

**ESTABILIDAD Y SUB-DESARROLLO:
UN ANALISIS PRELIMINAR DE LA
BUROCRACIA EN COSTA RICA**

Por
Ronald Fernández Pinto

El presente ensayo, como lo indica su título, constituye un análisis preliminar que sobre la burocracia costarricense llevamos a cabo en el año de 1971. La escasez de material tanto bibliográfico como empírico nos obliga a advertir, ahora como entonces, sobre su carácter provisional y aproximativo. Como es muy poco lo que se ha escrito acerca de este tópico, creemos que el análisis, por preliminar que sea, puede constituir un aporte sobre la naturaleza a veces ininteligible de la parálisis y el deterioro administrativo, político y cívico, y estimular de esta manera otras investigaciones mejor estructuradas.

INTRODUCCION

El Problema

Gran parte de la literatura que ha surgido desde 1960 en el campo de la política comparada y el desarrollo se ha preocupado particularmente por el problema del "desarrollo político" como un proceso específico que necesita destacarse.

La visión original y simplista de que el crecimiento económico vería el surgimiento de instituciones democráticas ha sido refutada por los acontecimientos que se han venido desarrollando en el Tercer Mundo, en donde la inestabilidad política, el conflicto social acusado y la violencia son parte de su rutina. Estudiosos del desarrollo en general han señalado la necesidad de estudiar el complejo conjunto de variables socio-culturales que interactúan con y sobre los procesos más específicos del crecimiento económico, la institucionalización política y la democratización. En particular, han querido ver en el proceso político un medio adecuado para llevar a cabo el desarrollo balanceado e integral de las sociedades tradicionales. Especial importancia se ha dado al papel que la burocracia juega con relación a las tareas de reconstrucción y obtención de la autonomía nacional. También ha sido estudiada la burocracia como posible obstáculo para el logro de una sociedad democrática moderna. Autores como Riggs, La Palombara y Huntington han señalado los peligros que podría significar una burocracia demasiado poderosa y orientada hacia el desarrollo económico, por cuanto podría ser incompatible con la obtención de un grado de modernización acompañado por libertad política y participación popular. Específicamente, Riggs, después de estudiar los países independizados últimamente, en donde había funcionado una burocracia occidentalizada, ha advertido este peligro, y subraya la necesidad de una descentralización burocrática con el fin de contrarrestar esta fuerza antidemocrática (1).

La preocupación de estos autores por las burocracias prepotentes está justificada dadas las situaciones existentes en los países de independencia reciente, los cuales afrontan una crisis de identidad y una ardua tarea de reconstrucción nacional. Igualmente legítima es la preocupación generalizada por el desarrollo político. Sin embargo, el énfasis

(1) Fred W. Riggs, "Bureaucrats and Political Development: A Paradoxical View", en Joseph La Palombara, comp., *Bureaucracy and Political Development* Princeton University Press, New Jersey, 1967. Pgs. 164-167.

en la estabilidad y el equilibrio que aparece como supuesto ideológico en los escritos de estos autores, puede oscurecer algunos resultados inesperados de la descentralización administrativa. Específicamente, la excesiva preocupación por la estabilidad política y por el equilibrio de poderes, pueden llevar a un "impasse" institucional, y por lo tanto, a una incapacidad de la sociedad para enfrentar el reto de futuras adaptaciones y cambios. La estabilidad excesiva (social y política) puede a su vez llevar a un deterioro de consecuencias graves.

Estamos convencidos de que Costa Rica es uno de estos casos. Exenta, como el resto de los países latinoamericanos, de las tareas de reconstrucción nacional inmediata gracias a ciento cincuenta años de relativa independencia de la dominación colonial, y no obstaculizada (al menos hasta hace poco), por las burocracias prepotentes o por las élites militares, este país vio surgir, en 1949, un arreglo institucional que buscaba perpetuar sus tradiciones democráticas e impulsar el desarrollo. Una cultura general conservadora se combinó con la estrategia ideológica de un partido político, y dio lugar a un complejo administrativo que institucionalizó un sistema de frenos y equilibrios en su sistema político. A pesar de que la evidencia es escasa, se puede entrever que los efectos de esta medida "modernizante" han sido negativos. Ha generado una burocracia que no es capaz de procesar sus demandas efectivamente; ha debilitado la rama del ejecutivo al punto de dar lugar a un mando limitado; ha alentado el surgimiento de una clase media que, atrincherada en un Estatuto del Servicio Civil, se ha convertido en el máximo beneficiario de las crecientes actividades gubernamentales lo que le ha permitido desarrollar un costoso sistema de vida que ha escurrido las escasas reservas de divisas extranjeras del país. Podemos resumir la situación tipificándola como un caso característico de desplazamiento de metas organizativas, y por lo tanto, como un caso de desempeño burocrático patológico y desviacional.

TERMINOLOGIA Y VARIABLES

Es conveniente clarificar la terminología utilizada en este ensayo, así como identificar las variables que habrán de jugar un papel importante en el análisis de la situación brevemente descrita anteriormente.

Utilizaremos el término "cultura política" para referirnos al sector de la cultura general de una sociedad relacionada específicamente con: a) las orientaciones políticas y actitudes hacia el sistema político y sus componentes; y b) las actitudes que el sujeto mismo, en cuanto participante, tiene con relación a su desempeño en el sistema. La cultura política constituye un conjunto de orientaciones hacia un grupo particular de objetos y procesos que se dan en una sociedad (2). El concepto de "democracia" se relaciona con el aspecto ideológico de la cultura política que implica una creencia en, y una eficacia real de; a) la toma de decisiones por élites competentes y responsables, b) la responsabilidad de las élites para con un electorado manifestada a través de elecciones libres y públicas realizadas periódicamente, y c) la participación ciudadana limitada en el proceso de toma de decisiones llevada a cabo mediante el ejercicio del voto y/o a través de contactos esporádicos, o bien por presión sobre las élites gobernantes ejercida por asociaciones voluntarias, estructuras de partido y relaciones personales informales (3).

(2) Gabriel A. Almond and Sydney Verba. "The Civic Culture" (Princeton University Press, 1963), pg. 13.

(3) Henry S. Kariel, comp. "Frontiers of Democratic Theory" (Random House, New York, 1970), Sección II.

También haremos referencia a procesos de “desarrollo político” entendido éste como un proceso continuo caracterizado por la capacidad que presenta un sistema político para absorber variables y tipos cambiantes de demandas políticas y organización, lo que, y sobre todo, incluye su capacidad para enfrentarse a nuevos y diversos tipos de problemas que, o son producidos por el sistema mismo o que este debe absorber de fuentes externas (4). El ya clásico término de “sistema político” se encuentra referido al grupo de actividades sociales directa o indirectamente relacionadas con la asignación autorizada de valores públicos para toda una sociedad, así como a su “implementación”. Aunque este trabajo estudia lo contrario del “desarrollo administrativo”, este término es útil como marco de referencia con el cual comparar el grado de desviación que presenta el caso empírico que estudiamos. Idealmente el desarrollo administrativo se relaciona con los requisitos administrativos necesarios para alcanzar metas políticas (ejecución de valores públicos asignados autoritariamente) en situaciones en las cuales estas metas impliquen transformaciones políticas, económicas o sociales sustanciales (5) y donde este logro abarque la coordinación previsora y continua de estos requisitos. A pesar de que utilizamos los términos logro y ejecución, con ello no se pretende restablecer la dicotomía simplista que separa tajantemente lo político, entendido como lo decisorio, de lo administrativo, entendido como lo referido únicamente a los aspectos ejecutivos de ese proceso decisorio. Sería mejor imaginar el proceso de toma de decisiones como un continuo, en donde esas distinciones se realizan con fines de análisis o de exposición, y en una forma un tanto arbitraria. La “burocracia pública” ocupa un lugar central en nuestro análisis, y por ella entendemos una forma particular de organización que tiene ciertas características estructurales formales las cuales, sin embargo, no excluyen la consideración de aquellos aspectos conductuales informales de la organización. Estas características son: a) una jerarquía, b) una diferenciación o especialización, c) una calificación o competencia, y d) un interés público formalmente establecido o explícitamente buscado (6). La “descentralización administrativa” también es un concepto básico para nuestros fines. Lo entendemos no en el sentido de descentralización de autoridad considerada regional o geográficamente, sino en el sentido de distribución, a través de la delegación, de la autoridad que toma las decisiones en una burocracia pública (7). La entendemos, por lo tanto, como un proceso típico político y/o administrativo. Por “patología” queremos dar a entender, en primer término, el proceso típico de desplazamiento de fines que puede darse en una organización burocrática pública, y, en segundo, algunos de los efectos colaterales resultantes de las relaciones que se dan entre una burocracia y su ambiente general (cultura, estructura de la sociedad, etc.). Finalmente, “estabilidad política” será usado tanto en el sentido restringido que le asigna Huntington, de relación adecuada que se da entre el grado de institucionalización política de un sistema político y el grado de participación política de sus constituyentes (8); como en el más amplio, de situación

(4) S. N. Eisenstadt, “Bureaucracy and Political Development” en Joseph La Palombara, op. cit. pg. 96.

