EMPRESAS PUBLICAS, EFICACES Y EFICIENTES	59
Wilburg Jiménez Castro	
ASPECTOS SOCIOPOLITICOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	
EVOLUCION HISTORICA DEL SECTOR PUBLICO EN GUATEMALA	89
Ariel Rivera Irías	
ENSAYOS, PROYECTOS E INFORMES DE INVESTIGACION	
INFLACION Y CONFLICTO DISTRIBUTIVO	129
Luis Fernando Díaz	
TRABAJO, FUERZA LABORAL Y POLITICA EDUCACIONAL EN COSTA RICA	153
Roger Churnside	

INFORMACION

¿QUE ES EL ICAP?	193
PROGRAMA REGIONAL DE MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA	197
LOS AUTORES	203

Las opiniones de los autores en esta publicación no necesariamente reflejan el pensamiento u orientación del Instituto Centroamericano de Administración Pública como institución.

PRESENTACION

Con la entrega de este primer número de "Revista Centroamericana de Administración Pública", el ICAP, da un paso significativo en la consolidación de su estrategia de cooperación con los países del istmo para el período 1980-1984, e inaugura un proceso sistemático de generación y análisis de pensamiento científico social en torno a la temática de la administración pública y la teoría del Estado.

La estrategia en cuestión se apoya en la incorporación de una noción de desarrollo administrativo que se adapta más a los requerimientos de las sociedades centroamericanas y que se fundamenta en el impulso a una conceptualización teórica del Estado, en la investigación aplicada a los problemas nacionales y regionales, en la generación de técnicas administrativas propias y experimentadas en los países del istmo, y en el desarrollo de los recursos humanos. Aspectos que en conjunto aspiran a elevar en cada país la capacidad de analizar y de resolver con concepciones y objetivos propios, los problemas administrativos y de gestión del sector público; y que en el proceso de desarrollo contribuyen también a disminuir la dependencia a la cual está sujeta la región en el campo técnico-administrativo.

Por diversas razones no sería correcto estimar que el objetivo estratégico de afirmar la capacidad para analizar y resolver en forma autónoma los problemas de la administración pública, puede alcanzarse en un tiempo tan corto como el quinquenio indicado, pero es plausible esperar que -no obstante los resultados parciales que se pretenden alcanzar con un programa de mediano plazo, inscrito en un objetivo de más largo aliento- al terminar el período propuesto, existan en la región diversas formas de enfrentar la dependencia teórica, metodológica y técnica en el campo de la administración pública, y que se hayan abierto mayores posibilidades para el desarrollo de dicha actividad como disciplina académica del conocimiento científico social.

Coherentemente con la estrategia indicada, el ICAP ha venido impulsando varios programas de desarrollo integrado de su propia capacidad y de la de los sectores públicos de la región. Programas entre los que destacan el de formación profesional, consolidado en el Programa Regional de Maestría en Administración Pública que se realiza conjuntamente con la Universidad de

Costa Rica, los de cooperación técnica y apoyo a la cooperación horizontal entre países, por medio de la organización de grupos profesionales y el fortalecimiento de programas locales de formación y capacitación de recursos humanos en administración pública; y los de investigación, información y difusión, en virtud de los cuales ya se han realizado diversos proyectos de investigación y se ha organizado un centro de documentación especializado en el campo de la administración pública que funciona a escala regional y continental.

En esta perspectiva de horizonte integral, en la que se conjuga la formación de recursos humanos de alto nivel, la investigación científica de iniciativa y orientación endógena, y la cooperación técnica e informativa como extensión regional del progreso cognoscitivo, la "Revista Centroamericana de Administración Pública", representa un acto de consolidación del Proyecto institucional del ICAP, y constituye un salto cualitativo en el esfuerzo de instrumentación de la estrategia indicada. En consecuencia, su significado no sólo se inscribe dentro de los propósitos de divulgación, reflexión, discusión e intercambio de conocimientos y experiencias de orden institucional, sino que desborda los parámetros formales de ese orden para ubicarse en la dimensión creativa, analítica y polémica de la administración pública como disciplina científica social, estimulando el desarrollo cognoscitivo y su aplicación práctica en la región.

Para cumplir tal cometido, la publicación está compuesta por secciones cuya determinación y extensión varía en función de la política editorial que anualmente definirá el comité respectivo. En principio, sin embargo, las secciones consideradas contemplan las siguientes áreas de contenido: en el campo de la teoría administrativa se atenderán los conocimientos relacionados con los modelos, conceptos y metodología que permiten la comprensión de la naturaleza y formas de las organizaciones. Particularmente interesa cubrir el análisis de las estructuras formales de las organizaciones públicas, su proceso de desarrollo y capacidad de adecuación a los requerimientos de la realidad social, los tipos de relaciones internas y externas que comporta su funcionamiento, el uso de técnicas -y la discusión de sus supuestos y limitaciones- de manejo de personal, resolución de problemas que afectan el cumplimiento de los fines de las organizaciones, etc. En el campo de los aspectos socio-políticos de la administración pública, particularmente se atenderán dos grandes espacios analíticos: la realidad política y administrativa de la región; y el análisis del Estado, las políticas y la administración pública. El primer aspecto atenderá el estudio de las condiciones de orden político y social como determinantes de procesos, circunstancias o situaciones reales en las que se desenvuelve la actividad del Estado y, especialmente, de las organizaciones burocráticas que constituyen el sector público. El segundo aspecto se ocupará de examinar las relaciones entre el Estado y la sociedad,

tanto desde la perspectiva de la condensación del poder y de sus determinantes sociales, como desde la dimensión institucional por medio de la cual se ordena y dirige la sociedad. Se ocupará además, del análisis de las políticas públicas como formas de expresión del funcionamiento del Estado y de la legitimidad en sus relaciones con la sociedad, así como de la racionalidad que comporta la administración de programas y proyectos derivados de políticas virtuales o efectivas y de sus tendencias, limitaciones y características burocráticas.

El resto de secciones atenderán la exposición de ensayos, proyectos e informes de investigaciones acerca de la realidad económica y social de la región y de sus vínculos con las funciones del Estado, la planificación y la administración pública; los informes de actividades, proyectos y programas del ICAP y de otros aspectos de interés regional; y las reseñas de libros y artículos de administración pública y de los tópicos de las ciencias sociales relacionados con esta disciplina, de aparición reciente en el mercado internacional.

Al poner a la disposición del público lector la "Revista Centroamericana de Administración Pública", como resultado del esfuerzo conjunto del ICAP y de los sectores públicos del istmo centroamericano, las expectativas de su aprovechamiento, análisis, discusión y crítica, están orientadas especialmente hacia los funcionarios de las instituciones públicas de la región, los profesores, investigadores y estudiantes universitarios de la administración pública y de las ciencias sociales, y los institutos, asociaciones y centros de investigación, nacionales, regionales y continentales que cultivan estas disciplinas. Expectativas que veríamos alcanzadas, con la participación activa de los miembros y estudiosos de la administración pública para quienes ofrecemos desde este momento este medio de expresión del pensamiento analítico y vivencial centroamericano.

Carlos Cordero d'Aubuisson

LA BUROCRACIA ESTATAL EN CENTROAMERICA ALGUNAS NOTAS PARA SU ESTUDIO

Dennis Agustuz Ferrari

1. Introducción

La burocracia estatal es un tema controvertido que cada vez adquiere mayor atención en el contexto centroamericano, especialmente cuando se vuelve el blanco de las críticas al llegar el momento de juzgar los resultados de la acción administrativa del Estado.¹ Aparte de que usualmente ésta es calificada como ineficiente, lo que se cuestiona al respecto es sobre todo la expansión rápida y creciente, con la consiguiente ampliación de su base de poder, que la burocracia viene mostrando en los últimos tiempos. A la vez, sus intervenciones son exageradas o subestimadas y en torno a todo ello se plantean concepciones, prejuicios y tópicos estereotipados que sólo contribuyen a enturbiar la valoración objetiva de una realidad social, la cual se mantendrá bastante desconocida hasta que con criterio científico se penetre por debajo de su superficie para descubrir la estructura y los procesos contradictorios que subyacen a la misma.

El propósito de este trabajo es plantear algunos criterios y temas básicos para el estudio de la burocracia estatal en Centroamérica, una institución de importante transcendencia social y política que permanece al margen de la investigación científica. En efecto, pese al papel cada vez más preponderante que la burocracia estatal cumple en el orden social global y en el ejercicio del poder político, no se tiene una idea clara y realista de su verdadera actuación dentro del conjunto de la sociedad, especialmente en lo que concierne a su grado de influencia y de participación en la solución de las desigualdades profundas y crecientes que en lo económico y lo social aquejan a las sociedades centroamericanas. En cuanto al plano considerado usualmente como el administrativo y organizativo del aparato estatal, el conocimiento de la problemática y del comportamiento burocráticos es también por ahora muy fragmentario y superficial. El grueso de la información que se conoce al respecto es extraída de documentos oficiales que dicen muy poco acerca de la compleja problemática organizacional del aparato burocrático, por ser el producto de

trabajos realizados para llenar propósitos específicos de cambio administrativo inmediato. Como parte de esta limitación tampoco se conoce la composición social de la burocracia desde el punto de vista de la estructura de clases sociales y cómo ella se refleja en la estratificación ocupacional del aparato estatal, un aspecto cuyo análisis es importante en la tarea de examinar y explicar el papel que cumple la burocracia en los procesos políticos generales, en especial su estrato superior y la forma como ejerce su poder en el seno de la misma.

Por consiguiente, el interés primordial se centra en el papel que juega la burocracia como instrumento de poder y de dominación, más que en el de examinarla como un "instrumento neutral para la administración racional en gran escala".² Así, lo que interesa más para el propósito de este trabajo es plantear algunas cuestiones controversiales que son relevantes para comprender la verdadera naturaleza y el papel real de la burocracia en una formación social determinada. Se trata, pues, de adelantar algunas ideas generales en esa dirección para dar una modesta contribución al estudio de este importante fenómeno social, sin la pretensión de abordar de manera exhaustiva y rigurosa todos los aspectos que giran en torno a la problemática de la burocracia estatal. Se espera en todo caso que las ideas al ser expuestas al juicio crítico de otros, sirvan para suscitar el interés hacia el estudio científico de la burocracia en Centroamérica, la cual todavía no tiene un lugar importante en la agenda de las cuestiones sociales que ocupan la atención de los estudiosos de la realidad sociopolítica de los países centroamericanos.

2. Los Alcances del Trabajo

Varias razones explican los modestos alcances del trabajo. La burocracia estatal presenta diversos problemas teóricos y metodológicos para su estudio empírico, los cuales adquieren proporciones mayores cuando el planteamiento para su estudio está referido al contexto de varios países que guardan entre sí hondas características diferenciales en cuanto a sus aparatos administrativos y el sistema político-social en el que actúan. Por otra parte, no puede soslayarse el problema de los valores que entra en juego en el estudio científico de la burocracia, por tratarse de una cuestión implícita e inevitable en el momento de determinar los problemas y aspectos que serán examinados y en la elaboración de los instrumentos conceptuales a utilizar.³ Así, pues, no son pocas las dificultades para emprender esa tarea, circunstancia que impone los confines dentro de los cuales está fijado el limitado propósito de este trabajo.

No obstante, algunas consideraciones deben hacerse al respecto pues no es suficiente la sola mención de esas dificultades, aunque la brevedad del trabajo exige cierta simplificación en las argumentaciones. Basta tener presente, para comenzar, la necesidad de sortear al nivel del planteamiento

teórico las dificultades que surgen de la imprecisión que existe acerca del concepto mismo de burocracia. A ello se suma la compleja problemática (término usado aquí en el sentido de conjunto de cuestiones interrelacionadas existentes alrededor de un problema o idea central) que gira en torno a la burocracia estatal debido a las distintas dimensiones y perspectivas desde las cuales puede ser abordado su estudio, particularmente en lo que concierne a sus problemas fundamentales y al papel que cumple en una realidad espacio-temporal concreta. Todo ello encierra una abigarrada variedad de tópicos y cuestiones específicas que deben ser resueltas para la construcción de un marco teórico-conceptual coherente, propósito para el cual no puede prescindirse de los elementos del contexto sociopolítico e históricos que han incidido en la conformación de la burocracia. Este es un esfuerzo imprescindible. El estudio científico de la burocracia requiere el desarrollo de un esquema heurístico, que sirva de basamento para la elaboración de un instrumento de investigación que posibilite la aprehensión empírica de la burocracia estatal dentro de márgenes adecuados. Debe, pues, existir un marco teórico-conceptual que posea una coherencia lógica y un referente empírico concreto de manera que el instrumento investigativo sea manejable eficazmente en el análisis y la explicación objetiva de una realidad burocrática determinada. Para ese propósito es necesario, además, considerar la perspectiva histórica con el objeto de comprender y explicar la situación burocrática actual en función de hechos sucedidos y de cambios experimentados durante un período determinado de tiempo; es decir, para que revele o ponga de manifiesto claramente el grado de influencia de instituciones, procesos y experiencias del pasado sobre la situación presente y muestre la conexión que existe al respecto.

Por otra parte, la naturaleza compleja del fenómeno burocrático demanda que ese marco conceptual sea elaborado sobre una base interdisciplinaria, de manera que sea posible la confrontación y el intercambio de conceptos, de métodos y de puntos de vista, a fin de que se pueda lograr una comprensión de la realidad burocrática con el aporte convergente de distintas disciplinas y no sólo de la perspectiva limitada de una de ellas. Llenar esta exigencia es un paso fundamental para la construcción de un marco teórico coherente y operativo que sirva para formular con precisión el ámbito temático y metodológico del estudio de la burocracia. Esto implica necesariamente desechar una serie de "campos exclusivos" y de prejuicios de corte academicista que están fuertemente arraigados en el estudio científico de la burocracia, ya que de otra manera se cercena la posibilidad de hacer inteligible la realidad burocrática.

Como se colige, la variada problemática de la burocracia estatal, aunada al carácter interdisciplinario que encierra su estudio, exige un proceso de clarificación conceptual y temático, tanto para construir el marco teórico que

definirá el enfoque del estudio como para elaborar la consiguiente metodología, pues el método y las técnicas a ser utilizadas dependen de la perspectiva que se adopte.

Dado que el objetivo de fondo no consiste en entrar a describir lo que es visible, sino lograr un mayor conocimiento científico de la realidad oculta de la burocracia estatal a fin de hacer inteligible tanto su dinámica interna como su papel real en el entramado social, todo lo anterior advierte entonces que al procederse a la selección de cuestiones y variables de investigación deben considerarse requerimientos tales como: la necesidad de descubrir y explicar fenómenos o procesos burocráticos desconocidos o no conocidos suficientemente; la necesidad de encontrar explicaciones relevantes para situaciones o fenómenos determinados; y la conveniencia de formular nuevos conceptos o construir esquemas de análisis apropiados, susceptibles de facilitar respuestas o explicaciones lógicas, que se requieren para analizar y entender objetivamente la dialéctica de la burocracia.

Finalmente, un propósito importante del tipo de estudio que aquí se propugna debe ser el de contribuir en primera instancia a la formulación de una teoría-marco conceptual de la burocracia estatal,⁴ más acorde con las realidades sociopolíticas de Centroamérica. Esta necesidad, que se está haciendo urgente, plantea la consideración en forma interrelacionada de dos requisitos conducentes a ese fin: por una parte, adoptar una perspectiva más amplia en el estudio del fenómeno burocrático y, por otra parte, no limitar las investigaciones al contexto de una sola realidad burocrática nacional. Como ha sido observado, la única manera de comprender las características organizacionales que son específicas de una sociedad es compararlas con las de otras sociedades;⁵ esto porque el análisis comparativo permite que se puedan llegar a percibir los rasgos fundamentales y singulares de la burocracia de una formación social dada, para distinguirlos de los que son comunes o propios de la de otros casos que sean estudiados, lo que supone, lógicamente, que antes deben conocerse bien las características específicas de las burocracias a ser comparadas.

Se presenta así otra dimensión, cual es sentar las bases para entrar al estudio comparado de las distintas burocracias estatales de Centroamérica, pero en un plano de mayor rigor teórico y metodológico que el que pueda encontrarse en la corriente de pensamiento norteamericana conocida como "movimiento de la administración comparada" (*comparative administration*), promovida a comienzos de la década de 1950 por el *Comparative Administration Group* (CAG) de la *American Society of Public Administration*, ya en período de franca decadencia.⁶ No son pocas las dificultades de aquel orden que deben ser superadas para realizar esa tarea, aunque en este trabajo, debido

a los límites a que está sujeto, no se irá más allá de exponer algunas observaciones que permitan tomar nota de las exigencias de tal esfuerzo.

Aparte de algunos inconvenientes y peligros en su aplicación que en general puedan señalársele al método comparativo desde distintas perspectivas disciplinarias,⁷ en esta instancia la primera dificultad estriba en la carencia de un método propio en la disciplina de la administración pública. Aunque en el campo de la teoría de la organización existen varios métodos para el estudio comparativo de organizaciones, lo que incluye trabajos taxonómicos para la construcción de tipologías organizacionales, su utilidad tiene un valor relativo para el estudio comparado de la burocracia estatal, entre otras razones porque fueron concebidos para el análisis de organizaciones dentro de contextos más reducidos que el propiamente internacional,⁸ ya que en dicho campo el concepto "comparativo" tiene una referencia específica a comparaciones institucionales dentro de una "cultura nacional" particular, como es concretamente la norteamericana.⁹

Lo anterior advierte que en la definición de los criterios metodológicos para el estudio comparado de que aquí se habla no deben perderse de vista dos aspectos importantes: uno, que se trata de una comparación internacional, lo que obliga a tomar nota de las dificultades que ésta presenta;¹⁰ otro, que la comparación científicamente útil excluye la simple exposición o descripción de los aparatos burocráticos, o de un conjunto de unidades o elementos de los mismos, pues ello no supone adoptar posición metódica alguna. Por consiguiente, el punto importante aquí es el esfuerzo de elaborar una metodología para la construcción teórica, teniendo presente para ello que las comparaciones son útiles en tanto mantengan su carácter metódico y heurístico. Tras esta consideración primaria se encuentra la advertencia de no confundir la teoría y el método, precaución que debe tener en cuenta todo interesado en el estudio comparativo.¹¹

Como se comprende, el problema central es entonces cómo estudiar a la burocracia estatal (o a la administración pública) comparativamente; es decir, cómo estudiar simultáneamente diferencias y similitudes de las burocracias a ser comparadas. Si bien los problemas metodológicos que se enfrentan para la comparación de los aparatos burocráticos de distintos países son, *prima facie*, similares a los del estudio de organizaciones o unidades de un país que guardan aspectos disímiles entre sí, es necesario tener en cuenta la importante cuestión metodológica del problema de la comparabilidad internacional, cual es la de identificar las características de las burocracias estatales en función, según ya fue señalado, de ciertas categorías analíticas preestablecidas, a la luz de las cuales la identificación, clasificación y comparación de problemas o características de la burocracia en la región se vuelva posible. Queda entendido que el método comparativo a utilizar no debe tener sólo como propósito la

pesquisa o rastreo de similitudes y diferencias, ya que, como se ha señalado, escaso sentido tiene establecer la búsqueda de lo igual o lo desigual como la única aplicación adecuada del método comparativo, como ocurre frecuentemente.¹² Por lo tanto, el método también debe perseguir ubicar los factores que las ocasionan, para explicarlas y proponerse el desarrollo de un cuerpo de conocimientos susceptible de sentar las bases para la formulación de una teoría de la burocracia estatal en Centroamérica.

Lo antes explicado implica tener presente, como un requisito importante, la necesidad de establecer cuidadosamente la distinción entre clasificación y comparación.¹³ Esta es una precaución que no debe descuidarse por estar vinculada a ciertos requisitos lógicos en la construcción de conceptos comparativos. Es reconocido ampliamente entre los investigadores dedicados al análisis comparativo que éste requiere un sistema generalizado de conceptos, que habiliten para comparar y contrastar grandes conjuntos de fenómenos sociales concretamente diferentes, cuya identificación es en gran medida un asunto conceptual.¹⁴ Así, un segundo requisito es la necesidad de conceptos comparativos definidos de manera apropiada, los cuales para que puedan ser verdaderamente comparativos sólo pueden ser construidos después de que la clasificación haya sido concluida.¹⁵ Por consiguiente, para facilitar la comparación debe procederse a la construcción de conceptos que sean abstractos e inclusivos, para lo cual debe tomarse en cuenta que, por una parte, los objetos o fenómenos a ser comparados deben haber ya mostrado que son de la misma clase según la clasificación de los mismos que se haya preestablecido y, por otra, que solamente se pueden comparar objetos o fenómenos que no son totalmente idénticos ni completamente diferentes; o sea, que la comparabilidad se obtiene cuando dos o más de ellos aparecen como "suficientemente similares".¹⁶

De igual manera a como quedó planteado más arriba en relación con el estudio de la burocracia en el plano nacional, en el estudio comparativo debe contemplarse también una dimensión histórica-temporal, lo que viene a introducir otra serie de requisitos metodológicos peculiares de la investigación de procesos y materiales históricos. Estos requisitos deben explicitarse en su momento como parte de la problemática metodológica a ser solventada para el estudio comparado que se plantea, para que en cuanto a la variable histórica se refiere, también existan garantías de que las burocracias estudiadas sean realmente comparables y lograr, de esa manera, que en la aplicación del método comparativo se pueda llegar a conclusiones más confiables.¹⁷

En suma, la brevedad del trabajo no permite entrar en mayores argumentaciones del orden que se ha venido planteando, pero lo hasta aquí expuesto es suficiente para ilustrar las razones señaladas sobre los alcances del trabajo.

3. El Significado de Burocracia

Plantear el estudio de la burocracia estatal requiere que se precise previamente el uso conceptual del término y la perspectiva desde la cual es abordada, necesidad que surge de la diversidad de significados que se le atribuyen al concepto en la literatura científica dedicada al tema.¹⁸ La burocracia es un fenómeno que ha caído dentro del campo de atención de una variedad de disciplinas de las ciencias sociales, como la ciencia política, la sociología, la teoría de la organización, la administración y la teoría de la historia, entre otras. Es, además, un tema amplio y complejo debido a la diversidad de asuntos y de controversias que encierra. La temática incluye, asimismo, una amplia gama de problemas y de aspectos particulares, los cuales suelen ser abordados desde distintas perspectivas ideológicas y, consiguientemente, con diferentes enfoques teóricos y metodológicos. El resultado se manifiesta en la existencia de una abundante y creciente literatura general sobre el tema, como también de bibliografías especializadas sobre los diversos aspectos específicos que entraña el estudio de la burocracia, por lo que el estado actual en que se encuentra este campo se asemeja muy poco a un cuerpo integrado de conocimientos y, debido a ello, más bien puede hablarse de teorías de la burocracia. Así, el concepto de burocracia se mantiene todavía impreciso, pese a que en la ya copiosa literatura destinada al tema no son pocos los trabajos que se centran en el examen de las dificultades para determinar con precisión lo que es la burocracia.¹⁹

En el contexto de este trabajo el término burocracia se refiere en primer lugar al conjunto de los llamados servidores públicos, en especial al cuerpo localizado en el aparato administrativo del Estado.²⁰ El concepto comprende, por lo tanto, toda la estratificación de los niveles jerárquicos, incluyendo los rangos superiores considerados como "cargos políticos". En este primer sentido la burocracia es considerada aquí, además, como una categoría social específica, como un grupo con características diferenciales propias que cumple fines determinados en una formación social.

Mas como la burocracia está diseminada en el conjunto de órganos estatales que cumplen la función de dominación y la actividad administrativa, se presenta un aspecto que amerita ser observado en vista de que es necesario abordar desde una perspectiva global e integrada los distintos elementos que constituyen la problemática de la burocracia estatal. La burocracia como grupo social e instrumento de poder, está organizada y funciona de acuerdo con unas características determinadas, por lo que en su estudio también deben tomarse en consideración aspectos organizacionales e institucionales que sean relevantes para entender y explicar su dinámica interna y la complejidad de sus interrelaciones con la sociedad civil. Por consiguiente, el concepto de burocracia reviste aquí un segundo sentido que designa un sistema específico de organización y funcionamiento interno del aparato del Estado.²¹

Debido a que los límites del trabajo impiden abordar de manera sistemática la diversidad de cuestiones que encierra la problemática organizativa de la burocracia estatal, tanto en el plano intra como en el interorganizacional, con propósitos ilustrativos se mencionan algunos de los aspectos del tipo que se alude arriba: los ámbitos de competencia y atribuciones de las organizaciones públicas; cambios en la estructura organizativa del aparato estatal; tipos de organismos según las funciones principales que cumple el aparato del Estado; su organización interna y su jerarquía en el esquema organizativo del aparato; mecanismos de coordinación horizontal y con distintos grupos de poder económico y político, así como su respectiva composición; procesos y mecanismos para la toma de decisiones y formulación de políticas; niveles y áreas de centralización de decisiones y de formulación de políticas fundamentales, así como de descentralización, desconcentración y regionalización de procesos reguladores y de servicios, con los criterios informadores y modalidades organizacionales de cada caso; redes de información y comunicación y los mecanismos por los cuales es elaborada y transmitida; procesos y mecanismos para la captación y filtración de demandas; legislación y regulaciones para regir la actuación de la burocracia y los privilegios y concesiones de que disfruta; controles administrativos dentro de los distintos niveles burocráticos; categorías de burócratas (v.g., políticos, profesionales y técnicos, administrativos, etc.); las políticas y los procesos para su reclutamiento y selección, así como las normas y los requisitos para su carrera, promociones y remoción.

Por tener que realizarse con estrecho apego a la realidad centroamericana, el estudio de la burocracia estatal en los dos sentidos que reviste en el contexto de este trabajo requiere, para la elaboración teórica perseguida con el mismo, que se adopte una posición crítica en relación con las bases y los postulados fundamentales en que se sustentan algunas disciplinas a las que pueda recurrirse auxiliariamente con aquel propósito. Esta llamada de atención está dirigida principalmente hacia los campos de la administración pública y de la teoría de la organización, en razón de sesgo ideológico de los modelos y "paradigmas" que dominan las teorías existentes en estos campos. Esta necesidad obliga a que en ciertas partes del trabajo se formulen observaciones críticas a ese respecto, pero reconociendo que es una tarea implícita en la construcción de un marco teórico-conceptual para el estudio científico de la burocracia, por lo que requiere un esfuerzo más riguroso y sistemático.

4. La Relevancia del Tema

Uno de los rasgos más sobresalientes en los procesos desarrollistas de los países latinoamericanos lo constituye la rápida expansión institucional del aparato del Estado y la ampliación de su ámbito de acción en la sociedad civil.

Sin embargo, la burocracia estatal no ha recibido el suficiente tratamiento científico, como lo muestra la relativa escasez de estudios científicos sociales sobre el conjunto de la burocracia que la aborden desde una perspectiva teórica ajustada a la realidad sociopolítica en que actúa y a la luz del proceso histórico en que se ha conformado.²²

Puede, pues, aseverarse que una de las áreas de las ciencias sociales desarrolladas más exiguamente es el campo general de la administración pública y en particular lo que se refiere a su elemento humano, tanto como campo de estudio teórico como de investigación empírica,²³ debido a que no es un tema privilegiado por la atención de los científicos sociales latinoamericanos, a diferencia de lo que ahora acontece con el Estado, en cuyo estudio la burocracia constituye un tema esencial. Mas cabe advertir que, por el contrario, las burocracias estatales de Latinoamérica han sido y continúan siendo un campo en el cual han incursionado ampliamente numerosos autores e investigadores extranjeros, principalmente norteamericanos, lo que ha tenido como secuela una influencia notoria en los estudios administrativos latinoamericanos de las ideas de varias de las escuelas y corrientes de pensamiento norteamericanas sobre teoría de la administración y de la organización, en especial la administración científica y la administración para el desarrollo,²⁴ lo cual es otra muestra de la dependencia cultural que se sufre también en este campo. Este estado de dependencia se torna más serio si se toma en consideración que el paradigma predominante de la teoría de la organización es objeto de serios cuestionamientos en el país donde ha sido objeto de mayores desarrollos, al grado que teóricos de distintas perspectivas han iniciado un replanteamiento profundo de la actual teoría y metodología organizacionales. Basta mencionar por ahora que de acuerdo con esas críticas, según son señaladas en una apretada síntesis, la investigación organizacional ha fallado en tres aspectos fundamentales: 1) ha hecho caso omiso de los contextos históricos en los cuales surgen las organizaciones; 2) ha desconocido el medio dentro del cual éstas operan, y 3) ha evadido los procesos dialécticos y políticos mediante los cuales emergen las estructuras organizacionales.²⁵

Dado los enfoques con que estos estudios han abordado a la burocracia estatal, como también la escasa o ninguna intención que se ha prestado al proceso histórico a lo largo del cual han surgido las organizaciones públicas y a algunos de los aspectos más cruciales para comprender su dinámica interna y sus vinculaciones con la sociedad civil, se está ante un campo que se mantiene virtualmente desconocido en cuanto a su problemática interior y sus distintas manifestaciones en el orden social.

Tal situación es aún más palpable en el caso de los países centroamericanos, en donde se requiere investigar y explicar el fenómeno en forma amplia, con el fin de dar respuestas más adecuadas a las interrogantes que

se plantean acerca del papel político y del comportamiento de la burocracia en el conjunto social. Los trabajos de investigación y estudios teóricos relacionados con el tema son escasos y de una variada clase. La mayoría de ellos han sido producto del interés académico de investigadores norteamericanos,²⁶ y muy contados los realizados por centroamericanos.²⁷ La mayor parte de ellos son estudios de casos y están referidos en su casi totalidad a sólo dos de los países de la región, Costa Rica y Guatemala. Por otra parte, muchos de tales trabajos fueron preparados sobre la base de perspectivas teóricas y de supuestos que guardan poca o ninguna conformidad con la cultura (en el sentido etnológico del término) y la realidad político-social en que está inserta la burocracia estatal en Centroamérica.²⁸ En suma, un buen número de ellos resultan ser sólo intentos superficiales y fragmentarios, poco explicativos por no sustentarse en una base teórica y contextual adecuada y, por consiguiente, su contribución al conocimiento sobre la burocracia estatal es bastante limitada.²⁹

Las someras observaciones anteriores bastan para advertir la necesidad de investigaciones empíricas y de estudios teóricos serios sobre la burocracia estatal, un campo con un hondo significado para la interpretación de la realidad sociopolítica centroamericana que, además, se mantiene virtualmente inexplorado por investigadores centroamericanos, como recién ha quedado demostrado. Esa necesidad resalta por la importancia del tema mismo, tal como se argumenta más adelante, así como por lo que se refiere concretamente a los intentos de lo que se ha dado con llamar la reforma administrativa. A este último tópico se dedicarán los comentarios siguientes, pero únicamente en lo que guarda relación con el tema medular de este trabajo.

5. El Estudio de la Burocracia y la Reforma Administrativa

La reforma administrativa es un tema relevante en el contexto de este trabajo, por tratarse de una cuestión relacionada directamente con la capacidad del Estado para actuar en el marco de sus relaciones con la sociedad civil, en lo que dice concretamente a las actividades técnico-administrativas que realiza para la producción de bienes, servicios y regulaciones destinados a la sociedad y sus distintos grupos. Esto es, se trata de una cuestión que desborda el ámbito de lo técnico debido a sus consecuencias sociales, por encontrarse asociada estrechamente con una buena parte de los cometidos que constituyen el papel político del aparato estatal, en cuanto a la asignación y distribución de recursos sociales por la vía de los programas gubernamentales. Para abordar el tema conviene dejar señalado que por reforma administrativa se entiende generalmente un esfuerzo deliberado y sistemático, orientado a lograr cambios importantes en el esquema de organización formal y en los modos de funcionamiento de las organizaciones públicas, con el propósito de introducir

mayor racionalidad instrumental en el comportamiento global del aparato estatal para cumplir sus tareas.³⁰

Debe advertirse de entrada que al plantear este tema no se tiene interés de incursionar en el examen de las bases conceptuales o teóricas, caso de que existan y no constituyan meras declaraciones de principios, ni de las "estrategias" de la reforma administrativa en Centroamérica y, menos aún, de los resultados alcanzados con tales tentativas.³¹ El propósito es más bien señalar algunas de las razones por las cuales los movimientos de reforma administrativa, o de desarrollo administrativo como se les llama ahora en algunos países, no han contribuido mayormente a ampliar las bases epistemológicas del fenómeno burocrático, partiendo para ello del objetivo declarado como el fundamental de la reforma administrativa. Este objetivo, según es enunciado oficialmente con términos más o menos similares, consiste en "adecuar la administración pública a los requerimientos de los planes nacionales de desarrollo". Así, la tendencia es la de dar prevalencia al papel de la burocracia estatal como mera ejecutora de esos planes, con lo que los esfuerzos de reforma se ven reducidos a la "solución de problemas"; esto es, teleológicamente la reforma está orientada fundamentalmente a la búsqueda de remedios para lo que es considerado como obstáculo o deficiencia administrativa para la ejecución de los planes. Algunos ejemplos así lo corroboran, los cuales se citan textualmente dado que las fuentes de donde están tomados no tienen una circulación amplia:

"La Administración Pública Costarricense adolece de una cantidad de insuficiencias y deficiencias institucionales que, en conjunto, obstaculizan la labor que se debe realizar para el desarrollo integral . . . (Por consiguiente) en el período del Plan (Nacional de Desarrollo), se pretende poner en práctica el Plan Nacional de Reforma Administrativa, con el fin de dar a la Administración Pública Costarricense una moderna organización en sistemas, sectores y regiones. Se espera así aumentar sustancialmente la capacidad de coordinación y de acción eficiente, oportuna y eficaz del aparato administrativo del Estado."³²

"El proceso de reforma administrativa que se pretende llevar a cabo en el sector público, tiene un enfoque integral, pero está orientado a la solución gradual de los problemas administrativos que representan los mayores obstáculos para la ejecución de los programas gubernamentales de desarrollo. Con esta directriz metodológica se ha realizado el diagnóstico que fundamenta el presente Plan de Desarrollo Administrativo. . . (Uno de los problemas de organización y funcionamiento del sector público es la) ausencia de mecanismos que permitan adecuar las funciones, estructuras organizacionales y procedimientos de las Secretarías de Estado, a los requerimientos de los cambios socioeconómicos, a fin de lograr una mejor ejecución de los planes de desarrollo. . ."³³

“(Se han) realizado las acciones tendientes a conocer la realidad administrativa, mediante un programa de investigaciones que permiten, en esta oportunidad, presentar una visión del sector público en el que históricamente se han venido agudizando una variedad de problemas que comprende la conducción superior, organización y funcionamiento, y los referidos a los recursos humanos, financieros y materiales, que afectan a la Administración Pública en su conjunto y, específicamente, a los programas de trabajo que el Gobierno se propone impulsar. . . (Por lo tanto, se) concibe el Desarrollo Administrativo como un proceso permanente de cambios orientados a erradicar las causas generadoras de los problemas que obstaculizan e impiden el éxito en los programas de trabajo del Gobierno. . .”³⁴

De esta manera las dimensiones, la profundidad y los alcances de la reforma administrativa están determinados directamente por los objetivos de desarrollo que fija el aparato del Estado en los planes y, consiguientemente, la suerte misma de la reforma queda irremediabilmente vinculada a la que corran esos planes. No obstante su intencionalidad “instrumentalista”, esa supeditación de la reforma a los propósitos de la planificación no sólo coarta la incursión de los estudios o “diagnósticos” oficiales en cuestiones “sensitivas”, sino que además brinda un marco relativamente impreciso para la reforma misma. Es decir, en vista del estado actual de la planificación del desarrollo en Centroamérica, ésta no proporciona un nivel operativo concreto para que se determinen con precisión los objetivos y metas de la reforma y se pronostiquen sus resultados a mediano y largo plazo.³⁵ Como consecuencia de estar esas metas u objetivos pobremente definidos se crean otros problemas, como son la dificultad de identificar o seleccionar criterios que sean válidos para poder determinar si los cambios planteados se han materializado en la práctica y, aún más importante, si tales cambios han logrado verdaderamente los efectos propuestos. Esto sienta el inicio del círculo vicioso en que se ve encerrada la reforma y el cual, a su vez, origina la seria deficiencia que acaba de señalarse. Esto requiere explicitarse brevemente para ilustrar el punto en cuestión.

La reforma es un medio, aunque a veces los encargados de promoverla la encaran como si se tratara de un fin en sí misma, por el cual se trata de poner a tono la maquinaria administrativa gubernamental para que cumpla los cometidos que se asigna en los planes de desarrollo. Planes que no logra ejecutar a cabalidad como sucede corrientemente, sea porque las metas de éstos son en exceso ambiciosas, o bien porque son formulados sin medir debidamente la capacidad administrativa actual y potencial del Estado que se requiere para su ejecución,³⁶ no obstante que la reforma supone, teóricamente al menos, la existencia de un “modelo de administración” que se desea alcanzar en concordancia con los objetivos a largo plazo de la planificación.³⁷

De esta suerte, ante el "incumplimiento de los planes", sus formuladores no suelen atribuir este hecho a esas razones, sino que lo limitado de los logros lo achacan corrientemente a problemas o deficiencias administrativas actuales del aparato burocrático, consideraciones en las que a menudo los síntomas son tomados de manera equivocada como causas de los mismos lo que resulta en esfuerzos remediadores dirigidos erradamente y en un uso ineficaz de recursos. Esto a pesar de que supuestamente el programa de reforma administrativa, que incluso se le hace figurar como uno de los componentes del plan para garantizar su "viabilidad administrativa", tiene no sólo "diagnosticados" esos problemas sino que también contempla las medidas que hipotéticamente son las adecuadas para superarlos, entre las cuales no figuran en primer plano, paradójicamente, las que deben estar destinadas a resolver los diversos problemas que aquejan al aparato institucional responsable de la planificación.³⁸ Así, la reforma anda en pos de soluciones administrativas para las deficiencias u obstáculos que enfrenta el proceso de planificación y ésta, plasmada en el documento del plan, anda a su vez a la búsqueda de una reforma administrativa, cuyos objetivos, estrategia y medidas concretas aparecen planteadas en el mismo plan como uno de sus programas, pero sin que éste guarde consonancia con las metas substantivas de aquél, al no quedar establecido el grado de equilibrio necesario entre esas metas y la capacidad organizativa y administrativa del aparato estatal para alcanzarlas. Tal es el círculo vicioso que se menciona arriba.³⁹

Tal situación explica en parte aunque no justifica, el carácter que hasta ahora tienen los diagnósticos y otros trabajos similares que se realizan para sustentar los planteamientos de reforma. El examen de esos trabajos muestra que los planteos de reforma no se apoyan en un conocimiento profundo de la compleja problemática del aparato burocrático y de cada una de sus organizaciones, menos aún de la de los distintos mecanismos de vinculación de éstas con la sociedad civil. En realidad, el acopio de información empírica relativa a la situación que se pretende resolver no constituye una de las actividades prioritarias dentro de la reforma, por lo que no existe la preocupación de producir un caudal de conocimiento científico que permita actuar sobre la problemática administrativa con un cierto manejo teórico. Dado que en la práctica la reforma es orientada hacia la solución de problemas con un carácter "inmediatista", ninguna o muy escasa atención se presta entonces al examen de ciertos factores organizacionales fundamentales que están presentes en el aparato administrativo, como tampoco al análisis de variables políticas y sociales que tienen la más alta incidencia en el comportamiento global del Estado. Dada la pobreza científica de esos estudios en el sentido apuntado, su aporte se ve reducido a la postre a proporcionar una especie de radiografía del aparato administrativo desde la perspectiva de un marco altamente formalizado que, *ab initio*, o impide o bien sesga el análisis de cuestiones esenciales, pues todo ello conduce a considerar la burocracia estatal como una maquinaria fundamentalmente técnica que se orienta en todo momento hacia la obtención

del máximo de productividad y eficiencia, haciendo abstracción total de las implicaciones de su inserción dentro del aparato del Estado.

Lo que es más, la burocracia, en el primer sentido que reviste su significado en este trabajo, ha sido el gran tema omitido en los estudios o diagnósticos preparados para esos efectos, por lo demás carente de una visión adecuada de la problemática administrativa del aparato estatal.⁴⁰ El panorama de la situación administrativa del Estado sigue entonces incompleto y, por consiguiente, inconsistente con los fines proclamados de la reforma, a pesar de que es en la burocracia misma donde deben buscarse muchas de las causas por las cuales no se han planteado cambios administrativos más acordes con las necesidades de transformación política y socioeconómica.⁴¹ Esta circunstancia puede atribuirse, por lo menos en parte, a que la burocracia misma se muestra reacia a autodiagnosticarse en sus aspectos más sensibles, lo que guarda consonancia con la versión de que ella es por naturaleza cerrada en cuanto a la posibilidad de su estudio empírico. En suma, la investigación científica está del todo ausente en los estudios que se realizan con miras a la reforma administrativa, por lo que los esfuerzos en este campo no contribuyen mayormente a que se alcance un conocimiento penetrante de la realidad burocrática centroamericana. Esto da a comprender por qué ese tipo de estudios no contienen los elementos que identifiquen las circunstancias fundamentales que son o pueden ser la causa de éstos, por esto mismo, supuestos problemas.⁴²

Por supuesto, debe quedar claro que a lo que aquí se alude es a investigaciones serias y más comprensibles de las distintas facetas de fenómeno burocrático, más que a los usuales estudios administrativos del aparato del Estado que no van más allá del mero nivel descriptivo analítico.⁴³ En éstos lo que se resalta son los aspectos más obvios relativos a la estructura y a los procesos formales del aparato administrativo estatal, base sobre la cual los planteos de reforma administrativa buscan homogeneizar su compleja estructura y funcionamiento, bajo la premisa de que los objetivos de reforma son adoptados automáticamente por todas las organizaciones públicas, ignorando las contradicciones y los conflictos de poder que surgen entre grupos u organizaciones en el seno de la burocracia.

Así, es evidente que en tanto cuestiones fundamentales concernientes a aspectos cruciales de la burocracia no sean dilucidadas resulta difícil, si no imposible, encontrar las raíces últimas y explicar la complejidad de algunas situaciones dentro del aparato público que son señaladas de manera simplista como "obstáculos administrativos para el desarrollo", por ser tratadas usualmente desde una perspectiva estrictamente administrativa y con criterios predominantemente técnicos.⁴⁴ Se olvida a menudo que una verdadera reforma administrativa, cuando es sancionada políticamente con miras a su ejecución deliberada, se vuelve también un proceso político y no sólo un mero

proceso "gerencial", razón por la cual cualquier apreciación de la reforma debe por tanto contemplar sus elementos e implicaciones políticas. A este respecto merece señalarse que en los países centroamericanos existe una visión de la burocracia estatal bastante generalizada que le atribuye un papel exclusivamente administrativo, según la cual la "interferencia política" de la burocracia se daría, cuando más, en el sentido de presentar esos obstáculos administrativos, o bien en el de una creciente atomización del aparato institucional de la burocracia que aumenta y torna más complejos los problemas de coordinación, lo que conduce a mayores dificultades para su control político. Tal perspectiva resulta a todas luces no sólo simplista, sino que inadecuada para conocer el verdadero papel de la burocracia, pues significa verla desvinculada de la problemática global del Estado y de sus relaciones con el problema general de la dominación. Basta aquí señalar, para el caso, que la transformación ("modernización") del aparato estatal y el correspondiente crecimiento de su burocracia, es un proceso que debe ser examinado y explicado desde la perspectiva del modelo de desarrollo adoptado políticamente y el papel que el Estado asume en el mismo según sus relaciones concretas con la sociedad civil. En el caso de los países centroamericanos, el modelo de crecimiento económico iniciado en la década de los cincuenta, ligado estrechamente a los objetivos de un proceso de integración económica que ha buscado extender el campo de actuación de las fracciones hegemónicas de capital en el orden interno y regional, ha conducido a que se introduzcan transformaciones substanciales en el esquema organizativo y en el modo de funcionamiento del aparato estatal, especialmente por la vía de los planes de desarrollo. Esa labor, realizada sobre la base del objetivo oficial de "adecuar" el aparato administrativo a los requerimientos del desarrollo, se ha venido plasmando en la creación creciente y acelerada de nuevas organizaciones burocráticas -con los consiguientes reajustes en la estructura institucional del aparato-, más notoriamente en las áreas en donde el Estado ha expandido su papel de inversor y empresario, estrategia por la cual adquiere un control cada vez mayor de los sectores claves de la infraestructura y de los recursos básicos. Esto no puede verse simplemente como una consecuencia de la ampliación y diversificación de las tareas del Estado en el desarrollo, que origina exclusivamente determinados problemas organizacionales y administrativos del tipo sobre los cuales usualmente se centran las actividades de reforma administrativa (duplicación y "traslapes" de tareas,⁴⁵ falta de coordinación y control adecuados, "exceso de burocracia", descentralización excesiva, "desplazamiento de metas", deficiencias en los servicios de información para la toma de decisiones, etc.). Tales organizaciones son instrumentos importantes de dominación que, además, al servir de canales para la movilización de un creciente número de recursos (internos y externos) hacia "sectores productivos", también actúan como instrumentos de reproducción social que favorecen la expansión de un desarrollo capitalista dependiente.⁴⁶ Por consiguiente, la atención debe centrarse en primer

lugar en el vínculo sutil y poco visible que existe entre la clase dominante y la expansión burocrática. Así, el punto de partida para el análisis de este fenómeno, visto desde el plano que aquí se sostiene, es que el crecimiento de la burocracia es un derivado de la búsqueda de medios que aseguren una dominación más eficaz por la vía de un aparato burocrático más "moderno".

Un factor decisivo al respecto es el papel del Estado en la sociedad, que en el caso centroamericano también ha cambiado en el transcurso del tiempo, pasando de proveedor de servicios tradicionales y de mediador o regulador de conflictos al de agente activo en la actividad económica y en la dinámica social, como parte de lo cual provee servicios económicos, sociales y hasta políticos, dentro de un modelo de desarrollo que coadyuva para la expansión del modo capitalista de producción. No sorprende entonces que la consiguiente expansión del aparato burocrático tenga lugar principalmente en el área de los organismos descentralizados y empresas públicas, que es donde se manifiesta en mayor grado el esfuerzo por modernizarlo y hacerlo más productivo, circunstancia que acentúa los intereses de las clases y fracciones dominantes por controlar el aparato del Estado y la formulación de la política pública.

Por otra parte, pero siempre dentro de esa misma perspectiva, esos "reacomodamientos" institucionales, que son manifestaciones de los giros en el papel del Estado, han traído aparejadas ciertas modificaciones en la forma de participación política de grupos con poder económico en la toma de decisiones y en la formulación de políticas estatales. Una circunstancia que por sí sola advierte que también se requiere indagar las formas y los canales por los cuales las clases y las fracciones de clase intervienen en esos procesos, así como el tipo de áreas o sectores de actividad estatal en donde ello es más manifiesto. Es claro que el examen de aspectos como los antes señalados es esencial para interpretar procesos y conflictos intraburocráticos y determinar el grado de autonomía relativa de la burocracia estatal, la que está determinada por las formas del Estado y otros factores que inciden en la autonomía relativa del Estado.⁴⁷

El tener un conocimiento y una comprensión más adecuados de los distintos factores que determinan la problemática real de la burocracia estatal en los países centroamericanos requiere, por lo tanto, estudios y análisis que aborden el caso desde una perspectiva teórica definida y con un mayor grado de rigor científico. Esto con el fin de lograr una aproximación al problema burocrático por una senda que permita conocerlo mejor en sus diferentes vertientes y ramificaciones y evitar así, en el examen de la problemática administrativa del Estado, interpretaciones erróneas que se originan en el desconocimiento que se tiene de datos sociológicos y políticos esenciales sobre la burocracia estatal. Esto es más evidente si se toma en consideración no solamente la necesidad de adentrarse en el conocimiento de lo que verdadera-

mente es el aparato administrativo "por adentro" -especialmente en cuanto a sus aspectos políticos y sociológicos- sino también la de captar el origen, la naturaleza y las implicaciones de sus vinculaciones e influencias recíprocas con las distintas instituciones y grupos que constituyen su contexto político-social. Vale decir, tanto con las demás instituciones del Estado del cual forma parte, como con la sociedad considerada en su conjunto (v.g., clases sociales, organizaciones de clase, grupos de interés extranjeros, partidos y movimientos políticos), a fin de ir captando la manera manifiesta cómo la burocracia estatal actúa para cumplir sus distintos cometidos dentro del marco de los procesos y conflictos en que está inserta.

Aunque está patente en lo anterior conviene recalcar, en relación con las tentativas encaminadas a materializar las reformas administrativas de fondo que exigen las necesidades de cambio político y socioeconómico, que estudios con esa orientación y hondura son los que se requieren en primer lugar para formular planteamientos apoyados en postulados menos tecnocráticos y en una perspectiva más seria y apegada a la realidad de la sociedad, particularmente de las profundas y crecientes desigualdades existentes en ella.

6. Burocracia y Sociedad

Las explicaciones científicas de la burocracia deben tratar de examinar la relación del aparato administrativo con el contexto social específico en el cual se ha originado y de definir esa relación en función de un marco conceptual amplio. Por consiguiente, la comprensión y explicación del fenómeno de la burocracia estatal no puede alcanzarse cabalmente sin entrar al examen de la formación social en el que está inserta y de sus transformaciones en el proceso histórico; o sea que no puede ser tratada como una entidad independiente de análisis, pues debe examinársele en sus conexiones directas e indirectas con las clases y fracciones sociales, como se señala más arriba. En realidad, el estudio de la burocracia está ligado indisolublemente al de la sociedad como un todo, por cuanto la interpretación de ésta requiere que se examinen sus distintos elementos componentes y sus distintas manifestaciones en el orden político y social, uno de los cuales es precisamente la burocracia estatal.⁴⁸ Se necesita entonces especificar el nivel que, considerado desde ese plano, corresponde al estudio de la burocracia y tomar como datos relevantes factores o variables de otros niveles. Un punto de partida apropiado, especialmente en la que concierne al análisis de las funciones que cumple la burocracia, es la estructura existente de relaciones económicas y sociales dentro de la sociedad. Para estos efectos guarda importancia crucial la relación específica que vincula al aparato estatal con la sociedad y sus distintas clases. El estudio de esa relación envuelve una serie de cuestiones o problemas específicos, cuyos respectivos análisis pueden ser considerados

como vías conducentes a desentrañar su naturaleza e implicaciones en distintos órdenes. Buena parte de esas cuestiones giran en torno a la expansión y el fortalecimiento de la burocracia y a su posición de poder en la formación social, lo que está asociado estrechamente con los distintos papeles que ella cumple.

Por otra parte, en la medida que el Estado tiene como misión perpetuar un determinado sistema de dominación, el análisis de la forma cómo la cumple encuentra criterios más esclarecedores si a la vez se comprende la naturaleza y la situación peculiar de la burocracia en ese contexto, lo que no es posible si no es por medio de su imbricación en el Estado del cual es parte. Se parte aquí de un marco conceptual que tiene como base la existencia de la burocracia como un grupo social inmerso en un contexto político-social determinado, en el cual cumple también una misión política no siempre discernible fácilmente, pues es por medio de su acción global y no sólo de ciertas actividades de tipo administrativo como se hacen visibles objetivamente las distintas funciones que realizan para cumplirla. En Centroamérica no se conoce con la suficiente claridad el papel verdadero de la burocracia como parte integrante de la superestructura, por lo que no cabe ni conviene contemplarla desde una perspectiva de exterioridad con respecto de la misma. Esto supone apartarse, hay que reiterarlo, de la creencia bastante generalizada que le atribuye un papel meramente administrativo; esto es, como un instrumento neutro de apoyo a la política gubernamental y,⁴⁹ por lo tanto, simple ejecutora de una voluntad política superior que actúa en pos del "interés general".

El estudio de la burocracia desde esa perspectiva vendría, *a fortiori*, a constituir una contribución importante para el estudio del Estado mismo en Centroamérica, por cuanto el análisis del aparato administrativo y de su burocracia es uno de los temas principales a examinar dentro de una de las "avenidas" para ese objeto.⁵⁰ En efecto, una teoría de la burocracia sustentada en la realidad social es un ingrediente importante para desarrollar, desde perspectivas interpretativas y planteamientos diferentes, una teoría sobre el Estado actual en Centroamérica, por lo que investigar y explicar cambios en la estructura, las responsabilidades, la operación y la composición burocráticas de las organizaciones públicas, dentro de una perspectiva histórica y en función de conflictos sociales y políticos subyacentes a la sociedad, implica comenzar a explicarse buena parte del desarrollo del Estado actual.⁵¹

La razón de formularse un planteamiento como el que se ha venido bosquejando obedece a la necesidad de encontrar respuestas objetivas a preguntas tales como: ¿Cuál es el carácter del Estado actual en Centroamérica? ¿Cómo se relacionan Estado y sociedad? ¿Cuál es, o cuáles son, los papeles de la burocracia estatal? ¿Cuál es el carácter de las diversas conexiones específicas de la burocracia (y de los distintos grupos particulares que puedan

identificarse en ella) con otros "sectores" de la sociedad civil? Aunque en Centroamérica se han preparado trabajos monográficos orientados hacia el tratamiento de la problemática implícita en las dos primeras interrogantes anteriores, en ellos no aparecen planteadas, o si lo están es de manera muy minimizada, las diversas cuestiones que giran específicamente en torno al aparato burocrático y a los burócratas, sin cuyo examen no se puede lograr una teorización más comprensible del Estado en cuanto a su papel y sus relaciones concretas con la sociedad. La importancia de ello queda resaltada si se toma en cuenta que dichas relaciones pasan por la mediación de las distintas organizaciones que componen el aparato burocrático del Estado, por lo que éstas deben ser "localizadas" en el contexto de esas relaciones, como un paso encaminado a definir cómo el Estado afecta relaciones de clase por la vía de su control sobre la asignación y distribución de recursos sociales y económicos.

Lo que aquí interesa subrayar es que en el estudio de la burocracia resulta esencial el examen de las funciones generales que cumple el Estado para crear y mantener las condiciones de producción-acumulación,⁵² a fin de que la identificación y diferenciación que se descubran en la actividad estatal permitan determinar más objetivamente los papeles que cumple la burocracia estatal. Esto se comprende más si se toma nota de que al identificar y analizar la función central que cumple cada organización burocrática en la relación Estado y sociedad civil, conceptualizando de esa manera el "contexto organizacional" al nivel de la estructura social y política, se pueden determinar con precisión sus distintas "clientelas" y los distintos intereses en juego, lo que presenta una de las cuestiones más controversiales en el estudio de la burocracia. Esta no puede ser considerada como un grupo totalmente homogéneo ni cumpliendo de manera exclusiva un solo papel, sino dividida en "facciones" que proponen fines, o políticas para lograrlos, en función de las clases, fracciones de clase o grupos de presión a los que están vinculadas, en lo que no debe perderse de vista los intereses propios que como grupo social mantenga la burocracia.⁵³ De esto se comprende que el campo de las políticas públicas deviene una cuestión fundamental para los propósitos aquí enunciados, por cuanto el examen de los objetivos, el alcance y los límites de las mismas proporcionan un ámbito específico para analizar el relacionamiento entre las distintas clases y fracciones por medio de la mediación de las organizaciones burocráticas del Estado y, por consiguiente, esclarecer los papeles que cumple la burocracia.

Dentro del conjunto de aspectos y cuestiones específicas relacionadas con la problemática señalada al comienzo, sólo hay oportunidad de plantear en este trabajo algunos criterios relativos a la relación entre clases sociales y burocracia en lo que se refiere a la pertenencia de clase de sus miembros, e igualmente, a la forma cómo el reclutamiento de la burocracia es un proceso

que coadyuva a que exista una correlación entre la jerarquía establecida en la estratificación del aparato burocrático y la estructura social, a lo que están destinadas las dos secciones siguientes. Es necesario manifestar, antes de proseguir, que se reconoce aquí que para identificar y comprender las relaciones, y sus particularidades, de la burocracia con las categorías sociales de la sociedad en general, y en particular sus clases sociales, así como los papeles que cumple en esos relacionamientos, es necesario ir más allá del reconocimiento estructural de la determinación de clase de la burocracia. Sin embargo, ante la ausencia que existe en Centroamérica de estudios que proporcionen tal tipo de información, es conveniente plantearse en el estudio de la burocracia el análisis de aspectos como los antes mencionados.

7. Burocracia y Clases Sociales

Plantear el examen de este tema como parte de un marco conceptual para el estudio de la burocracia estatal no supone entrar en este trabajo a una discusión del concepto de clases sociales, tema éste abordado muchas veces con un alto contenido emocional y prejuicio ideológico.⁵⁴ Aunque no se pasan por alto las dificultades para conceptualizar las clases sociales en un contexto como el latinoamericano,⁵⁵ plantear la relación entre la burocracia estatal y las clases sociales requiere que queden explicitadas previamente dos consideraciones de orden conceptual.⁵⁶ La primera, que el concepto de clases sociales se refiere aquí a grandes grupos o categorías de individuos que en una formación social dada se distinguen básicamente entre sí por la posición objetiva y orgánica que ocupan y el papel que cumplen en el sistema productivo, por lo que su posición respectiva en la estructura social está determinada fundamentalmente por sus relaciones con los medios de producción y el mercado. La segunda, que la burocracia estatal no constituye una clase social ni una fracción de clase, aunque está relacionada estrechamente a la estructura de clases en virtud de las adscripciones o pertenencia de clase de sus miembros, según las clases o fracciones de clase de donde son reclutados. De esta manera quedan fuera de toda consideración en el marco del análisis las posiciones que sostienen que la burocracia constituye una nueva clase.

El estudio de la vinculación social que existe entre la burocracia estatal y a nivel desagregado el de sus distintos estratos con las clases sociales guarda la mayor importancia para quienes deseen tener una visión más objetiva de una formación social determinada. Analizar esa relación permite conocer, por una parte, la pertenencia de clase de los miembros de la burocracia; vale decir, las clases o fracciones de clase de donde proceden los distintos estratos de la burocracia. Por otra parte, hace posible identificar cuál es la clase-mantenedora en donde se reclutan las alturas o estrato superior de la burocracia y, a su vez, conocer si dicha clase o fracción coincide o no con la clase o fracción

hegemónica en el poder, lo que puede conducir a determinar el grado de autonomía relativa del aparato burocrático del Estado con respecto a esta última. Así, el análisis de esos aspectos permite adentrarse en el conocimiento de quienes son verdaderamente los miembros de esa categoría social específica que es la burocracia estatal, lo que es fundamental para comprender tanto los conflictos que en ciertos períodos se dan en el seno de la burocracia entre distintos grupos o sectores de la misma, como las razones subyacentes a las relaciones de orden económico, político e ideológico de la burocracia con las distintas clases o fracciones de clases sociales.

A ese respecto es importante considerar que la burocracia es un sistema de relaciones sociales en el cual intervienen las clases sociales por distintos conductos, en lo cual la cuestión a dilucidar es si lo hacen tal como son y actúan en la sociedad civil. Para ello tiene significado llegar a determinar no sólo el grado de "representatividad social" de la burocracia estatal, sino también la medida en la que las relaciones dentro de ésta se diferencian o no de la estructura de relaciones que prevalece en la sociedad civil.

Las anteriores razones sólo pretenden justificar la importancia de analizar este tema, sin duda uno de los más fundamentales para la comprensión de la posición y el papel que cumple la burocracia en una sociedad determinada. Pero el análisis científico de la burocracia también requiere que se precisen los elementos que constituyen una base teórica seria para estudiar cada uno de los temas que integran su problemática general. En el caso de la relación burocracia-estructura de clases existen algunos elementos que deben tomarse en consideración para un análisis más concreto del tema, uno de los cuales es el origen social de la burocracia en sus distintos niveles según las clases sociales de donde es reclutada.

La investigación del tema, para los efectos de analizar coherentemente sus distintos elementos, puede tener como punto de partida, según la perspectiva desde la cual se plantea en este trabajo el tratamiento de la burocracia, la cuestión relacionada con el origen social de la burocracia. No se trata simplemente de analizar el origen social junto con las características socioeconómicas de los miembros de los distintos estratos de la burocracia. La importancia de investigar este aspecto estriba en lo siguiente: la clarificación de una variable fundamental, la pertenencia de clase, facilitaría el adentrarse en el análisis de los otros elementos y así, por consiguiente, abrir el camino para el examen más objetivo de uno de los puntos medulares en el estudio de la burocracia, como es el de determinar los papeles que ella cumple en cuanto grupo que favorece un conjunto articulado de intereses, incluidos los suyos propios. En suma, el análisis del origen social de los burócratas proporciona bases para abordar, en una primera instancia, ciertos aspectos interrelacionados que son importantes después para el estudio más a fondo de la relación burocracia

estatal-clases sociales como son, entre otros; la composición social de la burocracia según su estratificación jerárquica y la representación de intereses de clase; la relación entre origen social y el comportamiento de los burócratas, manifestado en la formulación de políticas y toma de decisiones que enmarcan tanto el "qué" como el "para quién" de las actividades sustantivas del aparato estatal; la relación entre origen social y educación como factores determinantes en el reclutamiento de la burocracia y su incidencia en la estratificación ocupacional del sistema de organización particular del aparato del Estado.

8. El Reclutamiento de la Burocracia

La identificación de la extracción social de los miembros de la burocracia estatal es un dato sociológico importante porque permite distinguir su pertenencia de clase, esto es, las clases y fracciones de clase de donde proceden los distintos estratos de que se compone la burocracia en una formación social determinada. De la misma manera, permite conocer cuál es la clase mantenedora de los estratos superiores de la burocracia y si ella puede o no puede ser identificada con la clase o la fracción hegemónica del bloque en el poder. Si bien el funcionamiento particular de la burocracia como categoría social específica no está determinado directamente por esa pertenencia de clase,⁵⁷ ciertos aspectos relacionados con esta dimensión deben ser abordados en el estudio de la burocracia, pues su análisis sirve para aclarar el modo de adentrarse en el conocimiento del funcionamiento concreto del aparato del Estado.

Uno de esos aspectos que amerita un análisis detenido son los procesos y mecanismos por los cuales la burocracia estatal es reclutada. Ello porque tanto interesa conocer quiénes son, desde el punto de vista de su extracción social, las personas que integran la burocracia, como la forma y los requisitos exigidos para ingresar a sus distintos estratos. Además, la importancia del reclutamiento en el estudio de la burocracia es señalada por otro criterio de sentido común, como es el de que para entender lo que ella hace, o una organización particular, es necesario tener primero alguna idea de quiénes realizan sus tareas y para qué propósito.

El tema del reclutamiento de la burocracia es estudiado usualmente viéndolo como un proceso eminentemente técnico, en el cual la atención se centra en su eficacia como instrumento que asegura emplear la persona más idónea disponible para cada cargo burocrático. Si su examen persigue, además, conocer otros móviles posibles que subyacen a ese revestimiento técnico, el estudio del reclutamiento de la burocracia es útil para el propósito mencionado arriba, ya que parece difícil comprender cómo se opera ese

reclutamiento sin tener en cuenta la estructura social que existe en un momento determinado. En realidad puede argumentarse que existe una correlación entre esa estructura y la jerarquía burocrática, medida según el origen social de quienes ocupan las distintas posiciones dentro de esa jerarquía. A este respecto dos supuestos previos, los cuales pueden ser contemplados para la formulación de una hipótesis de trabajo, son relevantes por ahora para advertir la importancia de esa cuestión: uno, que las organizaciones burocráticas refuerzan frecuentemente la estructura de clases por medio de los procesos de reclutamiento de su personal; el otro, que los criterios para realizar la selección implícita en ese reclutamiento reflejan los criterios de quienes la practican.

No es posible encontrar las bases en las que se sustentan esos supuestos si el reclutamiento de la burocracia es examinado fuera del contexto de mecanismos administrativos y normas institucionales más amplios dentro de las cuales se lleva a cabo, relacionados a su vez con otros procesos y factores político-sociales, todos los cuales determinan en mayor o menor grado los criterios de valor del reclutamiento. Así, dentro de los límites de este trabajo, es obligado formular algunas consideraciones al respecto.

En los países centroamericanos los procesos de reclutamiento de la burocracia se han tornado más sutiles o "sofisticados" a partir del momento en que comenzaron a recibir asistencia técnica extranjera encaminada a "modernizar" la administración pública.⁵⁸ De manera especial la que ha sido destinada a institucionalizar los servicios civiles y sus correspondientes sistemas de mérito, pues ha llevado implícita la internalización en el país recipiente de ciertos "valores burocráticos" que hasta ese entonces eran exóticos, puesto que el reclutamiento se basaba fundamentalmente en criterios "adscriptivos" (en el sentido Parsoniano),⁵⁹ los cuales obligaron a introducir técnicas más modernas en los procesos involucrados al quedar incorporados normativamente como principios en las legislaciones respectivas. Dos de estos principios merecen mención especial por estar relacionados estrechamente con la cuestión central que aquí se plantea.

Uno de ellos es el principio de derecho al cargo, que procura asegurar la independencia y la neutralidad política de los funcionarios considerados de "carrera". En el caso de los países centroamericanos que han establecido el servicio civil, cuyo modelo de referencia es el norteamericano, están excluidos del régimen de carrera los niveles superiores de la burocracia y numerosos cargos clasificados como de "confianza" de estos últimos.⁶⁰ Aparte de que resulta innecesario indicar dónde se intenta garantizar la supuesta neutralidad de la burocracia, es también evidente que el proceso de reclutamiento establecido (indistintamente de que sea o no el seguido en todo momento) no rige para la cúspide de la burocracia. Una situación similar se da cuando no existe

el régimen de servicio civil, o éste no "ampara" a todo el conjunto de la burocracia, casos en los cuales los altos jefes de las organizaciones son reclutados por otros medios distintos a los establecidos en los estatutos o reglamentos de cada organización (v.g., elección hecha por el órgano legislativo, nombramiento o designación política, contratos especiales, etc.).

El segundo principio es el de igualdad de todos los ciudadanos para optar a los cargos públicos (en algunos países establecido constitucionalmente), que se supone estar garantizado por medio de la selección con base en el mérito. Obviamente, a éste principio (indistintamente de que no siempre sea acatado en la práctica) sólo pueden acogerse quienes tienen capacidad económica (o "acceso" a ella) para alcanzar los distintos niveles de educación exigidos como preparación necesaria para cada cargo.⁶¹ De esta presentación esquemática de dichos principios quedan visualizadas ciertas características que moldean el reclutamiento de la burocracia. Por una parte, que existen distintos tipos de reclutamiento según ciertas categorías o distinciones que se introducen a la fisonomía de la burocracia (administradores o servidores públicos, funcionarios políticos, funcionarios sometidos a regímenes especiales, "empleados de confianza", etc.). Por otro lado, que para el reclutamiento del grueso de la burocracia, o sea los burócratas "de carrera" o simplemente los "administrativos", se han instituido una serie de requisitos para que la selección correspondiente esté basada en la competencia profesional o técnica (base para determinar el mérito), la cual es verificada por medio de una variada serie de pruebas o exámenes "abiertos".

Tomado al pie de la letra, la racionalidad funcional en la que se sustenta el sistema de mérito difícilmente puede ser discutida. Por una parte, la institucionalización de tal sistema ha tenido como uno de sus propósitos declarados el de poner límite al "botín político" (padrinazgo, favoritismo, compadrazgo, etc.) en el nombramiento y promoción de los miembros "de carrera" de la burocracia, especialmente para impedir cambios masivos de personal administrativo cuando un nuevo régimen o partido político pasa a ser el gobernante. Pero es interesante observar al respecto que mientras en los "países occidentales" también existen esos vicios de sus sistemas políticos, los cuales son considerados como evidencia de corrupción y malos manejos administrativos, otros países más bien han continuado con, o vuelto a instituir, sistemas no basados en el criterio del mérito, lo cual es justificado sobre razones de sus necesidades propias de desarrollo, entre las cuales se incluyen algunas de orden político.⁶² Además, en ciertos casos la consideración de características basadas en criterios de "adscripción", puede ser relevante para atender problemas o situaciones peculiares de una formación social determinada.

Por otra parte, la adopción del sistema ha perseguido la búsqueda de

eficiencia por medio del reclutamiento basado en el principio del mérito. Este propósito refleja un principio fundamental de la teoría weberiana de la burocracia, según la cual la razón decisiva para el avance de las organizaciones burocráticas ha sido siempre su clara superioridad técnica sobre cualquier otra forma de organización.⁶³ Por esto, una de las características definidoras del tipo ideal de Weber, es el reclutamiento basado en el mérito y las calificaciones técnicas.⁶⁴ De ahí que uno de los supuestos subyacentes al régimen de servicio civil (o cualquier análogo) es que la burocracia estatal ha de ser capaz de reclutar al mejor personal profesional o técnico posible, para lo cual el reclutamiento por mérito (exámenes de competencia abiertos) es el medio lógico para llenar los cargos disponibles.

Sin embargo, la tendencia a creer que la racionalidad atribuida al reclutamiento por mérito se “transmite” a quienes pasan por él, si se toma en cuenta el considerable énfasis puesto en la imparcialidad del carácter impersonal del proceso de selección, conduce a perder de vista ciertas características de la realidad en la cual se le aplica y, en consecuencia, algunas limitaciones importantes que se derivan del mismo. Esto puede ser especialmente perceptible cuando el reclutamiento por mérito es contrastado con la alternativa del nombramiento político. El primero parece entrañar una concepción más mecanicista del burócrata como el administrador “libre de valores” de programas, que administrará la ejecución de políticas públicas haciendo caso omiso de sus propósitos o impactos en la sociedad. En este modo de pensar es dado por sentado que criterios técnicos suficientes guiarán sus elecciones o preferencias y que su entrega a un programa o su rechazo del mismo tendrá poca influencia en el comportamiento de su actuación. Esta concepción del administrador no concuerda con las realidades. Numerosos ejemplos muestran que los burócratas nombrados por el sistema de mérito y, por tanto, supuestamente neutrales, no siempre actúan guiados por esos criterios si no más bien por sus preferencias o inclinaciones políticas. Esta circunstancia ha dado lugar, como consecuencia, a que existan grandes discrepancias en cuanto al número de cargos de la burocracia que se definen como de libre nombramiento político (especialmente aquellos que se consideran los más importantes para la formulación de políticas) y los que quedan comprendidos por el sistema de mérito.⁶⁵

Pero en la realidad de las cosas el sistema no es manejado con estricto apego a sus postulados básicos, lo que no es de extrañar, dado que tal trasplante “cultural” entra en choque con ciertas costumbres inveteradas que caracterizan a las relaciones sociales en las sociedades centroamericanas y que se manifiestan también en el ámbito burocrático. Aún en países que tienen establecido el servicio civil, los burócratas son reclutados generalmente según sus afiliaciones partidistas u otras consideraciones de orden político, de manera que los criterios de formación profesional y de capacidad técnica no son los

que siempre imperan para la selección y el reclutamiento de la burocracia, si bien al sistema se le mantiene vigente formalmente por servir para mantener el carácter *sine ira et studio* que se le atribuye al proceso.

Las discusiones en torno a esa cuestión no deben impedir, sin embargo, perder de vista el punto medular que subyace al sistema de mérito para la manipulación más técnica del reclutamiento de la burocracia: son relaciones de clase más que afiliaciones políticas partidistas lo que está en juego. En otras palabras, cuál es la clase que tiene el predominio en la burocracia y en particular de sus estratos superiores y por cuáles medios mantiene esa hegemonía de cargos estratégicos, e igualmente, cómo esa variable social no es alterada substancialmente por la movilización de funcionarios debida a cambios políticos usuales. Desde esta perspectiva es que el examen de reclutamiento de la burocracia adquiere importancia para la cuestión central señalada al comienzo.

Como quedó mencionado, la institucionalización del sistema de mérito ha perseguido introducir más carácter burocrático (en el sentido del tipo ideal weberiano) a las organizaciones públicas. Este punto debe ser subrayado por su importancia para el propósito que aquí se persigue, pues en organizaciones que tienen más acentuado ese carácter, el proceso de selección es un medio por el cual grupos de poder en la cúspide son capaces de mantener el control de la organización. Aunque tal selección sea en realidad la expresión de preferencias individuales basadas en un conjunto complejo de valores y actitudes internalizadas, el proceso de selección y sus efectos son racionalizados por esa élite como un medio indicativo de la búsqueda de personal profesional o técnicamente competente. Esta racionalización es evidente, por ejemplo, en la manera como a menudo se dice que esa selección depende de las calificaciones del candidato que obtiene el puntaje más alto en los exámenes de competencia, o en un conjunto de criterios que se alega son objetivos. Se argumenta, sin embargo, que la elección de esos criterios -dar un peso mayor a las cualidades de una personalidad que a las de otras, o la elaboración de indicadores cuantitativos de capacidad-, reflejan la preferencia de quienes seleccionan. A su vez, la manera por la cual la capacidad del candidato es racionalizada e interpretada, refleja el uso que se hace de la selección como un medio de mantener el control social.⁶⁶

Mas este control no se ejerce solamente en el proceso de reclutamiento y selección por la vía del sistema de mérito, sino que tiene su inicio, aunque de manera indirecta, en un estadio previo que determina quiénes son los que tendrán oportunidad de participar en los exámenes o concursos que establecen los criterios de selección para ingresar a la burocracia "administrativa" de carrera. Las calificaciones técnicas o profesionales están determinadas por los niveles de enseñanza exigidos para los distintos cargos de los escalones buro-

cráticos. Obviamente, según se asciende en la escala burocrática el nivel educativo exigido es más elevado.⁶⁷ El reclutamiento para cargos que intervienen o colaboran en la formulación de políticas y en la toma de decisiones básicas, que son los que aquí interesan primordialmente, requiere algún tipo de educación al nivel de secundaria.⁶⁸ Esto significa que existe una correlación clara entre la educación y el reclutamiento de la burocracia, lo que merece algún comentario.

Trabajos que han abordado esta cuestión señalan la existencia de ese vínculo, al grado que se sostiene que la burocracia está a merced del sistema educativo y que a pesar de las tentativas para hacer más accesible la educación post-secundaria, ésta se mantiene todavía como un santuario de las clases dirigentes y media. Esta circunstancia indica sin duda alguna la existencia de una desigualdad para el eventual ingreso futuro a los niveles superiores de la burocracia, en virtud de que para ello poseer una educación del nivel señalado es una necesidad virtual, oportunidad que en la mayoría de los países se encuentra disponible sólo para un puñado de niños de las clases populares.⁶⁹ Así, aunque las "oportunidades de educación" sean ampliadas (lo que no obsta para que la educación constituya una dimensión que contribuye a acrecentar la desigualdad económica y, por ende, la social),⁷⁰ en la práctica sólo pueden recorrer sus distintos ciclos quienes dispongan de los recursos para lograrlo y obtener así los certificados educacionales que los habiliten potencialmente para incorporarse a la burocracia.⁷¹

Así, el reclutamiento basado en el principio del mérito asegura la hegemonía de las clases dominantes y grupos medios en los estratos superiores de la burocracia estatal, debido a la correlación entre clase social y la capacidad o aptitud para tomar los exámenes y pruebas estandarizados, o en ausencia de éstos, simplemente los requisitos de preparación profesional o técnica, circunstancia que coloca a la "democracia" en una posición ambivalente, como el mismo Weber lo observó.⁷²

En el caso concreto de los países centroamericanos, no obstante la carencia de suficiente información empírica al respecto, puede suponerse que en los niveles medios a superiores de la burocracia predomina la llamada clase media (por ende, la clase mantenedora), ya que, por razones apuntadas, los miembros de dicha clase (en el sentido amplio en que usualmente es caracterizada), tienen una más alta probabilidad de ingresar a esos niveles de la misma que la de miembros de las clases obrera y campesina. La suposición se basa, además, en el hecho de que la burocracia civil es considerada una ocupación predominantemente de clases media y "alta", como lo muestran una serie de estudios realizados en una diversidad de países.⁷³

Partiendo de ese supuesto, puede entonces entrarse a precisar esa

característica social de la burocracia estatal para los efectos de su funcionamiento particular, dada la influencia de sus manifestaciones en el interior de la misma. Los miembros de los escalones medios a superiores de la burocracia adquieren o retienen una posición propia de dichas clases, y consecuentemente, su comportamiento burocrático puede estar determinado más directamente por las normas y los estándares de valor de las mismas. Así, en el caso de burócratas que proceden de clases ubicadas en la base de la estructura social pueden adoptar los valores de la clase mantenedora de la burocracia y, por tanto, asociar su comportamiento como burócratas a los intereses de ésta, los cuales también hace suyos al aliarse consciente o inconscientemente a ella.

Una burocracia así constituida y orientada será menos "representativa" de una comunidad social que se propone lograr rápidos y radicales cambios socioeconómicos de carácter fundamental, destinados a beneficiar las clases más bajas de la estructura social. Más bien la burocracia es vista como un instrumento clave por medio del cual la clase media (y por ende la dirigente) mantiene su posición superior *vis a vis* aquellas clases. Este hecho se ve manifestado de distintas maneras. Por ejemplo, los servicios para estas clases son atendidos usualmente por el personal menos calificado cuando un sector de la burocracia sirve a distintas clases, como puede observarse en el campo de la educación. Por otra parte, organizaciones que operan en el área social y prestan servicios a dichas clases llegan a "seleccionar" la clientela, utilizando para ello métodos orientados hacia normas y valores de la clase media para elevar el *status* de la organización, lo cual, en adición a los procesos de reclutamiento, refuerza el sistema de clases prevalecientes.⁷⁴

A este respecto debe observarse que mientras un número significativo de burócratas está comprometido en actividades que interesan especialmente a ciertos grupos con mayor poder político y económico (v.g., industria, comercio, agricultura, política exterior, defensa), la mayoría de los clientes de las organizaciones públicas pertenecen a los segmentos más desposeídos de la población. Esto, como también ha sido observado, causa una situación bastante común en la cual burócratas de la clase media intentan dar soluciones adecuadas a problemas propios de la clase trabajadora y de otros grupos sociales marginados, cuyas "subculturas" desconocen.⁷⁵

Las argumentaciones anteriores son suficientes para mostrar el significado que tiene el estudio del reclutamiento de la burocracia, con propósitos de ayudar a explicar cuestiones de la índole planteada en este trabajo.

9. Dimensión Política de la Burocracia

Uno de los aspectos que en el estudio de la burocracia estatal en Centroamérica exige ser examinado desde un marco de referencia más realista es su

dimensión política, ya que su visualización desde esa perspectiva es crucial para desentrañar la misión que cumple dentro de una formación social. Debe haber una mayor toma de conciencia de que el estudio comprensivo de la burocracia, de la misma manera que el de cualquier fenómeno social, requiere interdisciplinaridad y que, por lo tanto, además de las organizativa-administrativa y sociológica, también debe examinársele dentro de dicha dimensión. Esto es consecuencia necesaria de que el estudio del aparato burocrático no es campo privativo de alguna disciplina social en particular, como ha quedado señalado en otra parte de este trabajo.

Plantear este tema como elemento importante en la construcción de un marco teórico-conceptual para el estudio de la burocracia, obedece a la necesidad de presentar algunas consideraciones en relación con la conocida dicotomía política-administración, pues en ella está implícita la cuestión relativa a la neutralidad de la burocracia, uno de los puntos medulares que deben ser aclarados previamente al encarar el estudio de la burocracia en su dimensión política. La controversia que gira en torno a dicha dicotomía estriba, como es sabido, en la posible autonomía de la administración pública como disciplina. En la evolución gradual de la administración pública como una disciplina, dos corrientes principales de pensamiento han surgido a ese respecto. Una es la que le confiere un ámbito propio, distinto del de la ciencia política, dándole de esta manera independencia, como corolario lógico de la separación entre el poder legislativo y el poder ejecutivo. La segunda, relativamente más reciente, la trata como una rama de la ciencia política por considerar que la administración y los procesos políticos están estrecha e inextricablemente vinculados. Los argumentos en favor de una y otra de dichas posturas continúan ensanchando el ya considerable espacio que el tema ocupa en la literatura, al grado que pareciera que tiende a convertirse en una discusión académica sin fin.

Ahora bien, la referencia a este asunto sólo pretende situar el centro axial de la cuestión medular que se plantea. El propósito no es sumarse a dicha discusión, pues entrar a argumentar si la administración pública tiene o no tiene autonomía como disciplina no viene a ser una cuestión muy relevante para lo que aquí se persigue. Esto no supone desconocer el valor doctrinal que tenga el tratar de demarcar los límites y el contenido de la disciplina de la administración, de manera particular respecto de las ciencias sociales consideradas más afines como es entre ellas la ciencia política,⁷⁶ especialmente si ayuda a arrojar luz sobre los aspectos de la realidad relacionados con la problemática planteada en dicha discusión. Pero este esfuerzo pierde parte de ese valor si en la práctica, en el campo de lo real, no contribuye a dilucidar el problema de establecer en dónde radican las líneas o cortes precisos que dividan papeles políticos y administrativos dentro del aparato burocrático del Estado, cuya utilidad, por otra parte, es puesta aquí en entredicho a pesar de

la costumbre largamente aceptada de distinguir en todo sistema político esos dos órdenes o niveles en el gobierno. Esto porque, como se explica más adelante, la dificultad para demarcar nítidamente esos papeles unos de otros se debe en gran medida a que no es posible cercenar la dimensión política de la administración pública. Además, se tiene en consideración que la discusión en torno a la mencionada dicotomía surgió a raíz de una situación particular de carácter ético a que se vio enfrentada la administración pública norteamericana a mediados del siglo pasado,⁷⁷ la cual trató de ser solucionada de acuerdo con su peculiar sistema político constitucional y cuyos supuestos lograron gran arraigo en la naciente base doctrinal de la disciplina.⁷⁸ Por consiguiente, es válido cuestionar lo adecuado de esa premisa doctrinal cuando se le trata de aplicar acriticamente en otros contextos, pues ello puede conducir a interpretaciones erróneas a quienes se ocupan de estudiar el problema burocrático, especialmente si se tiene en cuenta que en el campo de la disciplina no se ha logrado establecer teóricamente una distinción nítida entre lo que es político y lo que es administrativo.⁷⁹

Lo sorprendente es, sin embargo, que a pesar de que la segunda de las corrientes arriba mencionadas ha significado una innovación en el pensamiento relativo al tratamiento del tema que aquí se plantea, la tesis doctrinal de la neutralidad política de la burocracia estatal predicada por la primera de ellas persiste todavía en muchos países.⁸⁰ Esa tesis es la que prevalece en los países centroamericanos, en donde la supuesta neutralidad de la burocracia se toma como dada, lo que viene a constituir un serio valladar conceptual para un estudio más realista de la misma, pues el punto de partida en cuanto a su dimensión política más bien debe ser el de examinar qué alcances tiene su proceso de "politización". Esta posición implica erradicar los supuestos en que se sustenta esa pretendida neutralidad burocrática, mito éste que si no fue originado totalmente, al menos fue fortalecido por la postura ideológica subyacente a la asistencia técnica dirigida a "modernizar" la administración pública, en especial aquélla que ha sido encaminada a institucionalizar los servicios civiles y sus correspondientes sistemas de mérito, pues ha llevado implícita la internalización en el país recipiente de ciertos valores, entre ellos el de neutralidad política, como ha quedado advertido en otra parte de este trabajo. Esta referencia al papel que ha jugado la asistencia técnica no es marginal y cuyo impacto en la "modelación" formal y en la actuación del aparato burocrático debe ser examinado en un estudio comprensivo de la burocracia, pues la "filosofía del universalismo administrativo" que se ha preconizado por medio de ella a la vez que ha perseguido la transferencia de teorías y técnicas, también ha llevado aparejado como otro de sus propósitos evitar la politización de la burocracia, en estrecho acuerdo con los objetivos de la política exterior del país que presta la asistencia técnica.⁸¹ No extraña entonces que la idea de un servicio civil tecnocrático y apolítico desarrollada en Europa y Norteamérica y luego exportada a sus "áreas de influencia" se

encuentre bajo crecientes ataques aún en sus mismos lugares de origen y sea rechazada decisivamente en muchos de los llamados países en desarrollo.⁸²

Un marco conceptual para el estudio de la burocracia estatal que abarque integradamente sus distintas facetas y manifestaciones, requiere que se rechace la validez de una tesis que todavía mantiene bastante predominio en la enseñanza académica de la administración pública y en la práctica de la reforma administrativa, debido a la influencia de la literatura y de los modelos administrativos modernizantes norteamericanos. En otros términos, apartarse de la creencia, bastante generalizada en el contexto centroamericano, que atribuye a la burocracia estatal, especialmente por quienes se apegan a "reelaboración" estrecha que los sociólogos norteamericanos hicieron de la concepción weberiana, un papel exclusivamente administrativo,⁸³ esto es, considerarla como un instrumento neutral de apoyo a la política gubernamental y, por tanto, en la práctica una mera ejecutora de decisiones política. Desmitificar esa neutralidad no significa dejar de reconocer que la burocracia implica cuestiones técnicas, pero no por esto se puede sostener que lo que ocurre en su seno no es político. Creer que la burocracia actúa separada totalmente de la política y que los burócratas son apolíticos, no sólo es una idea alejada de la realidad sino además ilusoria y hasta absurda.⁸⁴ La burocracia es ante todo un fenómeno social de naturaleza eminentemente política que no existe ajeno al problema de la dominación, debido a su pertenencia al aparato del Estado. En este sentido debe tomarse nota de que en cualquier sistema político, el aparato se caracteriza por cumplir una función de dominación y regulación social, con el fin de actuar manipulativamente sobre los conflictos sociales para mantener tal dominación y lograr un mínimo de cohesión social. Por lo tanto, institucionaliza los organismos especializados que le permitan cumplir aquella función, por medio de los cuales aplica una serie de disposiciones, medidas e instrumentos para materializarla. Es evidente, pues, que el aparato burocrático cumple una cuota considerable de esa función del sistema.

Lo político en la burocracia es innegable si se comprende su participación en las decisiones y políticas públicas. Por ello, en el tratamiento de la cuestión política para el estudio de la burocracia el interés debe centrarse en la parte que juega la burocracia en la formulación, la determinación del contenido y la puesta en práctica de las políticas estatales. Si se reconoce que la distinción entre formulación e implementación de políticas es muy sutil, por lo que ambas instancias no pueden ser totalmente separadas, el examen de la participación de la burocracia en la formulación de políticas adquiere mucho significado para reconceptualizar el tema de la dimensión política de la burocracia estatal. Para ello basta observar, para concluir, que la burocracia viene incursionando de manera creciente en el proceso político, lo que es particularmente cierto en el caso de los llamados países en desarrollo, en los

cuales el grado en que la burocracia se involucra en la formulación de políticas es excepcionalmente alto. Esto es más notorio al examinar el grado de participación de los estratos superiores en las políticas de desarrollo, la cual resulta a veces decisiva debido a la posición clave que ocupa en la estructura de poder del aparato del Estado.

10. Los Aspectos Organizativos-Administrativos de la Burocracia y la Teoría de la Organización

Debido a los propósitos del trabajo en las secciones precedentes se ha prestado atención especial a ciertas cuestiones importantes de la problemática social y política involucrada en el estudio de la burocracia. Pero éste necesariamente envuelve también el análisis de los aspectos pertenecientes a la dimensión organizativa-administrativa del aparato burocrático, una serie de los cuales quedaron mencionados al precisarse el segundo sentido que reviste el significado de burocracia, a la vez que se hizo una observación sobre el aporte de la teoría de la organización para esos propósitos. Es necesario plantear algunas consideraciones adicionales a ese respecto, aunque sea brevemente, puesto que al carácter de las organizaciones públicas y las peculiaridades del contexto en el cual actúan exige tomar nota de las limitaciones que el paradigma predominante de la teoría de la organización presenta para un adecuado tratamiento teórico y metodológico de esos aspectos.

En primer lugar, el conjunto de perspectivas y corrientes conocido convencionalmente como "teoría de la organización" es un producto histórico que surgió para solucionar los problemas organizacionales y controlar la fuerza de trabajo en el contexto de la empresa capitalista, a raíz de las dificultades a que se vio enfrentada con motivo de la segunda revolución industrial. Como consecuencia, el campo ha estado dominado desde un principio por una diversidad de teorías y modelos racionalistas y funcionalistas, impregnados de una ideología que trata de reproducir y de legitimizar las bases de la expansión del capital por la vía de aquella forma organizativa.

En segundo lugar, como un derivado de lo anterior, dentro de esa diversidad de teorías y enfoques no existe un conjunto integrado y coherente de conceptos que puedan ser considerados propios de la organización pública en general, lo que muestra el sesgo en el desarrollo de ese campo. Aunque para solventar esta seria limitación, muchos sostienen que los "principios" de la teoría de la organización son aplicables a cualquier tipo de organizaciones, incluidas las gubernamentales, el hecho de que sus supuestos fundamentales y desarrollos se sustentan fuertemente en el análisis de organizaciones industriales y comerciales, advierte lo inadecuado y hasta los riesgos que encierra tener como absolutamente válido su aplicación indiscriminada a las organizaciones

públicas. La circunstancia de que “los ‘teóricos de la organización’ huelen fuertemente a la fábrica norteamericana” como alguien ha observado,⁸⁵ es suficiente para no perder de vista el sesgo ideológico subyacente a la teoría.

Desde otro ángulo, el grueso de la teoría se concentra casi de manera exclusiva en los problemas y relaciones internas de la organización, especialmente en el ámbito de la sociología organizacional, sobre la base de “aplicaciones” y modificaciones del tipo ideal de burocracia formulado por Weber. Esto se explica por la permanente búsqueda de racionalidad instrumental que caracteriza al paradigma del pensamiento y la práctica gerenciales dominante en el contexto de los países de capitalismo avanzado, lo que ha conducido a que el propósito de la teoría de la organización coincida con el de la teoría del *management*, como es el de aumentar el valor de la eficiencia por medio de un ajuste de los valores relativos de los *outputs* sobre los *inputs*.⁸⁶ La misma orientación axiológica impera en los desarrollos más recientes que han tratado de superar las limitaciones que se le señalan al modelo weberiano, como sucede con los enfoques que amplían el campo de análisis de la organización al de su contexto inmediato, con miras a determinar el grado de influencia de éste en la productividad (eficacia y eficiencia) organizacional, como es el caso de la perspectiva de las relaciones interorganizacionales y de la “teoría de la contingencia”. Sin embargo, el nivel de análisis sigue siendo el organizacional y las contingencias del medio se reducen a las que presenta la situación del mercado.

Debido en gran medida a razones como las expuestas anteriormente, la teoría de la organización ha entrado en un periodo de crisis, que afecta profundamente las bases y compromisos teóricos, metodológicos y prácticas fundamentales de este campo.⁸⁷ Esto plantea el problema medular por el cual se ha abordado este tópico. El estudio de la burocracia que tenga a la sociedad como el marco de referencia, al considerar los aportes que puedan encontrarse en la teoría de la organización para el análisis de los aspectos organizativo-administrativos del aparato del Estado, debe ponderar no sólo el carácter “intracultural” de la teoría para determinar su grado de aplicabilidad en el contexto de que se trate, sino que también, de manera especial, tanto las cuestiones controversiales que generalmente están omitidas en la literatura dedicada a ese campo, como los factores que han originado aquella crisis, determinada por su orientación ideológica.

En efecto, un marco de referencia social para el estudio de las organizaciones públicas cuestiona necesariamente el sesgo ideológico de la teoría de la organización. Esta, al escoger por su propia elección un marco de referencia organizacional en vez de uno social, tiende a ser conservadora. Al recurrirse a ella su uso está consagrado a la gestión y a las necesidades de sostenimiento

de las burocracias públicas, e ignora su papel en el mantenimiento de las relaciones de clase y del orden político y económico como un todo.⁸⁸

Frente a la incapacidad de las teorías y enfoques comprendidas en el paradigma dominante en la teoría de la organización para analizar y explicar la problemática organizacional a la luz de la realidad social en la que interactúan las organizaciones, una serie de conocidos teóricos en el contexto anglosajón han planteado perspectivas basadas en categorías y proposiciones de la teoría marxista, como alternativas para desarrollar una teoría más adecuada para el estudio de las organizaciones, incluidas las públicas.⁸⁹ Lo anterior, por demás explicable debido a que ninguna teoría de las organizaciones tiene posibilidades de ser viable si no está inserta dentro de una teoría de la sociedad tal como se ha argumentado más arriba, señala sobradamente las razones que existen para tomar nota de las deficiencias e inconsistencias de la teoría predominante en cuanto a su contribución para el análisis y explicación de la problemática organizativa del aparato del Estado.

En el caso de los países centroamericanos los estudios e investigaciones sobre la burocracia estatal deben perseguir, por lo tanto, como uno de sus propósitos principales, la construcción de conceptos y desarrollo de planteamientos teóricos capaces de contribuir a penetrar y explicar objetivamente la compleja realidad de la burocracia. Sin haberse propuesto alcanzar tal propósito, este trabajo fue preparado como reacción frente a esa necesidad.

NOTAS

- 1 El término Estado está referido en este trabajo al aparato del Estado, esto es a la maquinaria que cumple la función de dominación política y realiza las actividades técnico-administrativas del mismo.
- 2 Como la califica Blau al estudiarla como un tipo de organización. Véase Peter M. Blau, con la colaboración de Marshal W. Meyer, *La Burocracia en la Sociedad Moderna*, 3a. ed., Buenos Aires, Paidós, 1974, pág. 17.
- 3 Sobre este problema de los valores véase Nicos P. Mouzelis, *Organization and Bureaucracy. An Analysis of Modern Theories*, Chicago, Aldine, 1969, págs. 170-171, (editado en español: *Organización y Burocracia. Un Análisis de las Teorías Modernas sobre Organizaciones Sociales*, Barcelona, Ediciones Península, 1973); Alejandro Nieto García, "El Pensamiento Burocrático", *La Burocracia*, Volumen 1, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976, págs. 30-35.
- 4 Para la distinción entre teoría-marco conceptual y teoría contenido véase Mouzelis, *op. cit.*, págs. 177-178.
- 5 *Ibid.*, pág. 174.

- 6 No obstante las severas críticas que desde los primeros años de la década pasada han sido enderezadas contra la administración comparada "estilo CAG", particularmente por su posición etnocentrista, sus modelos abstractos (v.g., "sociedades prismáticas", "modelo sala", etc.) no compatibles con las realidades a las cuales estaban referidos y su sujeción metodológica a la *comparative politics*, hay quienes sostienen que aún "no está muerta" y que sus posibilidades escasamente han sido explotadas. Ver al respecto Charles T. Goodsell, "Client Evaluation of Three Welfare Programs: A Comparison of Three Welfare Programs", *Administration & Society* (hasta 1974 llamada *Journal of Comparative Administration*), Volumen 12, No. 2, August 1980, págs. 126-136. Sin embargo, las limitaciones de la administración comparada siguen sin ser superadas como este mismo artículo lo muestra, el cual, por otra parte, no es un estudio comparativo "internacional". Para examinar el "estado del arte" en este campo véase los varios trabajos publicados en *Public Administration Review*, Volumen 36, No. 6, November-December 1976, dedicado enteramente al tema.
- 7 Véase, por ejemplo, Klaus von Beyme, *Teorías Políticas Contemporáneas*, 2da. ed., Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1977, pág. 208; Ciro F. S. Cardoso y Héctor Pérez Brignoli, *Los Métodos de la Historia*, México, Editorial Grijalbo, 1979, págs. 348-349.
- 8 Aunque esos trabajos no escapan a las críticas que ya se formulan contra el "paradigma" de la teoría de la organización dentro del cual han sido elaborados, metodológicamente ofrecen claras ventajas sobre el enfoque estudios de caso (*case studies*) para la comparación sistemática de un número grande de organizaciones a fin de establecer relaciones entre sus características, según la definición general de método comparativo dada por Peter M. Blau, "The Comparative Study of Organizations", *Industrial and Labor Relations*, Volumen 18, 1965, pág. 323.
- 9 Véase George A. Shipman, "Synthesis-Summary and Conclusions" en Preston P. Le Breton, ed., *Comparative Administrative Theory*, Seattle, University of Washington Press, 1968, pág. 347.
- 10 Véase, por ejemplo, Kingsley Davis, "La Comparación Internacional en las Ciencias Sociales: Problemas y Soluciones", *International Population and Urban Research*, Berkeley, University of California, Reprint No. 192, 1965.
- 11 Ver al respecto Beyme, *op. cit.*, pág. 175.
- 12 Véase Beyme, *op. cit.*, pág. 180.
- 13 Para precisar, la clasificación es un asunto de "uno u otro"; la comparación una cuestión de "más o menos". Véase Arthur L. Kalleberg, "The Logic of Comparison: A Methodological Note on the Comparative Study of Political Systems", *World Politics*, 19, 1966, pág. 81.
- 14 Véase Adam Przewoski and Henry Teune, *The Logic of Comparative Social Inquiry*, New York: Wiley, 1970, pág. 10. Ver también Giovanni Sartori, "Concept Misformation in Comparative Politics", *The American Political Science Review*, Volumen LXIV, No. 4, December 1970, págs. 1033-1053; Cardoso y Pérez Brignoli, *op. cit.*, págs. 348-349, 350-351.
- 15 Véase L. Kalleberg, *op. cit.*, pág. 81

- 16 Véase Sartori, *op. cit.*, pág. 1035.
- 17 Para consideraciones metodológicas sobre la dimensión histórica véase, por ejemplo, Sylvia L. Thrupp, "Diachronic Methods in Comparative Politics", en Robert T. Holt and John E. Turner, eds., *The Methodology of Comparative Research*, New York, The Free Press, 1972, págs. 343-358; German Carrera Damas, et. al., *Analysis of the Socio-Historical Process in Latin America. An Approach to Methodological Concepts*, Vienna, Vienna Institute for Development, occasional paper 76/3; Beyme, *op. cit.*, págs. 117-127. Para trabajos que abordan la cuestión histórica con un enfoque marxista, véase Adelaida Plasencia, comp., *Metodología de la Investigación Histórica*, México, Ediciones Quinto Sol, s.f.e.
- 18 Varios de los usos que se le dan al término son señalados por Bengt Abrahamsson, *Bureaucracy or Participation. The Logic of Organization*, Beverly Hills, California, Sage, 1977, págs. 16-19.
- 19 Lefort, por ejemplo, examina críticamente los aspectos que causan y perpetúan las dificultades que encuentra la teoría con respecto a la conceptualización de la burocracia. Ver Claude Lefort, "What is Bureaucracy?", *Telos*, No. 22, Winter 1974-1975, págs. 31-64. Nicos P. Mouzelis dedica parte de su obra a plantear esas dificultades, pero concentra su análisis de la burocracia en el tipo de organización formal que posee un cierto número de las características específicas del modelo weberiano. Ver su obra citada. Por su parte Nieto García ha realizado un enjundioso y sistemático esfuerzo para responder a las preguntas que se derivan de las dificultades para determinar el concepto de burocracia. Ver su obra citada.
- 20 Se reconoce aquí, por supuesto, que el estudio de quienes están incorporados en las carreras militar y policial no es menos importante que el de aquéllos que lo están en la administrativa. Sin embargo, aunque al dejarlas por fuera, el examen del aparato total del Estado queda incompleto, la penuria de la información disponible y la dificultad obvia para obtenerla o verificarla impiden su inclusión. Con relación a esta última como bien lo nota Lapierre, la policía cuenta con menos historiadores y, sobre todo, con menos sociólogos que la estudien, en comparación con el ejército. Mas aún, "ella es un objeto que se sustrae al estudio: una policía se halla más dispuesta a recoger informaciones acerca de los otros grupos que a facilitarlas acerca de ella misma. Y, sin embargo, es el más importante instrumento con que cuenta el poder público para la ejecución de las decisiones políticas en los Estados modernos, cualquiera que sea su régimen económico . . . El volumen, la organización y el funcionamiento de su aparato policíaco son elementos que el investigador no debería descuidar cuando compara los sistemas políticos, aunque las más de las veces se vea obligado a ello por falta de documentación y de posibilidades de observación". Jean William Lapierre, *El Análisis de los Sistemas Políticos*, Barcelona, Ediciones Península, 1976, pág. 235.
- 21 Para estos dos sentidos que reviste el concepto de burocracia véase Nicos Poulantzas, *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1971, págs. 434-436.
- 22 Esta afirmación no niega la existencia de numerosos trabajos que han encarado diferentes aspectos del tema, la mayoría de ellos del tipo estudios de caso.

- 23 Acerca de esta situación y también respecto de estudios comparativos al nivel de teorías de rango intermedio y más globales ver Jack W. Hopkins, "Contemporary Research on Public Administration and Bureaucracies in Latin America", *Latin American Research Review*, Volumen IX, No. 1, Spring 1974, págs. 109-139. En otro trabajo se señala que dentro de una amplia literatura norteamericana dedicada al estudio de las élites y sistemas políticos de la región hay pocos estudios empíricos acerca del papel político de las burocracias latinoamericanas y menos aún de los que abordan este tema específico a nivel teórico. Véase Jerry L. Weaver, *Bureaucracy During a Period of Social Change: The Guatemalan Case*, Austin, University of Texas, Institute of Latin American Studies, LADAC occasional papers, Series 2, No. 2, 1971, pág. 8 y ss. (También publicado en Clarence E. Thurber and Lawrence S. Graham, eds., *Development Administration in Latin America*, Durham, N. C. Duke University Press, 1973, págs. 314-361. Para otras referencias bibliográficas de trabajos y tesis doctorales que versan sobre la burocracia latinoamericana véase Manindra K. Mohapatra and David R. Hages, *Studies on Public Bureaucracy: A Selected Cross-National Bibliography*, Chicago, Council of Planning Librarians, Exchange Bibliography No. 1385-1386, 1387, págs. 102-108. Esta bibliografía incluye sólo trabajos escritos en idioma inglés y abarca a países del Caribe que se han independizado del dominio británico.
- 24 Véase al respecto Win Crowther y Gilberto Flores, *Problemas Latinoamericanos y Soluciones Estadounidenses en Administración Pública*, Santiago, Universidad de Chile, Instituto de Administración, 1970; Rogerio Feital S. Pinto, *La Ecología Política del Banco Nacional de Desarrollo Económico del Brasil (BANDE)*, Washington, Organización de Estados Americanos, Unidad de Administración Pública, 1969, págs. 7-11. Para una relación más pormenorizada de este papel de "consumidor" de teorías administrativas elaboradas en los Estados Unidos de Norteamérica, ver Beatriz Wahrlick, "Evolução das Ciências Administrativas na América Latina", *Revista de Administração Pública*, Fundação Getulio Vargas, Volumen 13, No. 1, January-March 1979, págs. 31-68.
- 25 Véase Sara S. McLanahan, "Organizational Issues in U. S. Health Policy Implementation: Participation, Discretion and Accountability", *Burocracy in the Eighties* (W. Boyd Littrell and Gideon Sjoberg, Special Issue eds.), *The Journal of Applied Behavioral Science*, Volumen 16, No. 3, July-September 1980, págs. 354-355. Para un examen crítico de dicho paradigma desde una perspectiva latinoamericana véase Oscar Oszlak, *Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal*, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Desarrollo (CEDES), Documento CEDES/G.E. CLACSO/No. 8, 1977; Viviane B. de Márquez and Rainer Godau S., *Latin American Bureaucracy as the Ugly Looking-Glass Self of Organization Theory*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 1978, mimeo. Con modificaciones traducido al español con el título *Burocracia y Sociedad: Una Perspectiva Latinoamericana*, para ser publicado en un libro sobre la burocracia estatal cuyo compilador es Oszlak.
- 26 En una revisión de la literatura sobre burocracia publicada en idiomas español, inglés y portugués desde 1969 a la fecha (la revisión no incluyó tesis de grado), se identificaron los siguientes trabajos: Charles F. Denton, "Bureaucracy in an Immobilist Society: The Case of Costa Rica", *Administrative Science Quarterly*, Volumen 14, No. 3, September 1969, págs. 418-425; Charles F. Goodsell, "The Program Variable in Comparative Administration: Postal Service", *International Review of Administrative Sciences*, Volumen XLII, No. 1, 1976, págs. 33-38 (estudia comparativamente algunos aspectos de las administraciones postales de

Costa Rica y de los Estados Unidos de Norteamérica); Herman D. Luján, "La Hipertrofiada Burocracia de Guatemala", en *Estudios sobre Administración Pública en Guatemala*, Guatemala, Instituto Nacional de Administración para el Desarrollo, 1969, págs. 3-13; Herman D. Luján, "The Bureaucratic Function and System Support: A Comparison of Guatemala and Nicaragua", *Comparative Politics*, Volumen 7, No. 4, July 1975, págs. 559-576; Joel G. Verner, "Characteristics of Administrative Personnel: The Case of Guatemala", *Journal of Developing Areas*, October 1970, págs. 73-86; Joel G. Verner, "Material Util para el Estudio de Recursos Humanos en el Sistema Administrativo de Guatemala", *Revista Mexicana de Ciencia Política*, No. 60, abril-junio de 1970, págs. 247-263; Joel G. Verner, "Los Recursos Humanos y la Burocracia Guatemalteca", en Herman D. Luján, ed., *Estudios sobre Administración Pública en Guatemala*, Guatemala, Instituto Nacional de Administración para el Desarrollo, 1969, págs. 131-166; Guy E. Pitras and Charles F. Denton, "Bureaucracy Performance. Case Studies from Mexico and Costa Rica", *Journal of Comparative Administration*, Volumen 3, No. 2, August 1971, págs. 169-187; Jerry L. Weaver, *Bureaucracy During a Period of Social Changes*, op. cit.; Jerry L. Weaver, "The Political Elite of a Military-Dominated Regime: The Guatemalan Example", *Journal of Developing Areas*, Volumen 3, No. 3, April 1969, págs. 373-388; Jerry L. Weaver, "Las Fuerzas Armadas Guatemaltecas en la Política, 1969", *Aportes*, Revista de Estudios Latinoamericanos, No. 12, abril de 1969; Jerry L. Weaver, "Role Expectations of Latin American Bureaucrats", *Journal of Comparative Administration*, Volumen 4, No. 2, August 1972, págs. 133-166 (en este artículo se examinan datos relativos a la burocracia de Guatemala). Cabe citar también las siguientes obras en las cuales se abordan aspectos generales de la burocracia: Gary Wynia, *Politics and Planners. Economic Development Policy in Central America*. Madison, The University of Wisconsin Press, 1972; Charles F. Denton, *Patterns of Costa Rican Politics*, Boston, Allyn and Bacon, 1971.

- 27 Como el ensayo de Ronald Fernández Pinto, "Estabilidad y Sub-Desarrollo: Un Análisis Preliminar de la Burocracia en Costa Rica", *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Costa Rica, No. 11, abril de 1976, págs. 17-40. Fernández también aborda la cuestión del proceso decisorio y la burocracia estatal costarricense en su trabajo *Análisis Político y Desarrollo Político: América Latina*, Tomo II, San José, Costa Rica, Centro de Investigación y Adiestramiento Político-Administrativo, s.f.e., págs. 210-230, 246-251. En otro trabajo se aborda la cuestión desde el ángulo de la integración económica regional: Miguel Angel Reyes, "Emergencia de la Tecnoocracia-Implicaciones Estructurales e Ideológicas del Anteproyecto que Crea la Comunidad Económica y Social Centroamericana", *Política y Sociedad*, Universidad de San Carlos de Guatemala, Escuela de Ciencias Políticas, Segunda Epoca, No. 1, enero-junio de 1976, págs. 9-34.
- 28 Se nota aquí la influencia de la corriente de pensamiento promovida por el *Comparative Administration Group* y en general por la mayoría de los escritores norteamericanos que se integraron a la corriente de la llamada administración para el desarrollo. No es de extrañar entonces que en esos trabajos se apliquen a estos países adjetivos revestidos de una alta dosis de etnocentrismo, tales como sociedades en transición o "transicionales" (*transitional societies*), o bien sociedades "inmóviles" o "inmovilizadas" (*immobilist societies*).
- 29 En algunos de esos casos el examen de la síntesis de la metodología utilizada, conduce incluso a pensar que los resultados presentados son poco fidedignos.

- 30 La literatura latinoamericana sobre el tema de la reforma administrativa es copiosa y aumenta sin cesar. Para compendios recientes que incluyen trabajos e informes referidos a los países centroamericanos véanse, por ejemplo, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), ed., *Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa. Primer Coloquio*, México, 1979; Instituto Nacional de Administración Pública, ed., *Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas*, México, 1975; División de Administración Pública y Finanzas (Naciones Unidas) y Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República, Gobierno de México, *Manual de Administración Pública para el Desarrollo. América Latina y el Caribe (Borrador Final)*, México, mayo de 1980, Volumen I, esp. Capítulo 6, Mimeo.
- 31 Labor por demás estéril. Una de las características más notorias de los llamados programas de reforma administrativa, a la vez que constituye una de sus más serias deficiencias, es la ausencia de evaluaciones, al menos sistemáticas y fidedignas, sobre el grado de avance y sobre todo de los resultados de las medidas que llegan a ser puestas en práctica. Por otra parte, cuando se proclaman ciertos logros, éstos son resaltados en función de la implantación de medidas de tipo organizativo formal y jurídico que dicen más al interior del aparato administrativo (su estructura y funcionamiento "racional") y a su "modernización", más no del logro de los objetivos "substantivos" establecidos en los planes de desarrollo, para lo cual supuestamente están destinadas las reformas administrativas.
- 32 Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, *Plan Nacional de Desarrollo 1972-1982 "Gregorio José Ramírez"*, San José, Costa Rica, 1979, págs. 185 y 187.
- 33 Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planificación Económica, *Plan Nacional de Desarrollo 1979-1983*, Tomo: *Desarrollo Administrativo*, Tegucigalpa, 1979, págs. iii y 2. (Subrayado nuestro).
- 34 Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, *Plan de Desarrollo Administrativo del Sector Público*, Guatemala, 1978 págs. 2 y 3. (El subrayado pertenece al texto citado).
35. Esta sujeción de la reforma administrativa a las necesidades de los programas de desarrollo tiene otra consecuencia digna de mención: deja por fuera del campo de acción directa de aquélla a una serie de organismos "no desarrollistas", que a pesar de no tener asignadas responsabilidades concretas en la ejecución de las actividades "sustantivas" de desarrollo, cumplen tareas que constituyen una parte esencial del papel global del aparato estatal.
- 36 Existen por supuesto otras diversas razones, de mayor peso, que explican esa situación. Las que aquí se mencionan son sólo dos de las que pueden atribuirse al mismo aparato estatal.
- 37 Dentro de este orden de ideas, cuando frente a ciertas situaciones corresponde hablar de fracasos de la reforma, las causas de éstos no deben encontrar su asilo en lugares comunes o buscarse solamente en la ineficacia de las técnicas o "modelos" utilizados, sino en que éstos han estado desprovistos, deliberadamente o no, de los fundamentos o elementos que les hagan eficaces para cambiar las relaciones de base del aparato burocrático, cambios sin los cuales los verdaderos objetivos del desarrollo son inalcanzables.