(5) Ferrel Heady, “Public Administration: A Comparative Perspective” (Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1966) pg. 10.

(6)

(7) Bernard H. Baum, “Decentralization of Authority in a Bureaucracy” (Prentice-Hall Inc., New Jersey, 1961) pgs. 22-26 y 140.

(8) Samuel P. Huntington. “Political Order in Changing Societies” (Yale University Press, New Haven, Connecticut, 1969).

existente en un sistema político que permite la rotación pacífica de las élites gobernantes y sus competidores a través de canales políticos aceptados e institucionalizados.

Un presupuesto adicional de este trabajo es el de que asume la existencia de una interrelación entre la cultura general de una sociedad, la estructura de la sociedad y el sistema político. Es decir, se asume que las variables culturales y sociales, lo mismo que las estrictamente políticas, afectarán la burocracia que estudiamos (9). Concretamente, hemos preferido enfocar la burocracia costarricense como una variable dependiente, y las características culturales, sociales, políticas, así como el comportamiento de las gentes, como variables independientes pero interrelacionadas. La relación, desde luego, no es unilateral. Por lo tanto, hemos tomado en consideración los efectos de retroalimentación que la burocracia no funcional ha tenido en el ambiente más inclusivo y en el sistema político mismo. Debido a la escasez de información en este campo, nuestras consideraciones habrán de considerarse como aproximativas y basadas en impresiones personales.

II

EL CONTEXTO CULTURAL

Como fuera el caso con otros poderes coloniales, la llegada de los colonizadores españoles y portugueses a América significó la dominación de las culturas existentes. Existían en América Latina al menos catorce culturas pre-colombinas cuando llegaron los colonizadores. La Colonización significó la imposición gradual y violenta de normas y valores occidentales, así como la estructuración de unas diferencias de clase según el grado de aculturización de la población indígena. La movilidad de clases se mantuvo relativamente flexible, y la educación y la religión sirvieron como los principales portadores del prestigio necesario para desplazarse a lo largo de la escala social vertical. Dada la raigambre feudal de los conquistadores ibero-latinos, la agricultura permaneció como el medio principal de acceso al poder y al prestigio social en América Latina. La tenencia de la tierra adquirió un inmenso valor como símbolo de clase o de status, amén de su importancia económica primordial (10).

A diferencia del resto de los países de América Latina o Central, Costa Rica tenía escasamente unos 125.000 indios cuando los conquistadores españoles se instalaron en el Siglo XVI. A lo largo de los años de colonización estos indios fueron exterminados o se mudaron a regiones remotas del país, hasta que desaparecieron casi completamente. Esto quiere decir que el conflicto cultural sostenido entre dos razas y dos civilizaciones casi no existió en esta olvidada colonia española, y que los pobladores originarios no pudieron contar con la utilización de la mano de obra autóctona para proveerles su subsistencia.

Aquí, como en el resto del continente, se establecieron divisiones de clase, pero con la particularidad de que se formaron según criterios de linaje o señorío y no en términos del grado de occidentalización de la población indígena. La identificación a través del linaje con los pobladores iniciales o con algún hidalgo español determinaba la categoría

(9) Un presupuesto similar anima el análisis que de la burocracia francesa ha realizado Michel Crozier en "El Fenómeno Burocrático (Ammortu Editores, Buenos Aires, Argentina).

(10) Puesto que la tenencia de la tierra estructuró relaciones muy específicas de intercambio entre la metrópolis y las colonias; Ver Stein, Stanley J. y Barbara H. "La Herencia Colonial de América Latina" (Siglo XXI Editores, México, D. F. 1970).

superior de prestigio social. Aún más, el carácter montañoso del país determinó un increíble grado de aislamiento geográfico y social, a tal punto que los costarricenses no participaron activamente en el movimiento de independencia de 1821, como es bien sabido.

Al iniciarse el gobierno independiente el país contaba con menos de 60.000 habitantes, se mantenía de la agricultura, y tenía un sistema de estratificación social bien establecido en términos de linaje; sin embargo, la tarea de la subsistencia implicaba que tanto la clase gobernante como el resto de la ciudadanía debían trabajar su propia tierra.

La mentalidad campesina de los gobernantes se combinó curiosamente con una marcada inclinación por la educación. Ya desde 1813 los habitantes de la aldea más importante habían planeado financiar voluntariamente un centro educativo, y en 1847 la "Universidad de Santo Tomás" se abrió formalmente para no cerrarse sino hasta 1874, debido a que el gobierno se vio necesitado de economizar fondos para poder financiar la educación obligatoria de la enseñanza primaria.

Estos antecedentes permiten explicar el desarrollo de un particular carácter nacional que presenta cuatro rasgos importantes: el conservadurismo, el aislacionismo, la igualdad y la desconfianza.

Hay que subrayar, sin embargo, que estas características generales cobran una importancia diferencial en la población si tomamos en cuenta el efecto de la estratificación social esbozado antes. A los descendientes de la hidalguía, hay que sumar la educación superior a los rasgos apuntados. Efectivamente, los estratos de mayor prestigio social tuvieron acceso a los centros de enseñanza europea, ya fuera mediante estudios realizados en Europa o mediante contactos establecidos con profesores europeos traídos a raíz de la riqueza generada por el café. El país se vio, entonces, influenciado por las corrientes europeas culturales de la época. Es de destacar, en este sentido, que en 1888 se "adoptó" un Código Civil de inspiración francesa que ha permanecido efectivo hasta la fecha que el francés era el segundo idioma de la élite educada, que el curriculum de las escuelas públicas reflejaba el énfasis en el aprendizaje humanístico y teórico de corte europeo. Tal vez el aspecto más importante de esta herencia cultural haya sido la tradición legal. Debemos recordar que bajo Napoleón Bonaparte fueron sancionadas varias codificaciones de leyes en Francia, país que llegó a ser reconocido en el continente por su mentalidad legal. Costa Rica, y el resto de América Latina, sufrieron la influencia directa de este marco mental. La Universidad de Santo Tomás fue cerrada en 1874 con excepción de la Facultad de Leyes que permaneció abierta hasta hoy en día. Esto significó la aparición de una serie de abogados de corte humanista en el país que, como miembros de la élite llegaron a ocupar puestos públicos, y fueron, en general, considerados como modelos sociales. La preponderancia social de estos profesionales generó el tipo particular de mentalidad deductiva, formalista, y reduccionista que todavía hoy domina aspectos importantes de la vida de la nación, y de su desarrollo institucional.

Igualmente importante que este legado francés, es desde luego, el catolicismo de tipo español que existía en Costa Rica. Comparativamente hablando, y por razones que no están claras, pareciera haber existido alguna fuerza que históricamente balanceara y previniera la tan conocida hegemonía creada por esta institución en muchos otros países latinoamericanos. No obstante, la Iglesia constituye una fuente muy importante de orientaciones y actitudes culturales en el país.