- 38 El comentario trasciende lo que se entiende por "sistema de planificación" tal como éste está institucionalizado en Centroamérica, ya que esta concepción organizacional ha conducido a un diseño "asistémico" del *proceso* de planificación.
- 39 Lo expuesto en este párrafo es sólo una relación sucinta y fragmentada de un problema más amplio que experimenta la planificación del desarrollo en Centroamérica. El lector familiarizado con el tema conocerá innumerables documentos e informes que tratan de explicar las deficiencias de la planificación y sus repercusiones en el plano administrativo, por lo que se considera innecesario la cita de referencias sobre el particular.
- 40 Esta circunstancia da pábulo para pensar hasta qué grado los problemas o dificultades identificados en los diagnósticos no reflejan también alguna medida de subjetividad o sesgo en la manera de visualizar la situación administrativa. Aplicándola a este caso puede tener alguna validez la observación de que "... tal vez la expresión 'dificultades' de la organización constituya una denominación diplomática de lo que son en realidad las dificultades de quienes ocupan posiciones de autoridad". Ver David Silverman, *Teoría de las Organizaciones*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1975, pág. 154.
- 41 Aunque sea como una breve acotación al margen, es de mencionar que entre esas causas se encuentra la resistencia, unas veces activa y otras pasiva, con que tropiezan reformas que envuelven medidas que de alguna manera afectan los privilegios estatutarios de que gozan la burocracia tipo "cuello blanco", o bien los intereses propios que tenga como una categoría social. Esas resistencias pueden tener lugar tanto en la etapa en que la reforma es preparada y no se ha tomado la decisión de llevarla a cabo, como después de ésta durante el proceso de su ejecución. En el caso de algunas experiencias concretas se ha observado que "... el método progresivo y experimental finalmente adoptado para evitar una hostilidad que paralice la aplicación de la reforma 'es uno de los procedimientos por los cuales la administración tiende a reservarse el poder de decisión'. *En tales condiciones, únicamente las reformas de adaptación pueden llevarse a cabo; ninguna reforma de transformación cuenta con posibilidades de triunfar.* Así pues, el análisis comparativo de los sistemas políticos más organizados no puede dejar de plantearse el problema de la burocracia, que no es únicamente el tipo de organización racionalizada descrito por Max Weber, ni el conjunto de disfuncionamientos y de círculos viciosos analizado por Michel Crozier, sino también el poder social y político de una categoría privilegiada ...". Jean-William Lapierre, *op. cit.*, pág. 219. (El subrayado es nuestro).
- 42 Por esta razón, las explicaciones de las "patologías administrativas" son de carácter exclusivamente teleológico, ya que las situaciones o problemas se explican en función de los fines de la reforma, más que en el análisis comprensivo de los factores que originan esos problemas. Esto es, la reforma administrativa carece de una etiología de la problemática a la cual está dirigida.
- 43 En algunos países se están experimentando ciertos enfoques metodológicos para preparar diagnósticos sobre la base de investigación aplicada, aunque el propósito sigue siendo la solución inmediata de problemas, visto desde un plazo estrictamente administrativo, que entorpecen la ejecución de los programas de desarrollo. En el caso de uno de dichos países el "factor programático" es considerado básico en la metodología puesto que "el mejoramiento administrativo se focaliza en función de las necesidades de los programas sustantivos", razón por la cual el enfoque

planteado es "teleológico-finalista". Ver Gilberto Flores, Eugen Kaiser, Ignacio Pérez Salgado y Kare Sorbo, "Diagnóstico Básico de la Administración Pública: Un Enfoque Metodológico", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Volumen XLV, No. 2, 1979, págs. 103-109.

- 44 En numerosos trabajos de estudiosos y técnicos latinoamericanos sobre las burocracias gubernamentales es común que el patrón de variables que constituyen obstáculos administrativos para el desarrollo, se presente como un listado de características burocráticas que son identificadas como signo de ineficacia administrativa y de violaciones de los principios y de la técnica de la administración pública, sin que se realicen intentos de ubicar esos factores en un marco sociopolítico más amplio y de analizarlos desde una perspectiva diferente. Véase al respecto Rogerio Feital S. Pinto, *op. cit.*, págs. 11-16.
- 45 Muchos de estos casos son considerados por los "racionalistas" de la administración pública como muestra de ineficiencias, si no de "irracionalidad", dentro del aparato burocrático, lo que los mueve a proponer acciones tendientes a extirpar tales males sin encontrar eco en el nivel decisorio superior. Esto último es explicable si se toma nota de que varias de esas contradicciones burocráticas, lejos de ser la consecuencia de decisiones irracionales obedecen a objetivos políticos predeterminados, que han sido adoptados con miras a sortear la toma de decisiones con respecto de conflictos entre grupos burocráticos momentáneamente en pugna, o entre fracciones de la clase dominante, cuyo enfrentamiento o conciliación es de esa manera descendido al nivel de "ejecución" del aparato estatal. Por otra parte, tales "patologías administrativas" no necesariamente son una muestra de desperdicio e ineficiencia, pues a veces pueden ser la manifestación de las inconsistencias que, por desconocimiento de la realidad en la que actúa la burocracia, encuentra en la práctica el modelo óptimo de organización racional del aparato estatal diseñado por los reformadores administrativos.
- 46 Un estudio pormenorizado del caso de Honduras muestra cómo el inicio de la participación del Estado en la vida económica del país al iniciarse la década de los años cincuenta, dio lugar a un proceso de diferenciación funcional y de expansión institucional del aparato estatal, que amplió su ámbito de acción en la sociedad civil favoreciendo el fortalecimiento de un desarrollo capitalista. Tal fue el caso, por ejemplo, de los primeros organismos financieros del Estado creados en 1950, los cuales han cumplido un papel significativo en la promoción del capitalismo en el agro y el surgimiento de nuevos grupos burgueses agrarios. Ver Mario Posas y Rafael del Cid, *La Construcción del Sector Público y del Estado Nacional de Honduras 1876-1979*, San José, EDUCA, 1981.
- 47 Hay quien pueda argüir en contra del uso en este caso del concepto autonomía relativa del Estado debido a que es utilizado fundamentalmente con referencia a países capitalistas avanzados, por lo que podría tener un uso inadecuado en relación con los llamados países en desarrollo y dependientes. Sin embargo, el estadio actual del modo de producción hacia el cual han avanzado y la forma de Estado (intervencionista) del tipo que se está conformando en la mayor parte de los países centroamericanos, son factores que dan pábulo para que el uso del concepto resulte adecuado en la construcción del modelo teórico para el estudio de la burocracia, especialmente si se toma en consideración la necesidad de utilizar conceptos más válidos para explicar situaciones y fenómenos como los que se

señalan arriba. Por otra parte, la autonomía relativa del Estado tiene distintas modalidades específicas y responde a un conjunto de causas, por lo que se reconoce que el concepto requiere un mayor desarrollo teórico dado que el Estado puede desarrollar un grado de autonomía mucho mayor que el entendido por la noción convencional de relativa autonomía. Véase, por ejemplo, David A. Gold, Clarence y H. Lo and Eric Olin Wright, "Recent Development in Marxist Theories of the Capitalist State", *Monthly Review*, Volumen 27, No. 5, October 1975, págs. 29-43 y No. 6, November 1975, págs. 36-51.

- 48 Como se ha expresado al respecto, "no es una exageración decir que sin una apropiada y más explícita interpretación sociológica de la burocracia y sin una comprensión de la naturaleza esencial de las relaciones burocráticas, conforme éstas se desarrollan tanto del marco administrativo como entre la administración y la sociedad como un todo, es imposible formarse una imagen verdadera de las diferentes sociedades tal como son realmente". Andras Hegedus, *Socialism and Bureaucracy*, New York, St. Martin's Press, 1976, pág. 9.
- 49 Una de las características del tipo de Estado que O'Donnell denomina burocrático-autoritario es la de que "desde sus instituciones se intenta 'despolitizar' el tratamiento de cuestiones sociales, sometiéndolas a los que se proclaman son criterios neutros y objetivos de racionalidad técnica". Guillermo O'Donnell, *Tensiones en el Estado Burocrático Autoritario y la Cuestión de la Democracia*, Buenos Aires, CEDES, Documentos CEDES/G.E.CLACSO/No. 11, 1978, págs. 9-10. En tales casos esa "despolitización" es obviamente un acto propio de esa misión política de que se habla arriba.
- 50 El término avenida está usado en el sentido que le da O'Donnell en su propuesta para un replanteamiento de la problemática general del Estado. Ver Guillermo O'Donnell, "Acerca del (sic) Grupos de Trabajo sobre el Estado", *Latin American Research Review*, Volumen XII, No. 2, 1977, págs. 109-120.
- 51 Para un planteamiento de este tipo ver Michael E. Brown and Steven P. Erie, *Power and Administration: Alternative Paradigms for the Analysis of Bureaucratic Autonomy*, California, University of Southern California, School of Public Administration, Working Papers, 1979.
- 52 Sobre estas funciones véase, por ejemplo, Ernest Mandel, *Late Capitalism*, London, New Left Books, 1975, esp. pág. 475; Elmar Altvater, "Notas sobre Algunos Problemas del Intervencionismo de Estado", en Heinz Rudolf Sonntag y Héctor Valecillos, comps., *El Estado en el Capitalismo Contemporáneo*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1977, págs. 88-133, esp. pág. 94; Claus Offe, "The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation" en Leon N. Lindberg, Robert Alford, Colin Crouch and Claus Offe, eds., *Stress and Contradiction in Modern Capitalism. Public Policy and Theory of the State*, Lexington, Mass., Health, 1977, págs. 125-144.
- 53 Al debatir esta cuestión Oszlak plantea que la burocracia cumple tres roles: "sectorial", cuando por medio de sus actos tiende a satisfacer sus intereses propios, como expresión de un interés común que mantiene como grupo; "mediador", papel que cumple por medio de los actos que favorecen y promueven los intereses de las clases económicamente dominantes; "infraestructural", el cual realiza en cumplimiento de fines de interés general expresados generalmente en los objetivos formales del Estado. Véase Oscar Oszlak, *op. cit.*, págs. 36-40.

- 54 Como observa Costa Pinto, la importancia que Marx y el marxismo han dado a las clases sociales y a la lucha de clases, ha impregnado hondamente la idea de clase de variados contenidos doctrinarios y de adherencias emocionales, de manera tal que la reacción contraria por parte de muchos, ante su existencia es simplemente el silencio, o bien una aversión por la consideración objetiva del problema. Ver L. A. Costa Pinto, *Estructura de Clases y Cambio Social*, Buenos Aires, Paidós, 1964, págs. 14-16.
- 55 Véase al respecto Florestán Fernández, "Problemas de Conceptualización de las Clases Sociales en América Latina" y los comentarios de Stavenhagen, Graciarena y Martínez Ríos, en Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, ed., *Las Clases Sociales en América Latina. Problemas de Conceptualización*, 2da. ed., México, Siglo Veintiuno Editores, 1975, págs. 191-321.
- 56 El análisis de esta relación, de suyo una cuestión compleja, envuelve la dificultad adicional de cómo estudiar empíricamente las clases sociales en una realidad concreta. Para un tratamiento de los problemas teóricos y metodológicos que presenta el estudio de las clases sociales en el campo, véanse Ciro F. S. Cardoso y Héctor Pérez Brignoli, *El Concepto de Clases Sociales: Bases para una Discusión*, San José, Universidad de Costa Rica, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Estudios Sociales, Avance de Investigación No. 8, 1976; y José Calixto Rangel Contla, "Acerca de las Clases Sociales", *Revista Mexicana de Ciencia Política*, Año XIV, Nueva Epoca, No. 53, julio-setiembre de 1968, págs. 443-473.
- 57 Véase, por ejemplo, Poulantzas, *op. cit.*, págs. 438-439.
- 58 Por ser bastante conocidas se considera innecesario entrar a señalar las razones que motivaron la movilización creciente de esa asistencia en el campo administrativo proveniente de distintas fuentes, pero cuyos beneficios (medidos en función de los resultados concretos alcanzados con los problemas económicos y sociales que se pretendía solucionar por la vía de la modernización del aparato estatal) y sus costos y sacrificios (por haber llevado aparejado las más de las veces considerables sumas de contrapartida) para los países recipientes, todavía no han sido puestos en el fiel de la balanza. Cabe señalar al respecto que el provecho de la asistencia técnica sólo puede lograrse plenamente si no se pierde de vista que la cuota mayor de responsabilidad, en lo relativo a su grado de eficacia, radica en el mismo país recipiente. Sin embargo, la cuestión de fondo es la dependencia que también en este campo caracteriza a los países centroamericanos, cuyas distintas implicaciones no han merecido hasta ahora la atención de los científicos sociales de la región.
- 59 La profesionalización de las burocracias de los llamados países en desarrollo ha constituido el empuje principal de la asistencia técnica de la posguerra. Se esperaba que un énfasis sobre valores en el servicio público aumentara la capacidad operativa de esas burocracias para ejecutar sus programas de actividades y para descargar todo lo que fuera considerado como sus funciones políticas apropiadas. Mas, se aguardaba que por medio de ese proceso de profesionalización internalizaran "valores weberianos" tales como neutralidad política, integridad personal, orientación hacia el desempeño, economía y eficiencia y respeto por la autoridad de la norma legal. Ver Milton J. Esman, "CAG and the Study of Public Administration", in Fred W. Riggs, ed., *Frontiers of Development Administration*, Durham, N. C., Duke University Press, 1971, pág. 63.

- 60 Aunque solamente tres de ellos lo tienen establecido (Costa Rica, Guatemala y Honduras), lo interesante es notar que la existencia del régimen de servicio civil está ordenada constitucionalmente en todos ellos. Ver las constituciones de Costa Rica, 1949, título XV; El Salvador, 1962, título VI, Capítulo 2; Guatemala, 1965, título III, Capítulo IV; Honduras, 1965, título IX. Incluso la constitución somocista de 1966 ordenaba la existencia de un servicio civil "organizado con los servidores públicos que no tengan carácter político" (art. 299).
- 61 Esta selección se sustenta a su vez en el llamado "principio de mérito". Dado que constituye uno de los más fundamentales en los que se asienta la legislación respectiva, interesa mencionar lo que se entiende por tal principio: "La propuesta ley (de personal) contiene la definición más precisa y a la vez más abarcadora que conocemos. Dice como sigue: *Todo empleado público de carrera será seleccionado, adiestrado, ascendido y retenido en su empleo en consideración al mérito y a la capacidad, sin discrimen por razones de raza, color, sexo, nacimiento, edad, origen o condición social, no por ideas políticas o religiosas.* La ley aplica el principio a 'empleados de carrera'. La ley distingue entre dos tipos de empleados públicos: el empleado de confianza y el empleado de carrera. Empleados de confianza son aquéllos 'que intervienen o colaboran sustancialmente en la formulación de la política pública, que asesoran directamente o que prestan servicios directos al jefe de la agencia'. Son empleados de libre nombramiento y remoción. Ocupan cargos de índole o naturaleza especial. A estos no se les aplica el principio de mérito". Milagros Guzmán, *El Esencial Principio de Mérito*, San Juan, Puerto Rico, Oficina de Personal, 1975, pág. 1. (El último subrayado es nuestro). Obsérvese cómo al no aplicarse el principio de mérito a cargos que tienen una responsabilidad tan amplia en la formulación de políticas públicas, queda abierta la puerta para que sean ocupados por razones que precisamente ese principio está supuesto a eliminar. Esto advierte el limitado valor de un estudio dedicado sólo a la burocracia civil "de carrera", a la cual muchos restringen el concepto de burocracia, pues la aceptación de la neutralidad implícita en el sistema de méritos significa marginar del estudio a quienes más intervienen en la formulación de políticas estatales.
- 62 Ver al respecto B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy. A Comparative Perspective*, New York, Longman, 1978, pág. 160.
- 63 Ver H. H. Gert and C. W. Mills, eds. and trans., *From Max Weber: Essays in Sociology*, New York, Oxford University Press, 1948, pág. 214.
- 64 *Ibid*, pág. 244.
- 65 Véase Peters, *op. cit.*, pág. 75-76.
- 66 Véase Gwyn Harries-Jenkins, "Bureaucracy in Great Britain in the 1980's", in Littrell and Sjöberg, eds., *Bureaucracy in the Eighties, op. cit.*, págs. 323-324. Para un examen del papel de los instrumentos de reclutamiento como mediación entre la estructura de clases del mercado de trabajo y la estructura de clases en la organización, véase Stewart Clegg and David Dunkerley, *Organization, Class and Control*, London, Potlédgs & Kearn Paul, 1980, págs. 429 y ss.
- 67 No obstante su importancia en la tecnificación de la burocracia, la cuestión de la capacitación no es relevante aquí, dado que en los países centroamericanos la norma es que se reciba con posterioridad al ingreso.

- 68 La mayoría de estos cargos son de libre nombramiento político por estar excluidos del sistema de mérito, pero la creciente complejidad en el manejo de las actividades estatales requiere ahora que en la selección se tomen también en cuenta requisitos de preparación profesional o técnica de ese nivel. Con relación a esto Peters menciona como algo interesante que en los Estados Unidos de Norteamérica y en Canadá, que son citados frecuentemente como países que tienen una cultura política más "democrática", grandes porcentajes de los escalones superiores de sus servicios civiles carecen de cualquier educación superior al nivel secundario. Ver Peters, *op. cit.*, pág. 95.
- 69 Véase, por ejemplo, Peters, *op. cit.*, pág. 94. También Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Boston, Little, Brown, 1967, págs. 232-233.
- 70 La relación entre la educación y la estructura ocupacional depende de alguna manera de los requerimientos económicos sobre la expansión educativa. Esto incide en las desigualdades educacionales que en función de presupuestos reflejan las magnitudes diferenciales que aparecen en los distintos ciclos de la educación, lo que constituye manifestaciones de políticas educacionales. Véase al respecto Carlos Filqueira, *Expansión Educacional y Estratificación Social en América Latina 1960-1970*, Buenos Aires, Proyecto UNESCO, CEPAL, PNUD, 1978. Para un examen sobre los obstáculos socioeconómicos a una oportunidad educacional equitativa ver OECD, Grupo de Estudio de la Economía de la Educación, ed., *Social Objectives in Educational Planning*, París, 1967.
- 71 La asociación entre posesión de bienes (propiedad) y educación ya fue notada por Weber. Ver Gerth y Mills, *op. cit.*, págs. 241-242.
- 72 "La 'democracia' adopta también una postura ambivalente frente a los exámenes especializados, al igual que lo hace respecto de todos los fenómenos de la burocracia -aunque la democracia misma promueve estos desarrollos. Los exámenes especializados por una parte, envuelven o parecen envolver una 'selección' de personas calificadas de todos los estratos sociales en vez de un régimen de notables. Por otra parte, la democracia teme que un sistema de mérito y certificados educacionales dé por resultado una 'casta' privilegiada. Por tanto, la democracia combate el sistema de exámenes especiales." *Ibid*, pág. 240.
- 73 Véase, por ejemplo, V. Subramaniam, "Representative Bureaucracy: A Reassessment", *The American Political Science Review*, Volumen LXI, No. 4, December 1967, págs. 1010-1019, esp. 1015-1017; Peter, *op. cit.*, págs. 77-78, 91-95; Dennis L. Dresang, "Ethnic Politics, Representative Bureaucracy and Development Administration: The Zambian Case", *The American Political Science Review*, Volumen LXVIII, No. 4, December 1974, págs. 1605-1617, esp. 1608-1609; V. A. Pai Panandiker and S. S. Kshirsagar, "A Profile of Development Bureaucracy in India", *The Indian Journal of Public Administration*, Volumen XVIII, No. 4, October-December 1971, págs. 505-532. Véase también T. H. Bottomore, *Elites and Society*, Harmondsworth, Eng., Penguin Books, 1968, págs. 87-89. Incluso en Suecia, donde la ideología oficial ha sido vagamente socialista durante los últimos cuarenta años, pocas personas procedentes de la clase trabajadora ocupan cargos en los estratos superiores de la burocracia. Véase Thomas J. Anton, Claes Linde and Anders Mellbourn, "Bureaucrats in Politics: A Profile of the Swedish Administrative Elite", *Canadian Public Administration*, Volumen 16, No. 4, Winter 1973, págs. 627-651.

- 74 Para el caso de los Estados Unidos de Norteamérica véase Gideon Sjoberg, Richard A. Brymer and Buford Farris, "Bureaucracy and the Lower Class", *Sociology and Social Research*, Volumen 50, No. 3, April 1966, págs. 325-337. En el caso de Chile se ha observado que la burocracia involucrada en el campo del bienestar social ha respondido más a los intereses de la clase media que a los de las clases que supuestamente debe servir. Ver Charles J. Parrish and Jorge Tapia Videla, "Welfare Policy and Administration", *Journal of Comparative Administration*, Volumen 1, No. 4, 1970.
- 75 Véase Peters, *op. cit.*, pág. 48.
- 76 A este respecto téngase presente, por ejemplo, que en ausencia de una serie de conceptos y de premisas axiológicas propias para examinar adecuadamente determinadas situaciones de la realidad administrativa estatal, la disciplina de la administración se ha convertido en una especie de "prestamista" de otras disciplinas de las ciencias sociales. Pero aquí, una vez más, lo importante es tener presente que el objeto de la disciplina administrativa es un fenómeno multifacético que, por esto mismo, requiere análisis interdisciplinario. Debido a esta realidad innegable es que hay quienes sostienen con toda razón que la disciplina o ciencia administrativa es la más "sincrética" de las ciencias sociales, porque está edificada con, sobre y por todas éstas, razón por la cual, al no haber nada más interdisciplinario que la administración, ésta "vive sobre bases ajenas". Véase Juan Ignacio Jiménez Nieto, *Teoría General de la Administración. La Ciencia Administrativa a la Luz del Análisis Sistemico*, Madrid, Tecnos, 1975, págs. 55-57.
- 77 Véase Frederick C. Mosher, *Democracy and the Public Service*, New York, Oxford University Press, 1968, págs. 97-98.
- 78 Es sabido que Woodrow Wilson, al señalar que la ejecución de las leyes debía ser distinguida de su elaboración y tratar de esta manera de establecer la necesidad de dicha dicotomía, lo que le interesaba fundamentalmente era que a los políticos se les mantuviera fuera de la administración, en cuanto concernía al gobierno de su país. Las ideas de Wilson lograron una gran influencia en el pensamiento administrativo desde el momento mismo en que las publicó en su conocido artículo *The Study of Public Administration*, considerado por muchos como el trabajo que ayudó a impulsar el estudio de la administración pública como disciplina.
- 79 La verdad es que ni los teóricos tradicionales que iniciaron la polémica, como Wilson y Goodnow, especificaron criterios claros que permitieran hacer esa distinción.
- 80 Una investigación comparativa realizada al respecto ha mostrado cómo la doctrina de la neutralidad de la burocracia está perpetuada en los sistemas gubernamentales de países tales como los Estados Unidos de Norteamérica, la Gran Bretaña, Canadá y la India. Véase N. Rajagopalan, "Political Neutrality of the Public Service: A Comparative Perspective Study", *The Indian Journal of Public Administration*, Volumen 23, No. 1, January-March 1977, págs. 54-67.
- 81 Un académico norteamericano que ha estado vinculado con programas de asistencia técnica de su país, manifiesta que lo que explica el abismo entre objetivos de la asistencia técnica en administración pública y la realidad a la cual está dirigida, ha sido la forma cómo la administración pública occidental ha tratado de dar

- respuesta al reto del desarrollo, en lo cual ha guardado como reliquias válidas en todas partes a los llamados principios de la administración pública, haciendo caso omiso de las características propias del medio de un sistema administrativo particular. Así, el supuesto de que el objetivo de la asistencia técnica es producir buenos técnicos formados en la disciplina de una administración pública neutral aplicable en todas partes, está abierto a discusión. El reto de los programas de asistencia técnica no es regresar a la separación entre política y administración y de tratar de desalojar a los soviéticos, sino más bien el de fortalecer las perspectivas de política de los líderes administrativos y de otros potenciales, mientras se desarrolla a la vez la idea de la contribución de una administración eficaz para alcanzar fines democráticos y otros fines políticos. "Las técnicas son una parte subordinada de este paquete". Ver Edward W. Weidner, *Technical Assistance in Public Administration Overseas: The Case for Development Administration*, Chicago, Public Administration Service, 1964, págs. 159-165.
- 82 Para un examen del proceso de politización de los servicios civiles de una diversidad de países, ver V. Subramaniam, "Politized Administration in Africa and Elsewhere: A Socio-Historical Analysis", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Volumen XLIII, No. 4, 1977, págs. 297-308.
- 83 Como se sabe, para Weber la burocracia constituye sobre todo un tipo de dominación, y no exclusivamente, una forma especial de organización. De acuerdo con su teoría, la organización burocrática es la que corresponde al tipo de dominación legal de su tipología de la dominación. Como acertadamente ha sido advertido: "Para él la burocracia era una forma de dominación y, por tanto, un problema político. Ahora bien, sus seguidores no prestaron tanta atención a este planteamiento como al virtuosismo de la descripción técnica del fenómeno burocrático, y tal fue el aspecto que cultivaron con preferencia, casi con exclusividad. Para los autores americanos (léase norteamericanos), que constituyen el cuerpo de la teoría clásica, la burocracia es un hecho social de naturaleza organizativa al que despojan de significado político y que se empeñan en analizar hasta sus últimos detalles, a costa de perder de vista sus líneas más generales... Concebida la burocracia como una forma de organización perdió automáticamente su originario valor de forma de dominación (aunque fuera a través de una determinada organización)". Nieto García, *op. cit.*, pág. 478.
- 84 No obstante, mantener la separación artificial entre política y administración puede servir ciertos propósitos, tanto de los burócratas como de los políticos. Véase Peters, *op. cit.*, págs. 137 y ss.
- 85 Ver Dwight Waldo, "Organization Theory: An Elephantine Problem", *Public Administrative Review*, Volumen XXI, No. 4, Autumn 1961, pág. 212.
- 86 Para una revisión de la teoría desde esta perspectiva véase William G. Scott, "Organization Theory: A Reassessment", *The Academy of Management Journal*, Volumen 17, No. 2, June 1974.
- 87 Véase, por ejemplo, J. Kenneth Benson, "Innovation and Crisis in Organizational Analysis", en *Organizational Analysis: Critique and Innovation*, California, Sage, 1977, págs. 5-18.
- 88 Véase Brown and Eric, *op. cit.*, pág. 37.

- 89 Véanse, entre otros, Stewart Clegg and David Dunkerley, *op. cit.*; Wolf Heydebrand, "Organizational Contradictions in Public Bureaucracies: Toward a Marxian Theory of Organizations", en J. K. Benson, ed., *op. cit.*, págs. 85-109; Paul Goldman and Donald R. Van Houten, "Managerial Strategies and the Worker: A Marxist Analysis of Bureaucracy", en J. K. Benson, ed., *op. cit.*, págs. 110-127; J. Kenneth Benson, "Organizations: A dialectical View", *Administrative Science Quarterly*, Volumen 22, No. 2, March 1977, págs. 1-21.

EMPRESAS PUBLICAS EFICACES Y EFICIENTES

Wilburg Jiménez Castro

1. Necesidad de Precisión en la Terminología

Con gran frecuencia se acuñan y utilizan términos que a fuerza de la costumbre van adquiriendo uso común. Tal es el caso del término "empresas públicas" para distinguir a aquellos entes creados por el Estado para que realicen actividades no tradicionales de los ministerios, sus dependencias y municipalidades.

Hubiera sido preferible el término genérico de ente o entidad "... por ende impreciso -pero que contiene- la idea de ser",¹ puesto que sólo con cierta violencia en la terminología se puede aceptar que instituciones como los centros superiores de enseñanza, los seguros sociales y otros entes dedicados a la prestación de servicios sociales no lucrativos, se incluyan dentro de las empresas públicas.

"Empresa pública" se utiliza así como sinónimo de ente público dedicado a la prestación de servicios no tradicionales, industriales o mercantiles que podrían ser realizados, o lo son, en otros países o en el propio país, por empresas privadas con fines lucrativos, que ellos no tienen, puesto que su motivación fundamental es el servicio a la sociedad y no la obtención de lucro por sus esfuerzos, aunque reciban retribución por esos servicios prestados.

El mismo adjetivo de "público" trata de resaltar en diferencia en la motivación, ya que en general reúnen similares condiciones de organización y de funcionamiento que las empresas privadas y se diferencian más en esos aspectos de eficiencia empresarial de los ministerios, dependencias y municipalidades.

Por tanto deben buscarse y aceptarse conceptualmente claros requisitos que puedan diferenciar a las empresas públicas de las privadas, tal como lo hace analíticamente el Doctor Agustín A. Gordillo que propone en una de sus obras los siguientes criterios como los más usuales para esa determinación:

a) *Si han sido creados especialmente por una ley*, puesto que sólo excepcionalmente las empresas privadas son creadas en tal forma. Por ello recomienda o formula "... la regla de que todo ente creado por ley debe ser considerado de naturaleza pública".²

Al respecto se destaca que lo importante sobre la personalidad institucional que nace de ese acto jurídico de creación de una empresa pública es "... aceptar que la institución-persona no es una 'cosa' y, por tanto, que no es objeto, sino sujeto del derecho de propiedad, como lo es de todos los demás derechos y obligaciones. La institución no pertenece a nadie sino a sí misma; es ella quien se adueña de las cosas y no los miembros que la integran. La institución no pertenece a sus padres o tutores; está simplemente administrada o gestionada por unos u otros, pero en ningún caso les pertenece ...

Las instituciones administrativas que aquí nos ocupan son pues, reales y verdaderas personas, en idéntico sentido a como lo son o pueden serlo, las personas naturales: por investidura formal como tales por el ordenamiento jurídico positivo. *A sensu contrario*, todo ente carente de derechos subjetivos propios no es persona, sino cosa, y no puede ser sujeto de relaciones jurídicas ni, por ende, institución administrativa.

Las cosas no nacen, sino que se hacen. La institución sólo puede nacer cuando es personificada por el ordenamiento jurídico. Pasa discontinuamente de ser cosa a ser persona, igual que el ser humano, en el momento formal de la investidura: es persona durante toda su vida y vive como persona. Al morir como sistema personificado vuelve a su primitiva esencia de cosa y sólo entonces es objeto del derecho, como el cadáver es propiedad de los deudos".³

b) *El fin que persiga la entidad*, según se trate de una utilidad general o no, diferencia también a las empresas públicas de las privadas. En tanto que las primeras tienen un ámbito nacional o más amplio, las privadas son más orientadas y restringen sus actividades a determinadas clientelas, aunque no siempre esas diferenciaciones puedan hacerse con límites precisos, por lo que algunos tratadistas como Dwight Waldo, consideran que si se distinguiera con colores a lo público y a lo privado, por ejemplo, blanco uno y negro el otro, todo sería en la realidad actual de color gris. Algunas veces tan cerca de lo público que sería gris casi blanco, u otras veces tan cercano a lo privado, que sería gris casi negro.

c) *Potestades públicas no usuales a los entes privados*, tales como la imposición o el aprovechamiento de tributos y de tasas; el derecho de expropiación de bienes inmuebles o de utilización monopolística de reservas de recursos minerales, de hidrocarburos, forestales, etc.; la compulsión a la asociación de profesionales para su ejercicio; la existencia de recursos contenciosos; etc.

d) *El grado de control que tiene el Gobierno Central sobre la entidad, cuya precisión es de importancia y que se manifiesta a través del derecho a designar funcionarios para la formulación de la política institucional; a la determinación de directrices nacionales o centrales para que esas políticas sean compulsivas u obligatorias para un ámbito más amplio; la aprobación previa de sus presupuestos y el control de sus gastos por organismos legislativos o ejecutivos; la capacidad formal en diferentes grados para coordinar, desde el centro, lo que se ha descentralizado institucionalmente, etc.*

Ese grado de control o de condicionamiento no siempre califica o tipifica lo público y lo privado, ya que según diferentes criterios o circunstancias, una empresa pública puede tener menor condicionamiento que una privada, o a la inversa; a ésta se le podrían dar las normas de fijación y pago de salarios; de producción, en cuanto a cantidad, calidad y precio; establecerle estímulos y subsidios o limitaciones para la apertura de nuevos mercados; etc. Y a la empresa pública podría dársele mayor libertad de decisión y de acción en esos mismos aspectos.

Por tal razón los "...franceses no sienten en general la necesidad de especificar si la Administración es pública o privada, porque a sus ojos es necesariamente pública; hoy apenas comenzamos a salir de esta confusión", de acuerdo al criterio que sustentan varios tratadistas, entre los cuales están G. Langrod, Juan Ignacio Jiménez Nieto, Peter Drucker, etc.

Este último ha venido sosteniendo desde hace muchos años, como lo hace también Lyndall Urwick, que el objetivo social de toda institución, pública o privada, es el servicio a la comunidad, medido y motivado por distintos instrumentos, como son las ganancias crecientes en el caso de la empresa privada como recompensa del riesgo, y por el apoyo político en las empresas públicas.

Jiménez Nieto le da tratamiento de producto al condicionamiento que ejerce el gobierno central, en algunos casos sobre empresas o instituciones públicas, o sobre las privadas y el resto de la sociedad, puesto que para él, y para otros estudiosos de la materia, esa es su razón de ser y lo que lo caracteriza y distingue.

En sus propias palabras: "El producto gubernamental es sólo el producto político del condicionamiento y ninguna otra cosa. En este sentido nuestra teoría encuentra en Easton al gran precursor, que rompe la larguísima tradición anterior y posterior de definir conjuntamente como productos políticos esas medidas de condicionamiento y la prestación directa, por el Gobierno, de bienes y servicios más o menos divisibles, en condiciones más o menos divergentes de las del mercado".⁴

Dicho condicionamiento se cumple por diversos medios progresivos, tales como: la *información* brindada por el gobierno a la ciudadanía; la *orientación*, a través de información elaborada, interpretada y correlacionada, como elemento motriz de sus decisiones; la *recomendación* a determinado tipo de acciones, las medidas para controlar el orden y la seguridad pública; los *incentivos* y *desalientos* creados por el gobierno como medios de inducción de sus acciones; la *regulación* a través del ejercicio de la autoridad, obligatoria y coactiva a determinadas conductas de acción; las *sanciones* por el incumplimiento de las disposiciones o normas y; la *traslación de la capacidad de decisión microadministrativa*, institucional o individual.

e) *La proporción mayoritaria que tenga el Estado en el capital social de la empresa.* El Dr. Gordillo concluye que los anteriores criterios de tipificación para las empresas públicas son "...totalmente inaplicables, y que la distinción sólo puede hacerse racionalmente en un único y exclusivo carácter: si el capital de la entidad pertenece sólo parcialmente al Estado y en otras partes a personas privadas, entonces no puede darse al ente carácter estatal; sería pues una sociedad de economía mixta, o una sociedad anónima de capitales mixtos, etc. . . . si una entidad pertenece casi en su totalidad al Estado, pero hay un pequeño aporte de capital privado de tan poca magnitud como para poder ser nuevamente formal (supongamos, menos de diez o un cinco por ciento), debe considerársele a pesar de todo, estatal; ello, por el aludido carácter formal más que intrínseco de la participación no estatal. Fuera de tales casos de excepción, si el capital no es íntegramente estatal tampoco puede ser tal la entidad; y viceversa, si el capital es totalmente estatal, también lo sería la entidad, cualquiera que sea la forma jurídica que se adopte".⁵

Concluye el mismo tratadista que todo ente estatal siempre debe ser considerado como público a pesar de que esté regido parcialmente por el derecho privado, especialmente ante la duda o el conflicto.

Propone, además, que dentro del concepto de empresa pública se incluyan únicamente aquellos entes que tengan las siguientes características:

1. "...ser íntegramente estatales", es decir, que su capital social pertenezca por completo al Estado;
2. "... ser expresamente estatales, sin adoptar la forma externa de una sociedad privada";
3. "...tener personalidad propia", es decir, personería jurídica independiente;
4. "...dedicarse a una actividad económica (a semejanza de las demás 'empresas públicas') en sentido amplio -por tener las empresas

públicas o privadas el mismo objetivo social de servicio a la comunidad- y a diferencia de las entidades autárquicas o autónomas, por lo general típicamente administrativas".⁶ Sobre este particular es interesante destacar que esa diferenciación ha hecho que en la Administración del Presidente Rodrigo Carazo se hayan elaborado en Costa Rica dos proyectos de ley: uno para las instituciones descentralizadas y otro para las empresas públicas, por considerar que bajo la apariencia de igualdad, tienen grandes diferencias conceptuales y de operación unas y otras.

5. "...no estar sometidos primordialmente al derecho privado, sino alternativamente al derecho público y privado, o incluso principalmente al derecho público a diferencia de las sociedades de Estado, que estarían principalmente sometidas al derecho privado",⁷ como es el caso en Costa Rica de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) y de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) cuyas Asambleas Generales de Socios las constituyen el Consejo de Gobierno, integrado por el Presidente de la República y los Ministros de Gobierno.

Son esas empresas públicas, en criterio del mismo Dr. Gordillo, una fórmula "...intermedia e hídrida entre el tradicional ente autárquico o autónomo (claramente estatal, dotado de prerrogativas de poder público) y la moderna sociedad de Estado (aparentemente sometida al derecho privado): en efecto, estas 'empresas estatales' se caracterizan porque no pueden ser declaradas en quiebra, porque sus actos son administrativos, sus directivos superiores son funcionarios públicos -aunque frecuentemente no se sientan tales, ni lo aceptan- sus títulos tienen fuerza ejecutiva, sus bienes no son embargables cuando están afectados directamente al uso público, etc. (elementos propios de los entes autárquicos o autónomos), y porque al mismo tiempo escapan al estricto control contable, tienen un régimen propio de contrataciones, pueden realizar cierto número de contratos bajo el derecho privado, son demandados ante los tribunales ordinarios, sus obreros y empleados se rigen por el derecho laboral o el derecho comercial, etc."⁸

El Dr. Gordillo concluye que tal concepto es el imperante en la Argentina y creemos que el mayoritario en el resto de la América Latina, bajo la inspiración de las legislaciones francesa, italiana, argentina y uruguaya. En tanto que para algunos tratadistas como William A. Robson (inglés) el término empresa pública es sinónimo de ente público, bien se trate de una institución del gobierno central, o de su parte descentralizada. A. H. Hanson (inglés) utiliza ese mismo término en forma más restringida, similar en su concepción a la que plantean los tratadistas continentales europeos.

El criterio que sustenta el ICAP es acorde también con ese marco jurídico, político y administrativo al indicar que "...entenderemos por *Empresa Pública* un organismo decisor:

- Administrativamente autónomo y descentralizado del gobierno central;
- Con personalidad jurídica de derecho público o derecho privado;
- Productor de bienes o servicios de naturaleza industrial o comercial;
- Que en general obtiene una porción sustancial de sus ingresos a través de las ventas de dichos bienes o servicios;
- Que está vinculado por transacciones económicas a otros organismos sociales;
- Que está vinculado por relaciones de poder (normalmente asimétricas) con el gobierno central, en el contexto de un orden jurídico que asigna al gobierno central una capacidad limitada de condicionar las acciones de las empresas en la medida en que controla, vía propiedad u otros medios, los medios de producción utilizados por las empresas."⁹

Es interesante transcribir además el criterio sustentado por la Licenciada Mercedes Valverde Kooper, Viceministra de Justicia de Costa Rica, sobre la situación jurídica imperante en el país en el mismo ámbito de esos entes:

"Las instituciones autónomas, por la trascendencia de los fines que realizan, por el volumen de los recursos que administran y por el rango constitucional que ostentan, configuran una variedad muy bien definida de entes públicos, dentro del elenco de la Administración Descentralizada en Costa Rica.

Sus características fundamentales están definidas en la Constitución Política (artículos 188-189 y 190).

Aparte de las normas constitucionales, no ha desarrollado el legislador un régimen común o uniforme que las regule. La *Ley General de la Administración Pública* omitió referirse a ellas en conjunto, (salvo cuando regula los órganos colegiados) como también dejó de lado en general, la regulación de un régimen para los entes públicos y otros para las empresas del Estado. No obstante, como ya lo comentamos, explicitó dicha ley la subordinación de todos estos entes al Poder Ejecutivo, concretamente al Presidente y al Ministro del Ramo, (artículos 26, 27 y 98), lo cual, de alguna manera, es consecuencia

natural de la tutela administrativa que deviene de la supremacía del Estado y del carácter instrumental de los entes descentralizados y que ya encuentra un antecedente en la Ley de Planificación Nacional y Política Económica.

De momento el fenómeno entre nosotros reviste características similares a las que se advierten en otros países; cada entidad se encuentra regulada por su propia ley constitutiva, que viene a ser su estatuto particular y sólo algunos pocos aspectos son regulados de modo general, en otras leyes, para todas ellas interesa aquí recordar el artículo 2° de la Ley General de la Administración Pública, que prescribe la aplicación de las reglas de dicha ley, que regulan la actividad del Estado, a los otros entes públicos en ausencia de norma especial para éstos.

Se regulan algunos aspectos de su actividad, -en forma genérica, en la ley No. 4646, relativa a la integración de sus órganos directores y al número y remuneración de las dietas de los respectivos titulares. El nombramiento de un funcionario de enlace entre el Poder Ejecutivo y la respectiva entidad, que es el Presidente Ejecutivo lo encontramos en la ley No. 5507 y su reglamento.

En cuanto a su régimen patrimonial tampoco hay uniformidad. Financieramente están sujetas al control de la Contraloría General de la República (Art. 184-4 de la Constitución Política) y a la Auditoría General de Bancos, las entidades bancarias. También presupuestariamente están sometidas al control y fiscalización de dicha entidad (Art. 184-2).

En materia de contratación se encuentran sujetas a la Ley de la Administración Financiera de la República y a su Reglamento. (Contratación Administrativa). En este aspecto es importante recordar que la Ley de la Administración Financiera de la República sujeta a sus procedimientos de contratación a los entes estatales, lo que deja por fuera a aquellas instituciones que son consideradas 'no estatales', aunque públicas y como tales integrantes de la Administración tanto para efectos de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa como para los de la Ley General de la Administración Pública.

En cuanto a las instituciones semiautónomas, otras instituciones públicas, entes públicos no estatales y empresas públicas en Costa Rica, la Licenciada Valverde Kooper Agrega:

3. Instituciones semiautónomas

Esta figura, muy típica de nuestro régimen administrativo, no encuentra sustento constitucional, por lo que participa de la misma naturaleza que las demás entidades descentralizadas no 'autónomas', en cuanto a su

creación, modificación y extinción, pues no requiere votación calificada, según los términos del artículo 188 constitucional.

4. Otras instituciones públicas

Todas aquellas instituciones cuyas características no coinciden con las fijadas por la Constitución Política para las entidades autónomas forman un bloque policromo, de variadas características, cuyos elementos comunes son la personalidad jurídica y consecuente capacidad para administrar un patrimonio, adquirir derechos y contraer obligaciones tanto en régimen de derecho público como de derecho privado, pero constituidas y organizadas generalmente bajo las formas del derecho público, como instituciones públicas, sólo excepcionalmente revisten formas del derecho privado, como es el caso de CODESA, sociedad anónima de capital mixto.

5. Entes públicos no estatales

Esta figura de origen sudamericano, se encuentra representada en nuestra realidad jurídica por los colegios profesionales, los cuales, creados y organizados bajo el signo corporativo, asumen por disposición estatal varios cometidos de índole pública que explican su sumisión al régimen de derecho público, pese a su origen de iniciativa privada. Como ya advertimos, no obstante estar incluidos dentro del engranaje administrativo del país, por virtud tanto de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa como de la Ley General de la Administración Pública, no les alcanzan las disposiciones de la Ley de la Administración Financiera, por no ser estatales.

6. Las empresas públicas en Costa Rica

Ameritan una cuidadosa distinción. La Doctrina distingue tres tipos fundamentales de empresas del Estado:

1. Empresa ente público, sea, organizada como una institución tradicional y convencional del Estado. En Costa Rica representan este tipo varias instituciones autónomas (Bancos, I.N.S.,* Ferrocarriles, C.N.P.,** I.C.E.,*** etc.). Por su condición de ente público, son parte de la Administración Pública.

2. Empresas mercantiles del Estado, creadas, personificadas y organizadas conforme figuras del derecho mercantil, generalmente como

N. del A. • Instituto Nacional de Seguros
 ** Consejo Nacional de Producción
 *** Instituto Costarricense de Electricidad

sociedades anónimas, cuyo paquete accionario en su totalidad pertenece al Estado originariamente o por adquisición posterior y que si bien en su giro se rigen por el derecho privado, normalmente, la integración de sus órganos responde a criterios de Derecho Público, así como los objetivos o fines de su gestión. RECOPE sería el ejemplo por excelencia. Generalmente no se consideran parte de la Administración Pública, pese a los controles estatales que admite.

3. Empresas Mixtas, en que el Estado participa con particulares en la constitución del capital social. Aquí cabe distinguir, con la Doctrina, las empresas mixtas públicas y las empresas mixtas privadas. En Italia se les considera privadas, en Alemania e Inglaterra se les reconoce *status* público y en Francia se resuelve caso por caso, que parece ser el criterio más adecuado, dada la diversidad de modalidades. Un criterio importante es el régimen de privilegio que ostenta el Estado frente a los demás socios, independientemente de su participación en el capital social. Ahora bien, normalmente, si tal participación es mayoritaria, el Estado asume ciertos privilegios (en cuanto a la integración de los órganos en cuanto al poder de decisión) que inclina la balanza hacia la publicación de la entidad. El mejor ejemplo lo constituye CODESA a la que la jurisprudencia nacional considera parte de la Administración Pública.

En Costa Rica merecen consideración aparte las empresas subsidiarias de CODESA, las cuales, organizadas como sociedades anónimas y sujetas a régimen de derecho privado también en su actividad tienen por objeto consolidar, con el auxilio de CODESA (entidad de la Administración Pública) una empresa comercial o industrial que eventualmente pasará a manos particulares. La naturaleza de la actividad que realizan puede ameritar el estímulo del Estado pero no la publicación de la empresa, organizada para integrarse al sector privado.

Nada impedirá que el Estado, en atención a especiales circunstancias 'estatizara' una sociedad de este tipo para impedir su traslado al sector privado."¹⁰

De lo anteriormente dicho se colige que no existe consenso universal sobre la terminología que podría utilizarse y sobre los rasgos característicos que podrían conformar la tipología para esos entes, debido a las diferencias conceptuales, que se reflejan en las obras de varios autores y en el Derecho Positivo. Este último nace del desarrollo histórico de estos entes en varios países y de sus fundamentos o normas legales que los rigen. Por ejemplo, en los países anglo-sajones se introdujo el término de empresa pública como más genérico y abarca lo que en el ámbito latino se denominan empresas estatales

o entes autónomos, sin calificativo del dominio de su capital social o de la forma jurídica de su creación.

2. Concepciones Ideopolíticas, Jurídicas y Administrativas

Adicionalmente a la necesidad de precisión en la terminología y del contenido de esos entes bajo el concepto de empresa pública, están otros aspectos que hemos tratado en una obra publicada por el ICAP, bajo el título "Los Dilemas de la Descentralización Funcional: Análisis de la Autonomía Institucional Pública" y que en resumen son los siguientes:

a) *Decisión democrática de cada país sobre el ámbito de las actividades públicas no tradicionales* que son las que se asignan generalmente en América Latina a las empresas públicas, puesto que las tareas tradicionales de condicionamiento político las realizan los despachos políticos del Poder Ejecutivo, a través de los ministerios, y su gestión burocrática por dependencias de ese mismo Poder y las municipalidades en el ámbito local.

El tamaño y características de ese ámbito público no tradicional depende en cada país de los criterios que se tengan sobre el rol del Estado quienes detentan el poder, y por tanto en un sistema democrático es revisable y hasta cambiante, cuando ese poder también cambia. Pero siguen ciertos patrones similares en varios países.

El día que en Costa Rica, por ejemplo, se tuviera la mayoría legislativa y ocupase además el Poder Ejecutivo un grupo de ideología liberal, es posible que ocurriesen cambios sustanciales en los objetivos y en el tamaño del Estado actual, hasta que los bancos comerciales del Sistema se convirtiesen en empresas de capital mixto o volvieran a ser privados en su capital social. Y lo mismo podría suceder con la producción y distribución de energía y las telecomunicaciones, actualmente en manos del Instituto Costarricense de Electricidad, los ferrocarriles organizados en FECOSA, etc. Esto constituye la definición *ideopolítica de las actividades públicas*. Contrario *sensus*, si llegara al poder un grupo con criterios de extrema izquierda, el grado de intervención estatal en actividades hasta ahora en manos de la iniciativa privada, podrían pasar totalmente al Gobierno y a sus instituciones, como ha sucedido infortunadamente en otros países.

La concepción sistémica de las actividades públicas plantea la necesidad de que todos los entes del sector público actúen como partes de un todo, especialmente en lo atinente a la satisfacción de objetivos, con lo cual el Estado cumple eficazmente sus propósitos. Ya volveremos posteriormente a ese tema.

b) *La concepción jurídica* de las empresas públicas se manifiesta en el Derecho Positivo de cada país y su marco de referencia ya ha sido explicado en el punto 1^o, y obviamente está en estrecha relación con el concepto ideopolítico vigente. En general, sus características particulares se orientan al órgano superior de las empresas públicas, pues es la relación con el poder político y establece regulaciones sobre la formulación de las políticas institucionales, la integración de su Consejo o Junta Directiva, sus relaciones con el ámbito de gestión, etc.

A propósito de esas relaciones entre el Poder Ejecutivo y el órgano de decisión y determinación de políticas institucionales de la empresa pública, es importante destacar que dicho órgano no es verdaderamente descentralizado (salvo en los centros de enseñanza superior por ser entes autárquicos), sino desconcentrado políticamente. Por ello debe cumplir y seguir los lineamientos políticos centrales y en el tanto y en cuanto lo haga, sus objetivos son los mismos del gobierno central y es eficaz.

Por tanto, las disposiciones jurídicas positivas deberían prever tal situación, estableciendo claramente que el directorio no es un órgano jerárquico, sino político y tutelar por ello de la acción microadministrativa, es decir, de la gestión cuyo superior es el gerente. Como plantea Koontz "... el directorio tiene su función primigenia en la determinación de unos objetivos institucionales cónsonos con su circunstancia para asegurar que encajan con el ambiente renovado en que opera continuamente la empresa ... porque es más peligroso operar con objetivos obsoletos que con planta y equipos obsoletos".¹¹ Sus funciones tutelares de la administración deberían por ello comprender exclusivamente "... la supervisión, revisión, confirmación, o ratificación de las decisiones gerenciales en cuanto engranaje de la proyección extrainstitucional con la tecnología, sin que aparezca en ningún caso 'in-gerencia' de los directorios en el proceso tecnológico que es el corazón social de la acción institucional".¹²

Cuando no existe claridad en las diferencias entre los ámbitos del órgano determinativo institucional y el de gestión administrativa, se presentan grandes problemas, como lo demuestra la experiencia de muchos países, entre ellos la de Costa Rica, con las confusiones operativas que se han presentado en varios entes públicos con unos presidentes ejecutivos, directorios o juntas directivas, consejos universitarios y las gerencias. Han existido invasiones de los primeros en el ámbito de las segundas, como lo hemos detallado en otro trabajo sobre "La Problemática de la Gestión en las Instituciones Descentralizadas Administrativamente", publicado en 1978 por el ICAP.

En la presente Administración se ha elaborado un proyecto de Ley General de Sociedades de Empresas Públicas y sobre el mismo vale la pena destacar lo siguiente:

Se trata de superar una de las deficiencias más marcadas de nuestra legislación, cual es la falta de una ley general que se ocupe de las empresas públicas organizadas como sociedades mercantiles. Es cierto que en la actualidad existe un Reglamento sobre el Funcionamiento de Empresas Estatales Estructurales como Sociedades Mercantiles, como norma general aplicable a tales entes, pero, aparte de no ser ley, ese Reglamento no resuelve todos los problemas jurídicos que presentan dichas empresas.

El citado proyecto pretende que:

- i) el Estado o las instituciones estatales podrán formar sociedades o adquirir acciones de sociedades ya constituidas, siempre y cuando exista autorización legal expresa;
- ii) las sociedades deberán constituirse bajo el esquema de sociedad anónima, con acciones nominativas, lo que jurídicamente significa:
 - contar con un régimen jurídico de derecho privado;
 - las sociedades-empresa pública no formarán parte de la Administración Pública y no ejercerán por lo tanto función administrativa;
 - se emitirán actos jurídicos comunes y se celebrarán contratos civiles o comerciales, regidos invariablemente por el derecho privado;
 - no se sujetará a la Ley de la Administración Financiera de la República ni a la Ley General de la Administración Pública; y
 - los servidores no serán funcionarios públicos, sino que se considerarán como empleados u obreros sujetos al Código de Trabajo.
- iii) su patrimonio o capital será mixto, siendo la participación del Estado y de sus instituciones mayoritarias y el resto obligadamente del sector privado;
- iv) las sociedades-empresa pública no podrán transferir bienes o fondos al sector público o privado y no podrán constituir ni adquirir acciones de otras sociedades;
- v) en cuanto a control, se establece un control interno y uno externo. El primero se reserva a un Contralor y el externo al Ministerio de Hacienda, a la Contraloría General de la República y a la Asamblea Legislativa; y

- vi) se propone transformar a la Corporación Costarricense de Desarrollo en un ente público estatal.

c) *Función de gestión microempresarial pública.* La relación o engraje de la política empresarial con la microadministración institucional se articula en el ámbito de la gerencia, pues ella es la responsable de la gestión y como tal debe contar con toda la autoridad que requiere el cargo para servir de eslabón entre la determinación y la acción. Como bien plantea el Dr. Jiménez Nieto: "La existencia de una dirección y responsabilidad unipersonal suprema en la institución denota de inmediato un cierre de su frontera hacia los valores extrainstitucionales; por el contrario, la pluralidad de una dirección colegiada significa una apertura institucional hacia los valores de la envolvente social que la colegiación representa e intenta armonizar".¹³

Así como el directorio o junta directiva debe ser políticamente eficaz, la gerencia debe ser administrativamente eficiente, es decir, capaz de aprovechar al máximo y oportunamente los recursos humanos, financieros y materiales que ha autorizado aquel órgano determinativo institucional.

Para lograrlo requiere aplicar a plenitud el proceso gerencial compuesto por etapas y actividades de planificación, presupuesto, organización, personal, decisiones operativas o tácticas, coordinación e información, contabilidad, abastecimientos y control, es decir, un proceso más amplio que el propuesto por Luther Gulick, bajo la sigla POSDCORB.

Por tanto, como hemos planteado en otro documento,¹⁴ a la gerencia de esos entes le corresponde la gestión superior, con fines de eficiencia y además como relación directa con el ámbito de desconcentración política de la presidencia ejecutiva o de la junta general o directorio, si aquel cargo no existe. Y en sus actividades gerenciales tendrá que cumplir tareas ejecutivas hacia abajo (con relación a sus subalternos, colaterales de operación) y de asesoría con relación a su órgano determinativo. Es una posición de decisiones operativas, de naturaleza técnica y táctica en comparación con las de la junta directiva o directorio que por ser un órgano de "gobierno" -y de allí la desconcentración política- cumple funciones estratégicas.

Demanda, además de conocimientos administrativos, habilidades humanas para ejercer la autoridad coordinadora, para delegar autoridad y deberes y para exigir responsabilidades de sus subalternos inmediatos, y a través de ellos, de toda la pirámide organizadora. Le corresponde además el liderazgo administrativo sobre el personal, para que éste labore con motivación e iniciativa, pues en las empresas públicas son necesarias.

La gerencia debe comprender muy bien, y actuar en consonancia, las técnicas modernas de administración por objetivos, informática, presupuesto por programas, planificación de corto, mediano y largo plazos, investigación operativa, finanzas, etc., que están en el ámbito de la gestión que es más que la rutina administrativa.

3. Otros Conceptos Funcionales y Espaciales Vinculados con las Empresas Públicas

El aporte que pretendemos hacer para el análisis conceptual de las empresas públicas quedaría incompleto si no incluimos otros conceptos de uso práctico en la planificación y administración técnica, cuyo significado permite, por una parte, completar este somero perfil del tema que nos ocupa y, por otra, ilustrar su utilidad práctica con la experiencia costarricense en materia de planificación y administración renovada del sector público, que se ha impulsado durante el actual período de gobierno. Los conceptos a los que nos referiremos a continuación son los de eficacia y eficiencia; los términos de sectorialización y regionalización, y las nociones de desconcentración y de descentralización.

3.1 Eficacia y Eficiencia

Ambos términos se usan, por algunos, indistintamente como sinónimos, cuando en realidad tienen diferencias de fondo.

a) *Eficacia*. De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española la *eficacia* es, la "... virtud, actividad, fuerza y poder para obrar", por tanto se es *eficaz* cuando se "... logra hacer efectivo un intento o propósito".

Para el Dr. Oscar Oszlak, eficacia es la capacidad demostrada para responder a las demandas que definen los cometidos de un ente. Puede también concebírsela como "... la aptitud, competencia o potencialidades de un gobierno -y de sus instituciones- para fijar directrices que conduzcan a objetivos considerados como válidos para una sociedad en un momento dado".

Por tanto, el primer requisito que deben satisfacer las empresas públicas es el cumplimiento de los objetivos y de las directrices políticas emanadas del Poder Central. A vía de ejemplo de una decisión política del actual Gobierno de Costa Rica, orientada a tal propósito, se cita el Acuerdo que con fecha 10 de abril de 1980 tomó el Consejo de Gobierno en su artículo 4 del Acta No. 110, que textualmente dice:

“A solicitud del señor Presidente de la República, la señorita Elizabeth Odio Benito, Ministra de Justicia y el Lic. Wilburg Jiménez Castro, Ministro-Director de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, hacen una amplia exposición sobre las ‘Directrices Políticas Socioeconómicas y Administrativas’, preparadas conjuntamente por la Procuraduría General de la República y por la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, como complemento indispensable para la ejecución de la Ley General de la Administración Pública. Se destacó que durante la Administración del Prof. José Joaquín Trejos Fernández, se inició el estudio del Proyecto de Ley General de la Administración Pública, y la Asamblea Legislativa de entonces, lo sometió únicamente a estudio de la Comisión respectiva. En su seno estuvo también durante las administraciones de los expresidentes Figueres y Oduber, hasta que con posterioridad a las elecciones de 1978, se activó su trámite y aprobación, lo cual tuvo lugar el 2 de mayo de ese año a escasos días del inicio de la presente Administración del Presidente Carazo. El actual Poder Ejecutivo se abocó a su cuidadoso estudio inmediatamente de haber iniciado actividades y la Procuraduría General de la República, dedicó a sus mejores funcionarios en tales menesteres, habiendo recomendado que se gestionara ante la Asamblea Legislativa, la posposición de su aplicación durante al menos dos años, con el propósito de aclarar conceptos confusos que contiene y hacer algunas adiciones, especialmente en el ámbito de la autonomía en el cual es omiso. Esas gestiones no prosperaron y la Contraloría General de la República opinó también que la aplicación de las disposiciones legales de la misma, eran obligatorias para el Poder Ejecutivo y sus instituciones. Con el propósito de facilitar dicha aplicación obligatoria, en cuanto se refiere a las ‘Directrices Políticas Socioeconómicas y Administrativas’, la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica y la Procuraduría General de la República, se abocaron al estudio y preparación del documento antes referido y que ha sido acogido en principio, en todas sus partes, por el señor Presidente de la República y por el Consejo de Gobierno en esta sesión. El señor Presidente de la República desea que se tenga con los señores Ministros, Viceministros, Presidentes Ejecutivos, Miembros de las Juntas Directivas de las Instituciones Autónomas y Gerentes Generales de las mismas, un intercambio de criterios que permita el estudio de lo que contiene el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 ‘Gregorio José Ramírez’, el Documento de las ‘Directrices Políticas Socioeconómicas y Administrativas’ y la ley No. 5525, a fin de que con base en ellos el Ministro-Director de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica haga una breve explicación sobre los objetivos, las metas, el planteamiento que contiene el diagnóstico (contexto) y la estrategia programática del referido Plan, que de acuerdo a la ley No. 5525 (de la cual también se les acompañarán copias) y a la decisión del señor Presidente de la República, es el documento que da los lineamientos políticos del actual gobierno y del Consejo de Gobierno, sobre los cuales se dan las directrices de que habla la Ley General de la Administración Pública. Esa

ocasión se aprovechará para explicar también con mayor detalle, el documento que contiene las 'Directrices Políticas Socioeconómicas y Administrativas' y para aclarar las dudas que pudieran tenerse sobre ellas. Esas directrices complementan y aclaran algunas de las disposiciones que contiene la Ley General de la Administración Pública. También se analizarán en tal ocasión los aspectos vinculantes u obligatorios de la ley No. 5525 de Planificación Nacional relacionados con prioridades presupuestarias (Artículo 7), Inversiones, Avales y Endeudamiento Externo (Artículos 8, 9 y 10) y Cooperación Técnica y Financiera Internacional (Artículo 11). Se encargó al señor Ministro-Director de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica para que repita el envío del Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 'Gregorio José Ramírez' para conocimiento de las Juntas Directivas de esas instituciones y de las gerencias generales y también de los señores ministros y viceministros y que propicie y participe en reuniones en las cuales expliquen los alcances y características de esas directrices y de los objetivos y programas del Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 'Gregorio José Ramírez'."

b) *Eficiencia*. El mismo Diccionario de la Real Academia Española dice que es, una "... virtud y facultad para lograr un efecto determinado. Acción con que se logra este efecto".

Para los economistas y profesionales en Administración, es el empleo y utilización óptima de los recursos a disposición de una institución, o dicho en términos más técnicos, es la relación insumo-producto, muy vinculada a la productividad, por ser la relación entre los recursos que se utilizan y los productos que se obtienen o de los costos a los beneficios, así como la implantación de economías de escala.

La eficiencia tiene que ver con el incremento logrado a través de la redefinición o reformulación de las atribuciones de los entes, de la racionalización de sus estructuras y procedimientos, etc.

3.2 Sectorialización

Por la vía de directrices superiores o políticas se dan las orientaciones que coadyuvan al logro de la eficacia y se precisan los objetivos que son desagregados en Costa Rica a través de los Consejos Nacionales Sectoriales de Agricultura, Ganadería y Recursos Naturales Renovables; de Salud; de Trabajo y Seguridad Social; de Vivienda y Asentamientos Humanos; de Economía, Industria y Comercio; de Transportes; de Energía y Minas; de Finanzas y en el futuro el de Educación. Se está logrando por ese procedimiento, una mayor eficacia del Poder Ejecutivo y de las empresas públicas. Estas participan, sin "administrativación",¹⁵ en los respectivos Consejos Nacionales Sectoriales más vinculados a sus actividades, a través de sus

máximas autoridades institucionales de gobierno, es decir, Presidencias Ejecutivas y Juntas o Consejos Directivos.

Como se indica en la Memoria Anual de OFIPLAN de 1980 "Cada sector es dirigido y coordinado por un Ministro de Gobierno y no por ministerios, con el apoyo de un Consejo Nacional Sectorial constituido por los Presidentes Ejecutivos y otros jefes superiores de los entes descentralizados de cada sector. Se busca así una coordinación política y organizativa realizada antes sólo en el ámbito agropecuario, con miras a garantizar ahora una mejor y más eficaz acción de gobierno, en todo el ámbito de la Administración Pública.

Existe también una Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial en cada sector, que es totalmente distinta de la unidad de planificación del respectivo ministerio, y que apoya al Ministro Sectorial para efectos de la programación del respectivo sector, de la elaboración de los planes y programas sectoriales y del control y evaluación de la gestión en su ámbito.

En cuanto a las Secretarías Ejecutivas de Planificación Sectorial, se han logrado constituir siete durante 1979 y 1980.

Si bien la Secretaría Ejecutiva del Sector Agropecuario y Recursos Naturales Renovables y la del Sector Economía, Industria y Comercio, existían de la Administración pasada, la del segundo sólo abarcaba el Sector Industrial y ambas tuvieron que ser reglamentadas en la presente Administración. Sin embargo, todas las Secretarías ya citadas, constituyen la base de la planificación sectorial en el país, con la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica.

La Sectorialización provoca un reordenamiento institucional público permanente y sistémico que no requiere de reformas legales, que generalmente demandan más tiempo y provocan mayores problemas de implantación.

El reordenamiento es, básicamente, el agrupamiento de los organismos públicos tomando como base de referencia el conjunto de acciones que concurren en un mismo campo (salud, educación, finanzas, etc.), se responsabiliza, en cada uno de estos campos, a un sector y se coordinan aquellos programas o actividades que, aún no siendo realizados por los entes que conforman el sector, originan productos vinculados con las acciones sustantivas de cada campo específico de acción (sector).

Por lo tanto, un sector de actividad podría definirse como: "... el conjunto de ministerios, instituciones descentralizadas, programas y actividades públicas y de cualesquiera otros organismos o entidades, que concurren

en un mismo campo de acción, para la consecución de objetivos básicos del gobierno''.

Para hacer operable la sectorialización en Costa Rica, se ha procedido a establecer los órganos y funciones siguientes:

Consejo Nacional Sectorial

- a) Cada Consejo Nacional Sectorial está integrado por:
- el Ministro responsable de la dirección política y de la coordinación del sector, quien preside el Consejo;
 - el Ministro-Director de Planificación o su representante de nivel de Viceministro.
 - el Ministro de Cultura, Juventud y Deportes o su representante de nivel de Viceministro, para que siempre estén presentes el concepto y los programas de promoción humana;
 - el funcionario de más alta jerarquía de cada institución del sector o su representante, en el caso de que participe la institución en dos o más sectores.
 - también pueden participar con voz y con voto otros ministros, cuando la naturaleza de los asuntos sectoriales amerite que lo hagan permanentemente, como es el caso de los Ministros de Economía, Industria y Comercio en el Sector de Finanzas, el de Energía y Minas en el Sector de Transportes y a la inversa con el de Obras Públicas y Transportes en el Consejo Nacional Sectorial de Energía y Minas.

Los representantes del sector privado, invitados especialmente en una o varias ocasiones por los temas que se tratarán, participan sólo con derecho a voz.

- b) Las funciones básicas del Ministro Sectorial son las de:
- dirigir políticamente y coordinar el sector, a través de la formulación, conjuntamente con el Presidente de la República, de los objetivos, metas, prioridades y lineamientos acordes con la política de gobierno en el correspondiente sector, así como la aprobación del respectivo Plan de Desarrollo del sector, que

OFIPLAN debe luego compatibilizar e integrar con los de los otros sectores.

- c) Las funciones del Consejo Nacional Sectorial son básicamente de coordinación y asesoría para el Ministro Sectorial:
- coadyuvar a la consecución de los objetivos básicos del sector a través del análisis de problemas, y la proposición de soluciones; debe también conocer el plan de desarrollo sectorial y proponer los ajustes que sean convenientes; y
 - proponer normas y procedimientos de trabajo para la coordinación, la programación y la evaluación de programas inter-institucionales.

Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial

- a) Cada Secretaría Ejecutiva de Planificación está constituida por:
- un director, nombrado y removido por el Presidente del Consejo Nacional Sectorial, en consulta con éste, y por el personal técnico y de apoyo, determinado por las características y ámbito de cada sector.
- b) Las funciones básicas de la Secretaría son las de:
- atender los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, armonizándolos con las políticas regionales y con las directrices que emanen del Ministro coordinador, del Consejo Nacional Sectorial y de OFIPLAN;
 - elaborar el plan de desarrollo sectorial;
 - establecer canales de comunicación con instituciones, entes públicos, entes privados, asociaciones comunales, cooperativas y, en general, con todas las organizaciones que se relacionen con el sector;
 - efectuar estudios pertinentes a escalas nacionales y regionales; y
 - analizar, evaluar y supervisar todo lo relacionado con la cooperación técnica, las inversiones y el financiamiento externo.

Comité Técnico Sectorial

- a) Cada Comité Técnico Sectorial está integrado por:
 - el Director de la Secretaría Ejecutiva de Planificación del respectivo sector, quien lo preside; por cada jefe de departamento o unidad de planificación de las instituciones representadas en el Consejo Nacional Sectorial, y por el Director de la División de Planificación y Coordinación Sectorial de OFIPLAN.
- b) Sus funciones básicas son las de:
 - asesorar a la Secretaría Ejecutiva de Planificación en las labores que le sean encomendadas, realizando acciones como colaborar en la estructuración de programas de trabajo, suministrar información, servir de enlace con las instituciones en estudios o investigaciones y en evaluaciones, y dar seguimiento a las recomendaciones y acciones para lograr la eficaz integración de las políticas y la coordinación de la acción de los organismos participantes.

Comité Técnico Intersectorial

- a) El Comité Técnico Intersectorial está integrado por los:
 - directores de las Secretarías Ejecutivas de Planificación Sectorial y por el Director de la División de Planificación y Coordinación Sectorial de OFIPLAN, quien lo preside y convoca.
- b) Sus funciones son las de:
 - coordinar y armonizar las actividades de los sectores, en la formulación, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes anuales operativos de los respectivos sectores.

En cuanto a la coordinación es pertinente ilustrar algunos mecanismos que se han adoptado en Costa Rica, para su formalización. Sobre este particular ha sido muy importante la decisión que tomó el Consejo de Gobierno en la sesión ordinaria No. 161 del 26 de marzo de 1981, en lo que se refiere a la coordinación sectorial de los anteproyectos de presupuesto para 1982 del gobierno central y de las instituciones descentralizadas, a través de los despachos de los Ministros Sectoriales y de las instituciones descentralizadas

organizadas por sectores. En el acta respectiva, artículo 6°, quedó plasmado el mecanismo sugerido por el señor Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos, Ing. Jorge Carballo Wedel, cuyas consideraciones y acuerdo transcribimos a continuación:

“Considerando: Que los planes anuales operativos sectoriales tienen como funciones fundamentales: a) presentar en forma de metas anuales cuantificadas los objetivos contenidos en los planes de mediano y largo plazos; b) determinar el monto y la composición de los presupuestos anuales de recursos financieros, materiales y humanos, así como prever sus fuentes y orígenes; c) asegurar las acciones de apoyo institucional indispensables para una eficaz ejecución; d) promover una mayor coordinación entre las diversas instituciones ligadas a cada uno de los sectores como una forma de orientar sus esfuerzos en una misma dirección; e) asignar responsabilidades institucionales. Se acuerda: Que los presupuestos de los entes públicos deberán estar basados en los marcos orientadores de los planes anuales operativos de cada uno de los sectores que la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica formule conjuntamente con los responsables de la Política Sectorial. Con este propósito, la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, coordinará con los Directores de las Secretarías Ejecutivas de Planificación Sectorial, la elaboración de los marcos orientadores de los planes anuales operativos sectoriales para 1982. Consecuentemente, los presupuestos de las instituciones deberán ser aprobados por cada Ministro Sectorial correspondiente y el Ministro-Director de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica en forma conjunta, antes de ser remitidos finalmente al Ministerio de Hacienda.”

Tal acuerdo es de notoria relevancia si se considera que además de los mecanismos de coordinación presupuestaria establecidos, se observa la virtual orientación presupuestaria con relación a las empresas públicas, las que de acuerdo con datos de la Contraloría General de la República tienen montos presupuestados para 1981 por un total de 18.374.2 millones de colones desglosados así:

Empresas públicas financieras	5.396.7
Empresas públicas no financieras	5.491.7
Empresas públicas de servicio	7.485.8

3.3 Regionalización

En adición al esfuerzo de coordinación política central, por la vía de la sectorialización, la eficacia de las empresas públicas y del resto del sector público se ha reorientado regionalizando el territorio del país. Se han previsto veintidós subregiones y cinco regiones, en cada una de las cuales las

instituciones públicas (incluyendo las municipalidades), las organizaciones cívico-comunales, los organismos profesionales o de actividad económica, han coordinado sus esfuerzos para definir objetivos y darle el seguimiento a las respectivas acciones.

La Oficina de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica ha definido como regionalización "el proceso de organización del territorio que tiene como fin lograr un desarrollo socioeconómico más dinámico y equilibrado, mediante la participación de los individuos en la definición y en la consecución de ese desarrollo, y la utilización racional de los recursos de que dispone cada una de las diversas áreas del país. Las regiones son, así espacios geográficos bien definidos, pero no inmutables, que reúnen niveles adecuados de población y de recursos naturales como para asegurar una eficaz y eficiente organización interna y un cierto grado de independencia funcional, y que tienen como característica la vinculación de sus habitantes a través de determinados centros urbanos denominados centros regionales y subregionales". De acuerdo a esa definición, Costa Rica se ha dividido en las siguientes cinco regiones: Central, Chorotega, Brunca, Huetar-Atlántica y Huetar-Norte. Estas cinco regiones se subdividen a su vez en 22 subregiones.

El Decreto No. 10.157, emitido el 19 de junio de 1979 vino a complementar los anteriores, emitidos en 1979, y a establecer, por primera vez en el país, las bases para llevar a la práctica el Subsistema de Planificación y Coordinación Regional y Urbana, el cual dispone de los siguientes órganos:

a) *Consejo Nacional de Desarrollo Regional.* Integrado por el Presidente de la República y por seis Ministros, entre ellos el Ministro-Director de OFIPLAN, Presidentes Ejecutivos de las instituciones públicas de mayor proyección regional, por el Presidente de la Unión Nacional de Gobiernos Locales y por los cinco Presidentes de las Juntas Directivas de los Consejos Regionales de Desarrollo. (Esto último ha constituido una adición reciente al Decreto No. 10.157). Este órgano da los lineamientos de política regional y recomienda, impulsa y evalúa la ejecución de los planes y programas regionales;

b) *Comité Técnico.* Constituido por altos funcionarios técnicos de las mismas instituciones representadas en el Consejo Nacional de Desarrollo Regional y que busca fomentar la coordinación interinstitucional en el campo del desarrollo y la coordinación regionales;

c) *Consejos Regionales en cada una de las cinco regiones y Consejos Subregionales en cada una de las 22 subregiones.* Ambos tipos de Consejos están formados por representantes de los gobiernos locales, de los organismos cívico-comunales, de las organizaciones profesionales o de actividad económica y de cada uno de los sectores de la Administración Pública. Los Consejos

Regionales y Subregionales tienen una Asamblea General y una Junta Directiva, y tienen a su cargo la recomendación de políticas, objetivos, planes, programas y proyectos de desarrollo en su respectivo ámbito territorial y la promoción, coordinación y evaluación de los proyectos. Está previsto que los Consejos son asesorados y coordinados técnicamente por las Secretarías de Planificación Regional y Subregional que son dependencias de OFIPLAN.

d) *Integración de la acción regional y sectorial.* Las acciones regionales y sectoriales se encuentran debidamente integradas tanto en las regiones como en las subregiones mediante los Comités Sectoriales Regionales que integran realmente a los directores regionales de cada Ministerio y entes descentralizados, organizados por sectores. Igualmente existe en cada Región un Comité Intersectorial que reúne a los directores regionales que coordinan cada Comité Sectorial en la región, para fines de coordinación operativa de sectores en las regiones.

Dentro de la filosofía política del actual gobierno, sobre la participación popular y la promoción humana, es indispensable en un orden lógico y democrático la estructuración de los 22 Consejos Subregionales antes que los cinco Consejos Regionales.

Con anterioridad a la estructuración de un Consejo Subregional, OFIPLAN abre una pequeña unidad administrativa a cargo de un Coordinador en la respectiva sede Subregional, cuyas labores preparatorias para poder estructurar cada Consejo demandan aproximadamente tres meses. Por razones de orden presupuestario no se pudo acelerar la iniciación de todas esas Unidades de Coordinación Subregional en 1979, pero durante 1980 y el primer semestre de 1981 se completaron las restantes hasta tener integradas las 22 Subregionales; algunas de aquéllas servirán a varias subregiones.

En algunas pocas regiones se ha encontrado resistencia de ciertas instituciones y de personas a los planteamientos de OFIPLAN para la adopción de la regionalización oficial antes indicada. En otros casos ha habido mala interpretación de los objetivos de la regionalización y ciertos conflictos con sentimientos localistas de algunas comunidades y con los intereses y ambiciones políticas de determinados líderes comunales, que han querido lograr sus propósitos individuales y notoriedad, a costa de su oposición a dichos planteamientos.

Se han hecho evidentes, además, los problemas de una excesiva centralización en la toma de decisiones por las personas que trabajan en las sedes de algunos ministerios y entes descentralizados, que incide en la lentitud de sus representantes en los Consejos y en la oposición, en ciertas oportunidades, a la desconcentración funcional -que desde luego, no implica autonomía

administrativa- aduciendo el aumento en costos de operación. La gran rigidez que por años ha caracterizado su funcionamiento en el territorio nacional les ha restado flexibilidad para aprovechar más racionalmente o reubicar los recursos de que ya disponen.

Igualmente se está en un proceso de desconcentrar las actividades de ministerios e instituciones descentralizadas hacia las regiones y subregiones para acercar más la identificación y prestación de servicios públicos a las necesidades y demandas reales y legítimas de las comunidades, así como para facilitar de manera real la participación popular en las decisiones y acciones de gobierno y una mejor coordinación con las municipalidades de cada región y subregión.

Las instituciones así desconcentradas se organizan también por sectores en cada región y subregión para acrecentar aún más, y facilitar la coordinación de actividades sectoriales en el territorio nacional. Los Consejos Regionales y Subregionales de desarrollo son los órganos aglutinadores del aporte institucional público y de las comunidades y municipalidades en la labor básica de formular políticas y planes regionales y velar por su ejecución, de manera totalmente integrada con las políticas y planes sectoriales".¹⁶

3.4 Desconcentración y Descentralización

A través de la regionalización opera un proceso de desconcentración administrativa, no política, pues esto último implicaría un sistema federal no permitido constitucionalmente en un régimen presidencialista. No es lo mismo el fenómeno de la desconcentración administrativa, que implica delegación, pero no separación, que el fenómeno de la descentralización, aunque algunos tratadistas usen indistintamente uno y otro y las diferencias las hagan con los adjetivos de "administrativa", "técnica", "institucional". La desconcentración "territorial" que plantea el Dr. Agustín A. Gordillo que estaría asociada al carácter del régimen municipal, en el caso de Costa Rica, ilustra tal diferencia. En sus propias palabras "En la descentralización territorial -también llamada descentralización 'por región'- la organización administrativa tiene por función la gestión de los intereses colectivos de una determinada circunscripción territorial; el ámbito espacial en el cual realiza su función se transforma en un elemento intrínseco de ella".¹⁷ Por eso las corporaciones municipales en nuestro país tienen autonomía de gobierno de ámbito local y de administración en su respectiva jurisdicción territorial.¹⁸

Pero los otros entes públicos lo que tienen es desconcentración territorial y no descentralización, ya que como bien lo plantea el mismo Dr. Gordillo "En la descentralización 'institucional' -también llamada descentralización 'técnica'- el ente descentralizado recibe sólo la gestión de un servicio público

determinado (de allí su otra denominación de 'descentralización por servicio'); puede haber una delimitación territorial para la realización del servicio -cual es el caso de la Junta para el Desarrollo de la Vertiente Atlántica-JAPDEVA'.¹⁹

El Dr. Juan Ignacio Jiménez Nieto destaca aún más -en la forma plástica y expresiva con que escribe- la diferencia fundamental entre descentralización y desconcentración al indicar que si "... la institución administrativa es persona unitaria y singular, la distinción entre descentralización y desconcentración es clara y no puede prestarse a confusión. La descentralización es el acto partenogenético por el que una institución da a luz a otra a partir de unos embriones viables que alentaban en su seno, transmitiéndoles la correspondiente titularidad de derechos subjetivos; la desconcentración es sólo una atribución interna de competencias singulares a órganos propios de la entidad para facilitar la consecución de sus propios fines. La descentralización es un acto discontinuo, que se agota al tiempo de su realización; la desconcentración, una situación permanente, una manera de relacionarse el todo con sus partes componentes'.²⁰

La descentralización para no ser continua requiere un acto jurídico igual al que la estableció para el respectivo ente. Y en relación con la desconcentración más bien podría afirmarse que puede revocarse en cualquier momento por la misma autoridad administrativa que la decidió a través de una delegación de facultades.

"La descentralización origina también relaciones entre la entidad matriz y la nueva, pero esas relaciones son interpersonales, intergrupales y macroadministrativas. Por el contrario, las relaciones del todo con sus partes, de la institución con sus propios órganos constitutivos, son endógenos y microadministrativos sin trascendencia fuera del ámbito institucional. Ambos tipos de relaciones están regidos jurídicamente, pero ... las primeras pertenecen al derecho macroadministrativo y las segundas al microadministrativo."²¹

El concepto de descentralización aplicado en Costa Rica varía en el sentido de que los organismos desconcentrados no se limitan a un ámbito endógeno. Su razón de ser es salirse del mismo en la circunscripción geográfica.

En otra de sus obras, el mismo Doctor Jiménez Nieto establece que la "... descentralización es mero acto, y no una situación administrativa; es sólo una manera de nacer. Lo que importa homologar en la vida administrativa de las instituciones no es la forma en que vieron la luz, sino las morfologías en las que discurre su existencia; y de ahí la distorsión a que nos aboca el entender la descentralización como característica situacional predicable de cualquier entidad distinta de la persona jurídica gubernamental. Hablar de descentralización como atributo permanente o señuelo configurador

de una estructura administrativa resulta tan extraño como tipificar la vida humana por el apellido de cada cual. Porque las personas naturales o jurídicas, una vez nacidas son ellas mismas, y no parte o prolongación de sus progenitores. Nada tiene por qué haber en ellas que las asimile administrativamente al gobierno del que nacieron: tienen otra función y requieren otra estructura'.²²

4. Conclusiones

El último aspecto señalado no es simplemente una diferencia de terminología, sino de fondo y permite resumir el aporte de esta modesta contribución, destacando las siguientes conclusiones:

a) Las empresas públicas no deben ser "administrativizadas" desde el gobierno central, pues éste a través de sus directrices políticas da el condicionamiento en cuanto se refiere a la desagregación de las políticas nacionales en políticas institucionales, y son eficaces en tanto y en cuanto ellas interpreten y cumplan satisfactoriamente los objetivos;

b) cuando se las "administrativiza" ya no actúan como entes descentralizados administrativamente, sino con desconcentración administrativa, en igual forma que deben hacerlo las dependencias gubernamentales;

c) las empresas públicas tienen otras funciones y requieren distintas estructuras y procedimientos por la naturaleza de sus actividades para ser eficientes; y cuando pierden su flexibilidad a través de normas rígidas de gestión presupuestaria, de personal, de adquisiciones, etc., pierden también la eficacia y la eficiencia, y simplemente agrandan el tamaño burocrático del gobierno;

d) sus órganos directivos determinativos tienen desconcentración política, y por tanto sólo tienen iniciativa en el ámbito de la desagregación de la política nacional en su respectivo campo de políticas institucionales y además en el esfuerzo para coordinarlas con el resto de las otras empresas públicas que se encuentren en su mismo sector y con quien, por su cargo político, tiene la responsabilidad de integrar en un todo los esfuerzos institucionales aislados, es decir, el respectivo Ministro Sectorial;

e) la integración y compatibilidad de las normas presupuestarias, de personal, de abastecimientos y adquisiciones, de planificación institucional, sectorial, regional y global, de inversiones, de contabilidad, de informática, etc. con un enfoque sistémico, es altamente deseable pero no debería llevarse al grado de restarles a esas empresas públicas, la flexibilidad que demandan para ser eficientes.

Por eso podríamos concluir con el Dr. Jiménez Nieto que gobernar “ . . . es hacer política de fines últimos en el ámbito estatal . . . e instrumentarla mediante políticas sectoriales . . . en todos y cada uno de los compartimentos en que . . . se segmenta”²³ conservando el todo y sabiendo que éste es más que la suma de sus partes, por ser un producto nuevo. Si existe comprensión al respecto y se cumplen los varios principios políticos, jurídicos y administrativos, las empresas públicas pueden cumplir su importante papel de instrumentos institucionales de desarrollo integral.

NOTAS

- 1 Jiménez Nieto, Juan Ignacio, *Teoría General de la Administración. La Ciencia Administrativa a la Luz del Análisis Sistemico*, Editorial Tecnos, Madrid, 1975, pág. 109.
- 2 Gordillo Agustín A., *Empresas del Estado*, Ediciones Macchi, Córdoba, Argentina, 1966, pág. 43.
- 3 Jiménez Nieto, Juan Ignacio, *op. cit.*, págs. 116 y 117.
- 4 Jiménez Nieto, Juan Ignacio, *Teoría Administrativa del Gobierno*, Editorial Tecnos, Madrid, 1978, pág. 255.
- 5 Gordillo, Agustín A., *op. cit.*, pág. 45.
- 6 Gordillo, Agustín A., *op. cit.*, pág. 77.
- 7 Gordillo, Agustín A., *op. cit.*, pág. 77.
- 8 Gordillo, Agustín A., *passim*, pág. 78.
- 9 ICAP, *Proyecto de Investigación sobre la Regulación de las Empresas Públicas en Costa Rica. Esquema General de Investigación*, San José, Costa Rica, octubre 1976, págs. vi y vii.
- 10 Valverde Kooper, Mercedes, “Las Administraciones Públicas”, en *Revista de la Procuraduría General de la República*, Año IX, V. 13, San José, Costa Rica, págs. 111-113.
- 11 Citado por Jiménez Nieto, Juan Ignacio, *Teoría General de la Administración*, Editorial Tecnos, Madrid, 1975, pág. 189.
- 12 Jiménez Nieto, Juan Ignacio, *supra*, pág. 189.
- 13 Jiménez Nieto, Juan Ignacio, *Teoría General de la Administración. La Ciencia Administrativa a la Luz del Análisis Sistemico*, *op. cit.*, pág. 191.

- 14 Jiménez Castro, Wilburg, *Problemática de la Gestión en las Instituciones Descentralizadas Administrativamente*, Instituto Centroamericano de Administración Pública, San José, Costa Rica, 1978, pág. 43.
- 15 Término usado para destacar que no se trata de limitar su independencia de gestión.
- 16 OFIPLAN, Memoria Anual 1979-1980, págs. 13-16.
- 17 Gordillo, Agustín A., *op. cit.*, pág. 35.
- 18 Cfr. artículos 169 y 170 de la Constitución Política.
- 19 Gordillo, Agustín A., *op. cit.*, pág. 36.
- 20 Jiménez Nieto, Juan Ignacio, *Teoría General de la Administración*, *op. cit.*, pág. 122.
- 21 Jiménez Nieto, Juan Ignacio, *Teoría General de la Administración*, *passim*, pág. 122.
- 22 Jiménez Nieto, Juan Ignacio, *Concepto y Método de la Administración Pública*, Editorial Tecnos, Madrid, 1976, págs. 89 y 90.
- 23 Jiménez Nieto, Juan Ignacio, *passim*, pág. 63.

NOTAS SOBRE LA EVOLUCION HISTORICA DEL SECTOR PUBLICO DE GUATEMALA

Ariel Rivera Irujo

Introducción

El presente estudio no pretende analizar exhaustivamente la historia del sector público guatemalteco. Un análisis de tal naturaleza requeriría no sólo de un equipo multidisciplinario fuertemente reforzado por historiadores de profesión y a tiempo completo, sino de un lapso bastante prolongado debido a las lagunas bibliográficas existentes en este campo y a las dificultades que tienen que afrontarse para identificar, calificar, ubicar y consultar las fuentes documentales que puedan aportar elementos de juicio realmente valiosos.

Para los efectos del presente artículo más que una interpretación histórica del sector público, lo que se persigue es plantear, tentativamente, las etapas que pueden observarse en la evolución del aparato estatal, tratando, en la medida de las posibilidades y de la historiografía¹ que se dispone, de determinar los factores que permiten aportar elementos explicativos de la conformación y dinámica del aparato burocrático de Guatemala.

Por otro lado, la caracterización de la evolución histórica del aparato estatal se considera pertinente y útil aún cuando el presente aporte es parte de un documento que contiene un diagnóstico y una propuesta para el desarrollo administrativo del sector público, pues se piensa, en primer lugar, que es difícil abordar un estudio de esta índole sin ubicarse en el tiempo y, en segundo lugar, porque se opina que la comprensión de problemas, la proyección de cursos de acción y la previsión de pautas de comportamiento pueden facilitarse si se tiene conocimiento de la trayectoria que ha seguido el aparato administrativo del Estado guatemalteco. Si se considera además que en el rápido bosquejo de la evolución no se analiza al sector público en forma aislada sino vinculándolo con fenómenos representativos que se generan y se desarrollan en el sistema económico, político y social, el aporte del presente trabajo tiende a ser substancial en la medida en que pueden observarse correlaciones significativas que permiten plantear hipótesis de trabajo lo suficientemente sólidas para sustentar lineamientos y orientaciones operativas.

Además, teniendo en cuenta que las diferentes fases históricas no son independientes unas de otras sino que tienen nexos con las anteriores y con las futuras, constituyendo un proceso y no hechos o fenómenos aislados, una visión retrospectiva del sector público, que trata de ser integral, permite identificar y caracterizar factores o tendencias de similar naturaleza. Condición que al aparecer reiterativa y sistemáticamente cuando se observan ciertos fenómenos estructurales y coyunturales en el sistema económico, político y social, en una primera aproximación, pueden correlacionarse, pudiendo inferirse explicaciones válidas para las etapas por las que ha pasado el sector público.

Es así como, en términos generales, ciertos acontecimientos en el contexto económico, político y social tienen repercusiones concretas en la evolución del aparato administrativo del Estado. Es decir, expresándolo diferentemente, que la estructura y funciones del aparato estatal encuentra generalmente explicación en eventos que se generan en la sociedad, en su sentido más amplio.

En los párrafos anteriores se ha utilizado, indiferentemente, los términos de "sector público", "aparato estatal", "aparato administrativo del Estado", y más adelante se encuentran también los substantivos "aparato burocrático" y "administración pública", para designar el sujeto de análisis. Es conveniente, por consiguiente, para delimitar claramente esta "unidad de análisis", tratar de darle un contenido, una significación al término genérico de sector público y de sus equivalentes.

Aunque es bastante difícil establecer rigurosamente el contenido del concepto, podría decirse, según la definición que propone O. Oszlak, acucioso investigador de la materia, que el sector público constituye "el conjunto de organizaciones complejas e interdependientes, cuyo carácter 'público' -derivado de los objetivos formales de interés general que persiguen y de la autoridad legítima del Estado que invocan sus actos- permite distinguirla como un sistema diferenciado".² Con cierta aproximación a la conceptualización de W. Wilson, podría también afirmarse que el sector público es el conjunto de organismos, casi siempre institucionalizados, a quienes compete la implementación y ejecución de las decisiones de la instancia política, es decir, de las autoridades gubernamentales.

En lo que respecta específicamente al sector público guatemalteco, a lo largo de las etapas históricas que pueden identificarse, su configuración y sus funciones responden, aunque con diferente intensidad según los períodos, a las demandas societales que se generan. La respuesta del aparato estatal con relación a las demandas básicas (implícitas o explícitas), en ciertas ocasiones podría decirse que antecede, en algunas coincide y en otras es posterior.

Estos comportamientos inciden en la efectividad del rol desempeñado por el sector público.

En las últimas etapas, dado el grado de desarrollo del sistema económico y social y su correlativa complejidad, el proceso de adaptación del aparato administrativo del Estado se torna también mucho más complejo, constatándose ciertos fenómenos significativos que vienen a conjugarse con las tendencias observadas a lo largo de su evolución.

Los anteriores planteamientos o proposiciones se tratarán de demostrar, analizando la conformación y comportamiento del sector público en las diferentes fases históricas que pueden delimitarse, caracterizando los fenómenos y tendencias significativas que se observan y se infieren de su evolución.

Se persigue de esta manera aportar elementos de juicio que permitan enfocar en su justa medida y ubicar adecuadamente la dinámica del Programa de Desarrollo Administrativo del sector público guatemalteco.

1. Conformación y Comportamiento del Aparato Estatal en las Diferentes Fases Históricas

1.1 Introducción

En forma sintética dada la naturaleza y ponderación indicadas, se tratará de caracterizar, enfocando particularmente al sector público, las fases que pueden identificarse claramente en la Historia de Guatemala a partir del momento en que se configura una autoridad que cubre todo el territorio, es decir, desde la época colonial. Iniciar el análisis desde el período colonial no significa que se considere que la historia de la nación guatemalteca comienza con la llegada de los conquistadores provenientes de la península ibérica. No significa tampoco que se considere que los descendientes de los Mayas no poseían organización alguna y se encontraban en un estado de salvajismo. En varias regiones del territorio podían claramente distinguirse estados embrionarios con jerarquías, niveles y roles diferenciados, con organización rudimentaria pero eficaz para las exigencias de su grado de desarrollo. Se encontraban en un período transicional hacia un estadio superior; sus luchas se explican por la búsqueda de una hegemonía militar que indudablemente iba a permitir el surgimiento y la consolidación posterior de una dinastía quiché que ejercería poder sobre las otras del territorio guatemalteco. (Cachiqueles, mames, tzutuhiles, etc.).

Esta evolución no pudo darse como consecuencia de la superioridad tecnológica del conquistador español que, proviniendo de una sociedad más desarrollada, sí fue capaz de ejercer un dominio sobre las diferentes "casas" indígenas.

1.2 Período Colonial

En la evolución de un país, la mayoría, por no decir todas sus etapas históricas, generan fenómenos que son trascendentales para la conformación de la sociedad. En el caso de Guatemala como en el resto de naciones latinoamericanas, es indudable, sin embargo, que la fase colonial reviste una trascendencia particular, ya que la colonización española determina fundamentalmente la evolución posterior en la medida que desde el inicio se establecen vínculos de dominación y dependencia con relación al exterior y genera pautas de comportamiento cuyos efectos aún se observan en la época actual.

No debe de olvidarse ni subestimarse el hecho de que Guatemala es una colonia de una de las potencias (España) de aquella época, y que por consiguiente, las instituciones administrativas, como las de otra naturaleza, responden a esa realidad concreta.

Debe de señalarse preliminarmente que la relación colonial, por definición, implica la existencia, por un lado, *de una metrópoli*, "espacio" desde donde se ejerce el poder, donde se toman las decisiones esenciales y, por otro, el país conquistado, "espacio" donde se acatan las decisiones y hacia donde fluyen las órdenes.

Esta relación lógicamente genera instituciones, mecanismos y procesos que forzosamente responde a la razón de ser del fenómeno de colonización: canalización hacia la metrópoli de la mayor proporción de la riqueza y del producto que pueda generarse en el país objeto de colonización.

Estos dos elementos básicos de la relación colonial van a reflejarse en la estructura administrativa que funciona por más de tres siglos.

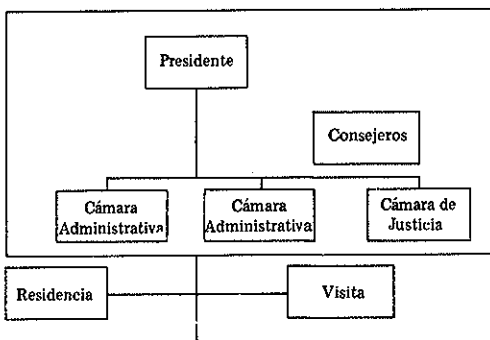
Un somero análisis del sector público de aquel entonces (ver organigrama No. 1) permite claramente distinguir dos niveles principales:

a) *El Metropolitano*, nivel superior de la estructura administrativa colonial, que se encontraba en España, desde donde se transmitían y se hacían ejecutar las decisiones (incluso los nombramientos) adoptados por el Emperador y posteriormente por los reyes. Se trata del Consejo Supremo de Indias, órgano *sui-géneris*, que a la vez era Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El máximo organismo lo integraban treinta funcionarios (consejeros, asesores y magistrados) y se componía de tres cámaras: dos administrativas y una de justicia.

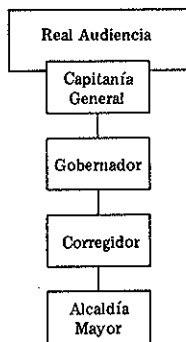
SECTOR PUBLICO EPOCA COLONIAL

ORGANIGRAMA 1

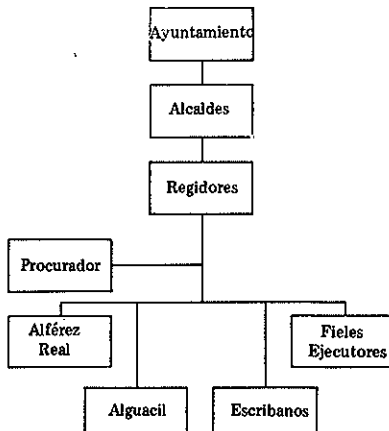
METROPOLI
Consejo Supremo de Indias



COLONIA
Autoridades Mayores



Autoridades Menores



Núcleo relativamente reducido si se considera lo extenso del Imperio Español, el Consejo Supremo de Indias gobernó durante dos siglos para beneficio de la corona, la totalidad de las posesiones españolas de ultramar, transformándose posteriormente en un organismo puramente consultivo. (1717).

b) *El Periférico*, encabezado por la Real Audiencia, que casi reproducía el esquema funcional del Consejo Supremo de Indias, pero sometido a su autoridad y únicamente para la jurisdicción territorial que le era asignada. En el caso de Guatemala se trataba de una Audiencia pretorial cuya jurisdicción la constituían los territorios de la capitanía general.

La Real Audiencia desempeñaba, al igual que el Consejo Supremo de Indias, funciones legislativas, ejecutivas y judiciales; lo presidía el Capitán General. Constituía el Tribunal máximo en la colonia, y ejercía funciones administrativas y de gobierno, correspondiéndole también el mantenimiento del orden y la seguridad pública (para lo cual disponía de destacamentos armados), el gobierno de las ciudades, el control y manejo de la Hacienda Real, y de los repartimientos de indios.

Lo que actualmente puede llamarse "seguimiento", es decir el control y la evaluación de la gestión de la Real Audiencia y de quien la presidía, el Consejo Supremo de Indias lo realizaba a través de dos instituciones administrativas muy interesantes: la "visita" (el visitador) cuya función era la supervisión intermitente de la administración y gobierno, a efecto de evitar los abusos y asegurar permanentemente los intereses de la corona; y la "residencia", que consistía en una rendición de cuentas del Capitán General al término de su gobierno.

Claramente se perfila lo que primordialmente perseguían las instituciones administrativas coloniales: la dominación integral de los territorios conquistados, la administración de los mismos y la canalización del producto y las riquezas del país conquistado.

La dominación de los territorios se aseguraba permanentemente en el terreno militar, función primaria del Capitán General a quien le correspondía el mantenimiento del orden y la seguridad interna, es decir el estrecho control de los colonizados. Esta primera función, llevada a cabo con recursos reducidos (en vísperas de la independencia la fuerza permanente de la capitanía general constaba de 1.500 hombres);³ se consideraba necesaria para poder extraer del país el producto que más posibilidades tenía de ser generado. En el caso de Guatemala, cuya riqueza no la constituían los metales preciosos sino sus recursos humanos (mano de obra abundante, y prácticamente gratuita),

lógico es pensar que los mecanismos establecidos tendían a canalizar, para beneficios de los conquistadores y de la corona, el producto que generaba la fuerza de trabajo. Esto condujo a la adaptación de la encomienda (institución española) y al establecimiento de los repartimientos, ambos mecanismos que a partir de 1542 estuvieron formalmente controlados por la Real Audiencia a través de los corregidores. En efecto, antes de "las Nuevas Leyes" (1542) los indígenas tributaban directamente a los encomenderos (pertenecientes a lo que ilustrativamente podría designarse por "sector privado") en tanto que después de su promulgación, los indígenas tributaban al Corregidor (perteneciente al "sector público") quien distribuía lo que correspondía al encomendero y a la corona.

Una segunda función primordial que correspondía al sector público consistía, pues, en el manejo de los intereses de la Real Hacienda, a través de la captación de los tributos de los colonizados, así como de la recaudación de los impuestos y contribuciones que correspondía al resto de la población, sobre todo a los comerciantes. Esto explica el establecimiento en 1529, prácticamente desde que se inicia la colonización, de las primeras autoridades hacendarias: los oficiales reales de la hacienda, cuya actividad era efectiva ya que con el respaldo metropolitano iniciaron juicio al primer Capitán General (D. Pedro de Alvarado) a quien se le acusaba de no haber quintado el oro que se había obtenido en los primeros tiempos. Partiendo de este caso, es de señalarse que desde los comienzos claramente se constata la política de las autoridades coloniales de defender, aun en contra de "personajes" de la conquista cuyos descendientes son los criollos, los intereses de la metrópoli en general y del Monarca en particular.

Por exigencias tributarias pueden también explicarse la creación de las "reducciones de indios", que se convirtieron en los "pueblos de indios", dando lugar al apareamiento de los cabildos municipales de indios y, posteriormente, a las municipalidades indígenas que en la época independiente forman parte del esquema institucional del sector público.

A medida que se extiende el sistema impositivo ya sea por la aplicación de impuestos peninsulares (alcabalas, almojarifazgo, compra-venta, herencia, papel sellado) o por la creación de nuevos tipos (impuesto de Barvolento), como consecuencia de exigencias financieras tanto coloniales como metropolitanas, crece también la importancia del aparato hacendario. Los oficiales de la Hacienda Real inicialmente participan con voz y voto en los cabildos, pero más adelante se reorganiza la administración hacendaria, creándose la Junta de Hacienda, integrada por un Presidente (el Oidor Decano de la Real Audiencia) y por los oficiales del ramo, a quienes correspondía "el cobro y administración de todos los ingresos".⁴

Hacia la misma época (1602) se estableció también el Real Tribunal de Cuentas que desde México, tenía a su cargo la glosa y revisión de la caja de Guatemala. Esta unidad en la administración hacendaria desapareció, por una parte, como consecuencia del establecimiento del Comisario de Alcabalas, cuyos problemas conducen a arrendar al Ayuntamiento, la administración de alcabalas (1728-1748) y por otra, con el apareamiento de los "estancos" (del papel sellado, del tabaco, de los naipes, etc.) que tienen independencia con relación al Administrador General de la Real Hacienda.

En el período colonial, sobre todo en sus postrimerías, no puede considerarse que el aparato burocrático está integrado sólo por el gobierno central (autoridades mayores). El Ayuntamiento, institución típica de las ciudades y villas feudales españolas transportada a América, jugó un papel de primer orden en el gobierno de los lugares poblados. Representó, por contraposición a la Real Audiencia que personificaba la Autoridad del Monarca, la voluntad de los habitantes (criollos y mestizos) de ciudades y villas, sobre todo a través de los cabildos, una de cuyas funciones era precisamente la elección de los alcaldes ordinarios, procuradores y fieles ejecutores. En estas elecciones no podían entrometerse el Presidente de la Hacienda, ni los oidores y funcionarios, aunque debe de señalarse que los otros miembros del ayuntamiento sí eran designados. Tal es el caso de los regidores (cuyas atribuciones eran las de "inspeccionar y fomentar las fuentes de abastecimiento de víveres y demás cosas necesarias a la vida de la localidad, intervenir en las obras públicas, visitar cárceles, etc. y ser consejeros del ayuntamiento")⁵ y del Alférez Real quien ejercía el mando militar.

Se afirma que los ayuntamientos jugaron un rol primordial ya que además de constituir teóricamente ramificaciones de las autoridades mayores, sobre todo en materia judicial, les incumbía el fomento y protección de las actividades productivas de las ciudades. Tal es el caso del apoyo directo del Ayuntamiento a los gremios artesanales, interviniendo constantemente para asegurar la organización y la buena marcha de los mismos. "El gremio debía mantener la calidad y forma del artículo que los maestros fabricaban; esta calidad y forma eran fijadas por el Ayuntamiento que vigilaba, por medio de sus fieles, para que la materia prima empleada fuera de primer orden y que los trabajos quedaran lo mejor acabados... A cambio de esta vigilancia, en favor del bien común, el ayuntamiento protegía la prominencia y granjerías sociales de los gremios".⁶

Es pertinente destacar también, el intervencionismo manifiesto de los ayuntamientos. Estos tomaban disposiciones en materia de abastecimiento y de precios si debido a las circunstancias los artículos de consumo llegaban a escasear. En 1585, por ejemplo, el Ayuntamiento decide "abrir tiendas populares para dar la fanega de maíz a cuatro reales ya que en el mercado se

vendía a doce y catorce . . . Esta alza de precios causada por la escasez o por los acaparadores o 'regatones' se repite en 1624, en 1702 y 1704 volviéndose a tomar, por el Ayuntamiento, la medida ya indicada".⁷ Se llegó incluso a establecer y a hacer funcionar las "Alhóndigas" instituciones importantes en la vida económica colonial, que estaban encargadas del acopio de granos a efecto de regular el consumo y el precio de los mismos y evitar de esa manera la escasez y el hambre. En los primeros años del período colonial (1585) funcionaba una "alhóndiga" en la ciudad de Santiago de Guatemala. También aparecen referencias, según afirma V. Solórzano, "de que el Ayuntamiento en 1729 solicita permiso a la Real Audiencia para establecer una alhóndiga en la ciudad de Santiago, proyecto que no se llevó a cabo por las intrigas y oposición de algunos comerciantes de la plaza".⁸

Como afirma el mismo autor, "las disposiciones del Ayuntamiento en materia económica no solamente abarcaban la vida urbana sino se dirigían también al comercio exterior, siendo siempre su móvil el de que los bienes necesarios no fueran exportados y se causara por tal motivo, una escasez de ellos a los habitantes del Reino."⁹

A lo largo del período colonial, el Ayuntamiento progresivamente "toma su distancia" con respecto a las autoridades mayores, constituyéndose en baluarte de los criollos contra los funcionarios y autoridades peninsulares.

Se puede observar, sobre todo a finales del período, una dualidad en el sector público colonial guatemalteco; por un lado el aparato burocrático central, con mayor discrecionalidad que antes con relación a la Metrópoli, pero siempre consecuente con la Corona, anteponiendo generalmente los intereses de la misma y obstaculizando de esa manera el desarrollo del territorio centroamericano; estaba integrado casi exclusivamente por funcionarios peninsulares. Por el otro lado, los ayuntamientos, impulsores de medidas tendientes a favorecer el desarrollo del país y defensores de los intereses de los criollos ante las autoridades coloniales y metropolitanas.

El Ayuntamiento de la capital posee una dinámica muy por encima de la de la Real Audiencia, teniendo además un espíritu de iniciativa y creatividad superior a la de las autoridades mayores. Al Ayuntamiento, que capta las demandas sociales y es sensible a los planteamientos de las fuerzas vivas, correspondió, por ejemplo, la propuesta de la creación de la casa de la Moneda. El proyecto impulsado por el Ayuntamiento es apoyado por las súplicas reiteradas de la Audiencia y del Obispo ante el Monarca y el Consejo de Indias, y se aprueba después de más de 15 años de trámite, lapso que indica lo lento y burocrático del proceso administrativo colonial, situación que se explica no sólo por los diferentes niveles jerárquicos por los que tenían que pasar los expedientes, sino también por lo dificultoso de las

comunicaciones entre la metrópoli y la colonia. Es de señalar que la unanimidad en el apoyo al proyecto del Ayuntamiento se debía precisamente a que éste había perfectamente captado una necesidad del sistema económico y social e identificado el factor que podía satisfacerla. En efecto lo reducido del comercio de la Capitanía General con las otras posesiones españolas y aun con la metrópoli, impedía que se pudiera obtener moneda que permitiera incrementar el medio circulante, incremento que según la teoría cuantitativa constituye la variable que impulsa y sostiene el crecimiento de las actividades productivas. El bajo nivel del medio circulante era precisamente lo que mantenía el estancamiento en la economía. Al poder acuñar moneda, se incitaba a reactivar la producción minera, se distribuían ingresos y se aumentaba el medio circulante que, a su vez generaba mayor actividad.

En el mismo orden de ideas, se subraya que un cabildo del Ayuntamiento promovió también dentro de los vecinos la suscripción de acciones para la creación de una compañía de navegación, que no sólo fomentaría el comercio, sino también la agricultura y la minería, ya que parte del capital se iba a invertir en esas actividades productivas. En menos de quince días, un lapso cortísimo para la época si se toma en cuenta el nivel financiero y económico de la colonia, se suscribieron la totalidad de las acciones y se organizó la empresa. Esta no pudo funcionar al no haber recibido la aprobación del Rey, quien lógicamente tenía la última palabra.

Se perfila pues, claramente, una doble estructura burocrática, la de la Real Audiencia y la del Ayuntamiento, cuya dinámica y funciones respondían a intereses diferentes: la primera a los de la metrópoli y particularmente a los de la Corona; la segunda, a los del país, particularmente a los de los criollos, quienes ejercían actividades productivas que eran frenadas y obstaculizadas por la metrópoli cuando su desenvolvimiento afectaba los intereses del Reino. No es extraño, por consiguiente, que la declaración independentista surgiera del Ayuntamiento y fuese firmada mayoritariamente por sus integrantes.

La evolución de las actividades comerciales y la necesidad del impulso de las actividades económicas aunadas a las corrientes progresistas de la metrópoli, explican el surgimiento de dos instituciones que deben ser señaladas. Una puede ubicarse en el sector público de la época: el Real Consulado de Comercio; la otra estuvo muy vinculada al aparato estatal y ejercía funciones de asesoría y de consulta: la Sociedad Económica de Amigos del País.