La Cultura Política

Según Huntington: "El gobierno imperial de España y Portugal no alentó el desarrollo de instituciones políticas locales autónomas. La guerra de la independencia produjo un vacío institucional... que los creoles trataron de llenar copiando los arreglos

constitucionales de los Estados Unidos y la Francia republicana. Estos, inevitablemente, no podían arraigar en una sociedad que permaneció altamente oligárquica y feudal. Esto legó a América Latina enmarañadas fuerzas políticas e instituciones políticas débiles e inefectivas, incapaces de modernizar la sociedad. El resultado fue un patrón de política corporativa o sindicalista la cual persistió en casi todos los países a pesar de la expansión de la participación política. Aún en el siglo XX... todavía existía en los países del Caribe, Centro América, los Andes y Paraguay” (11).

De nuevo, el proceso citado se aplica sólo parcialmente a Costa Rica. Aunque el vacío institucional se sintió severamente en Costa Rica, colonia aislada y empobrecida, varios elementos se combinaron en presencia de este vacío para conformar un grupo de actitudes y grupos particulares hacia las instituciones gubernamentales.

En primer lugar, la élite del linaje evolucionó en una “clase política”, de la cual se reclutaban la mayoría de los que ocupaban cargos políticos (12). Esta élite centralizó el poder político a fin de conservar su posición política y las ventajas económicas que obtenía del cultivo del café y de su exportación. Debido a las relaciones sociales generales por ese cultivo, desarrollaron una actitud paternalista hacia los sectores que no fueran de la élite, lo que, combinado con los caracteres genéricos antes citados, se tradujo en una visión de la política como actividad colectiva que por necesidad debía ser mantenida bajo su control. Un alto grado de informalidad se desarrolló en las relaciones entre gobernantes y gobernados. La ausencia de un monopolio en la tenencia de la tierra, la baja densidad demográfica y la relativa pobreza general ayudó a mantener los medios de comunicación fluidos y abiertos. La afición por la educación y así como la adopción del credo liberal llevó a esta élite a inculcar en los gobernados ideas de libertad y educación. A su vez, la alfabetización, la comunicación fluida permitió actitudes positivas por parte de la no élite para con el gobierno de la élite.

El siglo XX vio un debilitamiento relativo de la élite tradicional del café, debido tanto a que algunas familias de la no élite se vieron promovidas a cargos públicos, así como al surgimiento de una cultura urbana que vio la aparición de nuevos grupos económicos tales como comerciantes, industriales y emigrantes. Esta posterior diferenciación implicó el que la política se convirtiera en un asunto urbano, y que el acceso al sistema político se mantuviera abierto gracias a la movilidad vertical que permitía el sistema educativo.

El gobierno de abogados liberales que mantuvo la élite promovió el respeto hacia el gobierno constitucional. La política se concebía como un asunto familiar en el que había que interesarse dada la responsabilidad del legado hereditario del mando.

Las actitudes hacia el gobierno por parte de la élite eran positivas en el sentido de que se consideraba el mando como un trabajo que había que hacer, aunque podía eludirse si ello era posible.

Ya que las exigencias del cultivo del café demandaban atención, y la vida en familia era muy importante, el legado de la mentalidad liberal de la élite aceptó la desconfianza por la política como carreta y justificó la mayor importancia de los asuntos individuales. La lucha política se minimizó y se le vio como una competencia entre miembros de una misma clase gobernante. Ayudó en este proceso la aceptación de que era objeto del gobierno tipo élite, su corte familiar y paternalista la existencia de comunicaciones y

(11) Samuel P. Huntington, op. cit. 198-199.

(12) Samuel Z. Stone, “Algunos Aspectos de la Distribución del Poder Político en Costa Rica” (Revista de Ciencias Jurídicas, Universidad de Costa Rica, Imprenta Lehmann, 1971), pgs. 105-129.

contactos personales, y la tradición de respeto por las formas legales. Puede argüirse, entonces, que la élite desarrolló una actitud positiva aunque reservada hacia el gobierno. Este sentimiento ambiguo se expresaba en la certeza de saber que la mitad de la política se encontraba contrarrestada por las formas de la ley, y que, por lo tanto, era garantía de la paz y armonía necesarias para dedicarse a los asuntos personales. Los mitos de la democracia perfecta, de la igualdad social y política, del respeto sagrado por los asuntos individuales y la propiedad privada, se convirtieron en una parte de la cultura política nacional. El horror hacia el militarismo fue una consecuencia de estos valores, y sirvió para acrecentar los sentimientos de superioridad y de aislamiento del costarricense.

Si la élite desarrolló esta actitud activa y ciudadana hacia los insumos y productos del sistema de gobierno, la no élite adoptó una actitud pasiva. Predispuso a este marco mental, tanto el paternalismo como la ausencia de organizaciones efectivas de gobierno local en los pueblos y aldeas separados de la ciudad capital (13). A nivel cognoscitivo, el gobierno central era percibido por la no élite, como un asunto lejano y no muy claro que manejaban los patrones, a los cuales se podía recurrir si los gobernantes (diputados, ministros, etc.) eran lo suficientemente amables como para escuchar. El individualismo desalentó la formación de asociaciones de cualquier tipo, y el cultivo de la propia tierra continuó la tradición de aislamiento y reserva hacia las empresas colectivas.

Un sector de la población rural, sin embargo, pudo desarrollar actitudes emocionales y cognoscitivas positivas hacia el gobierno. Los influyentes locales utilizaron el gobierno local debilitado como un medio para escalar puestos políticos importantes, incluso a nivel nacional.

De esta manera, la movilidad política obtenida a través de la participación previa en la política local, y la movilidad social obtenida a través de la educación pública, dio lugar a una pronta aceptación por parte de ciertos elementos rurales de los mitos nacionales así como una lealtad reservada para con la élite gobernante y para con la política (14).

Las actitudes descritas conforman la "cultura cívica" del costarricense. Son actitudes nacidas dentro de un marco histórico-geográfico caracterizado por una baja densidad de población y por un mando hegemónico de élite paternalista. La política es percibida como un asunto familiar, importante en la medida en que represente el desempeño de una responsabilidad "heredada"; pero restringida en cuanto se le concibe a la manera liberal, como un mal necesario para mantener las condiciones mínimas de orden y paz requeridas para el ejercicio de actividades privadas. Restringida también en cuanto a que la participación en el sistema coincide con un régimen de estratificación social muy definido y eficaz. La denominamos "cultura cívica" porque, aunque muy distinta de las tipificadas por Almond y Verba, (15) predispone a la participación, entendido este último término a la manera amplia y formal que indicamos al principio de este ensayo.

(13) Christopher E. Baker y otros, "Municipal Government in Costa Rica: Its Characteristics and Functions" AID/ACM Contract N AID-515-198-T, San José, Costa Rica, March 1971. Capítulos 1 y 5.

(14) Daniel Goldrich, "Peasants Sons in City Schools: An Inquiry into the Politics of Urbanization in Panama and Costa Rica" (Human Organizations Journal, Invierno 1964) Volumen 23, pg. 332.

(15) Almond y Verba, op. cit.

III

EL SISTEMA POLITICO

El sistema político costarricense se ha caracterizado por su casi ininterrumpida constitucionalidad desde 1821. A pesar de que han existido varias constituciones desde entonces, el sistema conservó sustancialmente su fisonomía presidencialista hasta 1949. La élite gobernante fue lo suficientemente cuidadosa como para llenar el vacío institucional dejado por los colonizadores españoles mediante la creación de un gobierno centralizado que permitiera el control efectivo de la nueva nación. El paternalismo, el individualismo y la educación desempeñaron papeles importantes en este proceso. Desde 1949, sin embargo, la situación cambió. La "revolución de 1948", vio surgir un grupo de costarricenses modernizantes, celosos de la democracia tradicional y conscientes de la necesidad de preparar al país para enfrentarse a los futuros retos del crecimiento económico y el desarrollo social.

La Constitución de 1949, promulgada como epílogo de la ruptura constitucional del 48, acrecentó considerablemente los alcances de la actividad gubernamental mediante la creación de instituciones autónomas y semi-autónomas, independientes administrativamente de la rama del ejecutivo y sujetas a sus propias regulaciones constitutivas. Estas instituciones eran principalmente la Banca Nacionalizada, el Instituto Nacional de Seguros, la Universidad de Costa Rica y la que abrigaba el sistema de Seguros Sociales que había sido creado en 1944. La Constitución también permitía la creación de nuevas instituciones de este tipo. Durante los últimos treinta años el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, el Instituto Nacional de Electricidad, el Instituto de Tierras y Colonización, el Instituto Costarricense de Turismo, y otros, han proliferado como un resultado de esta previsión.

La Constitución también aprobó la promulgación de un Estatuto del Servicio Civil que garantizara la eficiencia de la administración y que regulara las relaciones entre el gobierno y sus empleados de acuerdo con la legislación laboral vigente. La clasificación y la calificación para los cargos públicos se haría por medio de exámenes públicos que serían suministrados por la Oficina del Servicio Civil.

La rama ejecutiva del gobierno fue pues respetada en términos de su arreglo tradicional institucional, pero se le restringió en cuanto a su intervención directa en los nuevos campos de la acción gubernamental. Por eso, el nuevo arreglo institucional trastornó el balance de poder existente. Piénsese en que la Asamblea Legislativa (sustancialmente la misma después de la nueva constitución) ha sido un cuerpo efectivo de toma de decisiones en el sistema político costarricense y se verá el impacto de esa medida (16).

(16) La evidencia existente sugiere que el poder de la Asamblea Legislativa costarricense es tal como para que amerite la calificación de caso atípico. Por lo tanto, ejerce un inmenso poder con relación al ejecutivo. Véase Christopher E. Baker, "The Costa Rican Legislative Assembly: A Preliminary Evaluation of the Decisional Function" en Weston H. Agor, "Latin American Legislatures: Their Role and Influence" (Praeger Publishers, New York, 1971) Pgs. 53-111.

Los patrones culturales costarricenses explican esta situación. El breve quiebre constitucional sufrido durante la revolución de 1948 originó el temor de futuras amenazas al gobierno democrático. La tradición de paz y estabilidad estaba en juego, lo que llevó a limitar el poder de un ejecutivo que había permitido la violación del gobierno constitucional en 1948. La arraigada tradición legal se manifestó aquí también. Por un lado, principios de derecho administrativo inspiraron la descentralización del proceso decisorio; por otro, operó la creencia de que la ley por sí misma podía asegurar el ordenamiento de la realidad social y proporcionarle plena legitimidad. La actitud hacia el gobierno, que ya comentamos, de aprobación y reserva simultánea, pareciera encontrarse presente en esta necesidad de institucionalizar frenos y equilibrios adicionales en el sistema político.

El año 1949 también vio surgir partidos políticos mejor estructurados. El grupo que jefó la "revolución" se autoconsideró partido político ideológico "permanente" y se denominó Partido Liberación Nacional. Su llamada ideología se tradujo realmente en la creencia en la intervención sustancial del Estado en la dirección de los asuntos económicos, y en la creencia de la urgencia de una tecnificación de la acción gubernamental. Así, impulsó una nacionalización bancaria, impuestos más equitativos y una descentralización administrativa de la autoridad decisoria con el fin de mejorar el nivel técnico gubernamental y así ayudar al desarrollo económico. El Partido Liberación Nacional contaba con miembros de la profesión liberal y con representantes de los nuevos grupos económicos. Economistas y técnicos empezaron a ocupar puestos políticos prominentes bajo su égida. Elites rurales adicionales encontraron vías de acceso al sistema político a través de este partido.

Otros grupos políticos se vieron obligados a reestructurarse como partidos, y a enfrentarse a la extraña posibilidad de una política no paternalista. Sin embargo, y a pesar de las nuevas formas aparecidas, la política continúa ejerciéndose y percibiéndose como protección paternalista ineludible.

Asociaciones voluntarias y grupos de interés también surgieron en Costa Rica, básicamente en los niveles de clase media y alta. El reducido número de trabajadores urbanos y el mayor número de campesinos rurales no lograron asociarse con fines políticos. La movilidad social relativa, las actitudes pasivas, la homogeneidad cultural, el individualismo, la vigencia de los mitos de la "cultura cívica" tradicional, el control que la élite ejerce sobre los medios de comunicación política, y la acción efectiva que despliegan los grupos de interés bien organizados, parecen ser de suma importancia en explicar esta situación.

El aspecto global que ofrece el sistema político costarricense es el de la estabilidad. Por una parte, existe un grado considerable de institucionalización de las estructuras políticas que tienen aproximadamente ciento cincuenta años (siendo la burocracia descentralizada una excepción); por otra parte, se da una amplia participación de la ciudadanía en el proceso político a través de los canales establecidos de la votación periódica. Ambos aspectos están balanceados y sancionados por una cultura política que ha sido internalizada por los miembros individuales del sistema en diferentes grados, es decir, sea como ciudadanos activos unos (aspirantes políticos) o como sujetos pasivos otros (votantes). Se suma a este tipo de estabilidad otro proporcionado por ese arreglo institucional del sistema político que ha dispersado la toma de decisiones, no solo funcional sino que también estructuralmente. Tanto los partidos políticos como las asociaciones voluntarias participan de este juego en los límites del sistema político.

IV

LA BUROCRACIA

Burocracia e Ideología de Partido

Para comprender cabalmente la burocracia costarricense se hace necesario ampliar nuestro comentario sobre el Partido Liberación Nacional. Hemos visto que este partido fue fundado por un grupo de costarricenses de ideas liberales y desarrollistas. Estas ideas coincidieron con la circunstancia de que este grupo surgió a la vida política como resultado de un movimiento armado que tenía el propósito de restaurar el gobierno constitucional del país, por lo que la descentralización de la toma de decisiones sirvió tanto como medio para tecnificar el aparato de gobierno como para impedir cualquier abuso futuro del proceso democrático.

La descentralización, por lo tanto, cumplía para este grupo un fin pragmático, al tiempo que llenaba un propósito programático. En determinados momentos ambos aspectos han sido confundidos de manera que la descentralización ha sido defendida por este partido ya como un instrumento técnico, o ya como un fin en sí mismo asociado con su advenimiento al poder en 1948.

El conflicto inherente presente en la ideología de este partido se advierte mejor si recordamos la contradicción existente entre la idea de una "burocracia orientada hacia los grupos de acción" que busca el crecimiento económico rápido, y los peligros que implica el surgimiento de una burocracia demasiado poderosa (17). Para el partido que comentamos los peligros del exceso gubernativo fueron demasiado claros, por lo que decidieron solucionar esa contradicción concibiendo la burocracia como un proceso neutral de ejecución que estaría suficientemente protegido de la política a través del sistema de frenos y equilibrios inherentes en la descentralización de la autoridad.

Así, pasaron por alto que esa solución llevaría a una descentralización efectiva del proceso decisorio, circunstancia que presupone la existencia de un gobierno capaz de establecer: a) metas muy claras y b) agencias de coordinación administrativa. Es posible que semejante descuido haya estado vinculado a la falta de experiencia previa en el país con un "gobierno en grande"; sobre todo a una comprensión inadecuada de la naturaleza del proceso de toma de decisiones, es decir, a la aceptación de la separación tradicional de, por un lado, lo administrativo como actividad puramente técnica y ejecutiva y, por el otro, lo político como lo realmente decisorio. En este aspecto el reaprender la vieja lección de la cual nos habla Riggs (18) tomó varios años de experiencia frustrante.

(17) Fred W. Riggs, op. cit. y Fritz Moretein Marx "The Higher Civil Service as an Action Group in Western Political Development" en Joseph La Palombara, comp., op. cit. ps. 62-95.