El Real Consulado de Comercio, cuyo establecimiento también solicitó el Ayuntamiento de Guatemala desde 1649 y que no es aprobado sino hasta diciembre de 1793, tenía como objetivo principal favorecer el progreso de las actividades comerciales y también promover la armonía entre los contrac-

tantes, ya que como consecuencia del aumento del número de transacciones los conflictos se habían multiplicado. Sus principales funciones consistían, por consiguiente, en la rápida administración de justicia en los litigios mercantiles y la protección y fomento del comercio en todas sus ramas. Acorde a estas dos funciones principales, el Real Consulado lo componían dos organismos: el Tribunal de Justicia y la Junta de Comercio. Esta última se componía de un consejo integrado por un Prior, cónsules, conciliarios, síndicos, secretario, contador y tesorero. Se trataba de un núcleo reducido pero integrado por personas notables e influyentes. "Se reunía dos veces al mes, ocupándose del incremento y protección del comercio, del desarrollo de la agricultura, del mejoramiento del cultivo y beneficio de los frutos de aquélla y de introducir en el país herramientas y máquinas que ayudaran aquel objetivo".¹⁰

El consulado del comercio indudablemente influyó benéficamente la evolución de la economía del país. Su configuración jurídica y económica fue mantenida en la época conservadora de la independencia y fue suprimida definitivamente en 1872, cuando se creó el Ministerio de Fomento.¹¹

Al igual que el Consulado de Comercio, pero sin formar parte del aparato administrativo, la Sociedad Económica de Amigos del País fundada en 1795, congregó en su seno a las personalidades más connotadas de la Capitanía General y de la República Independiente, durante el régimen conservador. Su objetivo, según el contenido de su primer artículo era el de "promover y fomentar la agricultura, industrias, artes y oficios. Mejorar la educación pública, desterrar la ociosidad y proporcionar ocupaciones y modo de subsistir en que estriba el fundamento general del aumento de población". Aunque las sociedades de amigos del país fueron auspiciados por el Rey Carlos IV, monarca menos absolutista que sus antecesores, los miembros de la sociedad, grandes conocedores de las teorías liberales -de Adan Smith en particular- propugnaban por el libre cambio, la libertad en la producción y en el comercio, la supresión de los monopolios y de los estancos, el no intervencionismo del Estado y, lógicamente, la autonomía colonial. Esto condujo, tiempo después, a la supresión de una de las instituciones precursoras del movimiento contra la dominación española, que sin embargo volvió a surgir durante el período independiente.

Sintetizando lo referente al reducido aparato administrativo durante el extenso período colonial, puede decirse que las instituciones administrativas corresponden y reflejan fielmente la situación particular en que se encontraba Guatemala como colonia de una de las potencias de aquella época. Se puede distinguir, por un lado, la dualidad de autoridades metropolitanas: Consejo Supremo de Indias y autoridades coloniales; Real Audiencia y el Capitán General quien la presidía y, por otro lado, la polarización cada vez más

marcada conforme transcurre el tiempo, entre estas últimas (las autoridades coloniales), representantes de los intereses específicos de la Corona Española y el Ayuntamiento, institución que progresivamente amplía sus funciones (administración de las contribuciones de la Real Hacienda por ejemplo) y aumenta su rol y capacidad de negociación, correlativamente al incremento del peso económico y político de los criollos cuyos intereses defiende y favorece. El dinamismo y creatividad del Ayuntamiento con relación a la Real Audiencia puede explicarse por la capacidad de captación e interés particular que el Ayuntamiento tenía en responder a las demandas y necesidades específicas que se hacían sentir a fin de promover el progreso de las actividades productivas de Guatemala. Cualidades que contrastaban con el desinterés manifiesto de los funcionarios españoles, más preocupados en su carrera peninsular, y su enriquecimiento personal durante su permanencia en ultramar, que en la problemática de la colonia propiamente dicha. Guardando las proporciones del caso, podría distinguirse en el aparato Estatal Colonial, un sector rutinario conformado por las autoridades coloniales propiamente dichas, y un sector innovador conformado por las autoridades locales, representantes de los criollos, quienes al controlar las actividades productivas del país, constituían los grupos sociales más dinámicos y progresistas mientras duró la dominación española.

1.3 Período Independiente de la Federación Centroamericana (1821-1838)

Si durante el largo período anterior puede hablarse de una doble dualidad, en el corto y turbulento lapso en que sobrevive la Federación Centroamericana (a partir de la ruptura con el Imperio Mexicano y de la promulgación de la Constitución de 1825) tiene que hablarse de estructuras institucionales paralelas: la correspondiente a la Federación y las propias del Estado de Guatemala. Esta estructuración paralela repercute en el aparato burocrático, no sólo a nivel del ejército (existía el ejército federal y el del Estado de Guatemala), sino también a nivel de la Administración Hacendaria, que deviene una pieza clave como consecuencia de la desastrosa situación financiera de la primera etapa independiente.

Aunque no se compartiera plenamente la opinión de quienes afirman lo negativo de la promulgación de una constitución casi literalmente copiada de la de los Estados Unidos de América y que establecía un esquema institucional de tipo federal, es indudable que la existencia de un Gobierno Federal paralelo a gobiernos estatales, no sólo ayudó a fortalecer tendencias centrífugas que fueron utilizadas por las facciones políticas en pugna, sino que vino a debilitar el mantenimiento mismo del Estado.

El problema ingente para la Administración Pública durante ese lapso fue el de cubrir los sueldos y gastos tanto del Gobierno Federal como del

Gobierno del Estado. La desastrosa situación financiera provenía entre otras cosas no sólo de la coyuntura política (el trauma del nacimiento al Estado independiente, la anexión a México, la subsiguiente invasión, los gastos militares del Gobierno de Filísola quien para sufragar los gastos públicos llega a utilizar hasta los "Fondos de Comunidad" pertenecientes a las cofradías de los pueblos) sino a la lógica del movimiento de emancipación, ya que por su inspiración *liberal*, las autoridades suprimieron los impuestos más representativos de la relación colonial que, coincidentemente, eran los más rentables y de más fácil recaudación. Estas medidas repercutieron automáticamente en el nivel de ingresos, los cuales descendieron precisamente cuando los egresos se incrementaron y cuando desapareció la transferencia proveniente de Nueva España que financiaba el déficit anual que ascendía a 200.000 pesos en los últimos años de la colonia.

Los responsables solucionan coyunturalmente esta crisis de las finanzas públicas, a través de empréstitos con el extranjero y del endeudamiento con particulares, medidas que desde esa época colocan a las autoridades hacendarias y por consiguiente al gobierno, en una situación de debilidad y de extrema sensibilidad a las maniobras políticas de personalidades quienes se constituían, al igual que en otras latitudes, en los banqueros del Estado. El Ministro de Hacienda de aquella época alude muy ilustrativamente a la situación antes descrita: "Es necesario recordar que se habla en el país donde imperó largo tiempo el genio total de la destrucción: entronizado éste por muchos días, la República pereció entonces a impulsos de las manos férreas que usurparon la autoridad, el poder y el derecho... y que obstruidos por esto las fuentes de riqueza, el gobierno se ha visto en el caso, por decirlo así, de una nueva creación de elementos que reorganizasen la gran máquina para cuya obra se le entregaron más que unos tristes y desvalidos fragmentos".¹²

Otra consecuencia de la doble estructura antes señalada es la falta de coordinación administrativa ya que los gobiernos actuaban con plena autonomía en asuntos de interés común. Esta ausencia de coordinación afectó, entre otras, una de las materias más delicadas: la emisión de moneda. Tanto es así que los Estados de Honduras y El Salvador acuñaron moneda federal de peso y ley ilegal y la declararon de curso forzoso, provocando lógicamente serias distorsiones en los restantes países de la Federación Centroamericana, principalmente en Guatemala.

Para Guatemala, la situación era tanto más difícil por cuanto fue el Estado que más contribuyó al sostenimiento de los gastos de la Federación y a la amortización del primer empréstito con el extranjero, que constituyó la famosa deuda inglesa. En el transcurso de este período de turbulencia, de luchas encarnizadas entre conservadores y liberales que repercutían también en las relaciones entre los Estados y entre éstos y la Federación, durante un

corto lapso un régimen liberal clarividente pero sin una fuerte base tanto política como económica de sustentación, trató de solucionar la problemática que más afectaba el aparato estatal guatemalteco. El gobierno del doctor Mariano Gálvez en efecto, no sólo propugnó por medidas de fuerte inspiración liberal tratando de romper con las ataduras que obstaculizaban el crecimiento económico del país (primer movimiento de reforma que tiende a modificar el régimen de propiedad de la tierra repartiendo baldíos, y expropiando los bienes agrícolas del clero; exoneración durante 20 años de los derechos de exportación de la grana) sino que incursionó también en el campo de las finanzas públicas, tratando de establecer impuestos menos distorsionadores que compensaran la supresión de las contribuciones coloniales (tributos, estancos de nieves y naipes, bulas de la Santa Cruzada, quinto real, diezmos a la Iglesia, etc.). Fue así como se estableció un impuesto de capitación y un impuesto directo sobre el valor de las fincas, tanto rurales como urbanas.

En este período las principales iniciativas en materia administrativa tendientes a fomentar el progreso provinieron de los grupos liberales (cuando se encontraban en posición dominante ya sea en el Legislativo como en el Ejecutivo, tanto Federal como Estadual) quienes tenían mayor percepción de las exigencias del crecimiento económico y social pero que, de cierta manera, se adelantaron en el tiempo, tal como lo demuestran los fracasos de sus propuestas. Estos se debieron, a la no correspondencia de las fuerzas políticas, con la conformación de las estructuras productivas que existían en el país. Dicho en otros términos, la dinámica política e institucional de los grupos liberales no se sustentaba en una base económica lo suficientemente fuerte para consolidar las innovaciones e iniciativas que en materia institucional y administrativa propusieron. Se explica así los fracasos de la propuesta para revitalizar la minería y las actividades de la Casa de la Moneda; de la ley que suprimía el pago del arrendamiento en trabajo personal; del Banco Nacional que, auspiciado por iniciativa del Ejecutivo Federal, se convierte en disposición de la Asamblea del Estado de Guatemala. Este Banco que debía constituirse en sociedad por acciones, tenía capacidad para emisión de papel moneda siendo su finalidad el otorgamiento de créditos a corto plazo de carácter personal, créditos de avío, créditos mineros y seguros marítimos. El Gobierno Federal y los Estaduales prometieron ayudarlo otorgándole subsidios sin inmiscuirse en sus negocios y manejo administrativo. "Los constantes disturbios políticos... no permitieron la realización de aquel proyecto que hubiera resuelto muchos problemas y pasó a empedrar el largo camino de las buenas intenciones por el que ha transitado nuestra vida pública".¹³

Tratando de sintetizar los elementos más significativos y relacionándolos con el aparato administrativo del período de la Federación Centroamericana, además de la doble estructura institucional y de las crónicas y sangrientas luchas entre conservadores y liberales debe de señalarse, por un lado, los

graves problemas de tipo financiero y monetario. Problemas cuyas repercusiones afectaron el funcionamiento mismo del sector público (dificultad en la cobertura de los sueldos y gastos públicos) y lo condujeron, desde el inicio de la vida independiente a otorgar especial interés al manejo de la hacienda, debido a la importancia del endeudamiento público tanto con el extranjero como con los particulares.

Por otro lado, deben de subrayarse las medidas propuestas e implementadas por el Estado cuando dominan los grupos liberales, tendientes a favorecer el desenvolvimiento económico. Tal es el caso de la eliminación de las trabas al comercio con el extranjero, que incrementan su importancia y favorecen el desarrollo de las actividades productivas tanto más cuanto el Estado impulsa también los cultivos que generan productos para la exportación.

1.4 Período Conservador (1838-1871)

Este período contrasta con el que lo precede. A la turbulencia, y luchas intestinas, a la extraordinaria inestabilidad política, y dinamismo creativo pero exacerbado y a destiempo de los gobiernos de las Provincias Unidas de Centroamérica, sucede una dictadura caudillista que logra, después de guerras con los países vecinos e incluso una *cuasi* guerra civil (como consecuencia de la creación del Estado de los Altos), asegurar una efectiva pacificación y una estabilidad política sin precedentes. Sin embargo, el grupo conservador y tradicionalista que triunfa sobre la facción liberal no asegura un período de notables progresos, limitándose entre otras cosas, más bien a anular o a frenar las medidas de la época independentista liberal y a restaurar la mayoría de instituciones coloniales, que de cierta manera correspondían más a la base económica y social del período.

En lo que respecta al aparato estatal, si durante el período anterior se trataba más que todo de lograr su sobrevivencia y de cierta manera su legitimación, durante el llamado: "Gobierno de los Treinta Años", el aparato administrativo se consolida, pero paradójicamente su rol se reduce, en la medida de la preeminencia e influencia que adquiere la Iglesia.

El aparato burocrático es muy reducido, incluso más que en la época colonial. Desempeña las funciones clásicas del Estado: -orden y seguridad interna, administración tributaria y financiera, guerra y defensa y las relaciones con el exterior- prestando asimismo los servicios públicos tradicionales, tales como correos. Con respecto a esta última categoría debe señalarse la poca importancia que se le otorga a la instrucción pública la que, al igual que otros servicios tradicionales, tales como la asistencia pública hospitalaria y social (casas de huérfanos, hospicios) eran más que todo respon-

sabilidad de las comunidades religiosas y de la Iglesia, quienes como se subrayó anteriormente, participaban directamente en actividades hoy seculares y pertenecientes al ámbito del sector público. Tanto es así que podría decirse que al igual que la no existencia de la separación de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) el sector público lo conformaban, según la categorización de la época, el "*Estado Civil*" (Presidencia de la República, Ministerios, Consejo de Estado, Cámara de Representantes, Corte Suprema de Justicia, Municipalidad, Nacional y Pontificia Universidad de San Carlos, Consulado de Comercio, Sociedad Económica de Mejoras del País, etc.) el "*Estado Eclesiástico*", (Arzobispo, Cabildo Eclesiástico), algunos de sus miembros formaban parte de organismos estatales, y el "*Estado Militar*" (el capitán general, Presidente de la República, el Estado Mayor, brigadieres y batallones).

Existía pues, por una parte, una imbricación a nivel de organismos e instituciones y por otra, una fusión y no delimitación específica de funciones. Los Secretarios del Despacho, con recursos relativamente limitados,¹⁴ se encontraban a la cabeza de ministerios multifuncionales, como su nombre hace pensar, pero que en el fondo sólo desempeñaban eficazmente algunas de las funciones asignadas. Tal es el caso por ejemplo del Ministerio de Gobernación, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, en el que, partiendo de las asignaciones presupuestarias, (ver cuadro No. 1) se puede inferir que Justicia y Gobernación constituían prácticamente las funciones más atendidas. Tal es el caso también del Ministerio de Hacienda y Guerra, que prácticamente ejercía únicamente la función financiera ya que la segunda correspondía directamente a las Fuerzas Armadas (Capitanía General y Estado Mayor). La imbricación y fusión antes señaladas pueden asimismo observarse a nivel de personas. Puede constatarse en efecto que las mismas personas o los integrantes de las mismas familias simultáneamente ocupaban puestos o ejercían funciones tanto en los órganos del Estado como en diferentes instituciones cuya naturaleza "pública o privada" no puede delimitarse muy claramente. Podría afirmarse que no existía diferenciación entre los políticos, los funcionarios de gobierno y las personalidades del sector privado.

En otro orden de ideas, puede decirse que la estabilidad que se manifestó durante la mayor parte del período puede correlacionarse con el crecimiento aceptable y relativamente fluctuante pero ascendente del principal producto de exportación, la grana, que desplaza y disminuye la importancia de los cultivos tradicionales. Los elementos positivos de la evolución desaparecen sin embargo cuando, como consecuencia del apareamiento de colorantes artificiales, la grana pierde su valor de uso y su producción disminuye para desaparecer años después, generando problemas que el gobierno y su aparato administrativo no perciben en su justa dimensión y no

CUADRO 1

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE ALGUNOS AÑOS DEL PERIODO CONSERVADOR

CUENTAS	1854		1863	
	Cifras Absolutas	Cifras Relativas	Cifras Absolutas	Cifras Relativas
Relaciones exteriores y legaciones	15.766	3.35	16.660	2.75
Correos	1.880	0.40	2.380	0.39
Gobernación	4.210	0.89	5.736	0.95
Justicia	18.692	3.98	22.260	3.68
Jueces, asesores y letrados	9.840	2.09	16.840	2.78
Corregidores	26.700	5.68	27.220	4.50
Instrucción Pública	6.000	1.28	7.000	1.16
Hacienda y Guerra	3.506	0.75	6.300	1.04
Rentas Administración General	6.260	1.33	7.530	1.24
Tesorería Pagadora	2.232	0.48	2.700	0.45
Tribunal de Cuentas	4.036	0.86	4.890	0.81
Casa de la Moneda	1.270	0.27	6.860	1.13
Aduanas y Resguardo	23.180	4.93	40.544	6.70
Pensiones	7.000	1.49	15.200	2.51
Réditos	6.000	1.28	40.000	6.61
Temporalidades a Conventos	2.360	0.50	2.160	0.36
Pensión Sta. Iglesia	4.000	0.85	5.500	0.91
Fuerzas Armadas	280.000	59.55	306.004	50.56
Gastos Generales	24.000	5.10	16.500	2.73
Policía	---	---	1.200	0.20
Presidente y Cámara Representante	13.300	2.83	14.000	2.31
Puertos	5.560	1.18	7.000	1.16
Otras Cuentas	4.400	0.94	30.760	5.08
TOTAL	470.192	100.00	605.244	100.00

Fuente: Presupuestos del Estado

afrontan con la intensidad y eficacia que requería una crisis estructural. Como afirma V. Solórzano, el Presidente Carrera, en lo que respecta a la grana, se lamenta en 1861, de las "dificultades" de su producción (la plaga que consumía al insecto), y de su comercialización (depreciación del producto en los mercados extranjeros), agregando que era bueno pensar en la sustitución de aquel cultivo.¹¹ Pero concretamente no adoptan las políticas y medidas que la situación requería y que planteaban repetidamente personalidades e instituciones clarividentes de la época. En un memorial presentado al General Carrera se decía "La agricultura, fuente de riqueza y prosperidad, se halla maniatada por la falta de vías de comunicación, que no permiten emprender otros cultivos que puedan competir en precios con los de otras procedencias, en los mercados de consumo, debido a la carestía de los fletes. El auge de la grana se debe a que produciéndose en una área limitada de tierra a un valor infinitamente mayor que otros artículos, vino a hacerse el preferido de los cultivadores y agricultores y el principal de las exportaciones, haciendo decaer el del algodón, tan próspero antes en Schitepequez y Verapaz, y el del añil y el cacao; y que casi llegaran a desaparecer los innumerables plantíos de caña regados por toda la república, y que, gracias a las primas y facilidades han ido renaciendo. Son el café y el azúcar los substitutos de la grana en su decadencia, pero aún no se ha formado suficiente interés para que los capitales sigan dedicándose a ellos, por lo que se deben seguir dando las primas acordadas a quienes lo cultiven".¹⁶ En un trabajo auspiciado por la Sociedad Económica de Amigos del País, un socio de la misma afirmaba: "La tierra, el valor más estimable de la riqueza del país, es entre nosotros un agente casi infecundo, es necesario que el crédito territorial ponga en circulación ese valor muerto, movilizándolo debidamente la propiedad". Agregando "Debido a eso, entre nosotros se prefiere el crédito personal al real, y se desconoce que la tierra es la más segura garantía que puede dar la inestabilidad de las cosas humanas. El Código Civil contiene graves errores y vacíos en la forma en que se hacen las hipotecas, y las leyes vigentes no protegen suficientemente al prestamista".¹⁷

Todos estos planteamientos y escritos no lograron, sin embargo, ni antes ni después de la muerte del Presidente Carrera, que el Estado impulsara las medidas estructurales que podían resolver la problemática. Correspondió al nuevo régimen liberal generar las implementaciones.

1.5 El Período Liberal (1871-1944)

En lo que se refiere particularmente al aparato estatal y aún a la sociedad en general, el establecimiento del régimen liberal en 1871 constituye la segunda gran ruptura en la evolución histórica de Guatemala. En efecto, exceptuando las fallidas tentativas liberales del período inmediato a la

independencia, no existe solución de continuidad, salvo aspectos realmente secundarios, entre la época colonial y el llamado régimen de los "treinta años". La configuración del aparato burocrático y la conformación de la sociedad no presentan diferencias básicas y estructurales realmente significativas.

No ocurre lo mismo entre el período conservador y la época liberal. 1871, año en que triunfan las fuerzas liberales capitaneadas por Miguel García Granados y Justo Rufino Barrios, constituye realmente un hito trascendental en la historia patria. En sus *pautas de comportamiento, en sus políticas, en su dinámica*, en su capacidad y rapidez de respuesta a las exigencias de la evolución, se diferencian claramente los regímenes anteriores con el régimen liberal, particularmente durante el gobierno de don Justo Rufino Barrios, a justo título llamado El Reformador.

Contrasta la estabilidad, la lentitud y, de cierta manera, la pasividad del aparato estatal del régimen conservador, sobre todo en sus postrimerías (gobierno del Mariscal Vicente Cerna), con la vitalidad y dinámica que demuestra en su primera fase (1871-1885) el aparato burocrático del régimen liberal. Cuantitativa y cualitativamente el Estado, y por consiguiente la Administración Pública, se transforma para poder desempeñar en mejores condiciones las nuevas funciones que asume y que, paradójicamente desde el punto de vista de la ideología triunfadora, el liberalismo concretamente, amplían el radio de acción del Estado y generan una participación más activa del mismo en la evolución económica y social del país.

Las funciones tradicionales devienen menos simples, el rol regulador y normativo se fortalece y se inician -intensificándose progresivamente- las funciones de promoción y de producción de servicios.

Los señalamientos, en cuanto a las características del nuevo régimen, pueden muy bien ilustrarse con las políticas y acciones que se despliegan sobre todo durante los diferentes mandatos presidenciales de don Justo Rufino Barrios.

En efecto, conocedores de la problemática y de las necesidades más ingentes, lúcidos y clarividentes en cuanto a las políticas que se tenían que implementar para reactivar e impulsar el crecimiento del país, los gestadores y dirigentes de la revolución liberal de 1871, despliegan esfuerzos y adoptan las medidas que requerían las circunstancias.

Estas, como se subrayó anteriormente, requerían que se compensara el estancamiento y decadencia del cultivo de la grana favoreciendo e impulsando eficazmente el cultivo del café, producto agrícola que era el único que podía sostener y asegurar la expansión económica de los siguientes años.

Esto explica las actividades y medidas que el Estado realiza y adopta para fomentar la economía cafetalera, eliminando, por un lado, los factores que obstaculizaban y frenaban la implementación y extensión del cultivo y, por otro, estableciendo los componentes, los mecanismos y las instituciones que, concretamente, impulsarían y consolidarían el cultivo que deviene el principal producto de exportación y vincula definitivamente la economía guatemalteca a los mercados internacionales.

Sin analizar exhaustivamente, puede decirse que el Estado conforma un aparato burocrático que responde, por ampliación y acción, al rol que se le asigna. El primer año de gobierno (1872) se crea el Ministerio de Fomento, a quien compete justamente impulsar las medidas tendientes a crear las condiciones para generar los factores que permitirán impulsar la economía cafetalera: la tierra, el financiamiento y la mano de obra.

En lo que respecta a la tierra, para que ésta pueda ser aprovechada por el sector dinámico de la iniciativa privada, el Estado procede a la repartición de tierras baldías (antiguamente realengas), de las tierras secularizadas y aún de tierras ejidales que habían sido respetadas por las autoridades coloniales y conservadoras.

A efecto de agilizar y facilitar las actividades comerciales y el crédito: se emite el Código de Comercio, se promueve la creación de instituciones de crédito (1874 Banco Nacional de Guatemala, 1877 Banco Comercial, 1878 Banco Colombiano, 1881 Banco de Occidente) para que se puedan movilizar más activamente los recursos monetarios y financieros (antes prácticamente no existían bancos y era la Iglesia la que tímida y conservadoramente ejercía el rol de prestamista); se crea el Registro de la Propiedad Inmueble que permite, como consecuencia de la inscripción oficializada de los bienes raíces, el otorgamiento de créditos hipotecarios que concretamente van a impulsar las nuevas actividades productivas.

Para proporcionar al emergente grupo de caficultores la mano de obra que necesitaba el nuevo cultivo, -técnica de producción muy diferente al de la grana- el aparato estatal interviene activamente. Una de las principales funciones de los jefes políticos, por ejemplo, consistía en asegurar el aprovisionamiento oportuno de la fuerza de trabajo que se requería en las fincas, utilizando a ese fin instituciones y mecanismos cuya esencia era similar a las de siglos anteriores. El Jefe Político del Departamento de Sacatepéquez en un informe a la Secretaría de Fomento, decía a finales del siglo: "He hecho cumplir sus compromisos a los mozos deudores y fraudulentos, haciendo que las demás autoridades locales presten apoyo a los finqueros en el enganche y matrícula de mozos y proporcionando puntualmente las cuadrillas de jornaleros trabajadores por el sistema de mandamiento, distribuidos en los

diversos pueblos del departamento, cuya protección se imparte aún a los agricultores de Chimaltenango, Amatitlán y Escuintla, cuando hay posibilidades respecto a brazos disponibles . . . Sin incluir mozos de cordel y otros suministrados para diferentes trabajos, el número de los que para agricultura se facilitó a los empresarios fue 6.215 . . . ¹⁸

Paralelamente, en forma menos directa el Estado por medio de su aparato administrativo promueve la expansión de las actividades productivas, sobre todo las destinadas a la exportación a través de la construcción de la infraestructura que más se necesita: vialidad, ferrocarril, puertos, telecomunicaciones. Durante esta época se construye, con financiamiento nacional y por concesionarios guatemaltecos, el primer ferrocarril en Puerto Barrios en el Atlántico.

Para facilitar un mejor desenvolvimiento del sistema económico y social y proveer recursos humanos con niveles formativos adecuados, el Estado aborda sustantivamente los aspectos educativos que habían sido desatendidos y subestimados en el período precedente. Esto se refleja en la creación del Ministerio de Educación Pública y en los recursos que se le asignan y que contrastan con los que el régimen anterior destinaba a la Instrucción Pública, como se constata en los presupuestos de aquellos años. Con este apoyo se establecen escuelas normales y se favorecen las Facultades de Derecho, Ingeniería, Medicina y Farmacia, y la Escuela Politécnica.

La ampliación de la cobertura del aparato estatal y la dinámica desplegada durante los primeros lustros del período liberal, a la par que aumentan su dimensión institucional obligan también a un manejo más racional de la cosa pública. En esta óptica se enmarcan las medidas monetarias y la reestructuración impositiva y hacendaria que buscan una mejor adaptación de los instrumentos institucionales a las circunstancias económicas y sociales. En materia monetaria, coherentemente con los principios liberales, se suprime la ley que fija la tasa de interés para permitir una más libre oferta y demanda de recursos necesarios para la agricultura. Para evitar un desastre financiero como consecuencia del estado calamitoso en el que se encontraba la Hacienda Pública a la llegada del régimen liberal, se adopta una política presupuestaria ortodoxa, tratándose de fijar los egresos de acuerdo a los ingresos. Pero dada la dinámica reformadora, promotora e impulsora de actividades productivas que lógicamente implicaba erogaciones considerables, los ingresos tanto ordinarios como extraordinarios tienen que elevarse. En materia impositiva se modifican ciertos impuestos (sobre bienes inmuebles, urbanos) y se crean otros (sobre la exportación de café, destace de carne, contribución de caminos, contribución militar, contribución territorial, impuestos sobre producción de harina, azúcar, sal, etc.). En materia de crédito público, por un lado, se recurre a la política de endeudamiento externo, reiniciada con el empréstito

que el régimen conservador negocia en Londres en 1869 y que viene a añadirse a la deuda federal que ya se tenía con los financistas ingleses y, por otro, se incrementa la deuda flotante. Siempre en materia de hacienda pública debe de señalarse el restablecimiento del estanco del tabaco, que genera nuevamente -pero en proporción más elevada con relación a la colonia- ingresos significativos para el erario público. Esto se debe al hecho que a diferencia de la época colonial, el estanco que monopolizaba las funciones de importador, elaborador y expendedor, sí perseguía como objetivo la extensión y expansión del cultivo así como "involucrar dentro de esta actividad al mayor número de personas".¹⁹

Las observaciones en cuanto a las funciones del aparato estatal y la Hacienda Pública pueden ilustrarse con los datos que proporcionan los presupuestos de la primera época liberal. Puede constarse por ejemplo (ver cuadro 1) que durante el régimen conservador, el presupuesto de egresos pasa en diez años (1854-1863) de \$470.192 a \$605.244, es decir, crece en 28,72 por cien, mientras que durante los inicios del régimen liberal (ver cuadro 2), el presupuesto se incrementa, solamente en *un año*, en un 45,84 por cien, pasando de \$1.785,200 a \$2.603,503 de 1872 a 1873 y en diez años (1874-1883) en un 162,58 por cien, elevándose de \$2.518,667 a \$6.613,605.

Si se analiza la estructura del gasto público se puede constatar que ciertos ramos que no funcionaban en el período de los treinta años (el Ministerio de Fomento) o que casi no se atendían (Instrucción Pública) tienen una ponderación y un crecimiento significativo desde los primeros años del régimen revolucionario de Don Justo Rufino Barrios. El Ministerio de Fomento que antes no existía pasa de \$132,451 a \$410,813 en 1877 siendo sus porcentajes con relación al total de gastos de 10 por cien respectivamente y su tasa anual de crecimiento del 21 por cien. Los gastos en educación representaban el 0,34 por cien del presupuesto en 1863 (régimen conservador) mientras que en 1872 el 6 por cien y en 1877 el 8 por cien, siendo su tasa de crecimiento anual entre 1872 y 1877 del 15 por cien.

Puede inferirse de todo lo señalado, que el aparato estatal constituye un instrumento de primer orden para la puesta en marcha y la consolidación del proyecto de desarrollo liberal. Sus funciones (reguladoras, normativas, promotoras y productoras) hacen posible la implementación y el desarrollo de las actividades productivas sobre las que se fundamenta el crecimiento económico hasta finales de siglo.

El dinamismo de las primeras décadas se pierde progresivamente. Varios factores pueden explicar este fenómeno. En primer lugar, los límites mismos del proyecto liberal, en la medida en que la actividad estatal se estabiliza, pierde velocidad cuando se consolida definitivamente la economía

CUADRO 2

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE ALGUNOS AÑOS DEL PERIODO LIBERAL

GASTOS	1872	1873	1874	1877	1882	1883
1. Costos de Administración						
Ministerio de la Guerra	771.003	1.257.843	1.019.293	1.072.208	1.154.521	1.031.501
Ministerio de Fomento	132.451	137.331	136.651	410.813	167.349	224.475
Ministerio de Hacienda	54.684	48.843	56.110	354.698	208.872	236.268
Ministerio de Gobernación y Justicia	83.268	64.773	79.462	492.012	723.747	548.816
Ministerio de Educación	86.225	74.504	120.889	200.230	252.892	29.344
Ministerio de Relaciones Exteriores	69.662	55.326	75.201	33.712	80.850	65.239
Costos Cobro Impuestos Urbanos	38.594	35.341	35.201			
Costos Cobro Impuestos Directos						
Tributaciones	9.056	6.065	14.102		6.962	5.061
Correos	2.319	887	1.450	22.859	295.856	234.665
Telégrafos					45.054	41.958
Casa de Moneda					42.725	41.073
Hospitales y Orfanatos	126.835	317.324	86.742	7.661	101.289	74.239
Comisiones	21.140	18.716	5.072		20.540	573
Pensiones al Clero	131	414			136.794	112.034
Costo Control Polvora y Salitre	5.264	1.847	8.255	393	582	
Obras Públicas	1.011	1.429	3.155	1.344	2.961	2.110
Subsidios	14.173	7.823	34.301			
3a. Parte Federal	26.977	26.363	26.944	17.418	833	
Costo Cobro Papel Sellado	699	357	729	376		
Subsidios a la Iglesia	1.001	864	5.266			
Bodegas	14.771	4.201	4.020			
Equipo de Oficina	2.963	2.388				
Costo Edificio Poder Judicial					2.987	604
Contrato Kolb y Cerezo	7.278					
Policia de la Capital					148.128	150.882
TOTAL	1.469.523	2.062.639	1.713.065	2.613.454	3.408.975	2.977.696

REVISTA CENTROAMERICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA

GASTOS	1872	1873	1874	1877	1882	1883
2. Devoluciones y Costos Misceláneos						
Compras y Monopolios Gobierno	838				111.335	12.907
Devolución y Rectificaciones	22.005	7.135	949		16.383	11.610
Costos Ex. Rum. Co.	22.227				6.607	
Costos Misceláneos	48.038	30.602	70.336			
Suplementos y Depósitos Bancarios	48.187	143.448	220.688	583.235	95.512	52.424
Excedente de Cuentas		13				
TOTAL	141.295	181.198	291.973	583.235	229.837	82.238
3. Deuda (Intereses y Amortizaciones)						
Préstamo del 12/8/1871	17.030	10.179	163		7.033	
Convertida (deuda)	58.678	158.518	189.565	663.272	282.135	350.256
Préstamo Inglés, Marzo 1809	22.595	159.768	236.255	73.741		
Misceláneos, Corto plazo 1	31.889	14.053	32.510	504.741	2.420.773	2.879.468
Préstamo 4/7/1868	22.082				9.436	
Deuda Import.						
Préstamo Ferrocarril Panamá	3.852			109.041		152.248
Préstamo Ferrocarril del Norte				81.840		
Préstamos Externos				56.514		
Control de Préstamos						
Intereses Préstamo Exterior					80.343	133.958
Intereses sobre Documentos					64.891	
Documentos Misceláneos	5.128	831	70			
Pagos sobre Cuentas de Depósito	13.133					
Préstamo "100.000"		16.317	55.096			
Pagos Cuenta Departamentos						17.741
TOTAL	174.382	359.666	513.628	1.489.149	2.864.611	3.533.671
GRAN TOTAL	1.785.200	2.603.503	2.518.667	4.485.838	6.503.423	6.613.605

Fuente: Presupuesto del Estado

cafetalera y sus principales beneficiarios, puesto que sus objetivos principales han sido alcanzados.

En segundo lugar, la actividad del aparato estatal se ve limitada, y su dinámica se distorsiona por la inferencia y penetración de intereses foráneos, por las actitudes poco visionarias y poco nacionalistas de muchos de los gobiernos y por la naturaleza puramente dictatorial de muchos de los gobernantes que se suceden. Contrasta por ejemplo el hecho que el primer ferrocarril se financia con capitales nacionales y es construido por empresarios guatemaltecos mientras que la extensión de los ramales en años posteriores corre a cargo de compañías extranjeras y con financiamiento externo. En el mismo orden de ideas, mientras que el Estado interviene activamente en el lanzamiento del cultivo de café durante las primeras décadas del régimen liberal, en los períodos posteriores pierde claramente la iniciativa en la introducción de nuevos cultivos (banano) que al poco tiempo constituyen "en claves" que no generan ni irradian (como fue el caso del café) beneficios significativos para la economía nacional.

En tercer lugar, el régimen liberal que en sus inicios demuestra un espíritu de iniciativa y de creatividad en la solución de la problemática provocada por la crisis de la grana, no actúa en igual forma cuando la crisis económica mundial afecta gravemente la economía cafetalera. Salvo excepciones -solución a la problemática crónica de la moneda con creación del quetzal en 1926- los últimos gobiernos del período liberal son incapaces de impulsar nuevas actividades productivas y de romper con el círculo vicioso del monocultivo para la exportación.

A estas exigencias y necesidades responde el régimen que nace con el movimiento político de octubre de 1944.

2.6 Período Populista Nacionalista. Desarrollo hacia Adentro y Estructuración Ampliada del Aparato Estatal (1944-1954)

El movimiento cívico-popular de octubre de 1944, al igual que la Revolución de 1871, constituye un hito en la evolución histórica del país. Se refleja e influye en el aparato burocrático en la medida que los grupos políticos que llegan a las instancias de gobierno asignan, dentro de la estrategia que han concebido, un rol de primer orden al aparato administrativo del Estado. En efecto, en el proyecto de desarrollo nacionalista, la Administración Pública debe implementar y materializar las reformas estructurales que permitan, por un lado, asegurar un crecimiento sostenido de la economía nacional a través del impulso y consolidación de actividades productivas que dinamicen la expansión del mercado interno y de los factores de la producción y, por otro, superar la problemática generada por el monocultivo de exportación.

Dentro de esta estrategia, que también comprende un componente político-social, se enmarca primeramente la creación del Departamento Agrario Nacional (DAN) y del Banco Nacional Agrario, instituciones que tienen la responsabilidad de poner en marcha una Reforma Agraria que perseguía la incorporación de nuevas tierras a la producción agrícola, con el fin de incrementar y de facilitar la redistribución de ingresos en las zonas rurales y, en esta forma, ampliar el mercado interno a través del aumento de la capacidad adquisitiva.

A estos objetivos y a otros adicionales responde también la creación del Instituto de Fomento de la Producción (INFOP) que promueve nuevos cultivos de exportación (algodón, ganadería, citronela, etc.) para hacer desaparecer la frágil y peligrosa situación monoexportadora, al mismo tiempo que impulsa, auspicia y favorece la inversión en actividades productivas del sector secundario.

Las acciones en el área social, que también estaban contempladas en las políticas que se adoptan en ese período, necesitan ser asignadas a nuevas entidades e instituciones. El caso más significativo es el del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS); se trata de una de las primeras instituciones descentralizadas, que responde, tanto de las ideas del *Welfare State* reinantes en la segunda post-guerra como a los planteamientos específicos de los grupos gubernamentales de mayor proyección hacia los sectores populares.

Pero la acción del Estado en materia administrativa institucional no es exclusivamente puntual en función de actividades específicas. Se despliegan también esfuerzos tendientes a posibilitar una mejor conducción de la política económica y financiera y conformar más coherentemente la acción del Estado. Para lo primero se crea el Banco de Guatemala -con funciones de Banco Central moderno- se emite la Ley de Bancos y se crea el Ministerio de Economía y Trabajo. Para efectos de lo segundo, es decir para permitir un mejor desempeño de las funciones estatales que han sido ampliadas (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas, etc.), se emite la Ley del Organismo Ejecutivo, que delimita y determina, específicamente, el radio de acción y las atribuciones de todos los ministerios, los tradicionales y los recién creados.

Debe de señalarse que a partir de este período el aparato del Estado no desempeña las funciones reguladoras y promotoras de la actividad productiva tal como lo hizo después del triunfo liberal. Aumenta su ámbito operacional en la medida que asume actividades generadoras de bienes y servicios que no se producían (prestaciones sociales) o pertenecientes tradicionalmente al del sector privado, (crédito, construcción, administración de fincas). Este incremento dimensional y esta nueva configuración proyectan una nueva imagen y,

de cierta manera, aseguran al aparato estatal una ubicación y un peso más importante y específico dentro del sistema económico y social. El aparato burocrático se convierte progresivamente en un importante consumidor de bienes y servicios y un significativo utilizador de recursos humanos. A partir de este período, contrastando con los anteriores, se observa que la administración pública comienza a tener una personalidad propia en el sentido que empieza a generarse una diferenciación, un deslinde entre las instancias políticas gubernamentales y las propiamente administrativas.

No obstante que el sector público constituye en forma institucionalizada, el instrumento de implementación y de ejecución de las políticas y de las decisiones gubernamentales, en forma matizada puede hablarse del inicio de una cierta autonomía del aparato burocrático del Estado. Esta se manifiesta sobre todo en las entidades descentralizadas que, como consecuencia de su naturaleza y de su especificidad funcional y técnica, desarrollan una dinámica relativamente propia.

Los gobiernos revolucionarios amplían el ámbito de acción del aparato estatal institucionalizando una nueva configuración (administración central, organismos descentralizados), aumentan por consiguiente su dimensión estructural y funcional e inician el ciclo de un crecimiento por agregación. El sector público que se perfila en esta etapa, difiere significativamente del de los períodos anteriores, pero tiene a pesar de las modificaciones de orientación y de énfasis, rasgos comunes esenciales con el de las fases siguientes en el sentido, por ejemplo, que no deja de ejercer funciones básicas que se le asignan en este período.

1.7 Período 1954-1970: Restauración, Crecimiento y Tecnificación Administrativa

Durante este período puede observarse claramente una reorientación que está en parte determinada por una estricta vinculación con el extranjero y un progresivo relacionamiento con los organismos internacionales, sobre todo interamericanos. En efecto, el otorgamiento de recursos financieros y de asistencia técnica induce a crear entidades y dependencias que no responden únicamente a racionalidades internas sino a requerimientos externos ya que permiten no sólo facilitar la supervisión del otorgante, sino encauzar más útilmente la ayuda recibida. Esta forma de cooperación, inicialmente bilateral durante el gobierno liberacionista, deviene paulatinamente multilateral, sobre todo a partir de la reunión de Punta del Este.

Es así como se explica la creación del Consejo Nacional de Planificación Económica (1954), que permite coordinar mejor la política económica del gobierno y, al mismo tiempo, procede a un ordenamiento de las inversiones

públicas del Estado. Se elabora para esos efectos el primer "Plan de Desarrollo Económico de Guatemala 1955-1960"; que incorpora diversas recomendaciones de la misión Britnell que el gobierno anterior había solicitado al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, (BIRF).

El gobierno y por consiguiente su aparato administrativo, tal como se indica en el Plan " . . . No intenta la administración de las actividades económicas del país. Por el contrario, trata de estimular la empresa particular y considera el fomento de la iniciativa y las inversiones privadas como las fuerzas principales del desarrollo económico".²⁰

Para estos fines, se debe asegurar un ambiente propicio y ofrecer bases estables a la actividad económica fundamentalmente a través de la estabilidad monetaria, el establecimiento de políticas crediticias acordes con el ritmo de crecimiento, la realización de la infraestructura física básica (vialidad, energía, comunicaciones, etc.), y la promoción de actividades económicas por medio de la protección arancelaria, y de la exoneración de impuestos.

Para poder cumplir con ese cometido, el aparato administrativo en el siguiente lustro, por medio de la asistencia técnica, sobre todo proveniente de los Estados Unidos, moderniza sus técnicas administrativas.

Se emite la Ley Orgánica del Presupuesto, Contabilidad y Tesorería de la Nación (1956). Se introduce el presupuesto por programas (1964); y la clasificación de puestos y salarios (1961) que culmina con la institucionalización del Servicio Civil en 1968. Para el funcionamiento de la infraestructura física y económico-social (Salud, Educación, etc.) tendiente a favorecer la expansión de los cultivos que han sido impulsados en el período anterior, sobre todo en la costa sur, el Estado aunque recibe recursos provenientes del exterior (préstamos del: BIRF, Public Roads-USA; ICA-USA, UNICEF y posteriormente, AID, BID, etc.) se ve obligado a incrementar sus ingresos ordinarios, introduciendo, también con asistencia técnica extranjera, el impuesto sobre la renta tanto sobre las personas físicas como sobre las jurídicas.

El Estado se preocupa también, pero con una orientación diferente a la del período anterior, de los aspectos sociales, y en esa forma crea dependencias que desarrollan funciones específicas: el fomento de la economía indígena (Sección de Fomento de la Economía Indígena en el INFOP); el cooperativismo (Instituto de Fomento de Cooperativas/1962); el Desarrollo de la Comunidad (Dirección de Desarrollo de la Comunidad 1962) y del Bienestar Social (Secretaría de Bienestar Social).

Aunque para los efectos didácticos, al período se le ha asignado el lapso 1954-1970, dentro del mismo deben de hacerse diferenciaciones. A partir de

1963-1964, como se señaló anteriormente, la asistencia extranjera "país a país" deviene relativamente menos importante y se canaliza más a través de organismos internacionales. Dentro del marco de la Alianza para el Progreso se impulsan programas económico-sociales que conducen a nueva generación de instituciones descentralizadas. Tal es el caso del Instituto Cooperativo Interamericano de Vivienda (ICIV), del Servicio Cooperativo Interamericano de Crédito Agrícola (SCICAS) del Servicio Cooperativo Interamericano de Educación (SCIDE), instituciones que durante el mismo período o en el posterior se "nacionalizan", transformándose respectivamente en el Instituto Nacional de la Vivienda, (INVI), después Banco Nacional de la Vivienda (BANVI), en el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA) y en el Socio-Educativo Rural y otras dependencias del Ministerio de Educación.

En consonancia con los planteamientos de Administración para el Desarrollo y de Desarrollo Comunitario, el Estado enfatiza la acción sobre la problemática municipalista y dinamiza instituciones que como el Instituto de Fomento Municipal, fundado en 1957, necesitaba de mayores recursos para poder efectivamente financiar las inversiones prioritarias de los gobiernos locales. Directamente también, a través del Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas y del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, se despliegan esfuerzos para materializar la infraestructura sanitaria de comunidades rurales (introducción de agua potable, drenajes, campañas de fumigación, etc.).

Resumiendo las características de este período, se señala primeramente el crecimiento expansivo y la multiproyección del sector público. Se generan instituciones descentralizadas que responden a las múltiples funciones que le son asignadas al aparato burocrático y que corresponden a un Estado, que interviene visiblemente para promover el desarrollo económico y social. A este efecto, por un lado trata de solucionar los problemas sociales más ingentes y es lo que explica la creación de instituciones que se proyectan en el campo social y en el área rural (educación, vivienda, desarrollo comunitario) y por otro tiende a favorecer el crecimiento industrial impulsando el fenómeno integracionista a través de la implementación y puesta en marcha de dependencias que, aplican muy ampliamente las políticas de incentivos fiscales y de protección a las industrias de integración y de sustitución de importaciones. Es indudable que el Estado obtiene logros sobre todo en lo referente al impulso de actividades productivas pero progresivamente afronta obstáculos que entorpecen su funcionamiento y proyección, ya que como consecuencia de su crecimiento agregativo, se diluye la coordinación interinstitucional, se genera la duplicidad de funciones, de esfuerzos y de recursos y se dificulta la transmisión de información y la implementación de las decisiones adoptadas en las instancias gubernamentales. Los efectos en esta evolución negativa se acentúan en el período siguiente y es lo que explica las medidas eficientistas que serán adoptadas.

1.8 Período 1970-1978 Desarrollismo Institucionalizado y Eficientismo Administrativo

Por diferentes razones y no sólo por el hecho que es el más cercano cronológicamente, este período ofrece un interés particular. En efecto, fenómenos de tipo estructural y coyuntural a nivel del sistema económico, político y social pónen en evidencia las deficiencias que ya venían observando en el aparato administrativo del Estado.

En lo concerniente a los aspectos estructurales, las diferencias del aparato estatal surgen primeramente por el hecho de que en el estadio de desarrollo que ha alcanzado el país, las demandas que se generan en el sistema económico, político y social, son muchísimo más complejas que antes.

Al inicio del período liberal lo que explícitamente se necesitaba era favorecer y expandir el cultivo del café por el que propugnaban unánimemente los sectores dinámicos de la sociedad guatemalteca y que obviamente iba a sostener el crecimiento económico al requerir un mayor empleo de factores productivos.

Los gobiernos que llegan al poder con el movimiento popular de 1944, entre otras cosas responden, con sus políticas y medidas, a las demandas societales, claramente planteadas, tendientes a impulsar y favorecer nuevas actividades productivas que modifica la situación monoexportadora y contribuir a un mejor desenvolvimiento de la economía agrícola.

Los gobiernos que se suceden después de 1954 dirigen gran parte de sus esfuerzos a auspiciar y a favorecer la integración económica centroamericana y responder en esta forma a la necesidad de complementar al sector agrícola, con el desarrollo de las actividades industriales, en la sustentación de la expansión económica del país.

Pero a partir de 1970, sobre todo en materia económica, ante el relativo agotamiento de las "soluciones" anteriores, no se plantean tan claramente los cursos de acción a seguir para mantener la dinámica de crecimiento que se había observado. Dado el nivel alcanzado en el sector primario, principalmente en los cultivos para exportación y en el secundario (substitución de la importación), el impulso y favorecimiento al sector privado, por parte del Estado, debe de ser mucho más selectivo, sobre todo si se toman en cuenta la diversidad de sectores y grupos de interés que han surgido al evolucionar el aparato productivo del país. En el mismo orden de ideas, si es evidente que existen sectores de los que es menester ocuparse -energía por ejemplo- ya que son indispensables para el crecimiento de las actividades productivas, incluso las primarias, se presentan otros sectores para los que el Estado debe

seleccionar y jerarquizar sus proyectos o intervenciones, puesto que debe de considerarse tanto la ponderación estructural relativa como la prioridad coyuntural de los intereses ligados a los diferentes sectores productivos del sistema económico y social. Se plantea por consiguiente para el Estado, la necesidad de hacer funcionar mecanismos pertinentes para filtrar, compatibilizar y sintetizar las series crecientes de demandas que provienen no sólo de los grupos más dinámicos de la sociedad sino de instituciones estatales que, en función de dinámicas propias, buscan legitimarse, consolidarse o bien obtener un mayor radio de acción.

Desde el punto de vista estructural se plantea también al Estado, para impedir la generación y la extensión de fenómenos negativos de trascendencia política y social, la necesidad de establecer dispositivos de captación, transmisión y procesamiento oportuno de demandas no formuladas explícitamente ya que, al ser ignoradas o subestimadas por el aparato burocrático pueden, a mediano y aun a corto plazo, afectar significativamente la expansión económica; tal es el caso por ejemplo de las necesidades en el campo de la educación, de la salud, de la vivienda, etc. en donde las insuficiencias cualitativas y cuantitativas a nivel nacional y particularmente en el área rural, contribuyen a provocar tensiones y conflictos sociales que tienen incidencias en el aparato productivo del país.

Pero no se trata solamente del filtraje, de la transmisión de la captación y del procesamiento de las demandas "estructuradas" y "no estructuradas", sino de la capacidad de respuesta y de generación de bienes y servicios que el sector público debe de disponer. Es decir la adecuación de la maquinaria administrativa del Estado para identificar, diseñar, generar, implementar y ejecutar las políticas, programas, actividades y proyectos que sean más idóneos para inducir, apoyar y favorecer el desarrollo económico y social del país.

A este fin y durante este período, el Estado trata, simultáneamente de orientar e impulsar el aparato productivo del país a través de sus planes de desarrollo y de sus esfuerzos por lograr un mejor funcionamiento del aparato administrativo.

Sobre este último aspecto varias políticas pueden observarse. En primer lugar la relativa al frenaje de la evolución hacia la atomización del sector público provocada por el número relativamente elevado de instituciones y entidades descentralizadas, algunas de ellas nacionalizadas (FEGUA, EEGSA) que funcionan en forma autónoma o semiautónoma sin una coordinación e integración adecuada de sus actividades. La política de "sectorización" no sólo persigue una racionalización formal del sector público sino constituye el retorno a una centralización que, aunque matizada y relativa, tiende a evitar

la duplicación de funciones, de esfuerzos y de recursos y a coordinar más coherentemente las funciones y programas de instituciones cuyos objetivos y productos responden a una misma área o campo de acción.

En efecto, partiendo de esquemas de perfeccionamiento para el sistema presupuestario se delimitan los 14 sectores públicos del aparato administrativo, algunos de los cuales sí llegan a constituirse y a estructurarse institucionalmente -el sector público agrícola, el sector público financiero, el sector público salud, el sector público educación- sin por eso tener todos la misma dinámica organizativa. En este contexto se enmarcan: las fusiones de instituciones como por ejemplo la del Banco Nacional Agrario, el Servicio Cooperativo Interamericano de Crédito Agrícola (SCICAS) y el Instituto de Fomento de la Producción (INFOP), que conforman una nueva entidad descentralizada pero "sectorizada", el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA) y que constituye un engranaje clave del sector público agrícola; las reestructuraciones organizativas, para establecer por ejemplo el sector salud; las transformaciones, como es el caso del INVI en BANVI y de la Dirección Forestal en INAFOR; y finalmente las creaciones de instituciones, como ocurrió con el INDECA, CORFINA, etc.

Otra de las políticas que pueden señalarse durante este periodo es la que tiende a mejorar los sistemas de apoyo, principalmente el de planificación y el de presupuesto. Con referencia al primero, puede subrayarse el establecimiento de instancias adicionales: las unidades sectoriales e institucionales de planeamiento y de programación. A nivel de sectores y de instituciones se espera que estas unidades constituyan núcleos organizativos que aseguren una comunicación bidireccional entre la unidad central de planificación y los sectores públicos y entre éstos y las unidades ejecutoras de las instituciones que los conforman, para obtener una mayor coordinación tanto en las funciones de planificación y programación como en la ejecución de los programas y proyectos.

En lo que respecta al segundo, debe de mencionarse las mejoras del mismo a través de su generalización a todo el sector público, del perfeccionamiento de la presupuestación programática (codificación, sectorización, etc.) y de su integración -aún imperfecta- con el sistema de planificación-programación.

Se constata pues durante este período, un despliegue de esfuerzos y medidas institucionales para mejorar el funcionamiento del sector público. Estas han sido, sin embargo, insuficientes. Subsisten, en efecto, fallas que la opción adoptada para actuar parcial y eficientista no puede materialmente hacer desaparecer. Estas fallas surgieron y tomaron mayor relieve con el fenómeno del terremoto de febrero de 1976. En la coyuntura post-terremoto

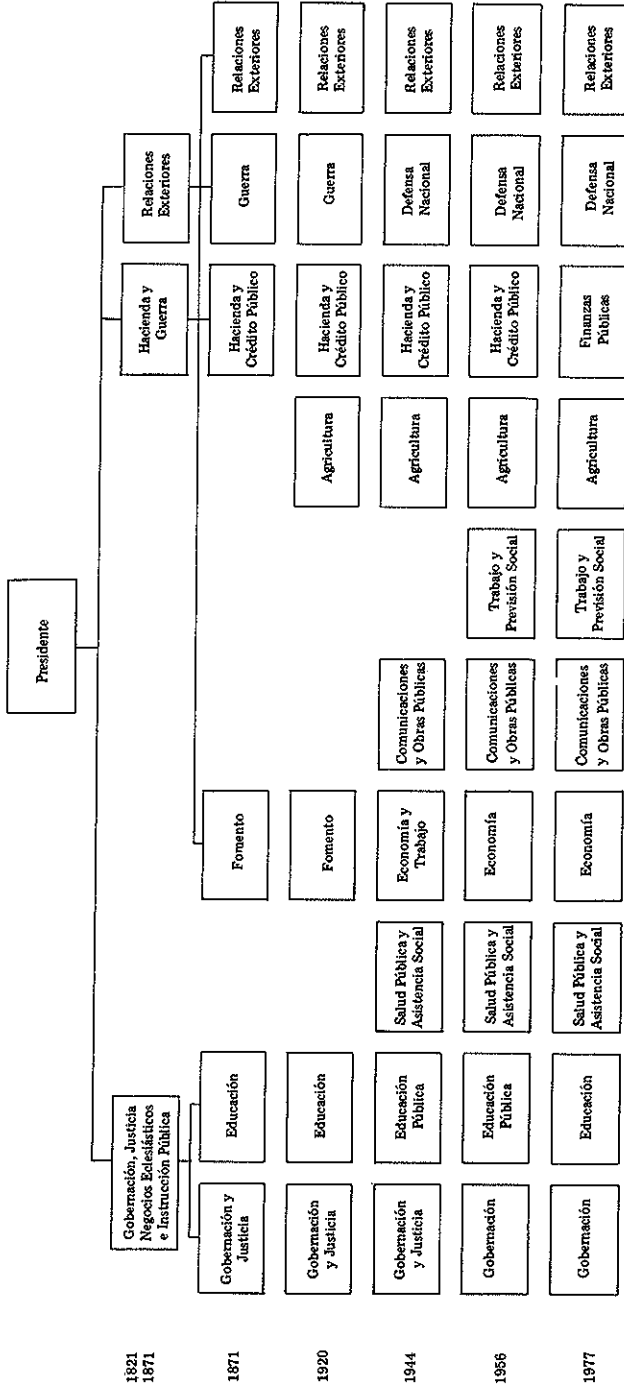
crudamente se constató, entre otras cosas, la ausencia de mecanismos adecuados de comunicación y de coordinación y la brecha cuantitativa y cualitativa que existe entre las necesidades que tienen que ser atendidas y la capacidad operativa y de ejecución del aparato administrativo, aún disponiendo de mayores recursos financieros.

A partir de este momento se toma clara conciencia del desarrollo que tiene que tener la administración pública, el sector público, para poder, como en épocas históricas anteriores, responder al desafío, ahora más complejo y difícil pero siempre trascendente, que le plantea el sistema económico y social para su futuro desenvolvimiento. Es justamente el objetivo que se ha fijado el Programa de Desarrollo Administrativo del Sector Público.

NOTAS

- 1 Es de señalarse que prácticamente no se dispone de obras específicas que aborden el análisis histórico del Estado en general y del sector público guatemalteco en particular. Se ha previsto sin embargo que PRODASP impulse una investigación exhaustiva sobre el tema.
- 2 O. Oszlak, *Evolución Histórica del Sector Público Costarricense, Apuntes para una Metodología de Investigación*, inédito, San José, Costa Rica, 1977.
- 3 Montúfar y Coronado, Manuel, *Memorias para la Historia de la Revolución de Centroamérica*, (Memorias de Jalapa), Tomo I, Colección 15 de setiembre, Guatemala: Editorial José de Pineda Ibarra, 1963. pág. 55.
- 4 Solórzano, Valentín, *Evolución Económica de Guatemala*, Seminario de Integración Social de Guatemala, Guatemala, Editorial José de Pineda Ibarra, 1963, pág. 130.
- 5 Mata Gavidia, José, *Anotaciones de Historia Patria Centroamericana*, Guatemala, Editorial Universitaria, 1969, pág. 170.
- 6 V. Solórzano, *op. cit.*, pág. 72
- 7 V. Solórzano, *op. cit.*, págs. 152 y 153
- 8 V. Solórzano, *op. cit.*, págs. 181 y 182
- 9 V. Solórzano, *op. cit.*, pág. 72
- 10 V. Solórzano, *op. cit.*, pág. 208
- 11 El Consulado Real de Comercio fue suprimido por primera vez durante el régimen liberal del Doctor Mariano Gálvez.

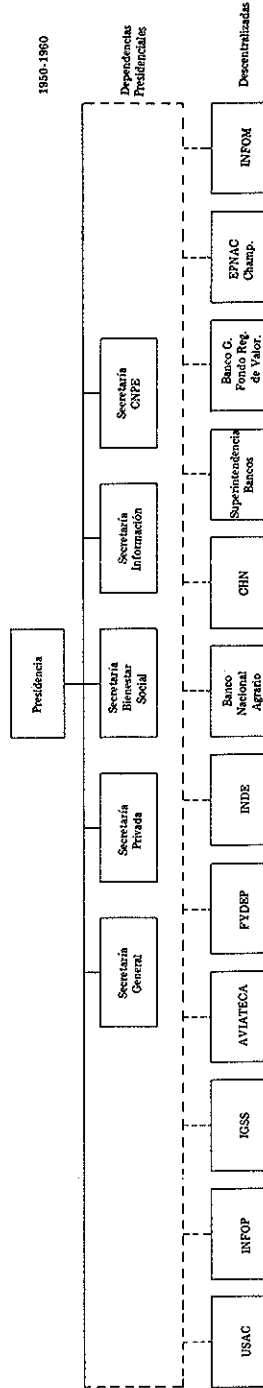
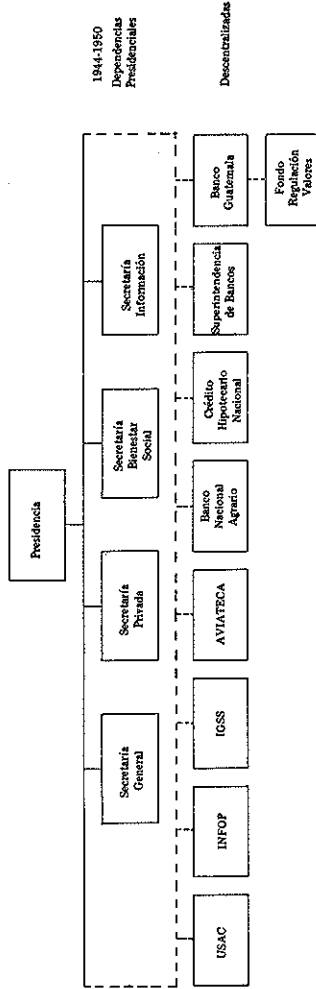
- 12 Memoria del Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda del Supremo Gobierno al Congreso Federal de Centroamérica, Guatemala: Imprenta Nueva, 1831.
- 13 Valentín Solórzano, *op. cit.*, pág. 297
- 14 Consultar a este respecto el capítulo VI de la Obra de Antonio Batres Jaúregui, *La América Central ante la Historia 1821-1921. Memorias de un Siglo*, Tomo III, Guatemala: Tipografía Nacional de Guatemala, 1949.
- 15 Valentín Solórzano, *op. cit.*, pág. 311
- 16 Valentín Solórzano, *op. cit.*, págs. 321-322
- 17 Valentín Solórzano, *op. cit.*, págs. 319-320
- 18 Valentín Solórzano, *op. cit.*, pág. 375
- 19 Valentín Solórzano, *op. cit.*, pág. 364
- 20 Consejo Nacional de Planificación Económica, *Resumen del Plan de Desarrollo Económico, Social. 1965-1969*, Tomo 1, Guatemala, 1970, pág. 165.

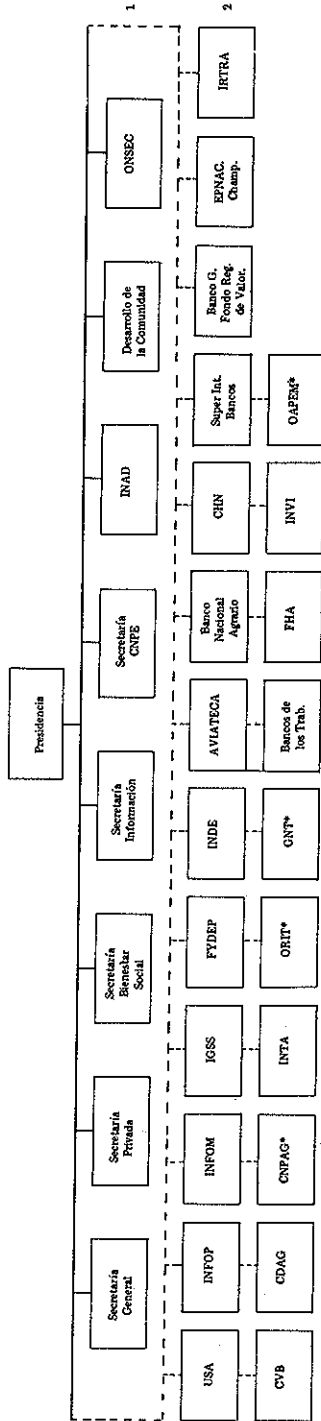


REVISTA CENTROAMERICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA

EVOLUCION DE LAS DEPENDENCIAS PRESIDENCIALES Y LAS DESCENTRALIZADAS DESDE 1944

ORGANOGRAMA. 3





1. Dependencias Presidenciales

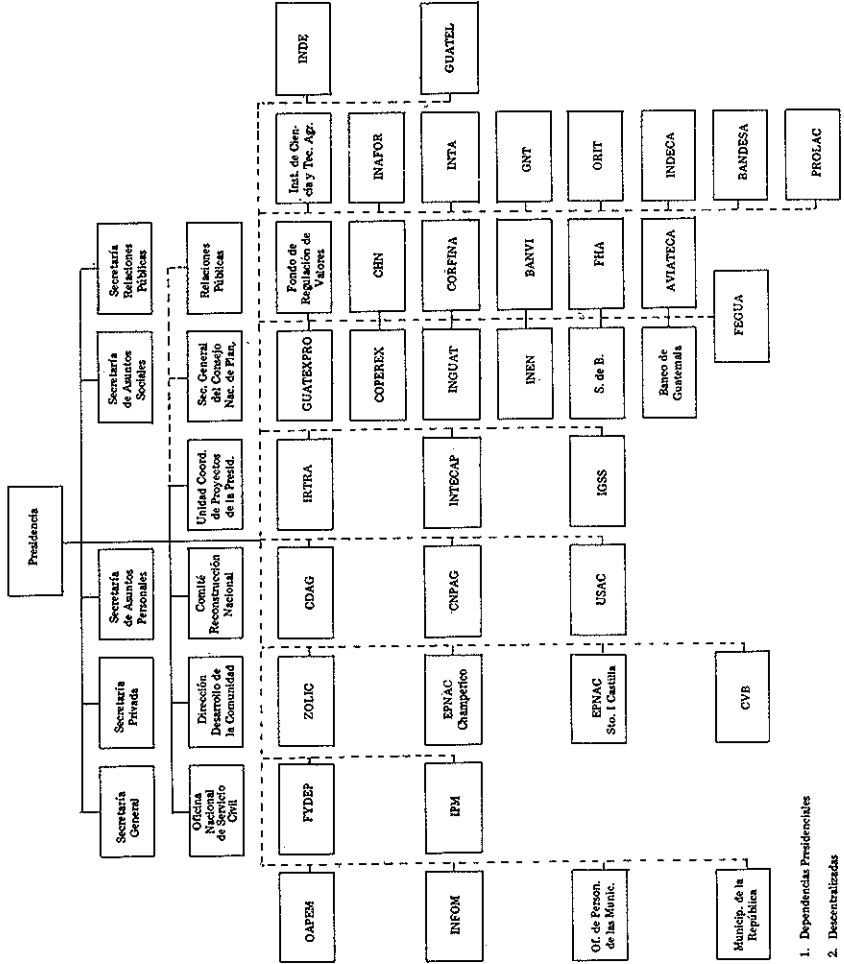
2. Descentralizadas

* Consejo Nacional para la Protección de Antigua Guatemala

* Oficina Reguladora de la Impostación de Tigo

* Gerencia Nacional de Tierras

* Oficina Administradora del Plan Prestaciones del Empleo Municipal



1. Dependencias Presidenciales
2. Descentralizadas

INFLACION Y CONFLICTO DISTRIBUTIVO

Luis Fernando Díaz J.

Introducción

En la búsqueda de las causas y las características del fenómeno inflacionario sufrido en México en los últimos años, Jaime Ros presenta la siguiente hipótesis:¹

Se parte de la aceptación de la existencia de un alto contenido importado en el origen de la inflación, pero se observa inmediatamente que ese impacto es superior al presentado en otros países en los que -por estar vinculados al mismo sistema de mercados que México- podría también presentarse.

Esto sugiere entonces la posibilidad de que haya un importante "componente interno", el que "... debe ser satisfactoriamente explicado y en relación al cual la efectividad de la política económica debe ser evaluada".

Rechaza en principio un incremento general en la demanda efectiva como explicación de la diferencia entre las tasas de inflación interna e internacional, indicando además una dificultad operativa al respecto, en el sentido de que con la excepción de los precios de aquellos productos agrícolas cuya fijación es independiente de los precios internacionales, existirían serias dificultades para determinar sus efectos.

El núcleo de la hipótesis consiste en la observación de que México no sólo ha importado inflación vía la influencia externa de los aumentos generales en el nivel de precios, sino que además ha importado "... una brusca modificación de los términos de intercambio internacionales entre, por un lado, los precios de los alimentos y de las materias primas y por el otro, los precios de las manufacturas".

A continuación sostiene que el impacto inflacionario de esa modificación en los términos de intercambio es mayor en países que (como México) "... reúnen las siguientes condiciones: 1) una alta sensibilidad de los precios agrícolas internos a las condiciones del mercado internacional, combinada

con condiciones internas de crisis agrícola; 2) un margen de ganancia industrial rígido a la baja...; 3) una tasa de salarios industriales altamente sensible a los precios agropecuarios dada la alta participación de los alimentos en el gasto de los asalariados y el bajo nivel de su ingreso real".

Indica Ros también que la modificación dada en los términos de intercambio provoca una reducción del ingreso real generado en el sector industrial y, consecuentemente, a "... una incompatibilidad entre las participaciones negociadas de ganancias y salarios (conduciendo a) un conflicto exacerbado en la distribución del ingreso real total".

En este trabajo procederemos sobre la hipótesis señalada de la siguiente manera:

a) Primero, buscando información adicional que aclare la existencia de las características atribuidas a la economía mexicana, en los aspectos siguientes:

- i) Sobre la modificación en los términos de intercambio.
- ii) Sobre la alta sensibilidad de los precios agrícolas internos a los precios internacionales.
- iii) Sobre la existencia de una crisis agrícola interna.
- iv) Sobre la rigidez a la baja del margen de ganancia industrial.
- v) Sobre la alta sensibilidad de los salarios industriales a los precios agrícolas.

b) Segundo, tratando de interpretar el papel inflacionario del conflicto distributivo. En esta sección intentaremos comprobar el grado de validez descriptiva, explicativa y predictiva de diversos modelos.

1. Verificación de las Características Relevantes Atribuidas a la Economía Mexicana

1.1 Cambio en la Tasa de Intercambio entre los Índices de Precios en la Agricultura y en la Manufactura (P_a/P_m)

Se ha escogido como representativo de lo enunciado respecto de cambios en la tasa de intercambio, la evolución de la relación entre los precios agrícolas y los precios manufactureros en el período que va de 1961 a 1977.

Se observa en el cuadro 1 que existe efectivamente un cambio en la relación Pa/Pm, de modo tal que la serie histórica puede dividirse en dos períodos caracterizados en forma bastante distinta:

CUADRO 1
CAMBIO EN LA TASA Pa/Pm.
(Base 1960 - 100)

Pa = índice de precios en la agricultura

Pm = índice de precios en la manufactura

AÑO	Pa	Pm	Pa/Pm
1961	109.2	104.1	1.049
1962	114.2	107.3	1.064
1963	119.5	108.0	1.106
1964	124.8	112.8	1.106
1965	124.3	117.2	1.061
1966	123.8	119.7	1.034
1967	127.9	125.3	1.021
1968	129.3	129.4	0.999
1969	133.2	134.5	0.990
1970	140.6	139.9	1.005
1971	143.2	149.4	0.959
1972	156.4	157.0	0.996
1973	208.8	171.4	1.218
1974	264.9	216.7	1.222
1975	321.0	252.2	1.273
1976	397.4	313.4	1.268
1977	524.0	417.4	1.255

Fuente: Banco de México, S. A. *Producto Interno Bruto y Gasto*. 1960-1977. México, agosto de 1978, páginas 47 y 58.

Uno que va de 1961 a 1972 en el que la relación fluctúa siempre alrededor del valor de la unidad. El promedio ponderado para Pa/Pm en este período es de 1.028 y sus desviaciones no son superiores al 10 por cien hacia arriba, ni al 5 por cien hacia abajo.

En el segundo período -que se inicia en 1973- se observa un crecimiento brusco hasta 1975, para descender luego levemente en 1976 y 1977. Para este período la tasa promedio de intercambio es de 1.252 y no desciende de 1.2 en ninguna de las observaciones.

La conclusión que se puede obtener a partir de estas observaciones es bastante obvia: lo que se produjo fue una brusca declinación del poder adquisitivo del sector industrial con respecto al de la agricultura. Esta conclusión es, sin la menor duda, uno de los elementos más importantes de la hipótesis en discusión, por lo tanto, volveremos sobre ella más adelante.

1.2 Sensibilidad de los Precios Agrícolas Internos con Respecto a los Precios Agrícolas Internacionales

En el trabajo de Gonzalo Rodríguez² encontramos una identificación de los tipos de respuesta que se detectan en los precios internos con respecto a la evolución de los precios internacionales en la agricultura.

En el cuadro 2 (clasificatorio) se resume la información obtenida.

CUADRO 2

$b' = 1, c' = 0.$	$b' \neq 1, c' = 0.$	$b' \neq 1, c' \neq 0.$
Café	Naranjas	Algodón
Tomate	Trigo	Aves
Carne vacuna (exportación)	Maíz	Arroz
Carne porcina	Huevo	Carne vacuna (de consumo interno)
Frijol	Sorgo	Azúcar
		Leche

El valor de los coeficientes b' y c' fue determinado utilizando ecuaciones de regresión del tipo $Iny = a' + b' Inx + c' t$. En estas ecuaciones se identifican las tendencias de largo plazo mediante el valor del coeficiente c' , encontrándose una alta correlación cuando los valores de c' no son significativamente

diferentes de 0. Las tendencias de corto plazo identificadas mediante el coeficiente b' están altamente correlacionadas si su valor no es significativamente distinto de 1.

Utilizando los valores de estos coeficientes observados históricamente para los diversos productos, éstos se clasificaron en los grupos resumidos en el cuadro presentado arriba.

El significado de cada uno de los grupos clasificados es el siguiente:

$b' = 1, c' = 0$. son los productos cuyos precios internos guardan una estrecha relación con los precios internacionales tanto en el largo como en el corto plazo.

$b' \neq 1, c' = 0$. son aquellos productos cuya vinculación se identifica sólo en el largo plazo.

$b' \neq 1, c' \neq 0$. corresponden a aquéllos cuyo precio interno no está correlacionado con los precios internacionales.

Las conclusiones principales de G. Rodríguez conducen a la comprobación del punto en discusión en este apartado pues "... se constata una considerable influencia de los precios internacionales en los precios internos de la producción agropecuaria", especialmente en el caso de los precios internos de los alimentos básicos en el largo plazo.

Señala también como muy importante al hecho de que la política económica en productos bajo características particulares (v.gr. inestabilidad en precio) ha logrado aislar el efecto internacional de los precios, aunque, en general, en el largo plazo la política económica parece seguir los precios externos.

En resumen, la definición del sector agropecuario mexicano como "tomador de precios" no es desacertada.

1.3 Crisis Agrícola

a) El cuadro 3 aporta información que torna evidente la existencia de una situación crítica en el agro mexicano. Algunas de las más descoltantes características³ de esa situación son las siguientes:

- Se ha presentado un deterioro creciente de la participación del

CUADRO 3

PRODUCCION AGRICOLA Y PIB

Año	Producción agrícola millones pesos	Crecimiento anual %	PIB millones pesos	Agricultura/PIB %
1960	14790		150511	9.8
1961	15156	2.5	157931	9.5
1962	16137	6.8	165310	9.7
1963	16981	4.9	178516	9.5
1964	18738	10.3	199390	9.3
1965	19921	6.3	212320	9.3
1966	20214	1.5	227037	8.9
1967	20165	-0.2	241272	8.3
1968	20489	1.6	260901	7.8
1969	20145	-1.7	277400	7.2
1970	21140	4.9	296600	7.1
1971	21517	1.8	306800	7.0
1972	20955	-2.6	329100	6.3
1973	21389	2.1	354100	6.0
1974	22079	3.2	375000	5.8
1975	22116	0.2	390900	5.6
1976	21010	-5.0	398700	5.2

Fuentes: Banco de México y O. González, *op. cit.*

producto agrícola en el PIB, participación que viene desde 9.8 por cien en 1960 disminuyendo hasta 5.2 por cien en 1976.

- En el período considerado, la tasa media de crecimiento de la

producción agrícola ha sido inferior a la tasa media de crecimiento de la población (1.2 por cien contra 3.4 por cien entre 1965 y 1970.

— Entre 1966 y 1975 la superficie cosechada disminuyó de 15 millones de hectáreas (aproximadamente) a 13 millones, lo que explica, por lo menos parcialmente, la caída en el crecimiento de la producción en ese lapso.

— Las características de la crisis pueden desagregarse por productos; observándose entonces que productos de la importancia del maíz (tanto por la extensión cultivada como por su preponderante papel en la dieta básica del mexicano) no sólo han bajado bruscamente en la extensión cultivada: de 8.3 millones de hectáreas en 1966 a 6.7 millones en 1975, sino que además el incremento de la productividad por área ha disminuido (entre 1955 y 1966 el rendimiento físico del maíz creció en 40 por cien en tanto que para 1966-1975 creció sólo en un 7.8 por cien. De la misma forma disminuyó la superficie cosechada de frijol, trigo, algodón, semilla de algodón y caña de azúcar.

— Obviamente, el sector agropecuario pierde capacidad como generador de divisas. Esto es, pasa de ser un sector exportador a ser un sector deficitario.⁴ El papel de apoyo que el agro cumplía con respecto al financiamiento de la industrialización se revierte, siendo esta una de las más importantes consecuencias de la crisis agrícola, aunque su análisis rebasa el objetivo de estas notas.

El incremento porcentual de las importaciones de algunos productos agrícolas entre 1976 y 1977, tal como se muestra en el cuadro 4, refleja en parte el grado de deterioro.⁵

CUADRO 4

INCREMENTO PORCENTUAL DE IMPORTACIONES
DE ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS 1976-1977

Semillas y frutos oleaginosos	55
Maíz	67
Sorgo	543
Trigo	18520
Harinas de oleaginosas	1293

— Otros fenómenos vinculados a la situación crítica indicada, los cuales pueden concebirse como consecuencias o aún como formando parte de ésta, son: incremento del desempleo y del subempleo, deterioro en la distribución del ingreso rural, destrucción acelerada del equilibrio ecológico -en especial por la explotación indiscriminada de bosques, lo que es en parte alternativa para la supervivencia ante la baja productividad o el desempleo-, inmigración y marginalismo urbanos acompañados de un deterioro de la calidad de la vida en las ciudades y, como lógica consecuencia, una sistemática presión e incidencia sobre el aparato político que se muestra incapaz de atender eficazmente la multitud de demandas generadas por los otros efectos señalados.

b) Existe además otra dimensión de la crisis que se fundamenta en la estructura de la propiedad agraria donde coexisten un sector capitalista, altamente dinámico y tecnificado, que produce sin ser afectado directamente por las características de la crisis y, un sector atrasado, técnicamente pobre y que carece de financiamiento, el cual *tira* de la producción y de la productividad agrícola hacia abajo.⁶

c) Por último, habría que incluir también el hecho que señala Gonzalo Rodríguez, en el sentido de que otra perspectiva desde la cual debe analizarse la crisis es aquella que tiene que ver con la dependencia de los precios internacionales.⁷ Esto es cierto y es esta dimensión de la crisis agrícola la que está inmersa en la hipótesis que se ha venido discutiendo. Sin embargo, por ahora y para los efectos de clarificación de los elementos de la hipótesis señalada, con la presente caracterización de la crisis agrícola nos basta.

1.4 Rigidez a la Baja del Margen de Ganancia Industrial

De la existencia de esta situación podría considerarse como suficiente elemento de juicio para aceptarla, el trabajo realizado por el Grupo de Economía Mexicana del CIDE que trata de probar la hipótesis de precios normales para el sector manufacturero mexicano.⁸

A pesar de eso, consideramos conveniente elaborar bajo una presentación distinta una parte de la información presentada por el Grupo de Economía citado. Los resultados obtenidos se presentan en el cuadro 5. Lo que es relevante y debe destacarse de este cuadro es el bajo valor de la desviación de los valores en un período tan largo ($\bar{X} = 41.1467$ y $DS = 2.148^*$) y también el hecho de que los cambios existentes no están correlacionados ni siquiera con la coyuntura económica general ni mucho menos con algunos fenómenos contingentes importantes (del tipo "cambio en la tasa Pa/Pm).

CUADRO 5

MARGENES DE GANANCIA INDUSTRIAL

1960	40.63	1969	43.25
1961	39.96	1970	46.65
1962	39.18	1971	44.19
1963	39.23	1972	42.45
1964	41.54	1973	42.23
1965	40.73	1974	40.34
1966	40.84	1975	38.66
1967	40.83	1976	37.43
1968	42.02	1977	40.48

1.5 Alta Participación de los Alimentos en el Gasto del Asalariado

Se afirma que los salarios industriales son muy sensibles a los precios agropecuarios porque el obrero destina un alto porcentaje de su ingreso a la satisfacción de sus necesidades de alimentos. Intuitivamente esta afirmación parece ser evidente y aunque no se logró encontrar información empírica analizada sistemáticamente que condujera a la comprobación del supuesto (como en el caso de los 4 anteriores), nos encontramos inclinados a aceptarlo. Además de que, a través de un rápido vistazo a la información que podría ser la base para un análisis del problema,⁹ es posible avanzar de la simple intuición a la sospecha fundamentada. Valga por ahora indicar que, para las dieciséis ciudades más grandes de México, la Secretaría de Industria y Comercio logró determinar que en 1960 el 41.69 por cien de los ingresos familiares totales se destinaban a la alimentación.¹⁰

Una última observación es en el sentido de que la comprobación o no de este supuesto tiene sin duda un peso sustancial en las hipótesis sobre el comportamiento de los asalariados. Complace entonces saber que los actuales esfuerzos del grupo investigador de la economía mexicana del CIDE están destinados al conocimiento de este problema.

2. Modelos, Conflicto Distributivo e Inflación

2.1 Particularidad o Generalidad de Modelos

Dado el objetivo de estas notas lo más relevante de la hipótesis en cuestión no se encuentra a todo lo largo de la cadena causal, sino que se ubica en la relación final, precisamente en aquella que destaca el papel inflacionario de la negociación -la lucha- por la distribución del ingreso en la sociedad. Esta observación nos conduce a la necesidad de plantear dos ideas:

En primer lugar, que en relación con las causas del conflicto -o, lo que en el modelo sería igual a las causas de la inflación- podría desarrollarse un modelo que explicara toda la cadena causal. Pero este modelo no sería necesariamente ni exhaustivo ni de aplicación universal, sino más bien sería un modelo que podríamos definir como particular y de coyuntura. Esto no significa que ese modelo posible carezca de aplicabilidad, sino que su validez tanto descriptiva como explicativa, estaría condicionada por los datos y por los supuestos de la hipótesis que se encuentre en su base.

La segunda idea es derivada de la anterior y tiene que ver con la posibilidad de que existan otras cadenas de fenómenos económicos que conduzcan, en determinada fase del proceso, a la aparición del conflicto distributivo. Es claro que esto implica tanto la posibilidad como la necesidad de buscar un modelo más general, de mayor alcance y cobertura, o, en su defecto, modelos particulares alternativos para otras coyunturas posibles. En las páginas siguientes desarrollaremos estas dos ideas.

2.2 El Modelo Particular Aplicable a la Hipótesis Propuesta

a) El modelo particular que incorpora los elementos probados de la hipótesis en discusión es aquél que considera:

- Los precios agrícolas internos como una función creciente de los precios agrícolas internacionales.

- Considerando el alto peso del componente agrícola en el consumo del asalariado del sector manufacturero, el salario real en este sector estaría determinado -fundamentalmente- por el precio de la producción en el agro.

- Los precios en la manufactura están dados por la suma de los salarios reales y de las utilidades de los capitalistas. Esto es, no dependen directamente de los precios internacionales sino que se fijan añadiendo un margen de ganancia fijo a los costos normales incurridos en la producción; lo que en otras palabras significa que parte de la aceptación de la hipótesis de

precios normales es la que estaría probada por la rigidez a la baja mostrada por las ganancias en el sector manufacturero.

— Existe negociación salarial en el sector manufacturero mediante la cual se fijan los salarios mínimos en función a los salarios reales en el mismo sector. Esto significa que los salarios se fijan considerando la inflación previa.

— La tasa de inflación en la economía es una suma ponderada de las tasas de crecimiento de precios en los dos sectores básicos. Esto en última instancia implica que existe una dependencia de la inflación con respecto a la evolución de los precios agrícolas internacionales y a la tasa de ganancia en el sector manufacturero.

b) Formalizadamente, en resumen, el modelo podría expresarse así:

$$i) \quad P_a = P_a \text{ int.}$$

$$ii) \quad \bar{w}_m = f(P_a)$$

$$iii) \quad P_m = \bar{w}_m + \pi_m$$

$$iv) \quad W_m = f(\bar{w}_m)$$

$$v) \quad \dot{P} = \alpha \dot{(P_a)} + (1 - \alpha) \dot{(P_m)}$$

$$P = f(P_a \text{ int.}, \pi_m)$$

c) Se hace evidente la vinculación estrecha que existe entre el modelo y la hipótesis. El sistema de relaciones que resume el modelo es el que surge de la prueba de las características de la economía, tal como lo expusimos en la sección 1 de estas notas.

d) Las conclusiones que de lo anteriormente indicado surgen son:

— Existe un valor explicativo y posiblemente predictivo del modelo con respecto a la realidad económica mexicana.

— A pesar de ese valor, el modelo difícilmente es aplicable con la misma eficiencia a otras economías. En este sentido podría afirmarse que el modelo en tanto es correspondiente con la hipótesis a probar, es definido a *posteriori* y, por esa razón no autoriza o no torna posible su uso *apriorístico* en otras economías, a menos que pueda formularse para esas otras economías la misma hipótesis.

El sistema de relaciones que enfatiza el papel de los precios agrícolas internacionales constituye el enlace lógico priorizado por el modelo como determinante de la inflación. Simultáneamente se le concede menor atención a esa parte del "componente interno" que en la formulación de la hipótesis parece ser tan importante: el efecto inflacionario de las negociaciones salariales.

En realidad este "componente interno" no es definido en su totalidad por el conjunto de relaciones en la forma en que han sido desarrolladas. Es necesario estudiar más en detalle la relación que podríamos considerar que "cierra" el modelo: la existencia -y el modo- del conflicto por la distribución del producto. En los acápites siguientes atenderemos a la obligación de profundizar en el análisis del conflicto.

2.3 Aproximación al Estudio del Conflicto Vía Scitovsky

Una buena aproximación al "cómo se genera" y al "por qué" de los efectos inflacionarios del conflicto distributivo puede lograrse estudiando el concepto de *poder de mercado* desarrollado por T. Scitovsky.¹¹

Según este autor puede concebirse la economía, compuesta por dos mercados: el del trabajo, en el cual son fijados los salarios, y el de los productos, en el cual se fijan los precios. Trabajadores y empresarios tienen distintos grados de poder para fijar los precios en cada uno de los dos mercados. En realidad, de los dos grupos que participan en la negociación para obtener su participación en el producto, el de los empresarios es el único que tiene capacidad de acción en ambos mercados.

Las distintas alternativas o grados combinados de poder que se presentan son múltiples:

a) El empresario puede tener desde cero hasta un poder absoluto para fijar los precios en el mercado de los productos, pasando por toda la gama de grados en el continuo.

b) En el mercado de los salarios la presentación del problema es más bien de tipo comparativo y podría visualizarse utilizando una matriz de pagos en la que, aunque obedezca también a dos continuos, se pueden combinar diversos grados de poder de los dos sectores en la forma simplificada que se presenta a continuación:

		PODER DEL EMPRESARIO		
		CERO	MEDIO	TOTAL
PODER DEL TRABAJO	CERO	11 NP	12 P	13 P
	MEDIO	21 P	22 P	23 NP
	TOTAL	31 P	32 NP	33 NP

c) De esta matriz las alternativas posibles (P) son las siguientes:

— En ausencia de poder de los empresarios:

(21) poder medio de los trabajadores

(31) poder total de los trabajadores

— En ausencia de poder del trabajo:

(12) poder medio de los empresarios

(13) poder total de los empresarios

— Una suerte de equilibrio de poder entre los dos grupos (22).

d) Los dos conjuntos de alternativas -en el mercado de precios y en el mercado de salarios- son también objeto de un alto número de combinaciones posibles entre sí. De estas combinaciones se consideran *balanceadas* aquellas en que existe simetría en los dos mercados (este es el concepto de balance de poder).

Es obvio que algunas de esas combinaciones colindan con la imposibilidad, pero lo importante es que, como señala Scitovsky, cuando se quiera que el balance de poder en el mercado de trabajo difiera del dado en el mercado de productos, la formación de precios en los dos mercados tiene impactos conflictivos sobre la distribución del ingreso, conflicto cuya resolución impele hacia arriba el nivel de salarios y precios lo que constituye parte importante del generalizado fenómeno inflacionario de hoy.

Ejemplifica Scitovsky un caso extremo y de difícil aparición. Aquél en que los empresarios dominan el mercado de productos y en que el trabajo organizado domina el mercado de trabajo. Las características conflictivas de este ejemplo son evidentes, así que destaca la posibilidad de estudiar el papel inflacionario del conflicto en un caso mucho más generalizado, cuando existe

predominancia del empresario en la fijación de precios y una paridad entre trabajadores y empresarios en la negociación salarial. Si fuera posible establecer la naturaleza inflacionaria del conflicto en este tipo de economía puede deducirse lo mismo para casos en que exista mayor desbalance.

La aproximación de Scitovsky contiene otros elementos:

a) Ha existido todo un proceso histórico a través del cual las relaciones de poder mencionadas han cambiado. Esto explicaría por qué hoy puede ser crónica la inflación explicada en base a esas relaciones en tanto que no lo era en el siglo anterior.

Los cambios principales han sido: i) la desaparición del poder para fijar los sueldos sobre la base de "tómelo o déjelo" que tenía el empresario en el mercado salarial y, ii) una tendencia a la disminución de la elasticidad precio de la demanda que, como consecuencia, ha incrementado la capacidad del empresario como fijador de precios comparado con sus clientes potenciales como tomadores de precios.¹²

Debe considerarse también el límite al poder de los trabajadores, dado por el hecho de que el fundamento de ese poder consiste en su habilidad para llevar (o para amenazar de llevar) la actividad económica de la contraparte a un punto muerto y esto lo que implica es llevar también su propia actividad económica al mismo punto muerto.

Esta observación obliga a considerar otra condición, la existencia del elemento definido como "staying power" o la capacidad de cada una de las partes para absorber los costos de la guerra salarial y, dentro de esta, notar el hecho de que no es sino recientemente que los trabajadores alcanzan cierto nivel de paridad.

b) En toda negociación salarial el riesgo de los trabajadores es siempre superior al de la empresa, pues lo que no obtengan de ella en la diferencia salario real-salario monetario será siempre pérdida neta para el trabajo, en tanto que lo que la empresa "pierda" siempre tiene oportunidad de trasladarlo, al menos parcialmente, a los consumidores.

Esto conduce a que el resultado de la negociación salarial sea menos relevante para la empresa que para el trabajo y que surja la rigidez de los salarios a la baja -o su flexibilidad sólo al alza- como fenómeno recurrente.

El productor responde a cambios en sus costos -en este caso salarios- ajustando con facilidad sus precios. Esto es lo que explicaría la naturaleza inflacionaria de las presiones de cambio sobre la distribución.

c) Esta presentación del problema es un intento de explicación del efecto inflacionario de gran variedad de eventos, aleatorios o sistemáticos, algunos de los cuales podrían ser: i) alza en el costo de algún componente importado que sea vital para la industria, ii) alza en el costo de bienes salario, iii) existencia de diferenciales salariales y la doble presión por reducirlos de unos y, de otros, por mantenerlos, iv) una innovación que incremente la productividad; en fin, podría ser prácticamente cualquier fenómeno o accidente social, político o económico. Estos eventos para ser estudiados como causas de conflicto distributivo y, por consiguiente, como causas de la inflación, deben estar incorporados a alguna de las cadenas alternativas de causalidad a que hicimos referencia anteriormente. Lo que, en otras palabras significa que la construcción de modelos explicativos alternativos exige que el fenómeno que se identifique en la base, conduzca a un deterioro real del poder adquisitivo de los salarios, condición ésta que obliga a la negociación y, a partir de allí, al proceso inflacionario.

Por la especial importancia que han adquirido algunos de estos procesos inflacionarios describiremos los que consideramos más relevantes; además existe otro objetivo para hacerlo, y es el de mostrar la existencia de otras posibilidades de inflación, vía costos, que no son aprehensibles mediante el modelo presentado anteriormente y que se basa en la hipótesis resumida en las primeras páginas de estas notas.

2.4 Resumen del Modelo Particular para el Estudio del Conflicto

Antes de pasar a estudiar otros casos en que la inflación es resultado del conflicto por la distribución del ingreso, provocado en su origen por un cambio en la estructura de costos, conviene revisar otra variable que tanto Scitovsky como Trevithick¹³ señalan: el contenido de "validez y equidad" que toda argumentación en la negociación, tanto empresarial como del trabajo, debe tener.

a) Primero revisaremos lo que tenemos hasta aquí:

— Existen dos grupos que se disputan incrementos en las participaciones por el producto en la sociedad: capitalistas y asalariados.

— Estos grupos afectan esa distribución de acuerdo con el poder que tengan en los dos mercados en que se fijan los precios: los salarios en el mercado de trabajo y los precios en el mercado de los bienes.

— En la negociación se presenta el conflicto si existe desbalance de poder. El balance es una situación extrema que se da sólo cuando el poder de

uno de los grupos es en uno de los mercados, simétrico con su poder en el otro mercado.

— La negociación es replanteada cada vez que la estructura distributiva establecida es alterada.

— La estructura distributiva previa, puede ser alterada tanto por incrementos como por reducciones de costos, grandes o pequeños, sistemáticos o excepcionales.

— Los salarios nominales son rígidos a la baja. El empresario puede trasladar fácilmente los efectos de los costos al mercado de los productos, donde generalmente es dominante, vía aumentos en los precios.

— El proceso inflacionario es resultante, entonces, del ejercicio de poder del trabajo que obtiene las reivindicaciones salariales reclamadas ante variaciones en la estructura distributiva, siempre y cuando el costo de las alzas de salarios no sea asumido por el empresario en desmedro de sus beneficios, sino que pretenda cargarlo, por lo menos parcialmente, a cuenta de sus consumidores en el precio de los productos. Este último acto tiene un efecto acumulativo y desequilibra de nueva cuenta la estructura dada en la negociación inmediata anterior. El proceso circular que se establece puede repetirse indefinidamente de forma divergente o, por el contrario, ser convergente.

b) Hasta aquí esta explicación del fenómeno podría ser satisfactoria, pero la motivación del trabajo -y también del capital- para iniciar la negociación, está insuficientemente explicada. Por consiguiente debe analizarse el contenido de "validez y equidad" en las dos dimensiones en que se presenta.

La primera tiene que ver con la estructura distributiva establecida. Si ésta es percibida por las partes en la negociación como justa y equitativa y si, cambios en ella no alteran esta percepción, no existe conflicto, y no son planteadas renegociaciones de la distribución.

La segunda es que, toda negociación -especialmente salarial- tiene que aparecer como veraz y aceptable ante la opinión pública para que ésta no le niegue su apoyo. La nueva distribución demandada tiene que ser percibida también como válida y equitativa.

2.5 Aumento de Costos por Incremento, en el Precio de Insumos Importados. El Caso del Petróleo

Con poca frecuencia -afortunadamente- pero no por eso menos importante, nuestras economías están expuestas a grandes cambios externos

a ellas, que generalmente afectan los costos. De este tipo de fenómenos los más característicos son las guerras y las calamidades naturales.

De la misma forma, el alza en los precios del petróleo tiene un efecto incremental sobre los costos, muy similar al de una catástrofe natural.¹⁴ De ahí que las alzas bruscas de precio de los últimos años en el crudo, los combustibles y otros derivados, han elevado violentamente el costo de la vida en países como los centroamericanos, bajando imparcialmente el ingreso real de los asalariados. Pero el alza en los precios del petróleo no sólo afecta el costo de vida de los consumidores, sino además el costo de producción en la manufactura, problema sobre el que se anotó líneas arriba, la facilidad con que el empresario lo resuelve, trasladando parte del efecto costo a sus clientes, mediante alzas en los precios. En la práctica tal procedimiento, agravado con diversas variantes, se convierte en regla, si se supone que las elasticidades de la demanda no cambian y el objetivo empresarial de maximizar la ganancia exige que los precios sean elevados, no exclusivamente en el monto del aumento en los costos, sino en una proporción que mantenga inalterado el margen de ganancias.

El resultado es que los capitalistas, aunque sufren igual que los asalariados por el alza en el costo de la vida, son compensados, al menos parcialmente, por el incremento de sus ganancias, dejando que sea el trabajo la víctima principal del alza.

Aquí entra en juego entonces el papel de la validez y la equidad y es el momento en que se "justifica" el replanteo de la negociación, las demandas por incrementos salariales que liberen al trabajador de parte de la carga que se le ha impuesto.

La atención de esta presión concediendo aumentos en los sueldos, genera desde luego una nueva, aunque menor, alza en los costos; y, en cadena, se generan nuevos incrementos en precios y en ganancias, lo que a su vez hace necesaria una nueva ronda de negociaciones en el mercado del trabajo con lo cual se inicia la segunda vuelta de la espiral.

Ahora bien, debe señalarse que en este caso el proceso no es indefinido sino que tiende a converger, lo cual es debido a que el conflicto no se extiende a toda la economía, ya que no todos los productos pueden ser afectados libremente por el productor ni, a la larga, todos los salarios retornan a una posición equitativa en la escala.

No es irrelevante añadir que en aquellos países donde este tipo de presión inflacionaria se ha presentado recientemente, el fenómeno ha coexistido con desempleo y con subutilización de la capacidad instalada, debidos a una

insuficiente demanda efectiva. Obviamente para la explicación y el análisis de este caso, se requiere de un modelo distinto, tanto de los modelos de demanda efectiva como de otros modelos de "costos" si son contingenciales.

2.6 "Leap-frogging"

Trevithick afirma que una variante más satisfactoria de las teorías de inflación, vía costos, se basa en la tesis de que existe una estructura "válida y equitativa" de *salarios diferenciales* que, al ser perturbada por algún agente externo, provoca un proceso autosostenido de inflación. Dicha tesis supone que:

- Se está en una economía sin inflación en la que existe un arreglo de salarios diferenciales aceptado y,
- Se da un incremento en la productividad que afecta sólo a determinado grupo de trabajadores (i.e. una rama industrial), sea por "motivación laboral" o debido a un determinado avance tecnológico.

El resultado inmediato es que este grupo de trabajadores afectados va a exigir una compensación adicional como recompensa o participación en el incremento de producción o reducción de costos dado. Pero otros grupos que no han participado del incremento en la productividad, van a sentir que lo que existe es el intento de un grupo por violentar la estructura distributiva establecida ("leap-frogging over the other groups"). En tales circunstancias, un proceso inflacionario se pondrá en marcha "sin que exista ningún incremento perceptible en la presión de la demanda efectiva" en tanto que:

- Los trabajadores afectados por el agente externo continúen presionando por la obtención de salarios "relativamente" más altos y,
- Los otros grupos resistan la ruptura del arreglo salarial aceptado.

Trevithick indica que el número de posibles variaciones de este tipo de proceso es infinito (Scitovsky también menciona un caso similar), teniendo todas en común la consideración de que los salarios monetarios se fijan en un mercado no competitivo, donde la oferta y la demanda no juegan el papel asignado clásicamente.

En este intento explicativo de algunos de los procesos inflacionarios es adicionalmente relevante el hecho de que la "chispa" conflictiva puede ser también externamente inducida, considerando especialmente la posibilidad de que el "agente" que provoque el incremento en la productividad sea, por ejemplo, un determinado avance tecnológico introducido (y esto casi con certeza) por una empresa transnacional en su enclave local.

2.7 El Problema del Modelo General

Hasta ahora hemos hablado de tres casos posibles de inflación originada en costos: el caso que se origina en un cambio en las tasas de intercambio entre precios agrícolas y precios manufactureros; el caso que se origina en el alza de los precios del petróleo y, por último, el que podría deberse a la introducción exógena de un desarrollo técnico novedoso.

Estos tres casos tendrían en común dos cosas: primero la existencia de un componente externo que provoca un desajuste en el arreglo distributivo y, como consecuencia del anterior, la negociación -el conflicto- en procura de la reinstalación de la estructura ahora desajustada.

A partir del momento en que se ha producido el desajuste y en que se plantea la negociación parece ser operativa una secuencia analítica como la propuesta por Scitovsky y, en base a ella, describir y explicar el fenómeno, utilizando los conceptos de poder de mercado, balance de poder, validez y equidad de la estructura salarial, etc.

Pero permanece el problema del modelo a utilizar para explicar precisamente aquella parte del proceso en que nuestros tres casos difieren. Como hemos visto, Jaime Ros propone un modelo particular para el primero de ellos, lo mismo hacen Scitovsky y Trevithick para el segundo y el tercero respectivamente. Esto es, todavía está pendiente el problema de si existe o no un modelo general válido para explicar todos los casos.

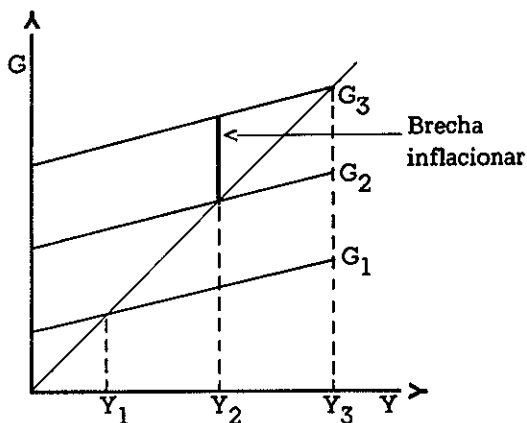
2.8 Un Modelo de Demanda Efectiva

A pesar de que expresamente se ha aclarado en la exposición de cada uno de los tres casos considerados la imposibilidad de aplicar a su estudio un modelo de demanda efectiva, es necesario revisar más en detalle cuáles son los instrumentos analíticos de este tipo de modelos y el por qué de sus limitaciones en estos casos. En "How to pay for the war"¹⁵ Keynes muestra cómo el principio de la demanda efectiva puede ser utilizado para explicar no sólo el problema del desempleo sino también el fenómeno de la inflación. Según esta posición, siendo el desempleo resultante de deficiencia en la demanda efectiva, su imagen invertida, la inflación, es a su vez producto de un exceso en el gasto por encima del ingreso real alcanzable en condiciones de ocupación plena o sea que el nivel de equilibrio del ingreso real sobrepase su nivel para pleno empleo. El efecto de este exceso en el gasto es un exceso de demanda agregada ante el cual la economía no puede responder con bienes por la buena razón de que la demanda sobrepasa la capacidad productiva y surge entonces una brecha inflacionaria caracterizada porque la economía responde con aumento en los precios ante la imposibilidad de responder con oferta de bienes.

En la figura observamos que si la economía se encuentra en un nivel en que existe desocupación, por ejemplo en Y_1 , un incremento en el gasto de G_1 a G_2 produce un incremento en el nivel que lo lleva a Y_2 considerado en este caso como nivel de pleno empleo, Pero, si el gasto se continúa incrementando hasta alcanzar G_3 , surge el problema porque la economía es incapaz de producir Y_3 ; la Economía ofrece sólo Y_2 como producto el cual es presionado por un exceso de demanda, lo cual genera la espiral inflacionaria.

Es cierto que el modelo así presentado podría ser acusado de exceso de simplicidad. Esto es cierto pero tiene una razón de ser: este esquema se encuentra en la base de todas las variaciones de las explicaciones vía demanda efectiva así como también en la base del modelo monetarista en la consideración de que "... aunque se han puesto diversos grados de énfasis sobre la efectividad de las políticas monetaria y fiscal como generadoras o moderadoras de la presión inflacionaria, ambos campos coinciden en que la inflación puede deberse a gasto excesivo el cual, en una economía de (más o menos) pleno empleo, empuja hacia arriba el nivel de precios."¹⁶ Es por esta razón, por el papel priorizado del gasto que le es asignado en este modelo que preferimos presentarlo en la presente versión simplificada.

Son innumerables las objeciones recibidas en los últimos tiempos ante la pretensión de utilizar este modelo para explicar procesos inflacionarios como los presentados en las páginas anteriores. Valga por ahora destacar la que recurrentemente aparece en primer lugar: el hecho de que la inflación característica de los últimos años coexiste con desempleo y con subutilización de la capacidad instalada y, aún más, con depresiones como la del 1975-1976.



No obstante eso, cabría una posibilidad de utilizar el modelo en un nivel distinto de abstracción para el que ha sido concebido y entonces estudiar la economía a un nivel desagregado por sectores, siendo posible entonces, por ejemplo, partir de la observación de un cambio en la relación P_a/P_m para el caso mexicano. El cambio observado en este sentido es posible verlo como una mejoría del poder adquisitivo del sector agrícola dinámico y competitivo respecto del sector industrial el cual sufre entonces la presión del exceso de demanda. Siguiendo este tipo de análisis podría continuarse casi indefinidamente sólo que, por una parte, quedarían todavía sin explicar fenómenos del tipo "leap-frogging" así como en general el papel del conflicto y, por otra parte, parece que se le exige un enorme esfuerzo al modelo, estirándolo para que sirva para explicar fenómenos para los cuales no fue nunca diseñado.

Antes de abandonar este tema es conveniente señalar algo respecto de las posibilidades que tienen algunas de las variaciones del modelo de demanda efectiva. Es en este sentido que debe mencionarse el trabajo de Flores de la Peña, quien al estudiar el crecimiento económico enfatiza en el papel inflacionario que pueden jugar los incrementos en inversión y en consumo necesarios para que el desarrollo se de, especialmente si existen desfases sectoriales en ese crecimiento. Expone también su perspectiva sobre el conflicto distributivo, sólo que haciendo énfasis en el problema de sobre las espaldas de qué sector debe caer la financiación del desarrollo.

Este trabajo de Flores de la Peña¹⁷ es en especial interesante, pero como en realidad está enfocado a la explicación de otro tipo de fenómenos y como se fundamenta además en un modelo previo (de Kalecki) que también es parcial, es insuficiente para darle respuesta al tipo de problemas que hemos venido planteando en estas notas.

2.9 El Modelo de Rowthorn¹⁸

El modelo presentado por este autor parece ser sin duda mucho más general que los discutidos previamente. No obstante eso, su principal atención al conflicto es en el tanto en que este es resultado de los efectos redistributivos de la inflación y, no tanto el proceso inverso que es el que hemos venido enfatizando. A pesar de que Rowthorn mismo sugiere formas posibles para abrirlo y utilizarlo entonces para explicar fenómenos tales como importación de inflación vía incrementos en los costos de las materias primas compradas en el exterior, para la formulación original del modelo está expresamente excluida esta posibilidad.¹⁹

Podría resumirse su utilidad diciendo que está orientado a explicar la inflación producida por la existencia de una brecha de aspiraciones entre la

tasa de ganancias perseguida por los empresarios a través de su política de precios y la tasa respectiva fijada en las negociaciones salariales como una diferencia del producto total privado (1) menos lo que se destina al pago de impuestos (T), costos de importación (F) y participación salarial negociada (W). Además, las participaciones negociadas son reguladas respectivamente, la de los asalariados por la demanda de trabajo (D_1) y la del empresario por la demanda de su capacidad de utilización (D_c).

En forma resumida este modelo podría presentarse así:

$$A = \pi' - \pi$$

$$\pi = 1 - T - F - W$$

$$A = \pi' + W + T + F - 1$$

$$W = f(D_1), \quad \pi = f(D_c)$$

En consecuencia, la inflación (representada por Rowthorn mediante una ecuación de precios que considera los elementos citados más un ajuste en el tiempo que depende del número de negociaciones salariales por período) es una función de T, F y D. De esta última observación se hacen evidentes las posibilidades con que centaría este modelo de continuar la elaboración sobre él.

2.10 Conclusión

Aunque la conclusión final inevitable es que no parece que dispongamos todavía de un modelo tan general que nos sirva para explicar todos los tipos de inflación, el problema obviamente no es serio si nuestros deseos son solamente descriptivos respecto de este fenómeno económico. Los resultados presentados en estas notas nos indican que existen suficientes acercamientos teóricos de modo que siempre existirá alguno adecuado. Tampoco se presenta problema si la inflación es percibida como un mal a curar, en términos de que para cada diagnóstico de la enfermedad se cuenta con la medicina apropiada.

Pero no es este el caso si nuestra pretensión es predecir cuándo y cómo se va a presentar la inflación, ya que la carencia evidente de instrumentos indica que este es un campo que seguirá exigiendo mejor atención por parte de los estudiosos.

BIBLIOGRAFIA

Banco de México, S.A., *Producto Interno Bruto y Gasto, 1960-1977*, México, agosto de 1978.

Economía Mexicana, Análisis y Perspectivas, No. 1, CIDE, México, 1979.

Flores de la Peña, Horacio, *Teoría y Práctica del Desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

"Un Nuevo Modelo de Desarrollo", en *Comercio Exterior*, Volumen 27, No. 5, México, mayo de 1977.

González R. Oscar, *Capitalismo, Economía Campesina y Estado*, (mimeografiado), CIDE, México, junio de 1978.

Heilbroner, Robert L., "Capitalismo Inflacionario" en *Boletín de Información Internacional*, SPP-México, No. 40, 2 de noviembre de 1979.

Rowthorn, R. E., "Conflict, Inflation and Money", en *Cambridge Journal of Economics*, Volumen 1, No. 3, Londres, 1977.

Scitovsky, Tibor, "Market Power and Inflation", en *Económica*, Volumen 45, No. 179, Londres, agosto de 1978.

Trevithick, J. A., *Inflation: A Guide to the Crisis in Economics*, Penguin Books, Middlesex, Inglaterra, 1977.

NOTAS.

- 1 Ros J., en *Economía Mexicana, Análisis y Perspectivas*, No. 1, CIDE, México, 1979, págs. 48 y 49.
- 2 Rodríguez, Gonzalo, "El Comportamiento de los Precios Agropecuarios" en *Economía Mexicana, Análisis y Perspectivas*, op. cit., págs. 89 y ss.
- 3 La información de este apartado proviene de González R. Oscar, *Capitalismo, Economía Campesina y Estado*, mimeo, CIDE, México, junio de 1978.

- 4 Existen -al menos- dos series de cifras al respecto. Las que aporta O. González, *op. cit.*, pág. 87, y las que aparecen en *Economía Mexicana, op. cit.*, pág. 86. Estas series no son coincidentes aunque muestran ambas la misma tendencia.
- 5 Cfr. González, R. Oscar, *op. cit.*, pág. 88.
- 6 Como no desarrollaremos más este elemento, conviene señalar que es uno de los aspectos en que se enfatiza en los excelentes trabajos de Oscar González.
- 7 Rodríguez, Gonzalo, "El Comportamiento de los Precios Agropecuarios", en *Economía Mexicana, Análisis y Perspectivas, op. cit.*, pág. 98.
- 8 Cfr. *Economía Mexicana, Análisis y Perspectivas, op. cit.*, págs. 121 y ss. El cuadro 5 es resultado de una elaboración de la información presentada en el cuadro 2, de *Economía Mexicana, op. cit.*, pág. 142.
- 9 Cfr. Secretaría de Agricultura y Ganadería, *Consumos Aparentes, 1925-1971*, México, 1974; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Informe Estadístico de Empresas, 1972-1973*, México, 1976; Secretaría de Industria y Comercio (SIC), *Ingresos y Egresos de las Familias en la República Mexicana, 1969-1970*, México, 1971; SIC, *Ingresos y Egresos Familiares en las Principales Ciudades de la República, 1960*, México, 1960; Secretaría de Programación y Presupuesto, *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1975-1976*, México, 1979.
- 10 Cfr. Secretaría de Industria y Comercio, *op. cit.*
- 11 Scitovsky, Tibor "Market Power and Inflation", en *Económica*, Volumen 45, No. 179, Londres, agosto de 1978.
- 12 "The firm's ability to escape part of that cost (alza de salarios) is the greater, the lower the price elasticity of demand for its product. It exceeds zero if the price elasticity is less than infinite and approaches 100 per cent as the elasticity approaches unity". Scitovsky, *op. cit.*, pág. 223.
- 13 Scitovsky, T., *op. cit.*, y Trevithick, J. A., *Inflation: A Guide to the Crisis in Economics*, Penguin Books, Middlesex, England, 1977.
- 14 Aunque actualmente no es el caso de México, esta situación es válida para los países importadores de petróleo, entre los cuales están las repúblicas centroamericanas.
- 15 Se usó la presentación desarrollada por Trevithick, *op. cit.*
- 16 Trevithick, *op. cit.*, pág. 91.
- 17 "La Mecánica de la Inflación" en *Teoría y Práctica del Desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, págs. 105 y ss.
- 18 Rowthorn, R. E., "Conflict Inflation and Money", en *Cambridge Journal of Economics*, Volumen 1, No. 3, Londres, 1977, págs. 217 a 221.
- 19 *Ibid.*, pág. 217 y, en especial, nota al pie de página.