(18) Fred W. Riggs "Relearning an Old Lesson: The Political Context of Development Administration" (The Public Administration Review, marzo, 1965).

Si tomamos en cuenta que la tarea que el Partido Liberación Nacional se propuso cumplir habría de realizarse en un contexto cultural y político como el de Costa Rica, se hace claro que la concepción meramente instrumental y simplista de la burocracia embarcaría al país en una dudosa aventura. Sería, tal vez, atrevido afirmar que ningún otro partido en América Latina ha tenido más potencial para lograr el desarrollo de un país como el que tuvo este partido (19); pero sí es un hecho que su potencial fue grande. El doble esfuerzo de tratar de crear en primer lugar, una burocracia moderna, que, además, fuera en segundo lugar, una burocracia descentralizada que conciliare las necesidades del crecimiento social y económico con las del gobierno democrático, implicaba sin embargo, una cantidad de problemas y suposiciones que no fueron tomadas en cuenta por estos ideólogos modernizantes.

Organización burocrática y descentralización

Varias condiciones se requieren para el surgimiento de una organización burocrática. Siguiendo a Eisenstadt podemos enumerar las siguientes: (a) desarrollo de una diferenciación extensiva entre tipos de papeles principales y esferas institucionales, (b) distribución de los papeles sociales más importantes según criterios universalísticos y de logro, (c) evolución de muchos grupos funcionalmente específicos, (d) una diferenciación clara de la comunidad respecto a los grupos particularísticos, y (e) una creciente complejidad en las diferentes esferas de la vida y una correspondiente interdependencia entre los grupos (20).

Se evidencia de nuestro análisis de las condiciones culturales y políticas de Costa Rica, que estas condiciones no existían, pero que tenían que ser estimuladas y creadas de manera gradual e inteligente para que se diera un contexto burocrático adecuado. La mentalidad legalizante tan difundida en el país ha llevado desgraciadamente a la identificación de la realidad con la ley. Una vez que se asume la existencia de una correspondencia entre la promulgación de una ley y su efectividad, la magia de la ley induce a la ilusión de que todo lo que se necesita para producir un cambio es legislar. Este espejismo parece haber seducido a los que impulsaron la creación de la estructura burocrática que comentamos.

La situación se torna todavía más complicada si tomamos en cuenta los problemas que la descentralización propiamente dicha conlleva. La mayoría de esos problemas surgen del hecho de que existe un conflicto propio de las organizaciones humanas originado por la dicotomía que se da entre la presión hacia la centralización de la autoridad necesaria para asegurar la integridad corporativa, y la presión opuesta hacia la descentralización de la administración requerida para asegurar la eficiencia a través de la respuesta pronta a las diferentes condiciones y motivaciones humanas. Cuando esas tensiones se transfieren al dominio de las organizaciones burocráticas se pueden presentar cuatro dificultades bien diferenciadas: a) tradición, b) exigencias de control central, c) influencia sobre unidades descentralizadas ejercida por grupos de presión localizados y d) coordinación de funciones descentralizadas (21).

(19) Charles F. Denton, "Patterns of Costa Rican Politics (Allyn and Bacon Inc., Boston, 1971) capítulo 3.

(20) S. N. Eisenstadt "Bureaucracy, Bureaucratization and Debureaucratization" en Nimrod Raphaeli "Readings in Comparative Public Administration" (Allyn and Bacon Inc., Boston 1969). pg. 357.

(21) Bernard H. Baum, op. cit. pgs. 36-37.

Pareciera que estas dificultades fueron pasadas por alto, en mayor o menor grado, por los redactores de la Constitución del 49. En primer lugar no se dio consideración alguna a la organización tradicional del ejecutivo nacida de pautas de gobierno de tipo paternalista y familiar. Tampoco se prestó atención al conflicto que habría de surgir entre los especialistas que la descentralización requeriría y los generalistas que ya existían en el gobierno y que habían estado expuestos a una tradición humanístico-legal. Segundo, las exigencias de control central fueron de sobremanera descuidadas hasta tal punto que no se hizo previsión alguna en la Constitución que permitiera a las agencias centrales del gobierno ejercitar directamente algún tipo de supervisión sobre las estructuras descentralizadas (22).

Los problemas decisivos de la descentralización fueron pasados por alto y el proceso fue concebido más como una disposición de medios que de prerrogativas políticas. La tercer dificultad fue totalmente descuidada debido a la falta de experiencia previa con la administración en grande, y no se previó la situación particular de que diversos grupos de presión podrían actuar sobre la burocracia descentralizada, como efectivamente ocurrió según veremos más adelante. La última de las dificultades apuntadas ha sido tan grave que ha llegado a ser reconocida por la mayoría de los líderes políticos. Merece, por lo tanto, mayor atención.

Esta dificultad implica la consideración de varios aspectos propios de la organización burocrática, especialmente de la nacionalidad, la neutralidad y la importancia de las metas. Las metas de la organización son vitales para el funcionamiento de la totalidad de la estructura. La burocracia puede concebirse como un instrumento o herramienta política para el cumplimiento de fines particulares. Puede imaginársela como una especie de máquina social por medio de la cual se reúnen energías, actividades y habilidades distintas que se coordinan para alcanzar propósitos específicos. Es crucial tener en mente que la coordinación en una burocracia es una actividad social, generalmente caracterizada por una definición más o menos rígida de funciones, deberes, responsabilidades, reglas, políticas y procedimientos, el propósito de los cuales es maximizar la coordinación. El logro del máximo de coordinación para el logro de metas se encuentra inmerso en una matriz de racionalidad y supone un profesionalismo o sentido del deber hacia la organización (neutralidad) (23).

Es evidente que las condiciones de Costa Rica ya examinadas no permitieron asumir ni la racionalidad, ni la neutralidad que la organización burocrática requiere. Es obvio también, que la necesidad de coordinar el desarrollo y el logro de aquellas metas que se vieron estimuladas por la descentralización fue descuidada al punto de amenazar al país con el caos. Es factible aventurar que el viejo mito costarricense de la estabilidad política y la armonía nubló la mentalidad de los reformadores y los llevó a la impresión equivocada de que las entidades descentralizadas podrían balancearse unas con otras sin consecuencias ulteriores. Pareciera haberse asumido la existencia de una "mano invisible administrativa" que, gracias a la naturaleza puramente instrumental o técnica de estas entidades permitiría que los conflictos posibles de la política no perturbaran la cooperación necesaria para que se llevaran a cabo las políticas que los poderes de gobierno habrían de establecer. Un optimismo ingenuo con relación a los asuntos administrativos y

(22) Es solamente a través de la Contraloría General de la República que la Asamblea Legislativa puede iniciar investigaciones sobre la correcta inversión de los fondos públicos en estas oficinas.

(23) James W. Fesler "Approaches to the Understanding of Decentralization" (*Journal of Politics*, agosto, 1965) pgs. 550-552.

una creencia en la bondad de cualquier tipo de sistema de frenos y contrapesos pareciera haber predominado.

Lo que Oliveira Campos ha dictaminado para la administración pública latinoamericana en general se aplica claramente en Costa Rica: "Es la excesiva fragmentación de la maquinaria administrativa por la creación de agencias autónomas que logran descentralizar en alguna medida el proceso de toma de decisiones, pero a costo de arruinar los mecanismos de control centralizado, de evaluación del rendimiento, y de establecimiento de normas de trabajo. Así se logra alguna flexibilidad en la toma de decisiones pero a costo de empeorar el mecanismo de coordinación administrativa" (24).

El haberse percatado de que una posible consecuencia de la descentralización administrativa era la "incapacidad de tomar decisiones ante problemas urgentes que pueden surgir cuando intervienen demasiadas unidades decisorias" (25), pudo haber prevenido el que se llegara a la alarmante situación que ha tenido lugar en los últimos años.