TRABAJO, FUERZA LABORAL Y POLITICA EDUCACIONAL EN COSTA RICA: ALGUNOS PARALELISMOS DURANTE LA FORMACION DE LA ECONOMIA AGROEXPORTADORA

Róger Churnside

"... Tenemos la firme convicción de que la Escuela, de continuar como actualmente va, constituye un mal gravísimo... Carecemos, como pueblo, de tres virtudes cardinales: la inventiva, el espíritu de empresa y la confianza en nosotros mismos... La escuela de nuestro país... debe aspirar a estimular (dichas virtudes). En la escuela debemos aprender para la vida y para adquirir poder; no para cumplir programas ni para rendir exámenes."

Joaquín García Monge
Roberto Brenes Mesén
1908

Introducción

La educación es un componente -así como un mecanismo- fundamental de la formación y reproducción de la fuerza de trabajo. Si aceptamos como obvia o al menos cierta esa afirmación, entonces esperaríamos extender y mejorar nuestro entendimiento del fenómeno educativo en Costa Rica si examinamos el desarrollo del sistema y los programas educacionales en relación más explícita con la evolución del trabajo y la fuerza laboral.

En el presente estudio realizamos una primera aproximación a ese tratamiento. Más específicamente, describimos los movimientos en dos conjuntos de variables -uno relacionado con el trabajo y la fuerza laboral, y el otro referido a la educación- que permiten apreciar posibles correlaciones entre ellos y formular algunas hipótesis sobre sus procesos de interacción. Enfocamos tales variables y fenómenos en el período de formación del capitalismo agroexportador (digamos entre los 1830's y 1940's) porque

engloba una sucesión de cambios definidos y fundamentales en ambos conjuntos, que permiten discurrir con mayor claridad sobre el tema que nos interesa; dichos cambios son la sustitución del trabajo independiente por el trabajo asalariado y la consolidación del sistema nacional de educación.

Dividimos el estudio en cuatro secciones. En la primera hacemos una descripción de la evolución en la organización de la producción y la correspondiente composición global de ocupaciones de la población registrada como activa. La segunda sección se refiere a varios grupos ocupacionales específicos para ilustrar los mecanismos y procesos conducentes a los resultados generales observados en la primera sección. En tercer lugar, describimos algunos rasgos de la formación y consolidación del sistema nacional de educación. Finalmente esbozamos una posible explicación o interpretación de ciertos paralelismos observados en los indicadores sobre trabajo, fuerza laboral y educación.

1. Cambios en la Organización de la Producción y en la Composición de Ocupaciones

Entre sendos primeros tercios de los siglos 19 y 20, en Costa Rica sucedió la transición *desde* a) un sistema de producción descentralizado y autosuficiente, basado en pequeñas unidades familiares independientes, *hasta* b) otro sistema en que un bajo número de empresas grandes controlaba las principales decisiones económicas y el esfuerzo productivo del país se orientaba principalmente hacia dos mercancías agrícolas destinadas al mercado internacional. Ello se observa en el desplazamiento de la finca bajo el mando del campesino, por la hacienda, el beneficio, el ferrocarril y la plantación, como órganos principales de la vida económica nacional.¹ Y es de fundamental importancia mantener en mente esas y otras unidades sociales de organización del trabajo, porque es precisamente en ellas donde, como indican Veblen y Leibenstein, se almacena, se articula y se transmite la mayor parte de los conocimientos prácticos sobre producción y circulación de bienes económicos -conocimientos que son absorbidos y ampliados por cada trabajador individual al ejecutar las tareas que le son asignadas dentro de la unidad.² De allí que, al clasificar los trabajadores según las categorías de ocupaciones que desempeñan en dichas unidades, es posible identificar la distribución de aptitudes, habilidades y conocimientos que contribuían a reproducir o fortalecer en la fuerza laboral.

En 1864 se llevó a cabo el primer censo moderno de la población costarricense. Para antes de ese año no se dispone de datos cuantitativos científicamente recopilados sobre ocupaciones en el país como un todo. Pero sabemos que la diferenciación de actividades laborales había avanzado

rápidamente en el segundo tercio del siglo 19 bajo el impulso de la naciente industria cafetalera. Este proceso se observa en varios aspectos:

— El sistema de transporte por carretas, caballos y mulas impulsó la expansión de actividades económicas secundarias como construcción de carretas y sus componentes, producción de monturas, cabeceras, mecates y demás implementos. Estas actividades, a su vez, estimularon otras de tipo primario en el área de agricultura y ganadería. El sistema también favoreció el crecimiento de ocupaciones terciarias relacionadas con hospedaje y vigilancia en la ruta entre San José y Puntarenas. La formación de tales conexiones “hacia atrás” y “hacia adelante” en el sistema económico bajo el impulso de la industria cafetalera han sido señaladas por Hirschman como características esenciales del proceso de desarrollo;³ mientras José L. Vega, más enfático aún, ha calificado el proceso como “revolucionario” en cuanto a sus efectos sobre la estructura ocupacional del período.⁴

— Las divisas obtenidas de la exportación de café permitieron importar instrumentos y equipo agrícolas de tipo metálico (palos, picos, arados, hachas, machetes) en sustitución de los de madera, que predominaron en las primeras décadas del siglo.⁵ Así se incrementó la productividad tanto del café como de otros artículos agrícolas. Y, simultáneamente, esas actividades comerciales contribuyeron a diferenciar aún más las ocupaciones: a nivel de mayoreo se intensificó la separación entre exportadores e importadores;⁶ mientras en el comercio al detalle aparecieron vendedores de todas las extracciones sociales y edades.⁷

— Los nuevos contactos culturales (primero con Chile y luego con Europa) que emergieron de ese comercio fueron vehículos de transmisión de nuevos gustos, estilos de vivienda, edificios en general, vestido, alimentos y bebidas; los cuales atrajeron servicios en construcción, carpintería, ebanistería, albañilería, sastrería, sombrerería, hostería.⁸

— La nueva técnica de “beneficio húmedo”, aun cuando debilitó el crecimiento del empleo, contribuyó a diferenciar las ocupaciones al introducir puestos relacionados con la operación y mantenimiento de máquinas.⁹

— Finalmente, el crecimiento económico derivado del café atrajo inmigrantes chilenos, españoles, ingleses, alemanes, norteamericanos. Y, aunque sus números eran bajos en relación con la población total,¹⁰ trajeron importantes calificaciones profesionales (v.g. ingeniería, medicina, educación) que eran muy escasas o inexistentes del todo en la fuerza laboral costarricense.¹¹

Ello explica por qué el censo de 1864 -en agudo contraste con la mayor parte de la primera mitad del siglo- reveló un proceso de diferenciación

laboral que permitió distinguir 200 clases de ocupación entre los 58.000 habitantes económicamente activos. El 50% de la población activa realizaba tareas agrícolas principalmente; la cuarta parte se ocupaba en forma predominante con actividades industriales o manufactureras de tipo casero e independiente; un quinto proveía servicios domésticos y personales; y el restante 5% estaba formado por funcionarios públicos, médicos, abogados, ingenieros, eclesiásticos, maestros, comerciantes (véase cuadro número 1). Dos terceras partes de la población activa eran varones, los cuales constituían la mayoría en todas las clases ocupacionales exceptuando la de servicios domésticos y ciertas industrias caseras (producción de jabón, dulces, cigarros, pan). Entre los 28.000 habitantes cuya actividad económica principal era la agricultura, la mitad estaba formada por personas que trabajan en su propiedad o presumiblemente, en la de familiares inmediatos, formando parte de la misma unidad de subsistencia; y la otra mitad laboraba en calidad de empleados jornaleros por lo menos a tiempo parcial.¹² Lo que más resalta en la distribución de la población activa es que las ocupaciones remuneradas por jornales constituían una clara minoría en 1864, aunque no se le podía considerar insignificante: 12% de la población total; 26% de la población activa; y 33% de los varones activos. Pero conviene tomar en cuenta que ese sector no dependía totalmente de jornales. Se informó que la mayoría poseía su propia parcela con sembrados y animales; así que los jornales eran, para muchos, una fuente complementaria -si no puramente suplementaria- de ingresos; lo cual facilitaba su movilidad de un empleo a otro.¹³

A partir de 1864 es posible apreciar cuantitativamente los cambios en la distribución de ocupaciones hasta mediados del presente siglo, mediante los censos de 1883, 1892, 1927 y 1950. Esas investigaciones -especialmente las de 1883 y 1892- tienen varias limitaciones que hemos discutido en otro contexto.¹⁴ Pero no creemos que reversan o deforman irreparablemente la tendencia del fenómeno bajo estudio; meramente parecen nublar el perfil del mismo en cada fecha y debilitan la apreciación de la intensidad de sus movimientos en el tiempo. Así, los cambios en la distribución de ocupaciones entre 1864 y 1950 se muestran en cuadros 1, 2, 3, y nos permitimos resaltar los siguientes:

- Hay un incremento sostenido en el porcentaje de jornaleros. Puesto que los patronos suelen centralizar la toma de decisiones en su propia persona y en sus delegados inmediatos, asignando tareas operativas o dependientes a la gran mayoría de sus empleados, dicha tendencia implica que decreció el número relativo de trabajadores que ejercían *funciones propiamente empresariales*, tales como: identificación de necesidades y deseos; formulación de objetivos para satisfacer los mismos; diseño de mecanismos sociales y organizaciones para perseguir dichos objetivos y oportunidades; atracción y movilización de los medios de producción requeridos; impresión de defini-

ciones en situaciones ambiguas, eliminando incertidumbres que paralizarían la actividad. Asimismo la tendencia limitaba la participación en *funciones gerenciales*, relacionadas con supervisión de operaciones en procura de eficacia y eficiencia, cumplimiento de contratos, determinación del nivel de producción ante la demanda prevista, fijación de precios.¹⁵ Desde el punto de vista técnico, lo anterior también significa que disminuyó el porcentaje de trabajadores que desempeñaban *tareas intelectuales o mentales* -de mayor contenido discrecional- requeridas para diseñar y planificar la producción y comercialización de bienes; mientras aumentó el de trabajadores cada vez más especializados en *ejecución de instrucciones y de operaciones* manuales de menor contenido discrecional y mayores elementos prescritos.

- A partir de 1864, las actividades primarias no sólo continuaron absorbiendo la mayoría de los trabajadores, sino que incrementaron su participación en forma considerable por lo menos hasta 1927 (cuadro 2). Ello indica que el ejercicio de habilidades productivas estaba anclado -predominante y crecientemente- en tareas agrícolas. Estas contenían pocas oportunidades para aprendizaje de nuevos conocimientos y desarrollo de nuevas habilidades productivas en relación con aquellos que se acumularon hasta fines del período colonial y en el curso de los primeros dos tercios del siglo 19; los cuales se referían, respectivamente, a agricultura de subsistencia¹⁶ y producción comercial de café.¹⁷

- Actividades secundarias -relacionadas con manufacturas y procesamiento de bienes en general- ocuparon un porcentaje de trabajadores que disminuyó persistentemente entre 1864 y 1927; aunque Wagner y Scherzer observaron que la incipiente industria nacional (textiles, especialmente) comenzó a debilitarse desde la década de 1840-1850, con el inicio de las importaciones procedentes de Inglaterra.¹⁸ Esa tendencia significó un estancamiento casi completo durante más de medio siglo en la cantidad de trabajadores que ejercitaban y desarrollaban conocimientos y habilidades industriales mediante el desempeño de tareas en esa rama.¹⁹

- Las actividades terciarias parecieron crecer entre 1864 y 1883/1892, período en que trabajadores independientes del sexo femenino formaban la mayoría. Los datos de 1927 muestran una fuerte caída respecto a 1883/1892; y entre los censos de 1927 y 1950 se observa un rápido aumento en el número de mujeres ocupadas como servidoras domésticas asalariadas. Se desprende de los cambios anteriores que hubo un descenso sostenido en el ejercicio de conocimientos, aptitudes y habilidades empresariales por parte de las mujeres económicamente activas; mientras se incrementó la dedicación de las mismas a tareas dependientes de índole predominantemente manual y prescrita. Cabe recordar que el mismo proceso sucedió en el caso de los varones, pero comenzando entre 20 y 30 años (alrededor de una generación) antes, por lo menos.

- Las tasas de participación -porcentaje de población económicamente activa respecto a población total- disminuyeron sostenidamente entre 1865 y 1950. Además, el desempleo abierto se convirtió en un rasgo permanente del mercado laboral a partir de 1927; aun cuando se presentaba como fenómeno temporal o estacional en el Atlántico a fines del siglo 19 y principios del 20 en relación con el ferrocarril.²⁰ Tales movimientos indican que no sólo se disminuyó el área de ejercicio de conocimientos y habilidades (como fue señalado en los puntos anteriores), sino que aumentó el número absoluto y relativo de personas carentes de toda oportunidad -durante diferentes períodos de tiempo- para ejercitar cualquier tipo de capacidad laboral.

- Finalmente, conviene tomar en cuenta que los fenómenos arriba descritos no estaban limitados a una región o ciertas regiones del país. Al contrario, constituían procesos globales que ocurrían en todas las regiones; lo cual se observa, por ejemplo, al separar los datos de San José, Guanacaste y Limón.²¹

Con base en las tendencias observadas en la distribución de la población activa, concluimos, entonces, que hubo un descenso generalizado y sostenido en el número relativo de trabajadores que realizaban tareas empresariales, directrices, intelectuales y de alto contenido discrecional. Concomitantemente, aumentó el porcentaje de personas ocupadas en tareas dependientes, operativas, manuales y de mayor contenido prescrito. ¿Cómo y por qué sucedió ese fenómeno? ¿Cómo podríamos observar la interacción de los factores determinantes en forma más específica y concreta? En la siguiente sección ofrecemos algunas respuestas a tales preguntas.

2. El Debilitamiento del Trabajo Independiente: Algunas Ilustraciones

Sugerimos al inicio de la primera sección que el proceso de concentración de los medios de producción y la centralización concomitante en el control del trabajo -que implica el desplazamiento paulatino de fincas familiares altamente autosuficientes, por haciendas y plantaciones- constituye el gran trasfondo de los cambios observados en la distribución de ocupaciones. Ahora examinaremos algunos procesos específicos que muestran las implicaciones e influencias de esos cambios para la evolución de ciertos conocimientos, aptitudes y habilidades de la fuerza laboral. Para ello enfocaremos los siguientes cinco grupos de trabajadores: a) los ocupados principalmente en tareas de cultivo, procesamiento y comercialización del café; b) los empleados en puestos administrativos; c) aquéllos relacionados con servicios de transporte comercial; d) trabajadores del sexo femenino ocupados en industrias domésticas y en servicios, ambos de índole comercial o semicomercial; y e) niños contribu-

yentes, actual o potencialmente, a la subsistencia de la familia.* Discutimos los cuatro primeros grupos en la presente sección; y nos referimos al quinto grupo en la sección 3 al tratar el papel del sistema educacional.

2.1. Cultivo, Procesamiento y Comercialización del Café

La concentración de recursos y correspondiente jerarquización del control sobre la división del trabajo que comenzó en la primera mitad del siglo 19 y culminó en la primera mitad del 20, significa que un porcentaje creciente de la población activa perdía acceso a la aplicación y desarrollo -en forma independiente- de la tecnología de la producción cafetalera, así como de las relaciones comerciales de la misma industria. El espacio disponible para este artículo no permite examinar los detalles de esos procesos. Nos limitamos a consignar la siguiente información: i) En cuanto al cultivo del café, el proceso de concentración y centralización puede observarse en la distribución de propiedad de la tierra, de los árboles de café y el uso de innovaciones tecnológicas; ii) respecto al procesamiento, basta señalar la sustitución del "beneficio seco" por el "beneficio húmedo" y la eventual centralización del último en los complejos hacienda-beneficio; iii) la distribución del volumen de café exportado, según datos recopilados por el Licenciado Mario Ramírez, muestra la concentración de control sobre la comercialización del grano.²² Esos indicadores sobre la evolución de la actividad cafetalera y comercial en general permiten adelantar la hipótesis de que una creciente mayoría de la población económicamente activa disponía de oportunidades cada vez menores para ejercitar -y así desarrollar- sus iniciativas, aptitudes y habilidades empresariales.

2.2 Ocupaciones Administrativas y Técnicas

Es sabido que, al final del período colonial e inicio de la vida nacional, hasta las máximas autoridades políticas y demás miembros de la aristocracia cultivaban la tierra personalmente para derivar su subsistencia o, al menos, supervisaban directamente el trabajo realizado en sus propiedades. En la segunda mitad del siglo 19, con el fortalecimiento de los complejos hacienda-beneficio, los propietarios de éstos solían nombrar "mandadores" para dirigir el trabajo rutinario de los mismos, mientras ellos se dedicaban principalmente a las tareas comerciales en los centros urbanos. Pero las relaciones entre hacendados, mandadores y peones no se basaban exclusivamente -y, quizás, ni siquiera principalmente- en el pago de salarios, jornales u otras formas de remuneración monetaria por la ejecución de tareas especí-

* Con esa selección intentamos alcanzar un equilibrio entre disponibilidad de información -por una parte- y, por la otra, amplitud de cobertura de la fuerza laboral, atendiendo variedad de actividades productivas así como diferencias por sexos y edades.

ficas. Tal como ha señalado Stone, entre hacendados y peones existían compromisos personales y sentimentales mucho más amplios,²³ por ejemplo: i) cuando, por razón de ancianidad, un peón ya no podía contribuir a la producción, el hacendado debía velar por su subsistencia, especialmente cuando el primero no disponía de hijos; ii) al hacendado le correspondía la responsabilidad de resolver disputas inter e intrafamiliares; iii) los hacendados, así como sus esposas, participaban en la toma de decisiones sobre enlaces matrimoniales de sus peones y frecuentemente eran padrinos de los hijos resultantes. Feder ha observado, para América Latina en general, que los hacendados no incurrirían en tales obligaciones exclusivamente por sentimientos de benevolencia; sino que las cultivaban frecuentemente para cimentar la lealtad de los peones y controlar sus actividades en provecho de la hacienda.²⁴ Por otra parte, los mandadores debían ser seleccionados entre las familias más respetadas de la hacienda; y los propietarios (hacendados) los compensaban, no siempre o totalmente con salarios, sino también mediante diversos símbolos y ceremonias de hondo sentido social.²⁵ Estas relaciones entre hacendados y mandadores también tenían importantes ventajas para los primeros. Al delegar las tareas de supervisión rutinaria en sus mandadores, visitando la hacienda sólo periódicamente, los propietarios podían actuar como árbitros en la resolución de conflictos entre mandadores y peones; ya que, ante estos últimos, aparecían como observadores imparciales, aún cuando los mandadores actuaban conforme a sus intereses generales o instrucciones específicas. Así, los mandadores absorbían buena parte de las molestias y resentimientos sociales originados en la estructura y los procesos característicos de las haciendas, a pesar de que fungían como meros delegados de los propietarios y transmisores de sus principales deseos o decisiones.²⁶

Dichas relaciones socioeconómicas cambiaron sustancialmente entre fines del siglo 19 y principios del 20. Con la creciente competencia y resultante inestabilidad del mercado cafetalero, combinada con el constante aumento de volumen en inversiones y operaciones debido al proceso de concentración, los grandes propietarios y empleadores de la industria se encontraban cada vez más presionados a aumentar la productividad y reducir los costos de sus empresas.²⁷ Ante la progresiva dificultad de realizar personalmente -o siquiera supervisar directamente- las correspondientes tareas de planeamiento y control administrativo, técnico y contable, los grandes propietarios-empleadores se vieron obligados a delegar esas responsabilidades en cuadros administrativos y técnicos. Lo anterior se refleja en la información sobre población económicamente activa recopilada en los censos nacionales, por ejemplo: i) casi nadie registró actividad principal en el área de contabilidad entre 1864 y 1892, mientras 289 personas lo hicieron en 1927 y muchos más en 1950; ii) muy pocas personas se dedicaban principalmente a tareas de oficina según los censos de 1864, 1883 y 1892, en cambio 906 se registraron en esa categoría ocupacional en 1927; iii) en 1864, 11 personas informaron

que su ocupación principal era la de topografía o similar, mientras en 1892, la cifra ascendió a 46; iv) en general, los puestos de administradores y empleados de oficina aumentaron su participación en la población activa a través de todo el período bajo estudio.²⁸

En el curso de la primera mitad del siglo 20, los propietarios-empleadores redujeron aún más sus compromisos tradicionales con sus trabajadores. Como ilustración: a) la costumbre de permitir a los peones el uso de la tierra para sus viviendas y cultivos desaparecería en forma paulatina; b) concomitantemente, las obligaciones económicas del empleador se limitaban cada vez más sólo al pago de jornales por tareas o períodos específicos; c) aún aquellos peones que habían tenido empleo estable o permanente durante toda su vida productiva tenían que procurar su subsistencia en la ancianidad sin el concurso de sus ex-empleadores; y en general, d) la dependencia e inseguridad de los peones era crecientemente compartida por el "finquero" -otrora autosuficiente e independiente- cuya pequeña propiedad familiar se hacía cada vez menos viable para actividades comerciales y de subsistencia, debido, tanto al fraccionamiento de una generación a otra, como al endeudamiento.²⁹

La necesidad de reducir costos y riesgos también indujo a los propietarios-empleadores a adoptar nuevas formas de organización y control de sus empresas, tales como la "compañía personal" y la "sociedad de accionistas", ambas de "responsabilidad limitada". Mediante tales entidades, los propietarios lograron: a) establecer límites absolutos a sus riesgos financieros personales; b) aislar los resultados financieros de sus diferentes actividades, v.g. impidiendo la transmisión de pérdidas eventuales; c) todos sus atributos y privilegios como propietarios se retenían en esa forma, mientras se trasladaban partes de eventuales obligaciones y resultados desventajosos. En 1955 más del 12% de todas las tierras cultivables declaradas en el censo agropecuario fueron clasificadas en la categoría de compañías privadas; y, como sería de esperar, esas propiedades se encontraban principalmente entre las más extensas -50% del área correspondiente a propiedades de 1.500 a 3.500 manzanas y 30% de las superiores a 3.500 manzanas.³⁰ A su vez, esas nuevas formas de propiedad requirieron superponer normas y prácticas burocráticas a las tradicionales relaciones personales y familiares en la administración de los negocios; todo lo cual contribuyó al crecimiento de puestos administrativos (v.g. contadores, oficinistas y similares).

Conviene agregar que la consolidación de las prácticas anteriores en materia de propiedad y organización del trabajo también recibió importantes influencias directas del exterior. Respecto a la industria cafetalera, sabemos que las tenencias extranjeras eran, en promedio, diez veces la extensión de las propiedades nacionales alrededor de 1935 y ocupaban más de 14% del área total.³¹ Cuando dichas empresas se organizaban como sociedades o

compañías cuyos propietarios residían en el exterior, obviamente requerían gerentes y demás empleados administrativos para representar e informar adecuadamente a los dueños; además, debido a la gran extensión de las plantaciones, convenía utilizar equipos debidamente jerarquizados de supervisores y técnicos de campo. Pero, aún cuando los extranjeros adoptaban residencia en el país y optaban por dirigir personalmente sus negocios, su desconocimiento de la región, carencia de contactos sociales y problemas lingüísticos los obligaban a contratar personal nacional para delegarles tareas de supervisión y administración.³²

Finalmente, al restringirse la responsabilidad de los empleadores cada vez más al simple pago de salarios y al aumentar la dependencia y las penurias de los trabajadores (debidas a la inestabilidad del empleo originada en los mercados internacionales), éstos se movilizaron en forma social y política para obtener regulaciones y servicios públicos que les depararan ciertas seguridades básicas, tanto durante como después de su vida económicamente activa. Hemos examinado ese proceso en otro artículo;³³ basta señalar aquí, para concluir la presente subsección, que dichas medidas requirieron una rápida expansión del sector público, contribuyendo también al aumento de ocupaciones burocráticas.

2.3 Transporte Comercial³⁴

Desde los 1830's hasta los 1880's, período en que Costa Rica se incorporó al comercio internacional con base en la exportación de café, el transporte interno de mercancías se realizaba por carretas.

Técnicamente, el transporte por carretas hacía uso intensivo de mano de obra y recursos naturales domésticos, tanto en la construcción y operación de los vehículos como en la construcción y mantenimiento de las vías. Desde el punto de vista *social*, sabemos que ese medio era sumamente descentralizado y poco competitivo. Considerando el ángulo *económico*, el servicio generó toda clase de actividades primarias (explotación de maderas, cría de bueyes), secundarias (construcción de carretas, producción de accesorios de cuero y fibras) y terciarias (herrería, hostería, vigilancia); constituía, así, una importante fuente de empleo siendo sumamente rentable y carente de riesgos (a partir de los 1840's) como actividad estacional del campesino independiente.

La decadencia del transporte por carretas comenzó con la construcción del ferrocarril al Atlántico entre 1872 y 1890. Y fue desplazado en forma definitiva al completarse la línea al Pacífico en 1910. Cada sistema ferrocarrilero era mecanizado (es decir, relativamente intensivo en capital), centralizado y operado mediante mano de obra asalariada; además eran agudamente competitivos entre sí.

Así, el país perdió una actividad intensiva en mano de obra, a la cual tenía acceso gran número de individuos en calidad de pequeños empresarios y operarios calificados. A cambio, se estableció un sistema más eficiente, en que las funciones empresariales estaban altamente centralizadas -reservadas en buena medida para extranjeros- y una mayor porción de insumos que requerían mano de obra calificada provenían del exterior (maquinaria, equipo y, eventualmente, combustible).

2.4 Principales Actividades Remuneradas del Sexo Femenino

En las tres secciones anteriores mostramos la disminución de oportunidades para desempeñar tareas empresariales, gerenciales y técnicamente complejas, en la medida que afectaba sobre todo a varones. Ahora examinaremos el mismo fenómeno para el sexo femenino, enfocando las industrias caseras y servicios domésticos.

El número de mujeres que trabajan en industrias caseras de tipo comercial o semicomercial disminuyó en forma drástica entre 1864 y 1927 -desde unas 8.000 hasta alrededor de 2.500- a pesar de que la fuerza laboral femenina se triplicó. Las actividades específicas más afectadas fueron fabricación de hilos y telas, costura, sombrerería, panadería, candelaría, jabonería.

Por lo general esa producción comercial o semicomercial realizada por mujeres en forma casera fue desplazada en gran medida por importaciones; proceso que quizás se concentró a principios del siglo 20. Caso excepcional fue la panadería que, como actividad comercial, pasó principalmente al sexo masculino: en 1864 habían 646 mujeres dedicadas a la panadería, contra 12 hombres solamente; mientras que en 1927 la proporción se reverbó, en 1.196 hombres contra 114 mujeres.³⁵

En el mercado de servicios domésticos, hubo un descenso en el número de mujeres que vendían servicios independientes de lavado y aplanchado de ropa; es decir, negociaban su trabajo por tareas específicas; las cuales realizaban por su cuenta o según su propia discreción. Aparentemente habían cerca de 5.000 operarias en 1864, sólo unas 2.000 en 1927 y aún menos en 1950.

Ese movimiento resultó de cambios radicales en los estilos de vida hogareña relacionados con la introducción de servicios públicos como agua y electricidad. La expansión y consolidación de la nueva tecnología doméstica coincidió con un rápido crecimiento en el número de empleadas domésticas, desde 1.500 en 1927 a 14.000 en 1950. Estas ofrecían servicios técnicamente similares -pero socialmente diferentes- a los mencionados en el párrafo anterior. Las lavanderas y aplanchadoras tradicionales organizaban en forma

independiente su propio trabajo, cobrando precios que les parecían aceptables por cada tarea; mientras las empleadas domésticas laboraban bajo las instrucciones y supervisión de sus empleadoras.

2.5 Resumen e Implicaciones de los Grupos Examinados

La evolución de los anteriores grupos ocupacionales refleja un amplio, persistente y sistemático proceso de ubicación de los sectores mayoritarios en empleos de naturaleza dependiente, manual, de poca discrecionalidad. Esa constante reducción en las oportunidades de dichos sectores para ejercitar y desarrollar habilidades y aptitudes empresariales, gerenciales, técnicas e intelectuales, procedió de la división del trabajo caracterizada por la concentración de los recursos y centralización concomitante de las decisiones económicas. Los efectos e implicaciones de ello se observan claramente: aumento en el porcentaje de trabajadores empleados (dependientes); debilitamiento del agricultor independiente, aun cuando, en números relativos, el descenso fue bastante leve; reducción sustancial y permanente en el porcentaje de ocupaciones industriales, junto con una mayor dependencia de los trabajadores; formación de un pequeño grupo de gerentes y administradores, con sus respectivos cuadros burocráticos y colaboradores profesionales.

En la próxima sección mostraremos que las autoridades nacionales propiciaron numerosas instituciones educacionales, cuya estructura y programación parecían apoyar la reproducción de las características antes observadas en la fuerza laboral.

3. El Desarrollo de la Educación Nacional

En el segundo tercio del siglo 19, cuando aún predominaba claramente la pequeña finca operada con el trabajo familiar, los niños -por lo menos desde los diez años- participaban normal y activamente en la producción; y el porcentaje de estudiantes registrados en los centros educativos respecto a la población total alcanzó un máximo de apenas 6 por cien. En cambio, durante la década de los 1920's, cuando la finca familiar y el campesino independiente estaban en plena decadencia, a pesar de haberse triplicado la población total, el porcentaje de alumnos registrados había subido a casi 10 por cien -expansión que continuó aún más aceleradamente hacia 1950.

Ese rápido crecimiento de los servicios educativos (Cuadro 5) estuvo asociado con diversos cambios cuantitativos en el mercado de fuerza de trabajo, por ejemplo: aumentó la edad promedio de incorporación a la actividad productiva; disminuyó concomitantemente la tasa de participación laboral -población activa como porcentaje de la fuerza laboral; posible

aumento en el desempleo encubierto, especialmente de niños y jóvenes. También tuvo importantes efectos e implicaciones para la evolución cualitativa de la fuerza laboral, tales como los cambios de aptitudes, conocimientos y habilidades relacionados con el aumento del nivel de alfabetismo; el cual pasó desde 11 por cien en 1864 a 47 por cien en 1927 y 55 por cien en 1950.

En medio de todos los cambios anteriores, lo que más cabe resaltar en torno al tema del presente estudio es que el programa educacional surgió y se expandió en singular armonía con la evolución que observamos respecto al trabajo y la fuerza laboral en secciones 1 y 2. Así, mostraremos en lo que sigue de esta tercera sección que, aun cuando se presentaron algunos conflictos de objetivos y métodos entre quienes participaron en la preparación y ejecución de los programas educativos, por lo general se impusieron las siguientes características: a) estímulo -si no supresión abierta- de valores y actitudes empresariales,* tales como iniciativa, independencia, confianza propia, inventiva, liderazgo, aceptación de riesgo; b) baja prioridad -si no ausencia total- de formación y transmisión de conocimientos y habilidades para el trabajo industrial; c) concentración y estratificación de oportunidades de movilidad ascendente en el sistema educativo; d) centralización creciente del control sobre los contenidos, los métodos y la administración de los programas educativos.

Para examinar la evolución de las características mencionadas, dividimos nuestro período de estudio en dos etapas: i) formación del sistema escolar, 1820's a 1860's; y ii) crecimiento y consolidación de la educación nacional, 1860's a 1950's.

3.1 Formación del Sistema Escolar

Parece que las autoridades y dirigentes costarricenses siempre han reconocido la importancia de la educación y la necesidad de proveer tales servicios a todos. Sabemos que, en el período colonial, aun cuando hubo discriminación por razas y clases sociales, ello se reflejó en el tipo de contenido educacional y en la distribución de los servicios. Pero nunca se puso en duda la educación como un bien social para toda la población; al contrario, elevadas autoridades -como el Obispo Tristán, quien residió en Nicaragua, pero tenía jurisdicción sobre Costa Rica- realizaron esfuerzos oficiales y personales para promover la creación de escuelas en el siglo 18. Asimismo, las Cortes de Cádiz, con la distinguida participación del representante de Costa Rica (P. Florencio del Castillo) adoptaron resoluciones de largo alcance para

* Cuyo conjunto formarían el "espíritu empresarial" a que se referían don Joaquín García Monge y don Roberto Brenes Mesén en su proyecto de reforma de la enseñanza primaria en 1908.

fomentar la educación y eliminar las limitaciones al disfrute de la misma por criterio de clase o raza.³⁶ Vemos así, como en vísperas de la independencia, el consejo de San José expresó preocupación sobre la necesidad de fomentar habilidades laborales tales como albañilería, carpintería y herrería. El consejo decidió que era urgente crear escuelas y convocó un cabildo para concretar el proyecto.³⁷ Aparentemente, el arreglo adoptado fue que las familias pudientes se turnarían cada mes para suplir al maestro con cierta cantidad de alimentos y demás artículos, ya que casi no había dinero en circulación.³⁸

En comparación con el período colonial, aumentó notablemente el número de escuelas en las primeras décadas de independencia y adquirieron mayor estabilidad institucional: según cómputos parciales, había menos de seis escuelas inmediatamente antes de 1812, mientras que, después de las decisiones tomadas por las Cortes de Cádiz, el número ascendió a 21 (mediados de 1813) más un centro de enseñanza media (Casa de Enseñanza de Santo Tomás); informes correspondientes a 1827-1838 muestran 41 a 58 escuelas, con 2.000 a 2.500 alumnos registrados;³⁹ a principios de la década 1850-1860 había más de 70 centros educacionales, incluyendo tres de enseñanza media y una de educación superior.⁴⁰ Una de las innovaciones más importantes de esta etapa fue el reconocimiento de la importancia de la educación femenina. En 1838 el Secretario Orearumuno informó al congreso que el analfabetismo entre mujeres alcanzaba 99 por cien y requería medidas urgentes; y entre 1838 y 1851 varias escuelas de niñas fueron creadas, además de un centro para preparar maestras (1847-1849).⁴¹ También cabe resaltar que en esta misma etapa se introdujo el método "lancasteriano" de enseñanza; el cual se extendió rápidamente en 1832 desde la Casa de Enseñanza de Santo Tomás (San José), donde había sido propuesto desde 1822.⁴²

En medio del progreso cuantitativo y cualitativo anterior, hay claras indicaciones de la estabilidad o constancia de las cuatro características mencionadas arriba en la introducción de esta sección. Efectivamente, en el mismo orden dado allá, observamos los aspectos que describimos a continuación.

a) Valores y actitudes: Se daba atención especial a la creación de actitudes de disciplina y obediencia, mediante adoctrinación religiosa y castigos de diversa índole: oraciones al inicio y al final de las clases diarias;⁴³ participación obligada hasta en tres diferentes cultos, bajo la supervisión de maestros, cada domingo y demás días santos;⁴⁴ memorización de reglas de comportamiento y doctrina cristiana en general;⁴⁵ diversos castigos corporales y humillaciones.⁴⁶ Algunas autoridades y docentes se opusieron a dichas prácticas, conscientes de que limitaban el desarrollo de la iniciativa, autoconfianza e inteligencia de los niños; pero sus esfuerzos no bastaron para modificar la política descrita.⁴⁷

b) **Conocimiento y habilidades industriales:** La información disponible sobre contenidos de cursos enseñados en los centros educativos de la época muestra que -con excepción de algunos intentos efímeros en 1833- no se enseñaban conocimientos y habilidades de tipo industrial. En primaria, los temas eran totalmente de moral y religión, complementados con lecturas y escritura elemental; en secundaria se enseñaba aritmética, contabilidad y literatura clásica, junto con cursos más avanzados de religión, lectura y escritura. La única institución de estudios superiores, la Casa de Santo Tomás, cubría filosofía, derecho y teología (1824); y, después de que la misma fue convertida en Universidad Nacional (1843), se incluyeron estudios de farmacia y medicina.⁴⁸

c) **Concentración de oportunidades educacionales:** Las características y procesos de concentración de las oportunidades de acceso a los niveles sucesivos del sistema educacional se reflejan en datos tales como: distribución de escuelas vis-a-vis población urbana y rural; número de escuelas y alumnos correspondientes a niveles inferiores de enseñanza en comparación con los superiores; tasas de alfabetismo; precios o costos de matrícula a cada nivel; los propósitos generales y objetivos específicos expresados por las autoridades relevantes en torno al papel de la educación. Guiados por tales indicadores, observamos lo siguiente:

- Conforme a la distribución de escuelas en 1827 proporcionada por González Flores, 42 centros del total de 50 se localizaban en los poblados principales de la Meseta Central;⁴⁹ mientras esos lugares contenían sólo 20 por cien de la población. Además, tal como se refleja en el próximo punto, esa relación no cambió en el período.

- Dos científicos alemanes, de visita en Costa Rica en 1853 y 1854, informaron que, entre un total de 71 instituciones de educación atendidas por 3.500 alumnos, sólo la Universidad (subsidiada por el gobierno y con 100 estudiantes) y los colegios de San José y Cartago tenían alguna importancia. Todas las demás eran escuelas elementales, 19 en San José, 18 en Cartago, 14 en Heredia, 12 en Alajuela y 5 en Guanacaste.⁵⁰

- Las tarifas de matrícula aumentaban conforme al nivel de enseñanza; por lo cual los hijos de familias menos pudientes tenían menos oportunidades para avanzar en el sistema. En las escuelas primarias, las contribuciones de padres de familia podían ser voluntarias u obligatorias, pero los pobres siempre eran eximidos. En secundaria se cobraban tarifas diferentes por cada materia,⁵¹ y no habían exenciones globales; sin embargo, normalmente se concedían algunas becas a hijos de familias pobres.⁵²

- Con respecto al nivel de alfabetismo, el Secretario Toledo informó en 1858 que poco menos de 12 por cien de la población masculina podía leer y escribir; en cambio la tasa entre mujeres era de 1 por cien.⁵³ Según el censo de 1864, el alfabetismo "urbano" ascendía a 26,5 por cien, mientras en zonas "rurales" era 7,1 por cien.⁵⁴ Es decir, había concentración, tanto por sexos como por zonas de residencia.

- Finalmente, es importante notar que, no obstante la clara percepción y activa dedicación de las autoridades respecto a la necesidad de aumentar el *nivel educacional* de la población, la *distribución prevaleciente* -caracterizada por un alto grado de concentración desde diversos puntos de vista- no era contraria a sus concepciones e intenciones. Dichas autoridades estaban firmemente convencidas de que las oportunidades de educación intermedia y superior debían ser selectivas y reservadas para pocos.⁵⁵

d) **Centralización del control (política y administración) de la educación:** Un examen de los principales decretos que regulaban la organización y administración de centros educacionales, así como los procesos reales de formación de los mismos, muestran que: i) el control de la enseñanza primaria era descentralizada, especialmente antes de 1849, ii) la enseñanza superior dependía totalmente del gobierno central, y iii) la educación intermedia estaba controlada en parte por la autoridad gubernamental. Varias leyes y diversos reglamentos -dictados, por ejemplo en 1825, 1827, 1828, 1832, 1849 y 1858- asignaban a las municipalidades la función de organizar y mantener las escuelas primarias, las cuales se declararon obligatorias para niños entre 7 y 14 años; mientras el gobierno central se reservó el derecho de inspeccionar las mismas.⁵⁶ Tal como señalamos antes, la enseñanza media era normalmente privada, aún cuando el gobierno central y las municipalidades proveían apoyo administrativo, técnico y financiero.⁵⁷ Los primeros procesos de centralización comenzaron con la creación de la Universidad en 1843 y del Consejo de Instrucción Pública en 1849.⁵⁸ Según Monge, los años 1843-1849 señalan el nacimiento de un verdadero *sistema nacional* de educación, con líneas de autoridad relativamente claras -tanto en materia de política como en lo administrativo- y cierta integración funcional entre los distintos niveles y programas de enseñanza.⁵⁹

3.2 Crecimiento y Consolidación de la Educación Pública

Formando el núcleo del sistema nacional arriba descrito, se acelera aún más la expansión de los servicios educacionales: i) El porcentaje de niños entre 7 y 14 años registrados en escuelas primarias pasó de 25 por cien en 1864 a 40 por cien en 1927, a pesar de una triplicación del grupo correspondiente.⁶⁰ ii) Según González Flores, la contribución del gobierno central a la educación alcanzó 5.000 pesos en 1852⁶¹ y 120.000 pesos en

1875.⁶² En 1892 fue 450.000; mientras el presupuesto alcanzó 800.000 en 1927, ajustado por una depreciación monetaria de 75 por cien respecto al dólar.⁶³ iii) En 1864, habían 117 maestros (73 hombres y 44 mujeres) y unas 75 escuelas;⁶⁴ en 1892 habían 477 y 258, respectivamente; y las cifras de 1925 era 1.649 (344 hombres y 1.307 mujeres) y 482.⁶⁵ iv) En el Cuadro 5 ofrecemos mayores detalles, especialmente para fines del siglo 19 y principios del 20. Como resultado de tal expansión en los servicios educacionales, se incrementó sustancialmente al alfabetismo en general (11 por cien en 1864 hasta 55 por cien en 1950); y se eliminaron o se redujeron drásticamente las diferencias en alfabetismo por sexos y urbano-rural -la tasa femenina pasó desde 7.3 (contra 14.5 por cien de varones) en 1864 a 54.9 (contra 54.4 por cien) en 1950, y la tasa "rural" aumentó desde 7.1 por cien (contra 26.0 por cien "urbana") a 48.1 por cien (contra 67.8 por cien).

Pero si es impresionante el crecimiento del sistema educacional entre mediados del siglo 19 y mediados del 20, lo es aún más la *permanencia o estabilidad* de aquellas características que identificamos durante la génesis del mismo en la primera mitad del siglo 19. Veamos, en el mismo orden que anteriormente:

a) **Valores y actitudes:** La atención especial al adoctrinamiento religioso declinó fuertemente en la década de los 1880's; mientras el uso de castigos físicos y humillantes fue reducido gradualmente (y sustancialmente) a lo largo de la segunda mitad del siglo 19 y principios del 20. Por otra parte, la educación primaria fue declarada obligatoria en la *constitución política* de 1869; y se decretaron *leyes específicas* concediendo poderes a las autoridades locales para obligar el cumplimiento de esa disposición por parte de los padres de familia.⁶⁶ En los 1880's fueron decretadas *medidas administrativas* más amplias y explícitas para lograr ese objetivo. Se dictaron castigos contra padres que variaban entre: a) multas hasta de un peso por día de ausencia, y b) suspensión de la patria potestad, con varias medidas intermedias.⁶⁷ Don Mauro Fernández señaló en posteriores directrices de política que dichos mecanismos compulsivos debían aplicarse especialmente en las zonas urbanas y semiurbanas.⁶⁸ Con esas medidas, la presión coercitiva asociada con la educación se trasladó parcialmente desde las relaciones maestro-alumno a las relaciones entre funcionarios públicos y padres de familia. ¿Podemos concluir, sin ambigüedad, que el cambio fue favorable para la unidad familiar como un todo? Algunas autoridades nacionales expresaron dudas al respecto.⁶⁹ Por otra parte, el método de memorizar conceptos e informaciones en forma mecánica y pasiva continuó en esta etapa, aún cuando los contenidos propiamente religiosos fueron desplazados; y ello no porque los oficiales y maestros ignoraran los efectos indeseables de tales prácticas en el desarrollo de la iniciativa personal y la capacidad intelectual de los niños. Es sorprendente la frecuencia y claridad de las opiniones expresadas pública y oficialmente sobre

el problema -por lo menos desde los 1870's- por maestros, autoridades educacionales y consultores extranjeros traídos por el gobierno. Todos, no obstante, fallaron en cambiar los métodos y prácticas correspondientes.⁷⁰

b) **Conocimientos y habilidades industriales:** El sistema educacional se mantuvo impermeable a la transmisión de conocimientos y habilidades en el campo industrial, artesanal, organización y administración de pequeñas empresas en general. En la reforma más importante del sistema -encabezada por don Mauro Fernández en la administración de don Fernando Soto (1886)- la industria recibe atención secundaria o nula. A nivel de primaria y secundaria se prescriben enseñanzas similares a las anteriores, sin el acento religioso; se proponen varias profesiones tipo "carrera corta", tales como técnicos agrícolas, topógrafos, peritos comerciales, constructores, ingenieros de minas; en estudios superiores tradicionales se mencionan oportunidades en derecho, ingeniería civil, filosofía y medicina⁷¹ -aunque éstas eventualmente se limitarían en forma drástica con el cierre de la mayor parte de los servicios universitarios. Cabe señalar que las profesiones propuestas no sólo fueron compatibles con los requerimientos de los complejos hacienda-beneficios y empresas exportadoras/importadoras, sino que reflejan positivamente las prioridades de las mismas en cuanto a personal técnico, administrativo y profesional de nivel medio. En cambio, la baja prioridad concedida por el sistema educacional a la industria, así como a la agricultura de subsistencia y para el mercado interno se refleja en dos casos interesantes:

i) **Escuelas de artesanos.** Entre 1890 y 1891 diversos periódicos informaron sobre los esfuerzos de artesanos y pequeños industriales para proteger y promover sus intereses; algunos representantes de ese sector inclusive discutían la conveniencia de aunar esfuerzos con el campesino y otros sectores laborales.⁷² Una de sus principales aspiraciones era crear instituciones de capacitación técnica y diseminación de información científica relevante para su área de actividad económica.⁷³ Un grupo comenzó a estudiar durante las noches, formando la "Escuela Nocturna para Artesanos y Trabajadores";⁷⁴ y luego presentaron una petición al gobierno con un plan específico para crear una "Escuela de Artesanía".⁷⁵ Aparentemente transcurrió más de un año sin que respondieran las autoridades correspondientes, aún cuando otros sectores interesados apoyaron la iniciativa.⁷⁶ No pudimos determinar el destino final del proyecto; pero la información permite hacer tres observaciones: i) había una demanda de conocimientos y habilidades industriales; ii) obviamente el sistema educacional no contenía oportunidades adecuadas para satisfacer las necesidades respectivas, de otra forma difícilmente se hubiera reiterado la petición; iii) las autoridades educacionales carecían de recursos o de voluntad para atender ese tipo de necesidades.

ii) **Integración de escuela, trabajo y producción.** En la segunda década del siglo 20 la escasez de alimentos básicos -debido a la especialización en café y desplazamiento paulatino del pequeño productor- alcanzó un nivel tan crítico, que el gobierno decidió regular precios en todo el país.⁷⁷ Conscientes de las causas del problema y de la necesidad de encontrar soluciones en gran escala, dos distinguidos educadores costarricenses (profesores Joaquín García Monge y Roberto Brenes Mesén) propusieron un plan para combinar la educación y la producción de alimentos básicos. El objetivo era aplicar métodos de enseñanza que pusieran a los niños en contacto directo con la naturaleza y la producción; así, la escuela contribuiría a formar conocimientos, habilidades e iniciativas en el manejo de pequeñas empresas agrícolas e industriales.⁷⁸ El plan constituyó inicialmente una de las tantas inquietudes que encontraron acogida en el movimiento encabezado eventualmente por don Alfredo González Flores; el cual proponía una serie de reformas amplias de política bancaria y fiscal, así como en la industria y la agricultura.⁷⁹ Sin embargo, el gobierno de don Alfredo fue depuesto antes de completarse el plan educacional (1917); y aún cuando las nuevas autoridades lo adoptaron en forma parcial, fue irreparablemente afectado por la inestabilidad política y el desorden financiero de los tres años siguientes.⁸⁰ Y al clarificarse la situación política y fiscal en la primera parte de los 1920's,⁸¹ el plan fue definitivamente abolido en favor de políticas educacionales tradicionales.⁸²

c) **Concentración de oportunidades educacionales:** Se mantuvo la baja movilidad hacia arriba en el sistema educacional. En 1879, sólo 3 por cien de los estudiantes se encontraban en enseñanza media y superior;⁸³ el Cuadro 6 muestra que, en el transcurso de la primera mitad del siglo 20, la pirámide educacional no cambió significativamente. Si tomamos 25 años como la edad máxima de asistencia a centros educacionales, la población de 65 años y más habría obtenido su nivel definitivo de educación formal en 1910; y, consecuentemente, la distribución de la educación habría sido totalmente rígida en los siguientes 40 años. Esa característica estuvo relacionada con el hecho de que la educación media era de hecho privada -v.g. se cobraba matrícula, como práctica general, hasta la segunda década del siglo 20- aun cuando dichas instituciones recibían considerable apoyo gubernamental, tanto a nivel nacional como a nivel local.⁸⁴ En 1914 el cobro de matrícula fue abolido en los colegios subsidiados por el Estado,⁸⁵ aun cuando ese sector del sistema educacional continuó siendo altamente selectivo y elitista hasta los 1940's, a pesar de diversos intentos de reforma desde los 1930's.⁸⁶

d) **Centralización de la política y administración educacionales:** Dijimos antes que las primeras indicaciones claras de centralización se presentaron en 1849, cuando se legisló para confirmar la autoridad de las municipalidades sobre la dirección administrativa de las escuelas, reservando el derecho de inspección para el gobierno nacional. En 1886 se dio un paso aún más

importante hacia la centralización cuando el gobierno nacional también asumió los poderes administrativos.⁸⁷ Es interesante tomar en cuenta que, al desplazar la participación de las municipalidades simultáneamente se desplazó en forma severa las atribuciones de la Iglesia Católica Romana para normar los contenidos ideológicos de la educación. Esta medida rompió un aspecto básico del Concordato de 1852, el cual reconocía a las autoridades eclesiásticas el derecho de supervisar los aspectos morales de todo programa educacional.⁸⁸ Las resultantes confrontaciones con la Iglesia alcanzaron un clímax entre 1889 y 1890, causando confusión entre los padres de familia -quienes comenzaron a retener sus niños en el hogar. Según datos oficiales, la asistencia a clases descendió desde 12.733 en 1888 hasta 9.489 en 1890.⁸⁹ Pero, a pesar de esas y otras dificultades y resistencias a la centralización del control de la educación primaria por el gobierno central, éste mantuvo la política a través del resto del siglo 19; además incrementó su control sobre la enseñanza media en el curso del siglo 20, consolidándolo en la década de los 1940's. Y, con la constitución de 1949, se completa la centralización de todos los niveles, cuando la educación pública se organiza como un sistema integrado desde unidades preescolares hasta la Universidad.⁹⁰

4. Hacia una Interpretación del Desarrollo de la Educación Costarricense entre Principios del Siglo 19 y Medios del 20

En las secciones anteriores hemos resaltado la existencia de ciertas analogías estructurales y evolutivas entre: a) los mecanismos de control del trabajo y la composición de la fuerza laboral, y b) los mecanismos de control de la educación y la distribución de las oportunidades educacionales. No creemos que tales analogías* sean "naturales" o resultados de la "casualidad". Al contrario, hemos identificado una serie de condiciones, circunstancias, decisiones de grupos y hechos concretos que permiten explicar la interacción entre sendos conjuntos de variables derivada de a) y de b). En esta última sección haremos una discusión de esos fenómenos.

Para comenzar conviene señalar que la formación, el crecimiento y el desarrollo del sistema de educación mostraron ciertos factores y procesos contradictorios. Por un lado, hemos visto que la comunidad y sus máximos líderes estaban genuinamente dedicados a la creación de oportunidades educacionales y, en efecto, dieron elevada prioridad a la creación de escuelas y otros centros educativos. No obstante, por otro lado, observamos que diversas políticas generales y determinados métodos específicos aplicados en

* Véase subsección 1.5 e introducción de sección 3.

la persecución de esos objetivos eran contrapuestos a ciertos valores y metas usualmente asociados con la educación, tales como desarrollo pleno de capacidades individuales, igualación de oportunidades económicas, integración social, movilidad ascendente, libre expresión y así por el estilo.⁹¹ Para clarificar esa contradicción aparente, es conveniente examinar los factores económicos y sociales que: i) desencadenaron o intensificaron la *demanda* de servicios educacionales, ii) contribuyeron a establecer los *objetivos y metas* (reales vis-a-vis formales) de dichos servicios, y iii) condicionaron los *medios y métodos* en la persecución de tales objetivos y metas.⁹² Seguidamente ensayamos un análisis de esos aspectos para la etapa de formación y la de crecimiento y consolidación del sistema de educación pública en Costa Rica.

4.1 Papel y Prioridades del Sistema Escolar en su Período de Formación

Para explicarnos por qué la educación surgió como una necesidad imperiosa para los sectores que controlaban el gobierno y residían en los pequeños poblados de las primeras décadas de vida nacional independiente, se debe tomar en cuenta, como gran trasfondo, *el proceso de disolución del régimen colonial*. Desde la perspectiva de la mayoría de la población, diseminada por la Meseta Central y subsistiendo en unidades familiares económicamente autosuficientes y aisladas unas de otras, ese proceso era desapercibido o de poca significación. En cambio, para el primer grupo -la minoría incorporada a la incipiente red de relaciones sociales de producción e intercambio.⁹³ el resquebrajamiento de la colonia abría muchas oportunidades; pero también traía graves riesgos. El principal problema de ese grupo era: a) ¿cómo preservar -durante el proceso de transición- su posición relativamente privilegiada, a pesar de que ésta reportaba beneficios económicos inmediatos de poca monta? Y, concomitantemente, b) ¿por cuáles medios se podía controlar ese proceso para adaptar el nuevo orden en formación a sus intereses y preferencias? En efecto:

- Los sectores sociales hegemónicos de otras excolonias resolvieron tales problemas recurriendo, típicamente, a las armas.⁹⁴ Pero Costa Rica no había logrado formar y sostener un ejército a través de todo el período colonial; y en las primeras etapas de la independencia se mantuvo esa incapacidad, debido a la pobreza general y la dispersión geográfica de sus habitantes que se menciona reiteradamente en los documentos oficiales de la época.

- En adición, habían claras ambiciones respecto a Costa Rica por parte de excolonias vecinas con mayor territorio, población y desarrollo comercial. Tales fueron México, Estados Unidos de Norteamérica⁹⁵ y, quizás Guatemala.

– Encima de esas debilidades de la élite colonial, también pesaba el hecho de que ésta no podía contar con el apoyo del campesino disperso y autosuficiente -al menos, en el período que seguía directamente la independencia. Conviene recordar que el campesinado había resistido la autoridad central, tanto política como eclesiásticamente, durante todo el siglo 18 y aún desconfiaba profundamente de la misma.

– Finalmente, como Juan Bosch ha señalado para el contexto más amplio de América Latina, las llamadas “guerras de independencia” de los primeros años del siglo 19 eran fenómenos político-militares complejos: en algunos casos ni siquiera implicaban luchas dirigidas, inicialmente o principalmente, contra España, sino que constituían movimientos revolucionarios, en que los sectores oprimidos intentaban derrocar a sus opresores; y sólo se enfocaban contra España en la medida que ella se identificaba con los segundos o defendía abiertamente sus privilegios.⁹⁶ No estamos sosteniendo que tal era la situación en Costa Rica; pero es razonable creer que la élite local había recibido información sobre esas confrontaciones, lo cual obviamente no fortalecería su sensación de seguridad.