Descentralización burocrática y estabilidad

Los factores propios de la cultura política de Costa Rica y los estructurales que recién analizamos, se han coadyuvado en el sector público para generar un tipo particular de estabilidad política. Específicamente, la descentralización y la difusión del proceso decisorio en el ámbito de la burocracia pública ha tenido tres consecuencias importantes. En primer lugar, se puede constatar lo que podría llamarse "un inmovilismo decisorio". En segundo lugar, y desde el punto de vista de las necesidades de desarrollo del país, la solución institucional descentralista ha producido una burocracia pública "no desarrollista" e inclusive "anti-desarrollista". Finalmente, se puede hablar de un desplazamiento de metas que ha ocurrido en la burocracia como parte de un proceso de consolidación de una clase media que utiliza los beneficios de la expansión gubernamental para sus propios fines.

1.— Inmovilidad

El Gobierno de la República de Costa Rica representa el sector de mayor crecimiento de la economía. Su promedio anual de crecimiento para el período de 1955-1966 fue del 11.3% comparado con el 10.2% del sector industrial y el 5.77% del sector agrícola (26). Esta proliferación del sector público puede explicarse como resultado de la expansión continua del número de entidades administrativas descentralizadas. Además, el crecimiento de esta burocracia no ha sido controlado ni planeado, y las pautas de organización varían sustancialmente entre unas entidades y otras, aún en el caso de oficinas regulares no autónomas. La falta de atención del aspecto coordinativo explica la existencia de gran número de funciones superpuestas entre las diferentes oficinas. Como resultado de este crecimiento poco coordinado nos encontramos ante un proceso decisorio lento y alambicado y con una incontrolable evolución de todas las entidades del gobierno hacia una creciente autonomía.

(24) Roberto de Oliveira Campos "Public Administration in Latin America" en Nimrod Raphaeli, comp., op. cit. pgs. 286-287.

(25) James W. Fesler, op. cit.

(26) Charles F. Denton "Patterns of Costa Rican Politics", op. cit. pg. 15.

La introducción del Estatuto de Servicio Civil en 1950 ha significado, por otra parte, una grave inmovilización de la burocracia. El Servicio Civil garantiza que aunque el cargo de un determinado servidor público llegue a considerarse como superfluo debido al surgimiento de nuevas metas o necesidades de la organización, dicho funcionario no puede ser removido del cargo. El sistema, en consecuencia, debilita aún más al ejecutivo al restringir su poder de nombramiento o de remoción al delegar dichas funciones en uno o dos funcionarios de alto rango de cada organización autónoma de gobierno. El gran conjunto de ejecutantes de políticas son independientes del presidente, y quienes toman las decisiones más importantes en las diferentes oficinas descentralizadas se encuentran protegidos por una legislación laboral que les garantiza diversas recompensas pecuniarias en el caso de despidos injustificados. Puede decirse que, en general, el Estatuto del Servicio Civil ha reforzado la falta de coordinación y la proliferación de una duplicidad de funciones que se han convertido en características de la administración pública costarricense.

La tendencia de la burocracia a desintegrarse en la semi-autonomía se manifiesta en el número siempre creciente de oficinas gubernamentales descentralizadas. El grado de descentralización de la autoridad que existe en ellas ha sido tan considerable, y sus tareas tan importantes, que se puede hablar de un enturbamiento general del proceso de toma de decisiones. Hasta hace poco las instituciones autónomas y semi autónomas se encontraban dirigidas por una Junta Directiva compuesta por miembros elegidos en años no electorales por períodos de cuatro a seis años. Las políticas de las instituciones se decidían por los directores sin ninguna consulta obligada con otras ramas del gobierno. Además, como ya se mencionó, la legislatura no dice nada respecto al nombramiento o confirmación de los altos funcionarios de estas entidades. Más aún, en cuestiones financieras la mayoría de estas instituciones son independientes, porque pueden disponer de recursos propios obtenidos de sus propias políticas de financiamiento y administración de créditos. En el peor de los casos estas instituciones tienen garantizado un cierto porcentaje del presupuesto anual determinado por ley. Ha sido estimado que las erogaciones de estas instituciones ascienden a por lo menos un 50% del gasto público total (27), y que en muchos casos llevan a cabo políticas crediticias de largo y corto plazo, no siempre de acuerdo con las estrategias monetarias generales.

La situación global ha sido resumida así por un estudioso de la política costarricense. "El gran número de instituciones comprometidas en la función (decisoria), el hecho de que exista muy poca coordinación entre ellas, el que aparezcan como trabajando según propósitos encontrados, y la responsabilidad superpuesta (son características) de la burocracia costarricense. Aún en los casos en que las demandas lleguen claramente articuladas, a través de contactos con las élites o por algún otro método, a los que toman decisiones políticas, no existe certeza de que las decisiones sean tomadas con base en la autoridad. Pues la prerrogativa de la toma de decisiones se encuentra diseminada a través de todo el sistema, y, aún en el caso de que se tome una decisión no hay certidumbre de que será ejecutada... el aspecto global que ofrece el gobierno costarricense es el de la inmovilidad" (28); es decir, es el aspecto de una sociedad que no se desarrolla ni se deteriora, sino que permanece estática e impermeable al cambio.

(27) Charles F. Denton, op. cit, capítulos a y 3.

(28) Charles F. Denton "Patterns of Costa Rican Politics" pg 95.

2.- Anti-desarrollo

Una burocracia de orientación instrumentalista y ambientada en un sistema político inmovilizado es, además incapaz de generar el cambio. Ello por dos razones. En primer lugar, el sistema en cuanto tal se encuentra tan maniatado por los pesos y contrapesos de los diversos factores políticos, que cualquier intento por alejarse del estado de cosas existentes será contrarrestado de nuevo hacia la inmovilidad. En segundo lugar, el complejo institucional de la descentralización es tal que estimula la falta de coordinación, y en consecuencia, una mayor inmovilidad. Contrariamente a la opinión de que la excesiva centralización de la autoridad a nivel de altos ejecutivos "induce al desgano y a la incapacidad para asumir responsabilidades y tomar iniciativa", y de que "bajo estas circunstancias el funcionario subordinado está expuesto a ser castigado más por la innovación que por la labor rutinaria o aún de descuido (29), en el caso presente nos encontramos con lo opuesto.

La experiencia ha demostrado que el desarrollo no se da de manera accidental, o que consista en un surtido de proyectos misceláneos. Más bien, la tarea del desarrollo ha de iniciarse con un análisis de las condiciones, necesidades, recursos, actividades y oportunidades de un país y con la preparación de planes y programas inclusivos que cubran un determinado lapso de años, así como la incorporación en los proyectos presupuestarios de planes cuidadosamente designados y programados. El desarrollo requiere tanto de un grado considerable de planeamiento para la acción como de un complejo administrativo que pueda realizar esta acción en forma coordinada. La centralización adolece de algunos males pero la descentralización del sector público sin coordinación y sin consideración de los factores ambientales que inciden sobre el rendimiento de una burocracia, tiene efectos catastróficos desde el punto de vista de la tarea del desarrollo.

Si entendemos por desarrollo nacional la promoción de capacidades políticas y administrativas necesarias para proveer liderazgo y dirección; si además, recordamos que estas capacidades son especialmente críticas en la administración y en la coordinación de las millares de actividades que deben ser realizadas según prioridades variables en diferentes períodos de tiempo; y si, finalmente, el desarrollo depende de un liderazgo político y administrativo suficiente que coordine los esfuerzos de los sectores público y privado, entonces habremos de concluir que la burocracia costarricense ha fallado ostensiblemente en su propósito desarrollista.

Esta burocracia ha quedado atrapada por patrones de descentralización estáticos, no ha podido generar unos dinámicos que le hubieran permitido una evolución constante y oscilante entre una mayor unidad o diversidad, de acuerdo con las cambiantes necesidades y retos del país. Fue el enfoque doctrinario original del emergente Partido Liberación Nacional y la mentalidad legalista de larga tradición, los que llevaron a conceder un tratamiento constitucional al problema de los requisitos administrativos del desarrollo. Con ello se cerró la posibilidad de una adaptación pragmática o correctiva de las deficiencias que habrían de sobrevivir en la burocracia pública. El ahora obligado recurso a la reforma constitucional, en un medio legalista y conservador como el nuestro, es normalmente, el camino más difícil, si no políticamente suicida, de encontrar soluciones.

En última instancia el caso de Costa Rica es paradójico: es el de un país con un sistema político democráticamente funcional, pero incapaz de afrontar los problemas de desarrollo que le plantea su medio más inclusivo.

(29) Walter R. Sharp "International Bureaucracies and Political Development" en la Palombara, comp., op. cit. pgs. 462-463.

3.— Desplazamiento de metas

Según Amitai Etzioni el desplazamiento de metas consiste en una severa distorsión organizativa que surge cuando una organización "sustituye su meta legítima por alguna otra para la cual no fue creada, a la cual no se le habían asignado los recursos requeridos y a la que no es sabido que sirva" (30).

Estamos convencidos de que esta distorsión ha ocurrido en cierto grado, en la burocracia costarricense. La existencia de este fenómeno podría ser la antesala del típico caso de "desburocratización" que será discutido más adelante, cuando analicemos las perspectivas futuras de la burocracia costarricense.

Riggs ha señalado que la existencia de una burocracia de carrera en un país en desarrollo puede motivar a los burócratas a utilizar su capacidad de control para resguardar intereses tales como, inamovilidad, derechos de antigüedad, beneficios colaterales, tolerancia de un cumplimiento mediocre, derecho de violación de las normas oficiales, etc. (31). Marceau Long ha advertido acerca de los peligros que puede acarrear una administración que convierta a sus miembros en una casta privilegiada de tecnócratas (32).

En este punto es necesario recordar que el Estatuto de Servicio Civil aprobado por la Constitución de 1949 fue parte de la ideología del grupo que luego se convirtió en el Partido Liberación Nacional. Por otra parte debe recordarse también que el sector gubernamental de la economía costarricense ha sido comparativamente hablando, el de más rápido crecimiento. Aproximadamente un 95% de la totalidad de los empleados públicos se encuentran protegidos por la legislación laboral en contra de los despidos injustificados. Otro hecho importante es el de que aproximadamente el 50% de todos los empleados públicos son miembros del PLN.

Este hecho nos permite formular la hipótesis de que el Partido Liberación Nacional introdujo el Estatuto del Servicio Civil, aparte de otras razones ya discutidas, porque constituía una estrategia eficaz para asegurarse oficinas importantes en la recién creada burocracia. Esto no quiere decir que tal intento tenía en mente el controlar específicamente el proceso decisorio, puesto que el partido mismo concibió la burocracia como ejecutora neutral de políticas de un ejecutivo que controlaba. Quiere decir, sin embargo, que el aumento de la importancia y amplitud de la actividad del estado fue utilizado como medio de gratificación, promoviendo miembros del partido a través de la jerarquía administrativa.

Esta estrategia se sumó a otros factores que propiciaron la consolidación de una clase media que encontró su fuente de poder, prestigio e ingresos económicos en el recién expandido sistema burocrático. Como en casi todos los países en desarrollo, en donde los procesos de modernización han creado un estado de expectativas crecientes de gratificación inmediata, esta nueva clase se organizó para la protección de los beneficios así adquiridos y se convirtió en el principal beneficiario de una actividad gubernamental cualitativamente amplificada.

(30) Amitai Etzioni "Public Organizations" (Prentice Hall Inc. Englewood Cliffs, N. J., 1964) pg. 10.

(31) Fred W. Riggs, "Bureaucrats and Political Development: A paradoxical view", op. cit. pg. 129.

(32) Marceau Long, "Statutes Applicable to the Public Official" en Martin Kriesber, comp. "Public Administration in Developing Countries", op. cit. pg. 121.

Algunos de los beneficios a que nos referimos son: aumentos periódicos de salarios determinados por ley, reducción de horas laborales, seguridad de empleo, pago del treceavo mes o aguinaldo, y un plan de pensiones que provee excelentes beneficios tanto a los empleados públicos como a sus dependientes. Este último constituye un sistema completo de elaborados y costosos programas.

Otro indicador de la situación denunciada por Riggs es el hecho de que este grupo burocrático es prácticamente el único dentro del sistema político que ha sido capaz de organizarse exitosamente en asociaciones voluntarias que han adoptado la forma de sindicatos de trabajo. La Asociación Nacional de Empleados Públicos y la Asociación Médica Nacional son dos de las más poderosas, como ha quedado demostrado por su ejercicio de un amplio espectro de técnicas de presión.

El inmovilismo y la descentralización han estimulado el surgimiento del fenómeno de desplazamiento de metas que examinamos. La ineficiencia inherente a las estructuras burocráticas ha sido sentida por los que desempeñan altos cargos públicos y los ha llevado en diferentes ocasiones a sentimientos de frustración o a una actitud pragmática de "laissez faire" burocrático. Esto ha alentado el desempeño burocrático rutinario y poco creativo. En el peor de los casos, la incapacidad del sistema para cambiar el presente estado de cosas ha dado lugar a gran cantidad de oportunismo para fines de escalamiento social. Así, circularmente, al "esprit de corps" surgido como producto de la actitud alentada por el sistema, ha, a su vez, reforzado el comportamiento desviado.

En sus manifestaciones más concretas, el difundido malestar de la burocracia se ha traducido en una complicación formalista de los procedimientos, en una indiferencia burocrática hacia los problemas de los usuarios, en un evidente papeleo, en una incipiente corrupción y en la ineficiencia manifiesta, rasgos todos indicativos de una "patología burocrática".

Efectos de Retroalimentación

Hasta aquí hemos enfocado la burocracia como resultante de una serie de variables interrelacionadas. Una burocracia, sin embargo, al igual que cualquier otra organización opera en un ambiente, y efectúa transacciones más allá de los límites que la separan de su medio. Por eso es justo que analicemos ahora, aunque sea brevemente, los principales efectos que, a su vez, esa burocracia ha tenido sobre las variables ya estudiadas. Estos efectos son los propios de un proceso de retroalimentación, es decir, los efectos que ha tenido lo que procesa la estructura burocrática en el ambiente en el cual opera.

1) El efecto más inmediato que ha tenido la burocracia en Costa Rica ha sido el de erosionar la confianza del público en la capacidad del gobierno para procesar y cumplir sus demandas.

La expansión gigantesca que tuvo lugar en el campo de las actividades del estado significó que una mayor cantidad de gente ha estado expuesta a la acción gubernamental.

Por la ineficiencia burocrática, esto se ha traducido en que un creciente número de demandas, tanto públicas como privadas, no son procesadas, o lo son muy lentamente y de una manera chapucera. El dilema básico de la descentralización opera aquí. Es decir, una autoridad central puede descentralizar su autoridad pero no por eso queda liberada de la responsabilidad de llevar a cabo la función para la cual fue creada. Por eso aunque los peticionarios no culpando a la oficina específica responsable por el mal desempeño, culparán al complejo administrativo y político en su conjunto.

2) Otra consecuencia del estado de cosas burocrático ha sido el de incrementar la producción simbólica del sistema político en general y de las estructuras burocráticas en particular. De ahí la costumbre adquirida por los Ministerios, por ejemplo, de anunciar a página completa en la prensa nacional los logros alcanzados en sus respectivos campos de actividad y especialización.

3) Una consecuencia menos visible pero de gran importancia ha sido el daño que la descentralización ha causado en el sistema de comunicaciones del gobierno. Esto se evidencia en nuestro análisis previo. Lo que ahí no se destacó fue el deterioro en la red de comunicaciones que se supone debe existir entre los diferentes usuarios y las estructuras de servicio.

4) Hemos mencionado anteriormente los problemas que presenta la influencia que ejercen los grupos de presión sobre las unidades descentralizadas. Aunque éste no sea, estrictamente, un típico efecto de retroalimentación, la acción de estos grupos de interés sobre la burocracia ha tenido lugar porque ese comportamiento ha sido inducido. La indefensión a las técnicas de presión que presentan las agencias descentralizadas en vista de su autonomía y del deteriorado sistema de comunicaciones con el gobierno central sugiere que distintos grupos se han aprovechado de esta circunstancia para obtener un tratamiento preferencial, pudiéndose incluso hablar en este caso de "enclaves" burocráticos.