Ante esos riesgos y condiciones internos y externos, pareciera que los sectores privilegiados de Costa Rica no tenían más alternativa que recurrir a la persuasión, para obtener la adhesión de -o legitimar su posición de liderazgo respecto a- el resto de la población y, para ello, debía comenzar con los grupos materialmente más próximos que residían en y alrededor de los pocos poblados. ¿Es aventurado proponer que la formulación e implementación de esa política de persuasión -que, por definición, requería algún grado de acción voluntaria y participativa- constituía un componente esencial de aquel “proyecto civil y democrático”, de los forjadores de nuestro sistema político para el cual, según Monge y Rivas, la educación fue el instrumento por excelencia?⁹⁷ ¿Podría ponerse en duda que ese proyecto no fue -y, en las circunstancias, no pudo haber sido- diseñado por los sectores mayoritarios de la población o por algún otro grupo compenetrado de sus intereses y perspectivas vitales? ¿Es poco razonable creer que los sectores mayoritarios fueron convertidos básicamente en objeto de políticas y programas educacionales diseñados y controlados por la minoría, actuando en persecución de sus propios intereses, preferencias y ventajas? En la medida que respondamos negativamente a cada una de las tres preguntas, se despejaría la aparente contradicción de que, por un lado, la educación fuera proclamada como preparación para la libertad y la democracia, mientras, por el otro lado, las relaciones de enseñanza-aprendizaje en sí fueran indoctrinadoras, autoritarias y controladas en forma cada vez más centralizada. En esa luz, también se vuelve inteligible el hecho de que, hasta el segundo tercio del siglo 19, se prescribía -y en realidad se entregaba- educación elemental y religiosa para la gran mayoría; mientras el acceso a la educación media y superior se

reservaba para una pequeña minoría, tanto por designio como en efecto. En verdad, lo esencial para la clase dirigente era que los sectores mayoritarios pudieran entender, y estuvieran habituados a obedecer, las reglas de convivencia social, así como las pautas de comportamiento concreto, dictadas a través del aparato político-administrativo del Estado -organizado y controlado por sus más distinguidos integrantes. Para ello bastaba diseminar habilidades mínimas de lectura, cultivar el sentimiento de la nacionalidad alrededor del Estado, e infundir actitudes de respeto y acatamiento a la autoridad mediante el uso de símbolos y valores religiosos; procesos todos que fueron institucionalizados por la escuela -o, más precisamente, el sistema escolar- cuya formación básica se efectuó en los primeros dos tercios del siglo 19.

4.2 Papel y Prioridades del Sistema Educacional en su Etapa de Crecimiento y Consolidación

A mediados del siglo 19 se completa la formación del núcleo del sistema educacional costarricense, a partir del cual crecen aceleradamente los servicios educacionales; y, envolviendo estrechamente esa etapa, digamos en el segundo tercio del siglo, se efectúa el despegue de la industria cafetalera. A partir de allí, comienza la configuración de un nuevo "gran trasfondo" de la evolución de la educación nacional, cual es *el debilitamiento y la eventual disolución del trabajo independiente y el crecimiento concomitante del trabajo asalariado, como forma principal o mayoritaria de organización de la producción*. Dentro de ese proceso surgen dos polos de intereses socioeconómicos de suma relevancia para el desarrollo de la educación:

- En primer lugar, cabe señalar que la segunda mitad -y especialmente el último tercio- del siglo 19 se caracteriza por un rápido crecimiento poblacional, así como por una centralización del proceso de acumulación y del control del trabajo. Todo ello fortalece la necesidad de los propietarios-empresarios de asegurar: a) la vigencia de valores y actitudes (ideologías, idiosincrasias) compatibles con la jerarquía de relaciones económicas y sociales cuya cúspide ocupaban ellos; y b) una distribución de aptitudes, conocimientos y destrezas laborales que permitiera reproducir y no perturbar las relaciones de trabajo en las organizaciones de producción y comercio que ellos controlaban.

- Al mismo tiempo, el debilitamiento del trabajo independiente presiona al sector laboral, cada vez más, a sustituir la pequeña propiedad familiar como base o medio principal de subsistencia; mientras la expansión del empleo asalariado concentra la atención del mismo sector en la conveniencia de modificar y adaptar su fuerza trabajo a las nuevas circunstancias y oportunidades.

Lo importante es que ambos sectores sociales mencionados coincidieron en la necesidad de programas que contribuyeran a influenciar la formación y reproducción de valores, actitudes, conocimientos y destrezas en la población; y esa coincidencia de objetivos a nivel de "principio general" contribuyó poderosamente a sostener la expansión acelerada de servicios educativos que señalamos entre el último tercio del siglo 19 y el primer cuarto del 20 (véase párrafo inicial de sección 3.2).

Pero es de igual importancia tomar en cuenta que los sectores sociales mencionados llegaron eventualmente a formar aspiraciones y expectativas distintas en torno a ciertas características específicas de la educación; ello debido principalmente a la diferencia de posición de los integrantes de los sectores dichos en la jerarquía socioeconómica y la relación laboral. Los propietarios-empleadores, que ejercían control casi exclusivo de las estructuras y los procesos político-administrativos del Estado, concebían la educación pública -ya explícitamente, ya implícitamente- como un instrumento de control social antes que todo; y también les servía para apoyar la reproducción de fuerza de trabajo conforme a los requerimientos de sus empresas productivas y comerciales. En cambio, el sector laboral -independiente y asalariado- veía en la educación un medio para asegurar su subsistencia; mejorar su situación económica y aumentar su movilidad ascendente en la escala social. Esas diferencias en el papel asignado a la educación por los distintos sectores y estratos de la sociedad costarricense podría explicar buena parte de las contradicciones y conflictos que hemos observado en el sistema educativo. Tales son, por ejemplo:

- i) el énfasis casi total en educación elemental, cuyos contenidos y métodos consistían principalmente en valores y disciplina; ;
- ii) la ausencia de oportunidades adicionales para realizar estudios sobre temas y técnicas que permitieran desarrollar fuentes de empleo distintas a la actividad agrícola-comercial basada en el café;
- iii) instituciones de educación media y superior vedadas de hecho a la gran mayoría de la población y reservadas en igual forma, para preparar el pequeño número de empleados burocráticos requeridos por las principales empresas y dar formación profesional a los miembros de las familias de propietarios-empleadores;
- iv) compulsión de la educación primaria, aún cuando no contribuía significativamente a incrementar la capacidad técnico-productiva;
- v) impermeabilidad y eventual oposición de las autoridades educacionales a integrar el trabajo y la educación como base de la búsqueda de formas independientes de subsistencia, tal como proponían don Joaquín García Monge y don Roberto Brenes Mesén.⁹⁹

Los anteriores efectos e implicaciones de la polarización social entre propietarios-empleadores y el sector laboral para la educación, fueron de tipo directo o inmediato. Pero no debemos perder de vista que el mismo fenómeno también ejerció decisivas influencias adicionales sobre el sistema educacional en forma indirecta. Por ejemplo:

— El proceso de urbanización resultante de la concentración y centralización del comercio -así como del debilitamiento de la agricultura familiar y la consecuente migración, agravada por el aumento poblacional- facilitó la formación de escuelas y el control de asistencia de los niños por parte de las autoridades pertinentes.

— En el sector de propietarios-empleadores surgieron algunas diferencias que permitieron cierta pluralidad de apreciaciones en torno al papel de la educación. Así, los hijos "segundones" de la clase dominante que -como ha señalado Stone- se dedicaron principalmente a ocupaciones profesionales y actividades políticas, apoyaron la educación como instrumento de movilidad social y medio de transmisión de una ideología liberal secularizante.

— Y finalmente, el crecimiento de la educación pública significó la formación de un número cada vez mayor de *maestros asalariados* -relativamente conscientes de su situación social y con facilidades especiales para organizarse (v.g. mismo patrono, residencia urbana, trabajo en centros comparativamente grandes). Debido a su posición laboral, los maestros y educadores en general percibían el papel de la educación en forma un tanto diferente al sector propietario-empleador y con ciertas coincidencias o al menos, aproximaciones respecto a las aspiraciones de los demás trabajadores. Así el fortalecimiento numérico y organizacional de los educadores en la primera mitad del siglo presente les permitió introducir nuevas directrices en la educación pública, convirtiéndola en un mecanismo de cambio social y neutralizando parcialmente las políticas y prioridades desarrolladas hasta el primer tercio del siglo. De allí que no debe sorprender el hecho de que, en las décadas de los 1940's y 1950's, se extendieron y se diversificaron los servicios educacionales, consolidándose la gratuidad de la enseñanza media y la apertura de la educación superior a amplios sectores de la población.

4.3 Resumen de la Hipótesis

A modo de conclusión, podemos resumir nuestras proposiciones básicas sobre el desarrollo de la educación costarricense entre principios del siglo 19 y mediados del 20, en los siguientes puntos:

a) El principal impulso de la formación del núcleo del sistema educacional en la primera mitad del siglo 19 consistió en el esfuerzo de la llamada

"élite colonial" por preservar sus pocos privilegios y controlar la evolución económico-política de la nación durante la disolución del régimen colonial y constitución del régimen republicano. Las circunstancias internas y externas no daban margen para que los objetivos de dicha élite y sus descendientes inmediatos se buscaran por mecanismos coactivos y militares, como ocurrió en otros países latinoamericanos. Al contrario, fue necesario aplicar medios persuasivos y civiles, entre los cuales la educación fue el instrumento central.

b) La organización de la producción y el intercambio que tuvo lugar en el transcurso del resto del siglo 19 bajo la hegemonía de los descendientes-sucesores de la misma élite y basada en el café, expandió y fortaleció el papel de la educación *como instrumento de control social*:

i) Desde una *perspectiva económica y social*, el desarrollo de formas centralizadas de producción y el debilitamiento concomitante de unidades económicas independientes redujeron las oportunidades para desempeñar tareas gerenciales y empresariales; por lo cual decayeron el ejercicio, el fortalecimiento y la expansión de ese tipo de conocimientos, aptitudes y habilidades en la fuerza de trabajo costarricense. Y, desde un *punto de vista técnico*, ese mismo proceso concentró en pocos puestos las tareas mentales o intelectuales (de mayor discrecionalidad), v.g. de diseño y planeamiento de la producción y el comercio, mientras especializó a la mayoría de los trabajadores en tareas operativas o manuales (de menor discrecionalidad).

ii) Los anteriores procesos requirieron numerosas adaptaciones en la población. Para promover y canalizar las mismas, los propietarios-empleadores impusieron sus proyectos y prioridades a través de su *control político y administrativo* del aparato estatal. Así se introdujeron cambios en la división del trabajo a nivel de la familia, con el propósito de crear y transmitir los conocimientos, aptitudes y habilidades requeridos mediante el sistema escolar, y la instrucción se distribuyó en armonía con las oportunidades económicas, sociales y técnicas mencionadas antes, a saber: i) para la gran mayoría, entrenamiento disciplinario tendiente a crear actitudes de obediencia, acompañado de transmisión de habilidades elementales en lectura, escritura y aritmética; ii) a una minoría se le transmitieron habilidades intermedias de lectura, escritura y matemáticas, complementadas con conocimientos de cultura formal; y iii) estudios superiores para una minoría aún más pequeña.

c) Sin embargo, las diferenciaciones sociales -implicadas algunas, causadas otras por el desarrollo de la organización económica- condujeron a divergencias y contradicciones entre las aspiraciones y expectativas de los principales grupos componentes de la sociedad en torno al papel, los contenidos y los métodos de la educación. El forcejeo entre los diferentes intereses

y grupos condicionó el control del sector hegemónico, especialmente en el curso de la primera mitad del siglo 20. Ello dio margen y oportunidad para que otros sectores sociales introdujeran algunos elementos de sus propios proyectos en torno a la educación como *medio de cambio social*.

NOTAS

- 1 Ese proceso ha sido analizado por autores tales como F. Moretzoohn de Andrade, Michael Seligson, Jeffrey Casey, C.F.S. Cardoso.
- 2 Thorstein Veblen, *The Instinct of Workmanship*, Norton, N.Y., 1961; págs. 242-243; Harry Leibenstein, "Entrepreneurship and Development", Papers and Proceedings of the 88th Annual Meeting, *American Economic Review*, May 1968, pág. 72.
- 3 Albert Hirschman, *A Bias for Hope*, New Haven and London, Yale University Press, 1971, págs. 106-114.
- 4 José L. Vega, "Formación de un Régimen de Burguesía Dependiente", *Estudios Sociales Centroamericanos*, No. 6, Costa Rica, 1973, pág. 87.
- 5 C.F.S. Cardoso, "La Formación de la Hacienda Cafetalera en Costa Rica", *Avances Proyecto de Historia Económica y Social de Costa Rica*, U.C.R., 1976, pág. 32.
- 6 Rodrigo Facio, *Estudio sobre Economía Costarricense*, Editorial Costa Rica, 1972, pág. 45.
- 7 Para Marr, esos cambios tenían efectos cuestionables para la salud económica y social de la nación. Véase W. Marr, "Viaje a Centroamérica", en Ricardo Fernández G., *Costa Rica en el Siglo XIX*, EDUCA, págs. 178-179.
- 8 L. F. González F., "Desenvolvimiento Histórico del Desarrollo del Cultivo del Café y su Influencia en la Cultura Nacional", en *Manual de Agricultura Tropical*, Imprenta la Tribuna, San José, 1921.
- 9 G. Chacón T., "Don Buenaventura Espinach Gual y el Desarrollo de la Industria Cafetalera en Costa Rica", *Revista del Instituto de Defensa del Café*, No. 45, 1938, pág. 568.
- 10 Carolyn Hall, *Desarrollo Histórico-Geográfico de Costa Rica*, Editorial Costa Rica, págs. 56-57; C.F.S. Cardoso, *op. cit.*, pág. 24.
- 11 L.F. González F., *op. cit.*
- 12 Roger Churnside, *Development of the Labour-Force in Costa Rica*, Tesis Ph.D., Universidad de Sussex, Inglaterra, 1979, pág. 292.
- 13 Dirección de Estadística y Censos, *Costa Rica Censo de Población 1864*, pág. XXV.
14. Tesis citada del autor, págs. 301, 313-315.

- 15 Para una explicación de la diferencia entre tareas empresariales y gerenciales, así como su importancia para el funcionamiento, crecimiento y desarrollo de organizaciones comerciales, véase Liebenstein, *op. cit.*, Volumen 2, pág. 74; también W.J. Baumol, "Entrepreneurship in Economic Theory", colección de artículos citada en *American Economic Review*, May 1968, págs. 64-65.
- 16 Tesis del autor, capítulo 1, sección 1.2, capítulo 2, secciones 2.1 y 2.4.
- 17 *Ibid*, capítulo 3, sección 3.2, introducción y subsección 3.2.1.
- 18 M. Wagner y C. Scherzer, *La República de Costa Rica en Centroamérica*, San José, Costa Rica, 1944.
- 19 Alrededor de 15.000 en 1864 y 18.000 en 1927, o 26 por cien y 13 por cien de la población activa. Véase cuadro 1.
- 20 El desempleo temporal y estacional en el Atlántico estaba relacionado con: a) dificultades financieras en la construcción del ferrocarril; b) fluctuaciones hacia abajo en las exportaciones de banano y café; c) lluvias e inundaciones periódicas. .
- 21 Tesis del autor, cuadros 5.7, 5.8, 5.9, 5.11, 5.12, 5.13.
- 22 *Ibid*, i) págs. 244-258, 450-451, 454-455; ii) págs. 177-179; iii) págs. 239-240.
- 23 Samuel Stone, *La Dinastía de los Conquistadores*, EDUCA y Editorial Costa Rica, págs. 106-117.
- 24 Ernest Feder, *The Rape of the Peasantry: Latin America's Landholding System*, Anchor Books, Doubleday, N. Y., 1971, págs. 120-128.
- 25 S. Stone, *op. cit.*
- 26 E. Feder, *op. cit.*
- 27 Como ejemplo, véase Carolyn Hall, *Cóncavas*, Editorial UCR, 1978, págs. 31-38,46.
- 28 Para detalles Cf. Dirección General de Estadística y Censos, *Costa Rica Censos de Población de 1864, 1883, 1892, 1927, 1950*. En cuadro 1 ofrecemos un resumen; véase categorías 1 y 2.
- 29 Mariano Montealegre: i) "El Problema del Campesino", *Revista del Instituto de Defensa del Café*, No. 86, diciembre de 1941; ii) "La Pequeña Propiedad Rural", misma revista, No. 97, 1942. En torno al mismo problema, véase John and Mavis Biezans, *Life in Costa Rica*, págs. 40-45, 132-135, 146-147; S. Stone, *op. cit.*, págs. 142-145. Rodrigo Facio y F. Moretzhon de Andrade sostienen ideas similares al respecto.
- 30 Dirección General de Estadística y Censos, *Costa Rica Censo Agropecuario 1955*, pág. 135-138.
- 31 *Revista del Instituto de Defensa del Café*, No. 15, págs. 178-179.

- 32 La evolución observada en la industria bananera respecto a trabajo asalariado y ocupaciones administrativas fue aún más rápida que en la actividad cafetalera. Sin embargo, por estar principalmente bajo el control de extranjeros y restringida a una región específica del país, respondió a una dinámica distinta que no podemos abarcar aquí. Para un resumen, véase tesis del autor, págs. 222-239.
- 33 Roger Churnside, "Organización de la Producción, Mercado de Fuerza de Trabajo y Políticas Laborales en Costa Rica 1864-1950", *Avances de Investigación*, Instituto de Investigaciones Sociales, UCR, No. 38, 1981.
- 34 Tesis del autor, pág. 201-222, 319-325. Véase también, "Aspectos Económicos e Hipótesis Relacionados con la Carreta Costarricense (1846-1910)", *Documentos del Instituto de Investigaciones Económicas*, UCR, 1979.
- 35 Dirección General de Estadística y Censos, *Costa Rica Censos de 1864 y 1927*, sección de ocupaciones.
- 36 R. y C. Jinesta, *La Instrucción Pública en Costa Rica*, San José, 1921, págs. 59-72.
- 37 Archivos Nacionales, Sección Histórica, documentos municipales, No. 485, 1820-1821. Reproducido en *Revista de Archivos Nacionales*, Primer Semestre, 1964.
- 38 Luis F. González F., *Historia del Desarrollo de la Instrucción Pública en Costa Rica*, San José, 1961, Ministerio de Educación Pública, pág. 4.
- 39 *Ibid*, pág. 86-89.
- 40 Wagner y Scherzer, *op. cit.*, pág. 140.
- 41 González F., *op. cit.*, págs. 86-89.
- 42 Jinesta, *op. cit.*, pág. 77; González F., *op. cit.*, pág. 101.
- 43 *Ibid*, pág. 76.
- 44 González F., *op. cit.*, pág. 14.
- 45 Wagner y Scherzer, pág. 84.
- 46 Es significativo el hecho de que algunos de tales castigos fueron abolidos o, al menos, restringidos y regulados oficialmente en escuelas atendidas por los hijos de familias pudientes; tal fue el caso de la Casa de Enseñanza de Santo Tomás, que se convirtió eventualmente en Universidad Nacional. Véase González Flores, págs. 15-17 y Jinesta, págs. 80, 86. Para detalles sobre la gran variedad de castigos que se aplicaban en la mayoría de las escuelas, por lo menos hasta los 1850's, véase González Flores, Capítulo IX y especialmente páginas 56-59.
- 47 A pesar de que tales prácticas eran normales, no todos los maestros y autoridades educacionales las sancionaban. Por lo menos una alta autoridad criticó severamente el exceso de adoctrinación y disciplina, haciendo un llamado (en 1851) a los padres de familia para "... protestar -en nombre de la civilización- tan primitivo e inicuo método". Véase González Flores, *op. cit.*, pág. 85-86.

- 48 Jinesta, *op. cit.*, págs. 75, 78, 85, 86, 87, 89, 92.
- 49 González Flores, *op. cit.*, pág. 7.
- 50 Wagner y Scherzer, *op. cit.*, págs. 140-143. Squire, basado en información proporcionada por el consulado británico (1854), expresa opinión similar, en Fernández G., *op. cit.*, pág. 289, nota número 9.
- 51 Por ejemplo, en la Casa de Santo Tomás (1822), las clases de lectura costaban un real cada una, las de escritura y aritmética dos reales, y las de Latín 3 reales, *Ibid*, pág. 6.
- 52 Jinesta, *op. cit.*, págs. 83, 84, 86, 89-93.
- 53 González Flores, *op. cit.*, pág. 45.
- 54 Dirección General de Estadísticas y Censos, *Costa Rica Censo de Población de 1864*.
- 55 Por ejemplo, una autoridad superior propuso sin ambigüedades en 1851 que la educación primaria debía proporcionar sólo conocimientos útiles para las "clases inferiores". Señaló además que la educación media y la superior debían reservarse únicamente para ciertas clases de la sociedad. Véase Carlos Monge y Francisco Rivas, *La Educación: Fragua de una Democracia*, UCR, 1978, pág. 16, nota 15.
- 56 González Flores, *op. cit.*, págs. 63-64; Jinesta, *op. cit.*, págs. 86, 88; Monge y Rivas, *op. cit.*, pág. 8.
- 57 González Flores, *op. cit.*, págs. 19-20, 51-56; Jinesta, *op. cit.*, pág. 92.
- 58 Monge y Rivas, *op. cit.*, pág. 12.
- 59 Carlos Monge, *La Educación Superior en Costa Rica*, CONARE, 1976, pág. 10.
- 60 Dirección General de Estadística y Censos; a) *Censo de Población de 1864*, págs. 36, 91; b) *Censo de Población de 1927*, pág. 131.
- 61 González F., *op. cit.*, pág. 131.
- 62 Jinesta, *op. cit.*, pág. 116.
- 63 Cifras en valores corrientes tomadas del *Censo de Población de 1927*, pág. 83.
- 64 Belly, en Ricardo Fernández G., *op. cit.*, pág. 573.
- 65 *Censo de Población de 1927*, págs. 56, 83.
- 66 Desde antes existían algunas ordenanzas locales tendientes a ese efecto; mas no se aplicaron, aparentemente, medidas en gran escala para implementarlas. Véase artículo 6 de la Constitución de 1969; asimismo Decreto LXX, noviembre 10, 1969, artículos 30 y 31, *Leyes y Decretos*, págs. 263-264.
- 67 *Leyes y Decretos*, 1886, artículos 120-123.

- 68 *Ibid*, págs. 165-166.
- 69 Por ejemplo, el Secretario Iglesias, Informe correspondiente a 1862.
- 70 Considérense los siguientes casos: i) Informe del doctor Antonio Espinal (exdecano de la Facultad de Ciencias de la Universidad de Habana), 1877, *Gaceta Oficial*, enero 25, 1878, parcialmente reproducido en González F., *op. cit.*, págs. 185-186; ii) Mauro Fernández (Secretario de Educación), circular de 1886, en Jinesta, *op. cit.*, pág. 162; iii) Carlos Gagini, en 1918 y posteriormente. Monge y Rivas, *op. cit.*, págs. 47-48; iv) Ricardo y Carlos Jinesta, 1921, *op. cit.*, pág. 139; v) Oscar Bustos (consultor educacional chileno bajo contrato con el Gobierno de Costa Rica en 1935) concluyó que el resultado efectivo (en contraste con los objetivos proclamados) del sistema escolar consistía en el entrenamiento y no la formación de ciudadanos. Monge y Rivas, *op. cit.*, págs. 78, 84, 89; vi) Marco Tulio Pacheco y Hernán Vera, *Informe sobre el Estado de los Trabajos de Reforma de la Segunda Enseñanza Costarricense*, Ministerio de Educación Pública, 1958 pág. 29.
- 71 Jinesta, *op. cit.*, pág. 151.
- 72 *El Artesano*, San José, Costa Rica, 4 de enero de 1890, págs. 1-2, ("Prospecto"). Mismo periódico, editorial de enero 18, 1890; 8 de febrero, pág. 3-4 ("Reproducción de información aparecida en La Prensa"). Tales movimientos no comenzaron en 1890. Por lo menos desde 1886 se presentaron claras señas de insatisfacción entre artesanos y pequeños industriales respecto a la ausencia de políticas de protección. Véase *La Chirimía*, San José, Costa Rica, 17 de julio de 1886, pág. 1.
- 73 *El Artesano*, 25 de enero de 1890, págs. 2-3 (artículo de Guillermo Obando); 22 de febrero, pág. 1 (artículo de Nicolás Chavarría).
- 74 *El Artesano*, 18 de enero de 1890.
75. *El Artesano*, 25 de enero de 1890.
- 76 *El Ferrocarril*, San José, Costa Rica, 14 de febrero de 1891.
- 77 Carolyn Hall, *Desarrollo Histórico-Geográfico de Costa Rica*, Editorial Costa Rica, pág. 83. La producción de subsistencia disminuyó y de artículos comerciales para el mercado interno bajó persistentemente en relación con la expansión de café: i) En 1825, Hale informó que la producción de alimentos en Costa Rica era sumamente barata y que aun los más pobres no tenían dificultades para adquirir lo necesario; ii) En 1853 -20 años después de iniciada la exportación cafetalera- Wagner y Scherzer señalaron que los precios de los artículos de subsistencia habían crecido bruscamente, y estimaron que los salarios aumentaron en 100 por cien frente a 200 por cien de los precios de artículos de consumo en los principales poblados; iii) Los sociólogos John y Mavis Biezans comentaron que dichas tendencias continuaron en el resto del siglo 19 y primera mitad del 20. Véase, respectivamente, Fernández G., *op. cit.*, pág. 21; Wagner y Scherzer, *op. cit.*, pág. 98, 102; J. y M. Biezans, *op. cit.*, págs. 40-41.
- 78 Monge y Rivas, *op. cit.*, págs. 51-52.
- 79 R. Facio, *op. cit.*, pág. 77-80.

- 80 T. Soley Güell, *Historia Económica y Hacendaria de Costa Rica*, San José, Costa Rica, 1943, págs. 135-169.
- 81 *Ibid*, pág. 170-260.
- 82 Monge y Rivas, *op. cit.*, págs. 61-65.
- 83 Jinesta, *op. cit.*, págs. 122-123.
- 84 González F., *op. cit.*, pág. 253 y siguientes; Jinesta, *op. cit.*, págs. 169, 218, 221, 270.
- 85 Carlos Meléndez, "Esquema Histórico de la Educación en Costa Rica", *Revista de ANDE*, 1971, pág. 5.
- 86 Monge y Rivas, *op. cit.*, págs. 85-94. También Pacheco y Vera, *op. cit.*, págs. 27-28.
- 87 Ley General de Educación Común, *Leyes y Decretos 1886*, págs. 87 y ss. También Decretos V, VIII, X y XII.
- 88 González F., *op. cit.*, pág. 137.
- 89 Dirección General de Estadísticas y Censos, *Resúmenes Estadísticos de 1883-1893*, pág. 102, cuadro XIX. Véase también *Anuarios de 1888, 1889, 1890*, secciones de estadísticas educacionales.
- 90 *Constitución Política de 1949*, Imprenta Nacional, artículos 77 y 81.
- 91 Para un ejemplo reciente de tales formulaciones de objetivos de la educación, véase M.E. Dengo y R. Cortés, "La Filosofía Social de la Epoca: Los Fines Específicos de la Educación Costarricense", *Revista de ANDE*.
- 92 Cabe mencionar tres enfoques aplicables en la discusión de tales aspectos. En primer lugar, algunos analistas se sitúan en una perspectiva "idealista", al atribuir la génesis de programas educacionales a la inspiración de hombres visionarios o movimientos de ilustración; tal es el caso de M. Jones, *The Charity School Movement: A Study of 17th Century Puritanism in Action*, Archon Books, Gran Bretaña, 1964, pág. 345. Luego, existe la perspectiva "determinística", que sostiene que las condiciones y los procesos de índole histórica de alguna manera impiden ciertas necesidades y prioridades en el comportamiento individual y colectivo. Este segundo enfoque presenta diferentes variaciones: determinismo económico, ilustrado en Martín Carnoy, *Educación como Imperialismo Cultural*; determinismo étnico-cultural, tal como C. Jones, *Costa Rica Civilización en el Caribe*. Y, en tercer lugar, se ha aplicado el enfoque de tipo "dialéctico" que concibe las condiciones y los procesos históricos como conjunto de problemas y limitaciones -ante los cuales reaccionan de diferentes maneras los individuos y grupos-, así como fuentes de oportunidades, recursos e instrumentos para acciones alternativas de naturaleza creativa. El problema que hemos encontrado en el enfoque "idealista" es que no trata de explicar cómo y por qué surgen las "visiones" de los líderes y estadistas, llegando a "presidir" los actos de generaciones enteras. Y, respecto al enfoque "determinista", no se suelen clarificar los mecanismos mediante los cuales las condiciones históricas inducen cierto comportamiento

-o imprimen ciertas características- en los individuos y cómo se alcanza y se mantiene la aparente coincidencia y similitud en las reacciones de los mismos. Para salvar tales dificultades, hemos intentado aplicar la perspectiva "dialéctica" que, aceptando la influencia decisiva de los factores económicos, políticos y culturales, también reconoce la capacidad de los individuos de "carne y hueso", -al decir de Unamuno- para reaccionar respecto a los mismos en persecución de diversos objetivos. Ejemplos de este último enfoque se encuentran en E. P. Thompson, *Formación de la Clase Obrera Inglesa*, y R.G. Paulston, *Conflicting Theories of Social and Educational Change*.

- 93 Dicha red, no obstante, se hacía cada vez más tupida o espesa, tal como sugiere la tendencia de los siguientes informes: a) En 1802 diversos oficiales hicieron hincapié en el hecho de que las familias que habitaban el país eran casi totalmente autosuficientes, que nadie compraba o vendía, y ni siquiera existía el dinero, *Revista de Archivos Nacionales*, Nos. 1-6, 1959, págs. 32-35, 37-38, 49. En cambio, b) poco más de veinte años después, Hale observó que cada poblado tenía una especie de plaza principal, donde operaba el mercado, Ricardo Fernández G., *op. cit.*, pág. 25.
- 94 Juan Bosch, *Bolívar y la Guerra Social*, Editora Alfa y Omega, Santo Domingo, 1977, págs. 11-12.
- 95
- 94 Juan Bosch, *Bolívar y la Guerra Social*, Editora Alfa y Omega, Santo Domingo, 1977, págs. 11-12.
- 95 Un tratamiento detallado de esos problemas se hace en Peralta, H.G., *Agustín de Iturbide y Costa Rica*, Editorial Costa Rica, 1968. Hay un resumen de otros aspectos relacionados en Cardoso, C.F.S. y Pérez, H., *Centroamérica y la Economía Occidental*, Editorial UCR, 1977, págs. 168-170. Véase también artículos de Belly y Solano en Fernández Guardia, *op. cit.*, págs. 569 y 327, respectivamente.
- 96 Según ese autor, Bolívar y otros líderes político-militares de la independencia fueron ayudados a veces, y combatidos en ocasiones por los representantes de ese movimiento, Bosch, *op. cit.*, págs. 197-200.
- 97 Monge y Rivas, *op. cit.*, págs. 5-6.
- 98 Esos objetivos y métodos se explicaban -o se racionalizaban- con base en la necesidad de formar hábitos de autocontrol para el ejercicio correcto de la libertad. Véase, por ejemplo, la cita de una distinguida autoridad hecha por Monge y Rivas en su obra citada, nota 11, página 11.
- 99 Joaquín García Monge y Roberto Brenes Mesén, *Proyecto de Programa de Instrucción Primaria*, Tipografía Nacional, 1908.

REVISTA CENTROAMERICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA

CUADRO 1

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA (PEA) 1864-1950

GRUPOS OCUPACIONALES	1864		1883		1892		1927		1950	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
PEA con ocupación identificada (0-8)	57.632	100.00	54.713	100.00	61.434	100.00	146.517	100.00	263.736	100.00
0. Profesionales	632	1.10	776	1.42	1.081	1.76	4.328	2.95	10.159	3.85
1. Gerentes y Administradores	413	0.72	737	1.35	959	1.56	3.336	2.30	9.579	3.63
2. Empleados de Oficina	446	0.77	796	1.45	929	1.51	7.341	5.01	11.153	4.23
3. Comerciantes y vendedores	706	1.23	1.404	2.57	1.876	3.05	5.308	3.62	10.347	3.92
4. Agricultores independientes y familiares	14.088	24.44	7.132	13.04*	8.903	14.49*	36.159	24.07	59.725	22.65
5. Transportistas	793	1.38	2.023	3.70	2.222	3.62	1.506	1.03	4.283	1.62
6. Artesanos, industrias caseras	14.891	25.83	9.580	17.51	8.882	14.46	18.445	12.59	36.818	13.96
7. Jornaleros	14.443	25.06	18.298	33.44*	22.196	36.13*	61.242	41.80	94.969	36.01
8. Servicios personales y familiares	11.220	19.47	13.937	25.53	14.386	23.42	9.652	6.57	26.703	10.12
9. Otros (no-identificados y desempleados)	222	0.39	14.137	25.84	19.503	31.75	5.736	3.91	8.248	3.13
TOTAL (0-9)	57.854	100.39	68.850	125.84	80.937	131.75	152.263	103.91	271.984	103.13

* Clasificación de trabajadores agrícolas y jornaleros en 1883 y 1892 difiere respecto a 1864, 1927 y 1950. Para comparaciones de esos grupos entre dichos años, conviene tomarlos en conjunto.

Fuente: Resumen de Cuadros AP-5.3 y con ajustes de Cuadro 5.5, Tesis del Autor. Datos de Censos Respectivos.

CUADRO 2

DISTRIBUCION DE P.E.A. POR ACTIVIDAD (%)

ACTIVIDAD	1864	1883*	1892*	1927	1950
Primaria	49.7	(57.5) 46.5	(62.5) 50.6	65.2	55.0
Secundaria	26.1	(13.9) 17.5	(11.0) 14.5	12.6	15.9
Terciaria	24.2	(28.6) 36.0	(26.5) 34.9	22.2	29.1
Subtotal (P.E.A. con Ocupaciones Identificadas)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
P.E.A. con Ocupaciones no Identificadas y Desempleados	0.4	25.8	31.7	3.9	3.1
TOTAL	100.4	125.8	131.7	103.9	103.1

* El gran número de ocupaciones no identificadas en 1883 y 1892 impiden comparaciones claras con 1864, 1927 y 1950. Los porcentajes entre paréntesis suponen que todas las ocupaciones no-identificadas fueron del sector agrícola.

Fuente: Reclasificación datos Cuadro AP 5.3., Tesis del autor.

REVISTA CENTROAMERICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA

CUADRO 3

TASAS DE PARTICIPACION (*) POR PROVINCIAS Y SEXOS
1864-1950 (%)

REGION	1864		1883		1892		1927**		1950	
	Total	Fem.	Total	Fem.	Total	Fem.	Total	Fem.	Total	Fem.
COSTA RICA	48.0	31.5	37.8	27.5	33.3	21.7	32.3	56.9	34.0	57.6
SAN JOSE	42.5	27.0	39.8	22.7	33.6	17.3	...	...	34.8	56.8
ALAJUELA	47.6	27.0	37.7	30.0	36.0	22.4	...	...	31.7	56.4
CARTAGO	48.1	32.0	28.6	21.9	26.5	18.9	...	...	33.1	56.2
HEREDIA	50.1	36.4	42.0	32.1	42.2	30.5	...	...	33.4	57.2
GUANACASTE	57.8	46.7	43.2	39.0	34.4	28.8	...	...	31.3	55.3
PUNTARENAS	61.6	39.2	36.5	33.0	25.3	22.9	...	...	37.2	62.4
LIMON***	-	-	33.6	31.3	15.7	17.6	...	...	38.0	63.6

* Porcentaje de P.E.A. respecto a población total.

** Datos provinciales no reportados en censo.

*** P.E.A. de 1883 y 1892 no incluye extranjeros; por lo cual, las tasas de participación están subestimadas.

Fuente: Cálculos basados en cuadros AP-5.1 y AP-5.2, Tesis autor.

CUADRO 4

P. E. A. FEMENINA EN SERVICIOS DOMESTICOS
1864-1950

Ocupación	Año				
	1864	1883	1892	1927	1950
<u>INDEPENDIENTE</u>					
Lavado	4.220	5.300	5.873	1.676	1.391
Aplanchado	720	890	1.031	79	-
<u>DEPENDIENTE</u>					
Sirvientes Domésticos	1.859	2.819	2.697	1.563	13.997

Fuente: Censos de Población

REVISTA CENTROAMERICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA

CUADRO 5

DIVERSAS ESTADISTICAS ESCOLARES (1892-1927)

Año	Presupuesto** (miles de pesos/colones)	No. Escuelas	No. Maestros	Estudiantes Registrados
1864*	menos de 120.0	75	117	7.000
1892	463.8	258	477	16.815
1895	532.7	316	718	21.829
1900	782.7	325	863	19.414
1905	1.079.0	387	991	22.274
1910	1.104.2	337	953	26.886
1915	1.242.9	417	1.335	34.703
1920	2.127.1	411	1.346	35.485
1925	2.957.0	453	1.443	40.060
1927	3.463.5	482	1.451	42.031

* 1864 insertado como referencia, datos tomados de Jinesta, Belly y Censo.

** Entre 1890's y 1930's la unidad monetaria se depreció en 75% respecto al dólar de E.E.U.U.

Fuente: Censo 1927, página 83 (excepto 1864).

¿QUE ES EL ICAP?

Lo que es actualmente el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), tiene sus orígenes en la Escuela Superior de Administración Pública América Central (ESAPAC), creada en 1954 por los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua,* con el propósito fundamental de capacitar al personal del sector gubernamental de la Región y asesorar a los gobiernos miembros en el estudio e implantación de reformas tendientes a modernizar y sistematizar las administraciones públicas de sus respectivos países.

Dentro de estos principios generales la ESAPAC cumplió una importante labor en materia de capacitación, realizando al mismo tiempo algunos esfuerzos en los campos de investigación y asistencia técnica. Sin embargo, la labor de la ESAPAC es principalmente reconocida, por haber sido una institución que satisfizo de manera bastante eficiente las necesidades de formación de cuadros técnicos que presentaban los países, tanto a nivel medio como superior, en una época en que la capacidad instalada en los propios países para propósitos de formación del personal era prácticamente inexistente.

La transformación de ESAPAC, tuvo lugar en 1967, por medio de un "Plan de Operaciones" que fue suscrito entre los gobiernos de la Región y las Naciones Unidas, a través de su Fondo Especial. En lo fundamental, y en lo que hace directamente al papel de lo que en adelante llegó a ser el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), el Plan de Operaciones es importante por cuanto incorpora una versión más o menos objetivada de las funciones más relevantes de la institución, situación que no se había dado en el caso de la ESAPAC en que sus objetivos y propósitos aparecían un tanto indefinidos.

Los primeros años de funcionamiento de la institución ya como ICAP no condujeron, sin embargo, a un cambio fundamental en las actividades que se realizaban en los países. Por diferentes razones, estas actividades tuvieron como denominador común una cierta dispersión, propósitos un tanto difusos

* Panamá ingresó como miembro de la ESAPAC en 1961.

y aún más, sólo una relativa consideración de los problemas estructurales y contextuales de las administraciones públicas.

Actualmente se está intentando imprimir al ICAP una perspectiva diferente en cuanto a la orientación de las actividades del Instituto, que es producto de las nuevas percepciones que han surgido en torno a la dudosa viabilidad del desarrollo mismo, si se conservan las estructuras administrativas actuales, y si prevalecen los criterios mecanicistas de reforma administrativa que en el pasado crearon grandes expectativas de cambio, y cuyos enfoques fueron compartidos durante algún tiempo por el ICAP. En el Instituto, llegar a este punto ha significado; sin embargo, efectuar todo un examen de la trayectoria y virtudes relativas de las actividades realizadas vis a vis la situación que actualmente presentan las administraciones públicas de la Región, en términos de la magnitud y complejidad de las acciones sustantivas que realizan los gobiernos, lo mismo que un replanteo de nuevas formas de atacar los problemas que han permanecido insolubles a lo largo del tiempo.

Con todo, en los actuales momentos, lo importante no es tan sólo que en el ICAP se tenga una perspectiva diferente de la forma en que la institución puede cumplir mejor con los objetivos para los cuales fue creada, principalmente en lo que tiene que ver con el mejoramiento de los recursos humanos, sino también el convencimiento que existe en los mismos países de la necesidad de enfocar los problemas de la administración pública de manera más integral.

Esa situación, en la que convergen los puntos de vista institucional del ICAP y los de los propios países respecto hacia dónde, por ejemplo, debe razonablemente apuntar una estrategia global y realista para la preparación de los recursos humanos necesarios para un cambio efectivo de la actuación de las organizaciones públicas, responde al cuestionamiento permanente de que son objeto las propias actividades, en el marco de los problemas más globales que confrontan las administraciones públicas. En ese sentido, la institución ha logrado, a través de veintisiete años de labor ininterrumpida, consolidar y expandir sus actividades conforme lo han demandado las circunstancias y especialmente las exigencias de los propios países. La organización y funcionamiento actuales de la institución son el resultado más plausible de la flexibilidad que ha mantenido ante la dinámica de los sectores públicos de la Región.

4. Características

El Programa de Maestría trata de responder a las necesidades del desarrollo integral de los países de la región. Por consiguiente, se orienta hacia la formación de administradores públicos capaces de actuar enmarcados dentro

de una estrategia de desarrollo administrativo, que se ajuste dinámicamente a las circunstancias cambiantes de esa realidad.

En este sentido, considerando el bajo grado de conocimiento que se tiene de la realidad administrativa de la región, el programa contempla un esfuerzo amplio de investigación. De esta manera, se pretende conciliar y relacionar teoría y práctica, de acuerdo con los aspectos relevantes implícitos en las distintas situaciones que deban enfrentarse.

Además, la experiencia acumulada en materia de reforma administrativa, plantea ahora en los países de la región la necesidad de relacionar más directamente ese esfuerzo con la producción de bienes y servicios del Estado. Esta circunstancia, sumada a la escasez generalizada de ejecutivos superiores con adecuada formación en materia administrativa, obliga a que el Programa plantee una sólida formación general y, para cada una de sus promociones, ponga énfasis en una área específica de la actividad gubernamental.

Con esto se persigue que los egresados, al volver a instituciones que actúan en una misma área de actividad, se constituyan en una "masa crítica" capaz de lograr un impacto significativo en el mejoramiento de la producción de bienes y servicios en esa área y en la acción global del gobierno. Adicionalmente, el propósito de especializar más en torno a un sector de actividad sustantiva del gobierno que en relación al dominio de un área de técnicas, procura evitar la visión tecnocrática y compartamentalizada a que esta última conduce.

Finalmente, considerando la importancia de la participación del Estado en el proceso de desarrollo y el papel que los egresados, debido a su formación profesional, llegarán a desempeñar en su aparato administrativo como líderes, hace necesario que el programa, proporcione a los estudiantes una perspectiva integral y humanista, que les permita visualizar el impacto y las implicaciones para la sociedad como un todo de las acciones del aparato administrativo del Estado.

5. Estructura Programática

El Programa ofrece un conjunto de cursos que representan una combinación equilibrada de materias orientadas a dar conocimientos, desarrollar y promover valores y comportamientos tendientes a hacer más eficiente y productivo el aparato administrativo del Estado.

Así, a pesar de que cada materia concurre a la comprensión y manejo de las otras, algunas ponen énfasis en el contexto económico, político y social;

otras tienen relación con la teoría administrativa incluyendo aspectos de estructuras, normas y comportamientos. Un tercer grupo se relaciona con el manejo de recursos y técnicas de gestión; un cuarto grupo está constituido por cursos libres. Finalmente, completan el Programa seminarios de metodología de investigación aplicada y de tesis.

El Programa de cursos comprende tres ciclos orientados a distintos propósitos:

El primer ciclo, lo constituye el primer trimestre, es un período propedéutico tendiente a lograr en estudiantes que poseen distintas formaciones previas una base común mínima que le permita participar en el resto del Programa.

El segundo ciclo comprende una serie de cursos referidos al contexto socio-económico y político, a la teoría de la administración y a metodologías y técnicas de gestión. Estos cursos se concentran en el segundo, tercer y cuarto trimestres. En el quinto trimestre ya sólo aparecen dos cursos y en el sexto solamente uno. Este ciclo es el componente central del Programa ya que a través de él se proporciona tanto la teoría que permite entender el funcionamiento interno de la administración pública como las características del medio en que ésta actúa y las interrelaciones entre ellos. Adicionalmente, se imparten conocimientos sobre técnicas de gestión orientadas a desarrollar destrezas específicas en el manejo de organizaciones públicas, las que al ubicarse dentro del marco teórico señalado anteriormente, permiten una aplicación crítica y creativa.

Finalmente, el tercer ciclo comprende un conjunto de actividades de investigación que van desde cursos de metodología hasta seminarios de tesis. En esta parte que se concentra en los dos trimestres finales se pretende desarrollar en los estudiantes una capacidad lógica para definir correctamente un problema o situación administrativa, comprobar los factores que influyen en el problema, seleccionar las tecnologías apropiadas para su solución y diseñar estrategias para su aplicación.

El gráfico que se incluye a continuación ilustra la estructura general del Programa. Los números en paréntesis indican el total de créditos asignados a cada grupo.

PROGRAMA REGIONAL DE MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA

1. Antecedentes

El Programa de Maestría en Administración Pública es un proyecto regional que representa un esfuerzo conjunto entre la Universidad de Costa Rica y el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). Cuenta además con la colaboración de la Confederación Universitaria Centroamericana (CSUCA), y con el auspicio técnico y financiero de las Naciones Unidas y de la Agencia Canadiense para el Desarrollo ACDI. Por otra parte existen acuerdos de cooperación con varias instituciones académicas de prestigio internacional en el campo de la administración pública.

El funcionamiento del Programa ha sido satisfactorio y se espera que los resultados pronto se proyecten en el mejoramiento de la administración pública de los países de la región. En diciembre del año en curso egresa la primera promoción de estudiantes graduados, y en julio de este mismo año ingresó la segunda promoción; cada una con un promedio de cuatro estudiantes graduados de cada uno de los seis países de la región. En marzo de 1982 ingresará la tercera promoción, la que al egresar en diciembre de 1983, habrá permitido completar alrededor de 72 profesionales de alto nivel académico en Administración Pública, esperando que para esa fecha estén incorporados al proceso de mejoramiento de servicios, investigación y capacitación de personal de los sectores públicos en sus respectivos países.

2. Justificación

Con las diferencias naturales a que da lugar la existencia de estructuras políticas, sociales y económicas un tanto distintas, los países del Istmo Centroamericano han venido manifestando desde hace algún tiempo ciertos rasgos comunes propios de países que se encuentran abocados a una transformación fundamental de su modelo tradicional de desarrollo. En particular, es notoria la creciente participación del Estado en la actividad económica como tal, así como también el nuevo papel de aquél en la conducción y orientación del proceso general de desarrollo, todo ello como medio de enfrentar más adecuadamente las crecientes demandas que le plantea la sociedad.

Un corolario importante de esa mayor beligerancia que ha adquirido el Estado en esa faceta del desarrollo nacional, es la complejidad a que han dado lugar las actividades públicas y que ha llevado a la creación y transformación de muchas de sus instituciones, a fin de materializar las nuevas funciones asumidas por aquél. El papel del Estado en este sentido se ha visto dificultado por la naturaleza compleja de ciertos programas estratégicos cuya ejecución efectiva demanda la participación concertada de un número apreciable de instituciones, muchas de ellas con una especialización funcional bastante marcada. Esto último ha requerido el desarrollo y puesta en marcha de nuevos arreglos administrativos, a fin de aunar y coordinar esfuerzos interinstitucionales para lograr una ejecución eficaz, especialmente en aquellas áreas en donde es más notoria la necesidad de operar con un concepto de unidad de propósitos, para hacer posible la obtención de resultados que sean de un impacto significativo en lo que concierne a la actividad gubernamental.

En este contexto, resulta sintomático el esfuerzo que han dedicado los gobiernos para adaptar sus aparatos administrativos a las necesidades del desarrollo, a través de la introducción de nuevas rutinas, técnicas y estilos de administración, y que de alguna manera han hecho posible mantener la actividad estatal dentro de un ritmo de adecuación relativamente aceptable. Destacan en estos esfuerzos, la adopción y los intentos de institucionalizar ciertos esquemas de planificación, la introducción de nuevos enfoques presupuestarios, la mayor o menor sistematización de la información para facilitar la toma de decisiones y la utilización, aunque no generalizada, de algunas técnicas gerenciales modernas.

Con todo, esos esfuerzos y los resultados logrados a través de ellos, no parecen guardar una correspondencia con la complejidad que revisten actualmente las actividades encomendadas a los gobiernos. Y la mejor prueba de ello se tiene justamente en el grado de ejecución que alcanzan los planes, programas y proyectos a cargo del sector público, los cuales, normalmente, evidencian una brecha considerable entre propósitos y realizaciones muchas veces atribuidas al hecho de que la capacidad administrativa y gerencial no se compagina con la naturaleza extremadamente compleja de las actividades y acciones que harían posible un resultado óptimo.

Aparte de la relativa sistematización, la escasa integralidad y la poca intencionalidad sustantiva que han demostrado algunos esfuerzos de mejoramiento administrativo, lo que parece haber gravitado en el logro de un mejor desempeño del sector público, a partir de una modificación de sus estructuras, cultura y estilos de gestión, es la escasa atención que se ha dado al desarrollo y formación de los recursos humanos en los niveles técnicos superiores y especialmente en aquéllos que tienen la responsabilidad directa de los programas y proyectos importantes. Obviamente, en estos niveles, no sólo es

necesario contar con el conocimiento técnico indispensable y con las habilidades gerenciales mínimas que demanda un determinado cargo, sino también con las facultades para entender el ambiente en el cual está inserta la organización y lo que es más importante, con la sensibilidad necesaria para aceptar el rol que debe jugar ésta en procura de una legitimación basada en el cumplimiento de sus responsabilidades frente a la sociedad a la que sirve. Sin embargo, los cuadros superiores de las administraciones públicas de la región han adolecido en muchos casos de una educación formal en estos últimos aspectos, lo que ha contribuido a hacer de su gestión un aspecto puramente rutinario o, en el mejor de los casos, algo eminentemente tecnocrático.

Aún si se es menos riguroso en el análisis de las calificaciones del personal con responsabilidad ejecutivas, todavía sigue siendo válida la aseveración de que las administraciones públicas de la región carecen de una masa crítica de recursos calificados para responder más eficazmente ante las responsabilidades que han asumido los gobiernos de un tiempo a esta parte. Esto ha podido ser comprobado en forma bastante objetiva por el ICAP por diferentes medios y especialmente a través de investigaciones que ha llevado a cabo recientemente.*

Paradójico como puede ser, los Centros de Enseñanza Superior existentes en la región sólo con muy raras excepciones cuentan con programas dedicados a la formación de recursos humanos en disciplinas directamente vinculadas con la administración gubernamental. Lo que abundan son mayormente profesiones un tanto relacionadas (ej. economía, administración general o de empresas, entre otras), pero que en modo alguno satisfacen las necesidades de "administradores públicos profesionales" en la cuantía y calificaciones que lo demandan los sectores públicos.

Analizando estos y otros hechos se tiene la impresión de que en general las administraciones públicas de la región son manejadas o por profesionales preparados en disciplinas sólo relativamente relacionadas con el servicio público (algunas de ellas con orientaciones filosóficas contrapuestas a éste), o por amplios núcleos de personal cuya gestión se basa en un empirismo acumulado a través de un largo período en la función pública. Sin que se insinúe que esos extremos son irreconciliables con la administración gubernamental, es obvio que la complejidad que actualmente revisten las actividades de los gobiernos demandan una fuerte dosis de profesionalismo, que puede

* Por ejemplo, el Censo de Recursos Humanos que auspició el ICAP en los seis países de la región, reveló que en uno de ellos el 39.3 por cien de los funcionarios públicos desempeñaban ocupaciones de tipo directivo, profesional y técnico; mientras que sólo el 14.8 por cien del total de funcionarios tenían estudios universitarios, incluyendo dentro de éstos a los que en la época del censo habían terminado esos estudios, a los que los estaban realizando y a los que los habían abandonado sin terminarlos.

ser en gran medida proveída por administradores formados en un ambiente académico creado para responder de manera especial y deliberada a la realidad de los seis países del Istmo Centroamericano.

Dada la orientación general que por otras razones han tendido a asumir las actividades públicas en la región y especialmente debido a las formas predominantes de organización de estas últimas (programas prioritarios, proyectos estratégicos, entre otras), se torna más evidente la necesidad de contar con un tipo de profesional en administración pública, que sin ubicarse en el extremo del generalista formado bajo postulados eminentemente teóricos ni del especial tecnócrata, sea capaz de interpretar la realidad en que actúa su organización y de ofrecer soluciones concretas y viables a los problemas que se le presentan en el marco de esa realidad. Este es precisamente el tipo de profesional que este Programa de Maestría pretende formar.

3. Objetivos

La Maestría en Administración Pública es un programa que se orienta a satisfacer las necesidades de formación de los funcionarios públicos para desempeñar actividades de alta dirección. Persigue en consecuencia, proporcionar conocimientos sobre el contexto social y las organizaciones públicas; propiciar el desarrollo de la capacidad crítica, analítica y creativa de los participantes y procurar el desarrollo de destrezas para aplicar técnicas de gestión relevantes a la realidad de la región y referidas a un área específica de la actividad gubernamental. Simultáneamente todas las actividades docentes intentan contribuir al desarrollo de valores y comportamientos inherentes al servicio público.

En breve, el programa busca formar un administrador de alto nivel que aplique en un área determinada de la actividad del gobierno, sus conocimientos teóricos y habilidades técnicas de manera crítica e innovativa en base a una adecuada comprensión de la sociedad en que actúa.

Para el logro de lo anterior el programa pretende específicamente:

1. Profundizar en el conocimiento de los aspectos económicos, políticos y sociales del Istmo Centroamericano.
2. Facilitar una adecuada comprensión, con una perspectiva histórica, del rol concreto del aparato administrativo del Estado dentro de cada uno de los países y a nivel de la región.
3. Proporcionar un conocimiento teórico sobre el funcionamiento de las organizaciones públicas en sus aspectos internos y en las relaciones con el medio.

4. Desarrollar capacidad analítica y creativa para abordar los problemas en forma lógica, así como para la identificación y selección de soluciones alternativas.
5. Desarrollar las habilidades y destrezas relativas a la aplicación práctica de técnicas de gestión en organizaciones públicas.

No obstante que el Programa se orienta fundamentalmente a la formación de altos ejecutivos públicos, se propiciará que los egresados como responsabilidad adicional, colaboren en la creación y/o consolidación de carreras de administración pública en las universidades de cada país. Para ello, estas carreras contarán con el apoyo del Programa de Maestría en actividades tales como investigaciones, provisión de material docente, asesoría en diseño de currícula y actividades comunes de perfeccionamiento.

Estructura General del Programa de Maestría	
Ambiente Socio-Económico y Político (10)	Investigación (15)
Teoría de la Administración (12)	
Metodologías y Técnicas de Gestión (20)	
Cursos de concentración en áreas específicas de Administración Pública (3)	

La duración de la maestría será de seis trimestres académicos, cada período lectivo comprende cursos y seminarios de investigación aplicada. Estos seminarios deben integrar las materias estudiadas y referirse a un problema centroamericano.