5) Parece claro también que el "esprit de corps" burocrático se halla íntimamente relacionado con la mentalidad de clase media, y ha entorpecido los canales de promoción del sistema político costarricense. Recordemos que en Costa Rica las élites rurales podían ascender social y económicamente a través de los canales del sistema político. La relación simbiótica existente entre la burocracia y la clase media ha establecido una rígida línea divisoria a nivel de estratificación media. El campesino no puede aprovecharse de los canales burocráticos para mejorar social y económicamente como lo hizo en el pasado, porque estos canales ahora expandidos, han sido monopolizados por el funcionamiento de la descentralización y la protección del servicio civil. El resultado ha sido una alienación consolidada de los sectores rurales de la población, con el consecuente aumento de la brecha que separa los estilos de vida urbano y rural. Esto incide sobre la pérdida de legitimidad del sistema político y su ideología democrática.

6) Tal y como fue sugerido en nuestro análisis precedente, la burocracia ha recibido, por un lado, cantidades considerables de recursos gubernamentales. Por otro, la clase media burocratizada ha invertido sus ingresos en actividades no productivas y ha desarrollado un apetito insaciable por el confort y los bienes de consumo importados. Ambas circunstancias se han combinado para ampliar el déficit fiscal del gobierno central, escurrir las pocas y valiosas divisas extranjeras, y hacer que el país dependa cada vez más de la ayuda económica extranjera.

V

LAS PERSPECTIVAS FUTURAS

Costa Rica es un país con una tasa de 3.7% de aumento anual de la población, y con un crecimiento de la población urbana del 4.3%. El sector gubernamental es el de más rápido crecimiento en la economía nacional; crecimiento que ha representado un creciente déficit fiscal. Un estudio sobre desarrollo económico realizado en 1952 (33), recomendó que el país debería llevar a cabo las siguientes tareas a fin de afrontar las necesidades existentes: 1) esquema de un plan general de desarrollo, consistente en

(33) Stay May y asociados, "Costa Rica: A Study in Economic Development" (Princeton University Press, Princeton, N. J., 1967) capítulo 12.

proyectos específicos, con cálculos acerca de sus necesidades de trabajo, materiales, capital y crédito; 2) establecimiento de un mejor sistema de estadísticas e informes económicos, como guía para el planeamiento y el desarrollo; 3) expansión y mejora de la investigación científica en la agricultura, y educación de los que laboran en fincas en cuanto al uso de estos resultados; 4) utilización de los recursos crediticios de los bancos para mejorar la producción; 5) mantenimiento de un presupuesto equilibrado, y aún con un superávit en tanto no se controle la inflación; 6) estímulo del ahorro y canalización del mismo hacia la inversión productiva por medio de la creación de una bolsa de valores; 7) establecimiento de inventarios comprensivos en cuanto a los recursos minerales y forestales; 8) estudio y mejoramiento de las finanzas públicas; 9) renegociación de la deuda externa y 10) examen de las posibilidades de alza del nivel de vida a través de una mayor cooperación económica entre los estados de Centro América, proporcionando mercados más amplios para los productos de la tierra.

Diecinueve años más tarde las primeras nueve recomendaciones continúan siendo parte de la creciente lista de prioridades costarricenses insatisfechas. El análisis anterior de las estructuras burocráticas, indica las posibilidades limitadas que el inmovilismo permite en la solución de estos problemas. Aún más, el estado de cosas existente apunta hacia algunas posibilidades inquietantes. Examinaremos solamente tres de ellas.

1. Planificación nacional o caos?

El análisis que hemos llevado a cabo evidencia la necesidad de una estrategia global de planificación, si es que se quiere desarrollar el país. El profesor Wilburg Jiménez ha expresado que esta necesidad es extremadamente urgente en Costa Rica en vista del crecimiento del personal del sector público que tiende a organizarse en instituciones autónomas o semi-autónomas así como de la consiguiente política de subvenciones que en el presupuesto de 1958 significó un 20% del presupuesto gubernamental y un 30% de los gastos totales de la administración, y también en vista de las tendencias que se han desarrollado respecto del sistema de pensiones de las agencias descentralizadas de gobierno (34).

La Oficina de Planificación Nacional ha sido ineficiente, como lo señala el profesor Jiménez, ya que se le concibió como otro Ministerio adscrito al ejecutivo incapaz de controlar o coordinar el vasto complejo de agencias descentralizadas. En realidad, la Oficina de Planificación ha agregado más burocracia a la ya existente, y aún no ha invertido recursos suficientes en la preparación de los esquemas de planeamiento que el país necesita.

Parte del problema de la creación de un sistema efectivo de planificación en Costa Rica surge del hecho de que se necesita una reforma Constitucional previa. Llevaría la concepción global de la descentralización a un debate público en el que se ventilarían sus males ocultos así como el mal funcionamiento de las diferentes oficinas autónomas y semi autónomas. Los aspectos programáticos de los partidos políticos estarían en el tapete y los privilegios establecidos de la clase media se verían amenazados (35).

(34) Wilburg Jiménez Castro, "Planificación Operativa o Caos Nacional" (Esapac, San José, Costa Rica, 1965) pg. 17.

(35) Este parece haber sido el caso cuando se discutió a nivel de Asamblea Legislativa el sistema bancario nacional durante la administración Trejos Fernández (1968). El complejo sistema de frenos y equilibrios se puso en movimiento, y las sagradas disposiciones de la Constitución quedaron intactas.

Así, en Costa Rica los problemas de orden económico y social continúan sin solución efectiva debido al paradójico estancamiento de un sistema altamente democrático y balanceado. Dentro de las limitaciones de este ensayo, que no puede tratar como debiera los complejos aspectos de la planificación, podemos concluir con las palabras del profesor Jiménez de que "a no ser que se adopte un Sistema Nacional de Planeamiento Operativo, que nos permita ordenar las actividades y pensamientos gubernamentales, nos estaremos enfrentando a un caos nacional, con las consiguientes consecuencias de la parálisis y la regresión en los sectores políticos y económicos" (36).

2.— Política cívica o pretórica

Hemos visto que la cultura y el sistema político costarricense han sido capaces de absorber modos cambiantes de organización (la burocracia descentralizada) pero que a consecuencia de ello se ha estancado. Es decir, el sistema se ha vuelto incapaz de enfrentarse con nuevos y diversos tipos de problemas. El sistema político ha logrado un determinado grado de desarrollo, aunque es incapaz de continuar este proceso. Las presiones demográficas y sociales aumentan en proporciones considerables, lo que se traducirá, necesariamente, en un mayor número de demandas. Independientemente de su contenido específico, y debido al limitado crecimiento económico y a su incapacidad administrativa, las demandas no serán procesadas debidamente. Consecuentemente, la competencia por los escasos recursos se agudizará.

Por otra parte, se ha visto que existe un monopolio de gran parte de los beneficios que dispensa el gobierno por parte de la clase burocrática; que existe una revolución de las expectativas crecientes; que existe una alienación más aguda de los sectores rurales de la población, y que existe una consiguiente ampliación de la brecha rural—urbana. También hemos constatado que los grupos de interés han proliferado, dentro y fuera de los grupos privilegiados burocráticos, y que han demostrado que la organización y la presión son armas efectivas en el logro de satisfacción de demandas.

Todos estos elementos pueden combinarse en un futuro para producir un considerable grado de deterioro de la política costarricense que puede ver degradado su estilo "cívico" a uno "pretórico". Con el "pretorismo" queremos caracterizar un estilo de política corporativista, en donde diferentes grupos de la sociedad intentan utilizar los canales existentes del sistema político para sus propios propósitos, oscureciendo fundamentalmente la línea divisoria existente entre "política" y "sociedad", estimulándose así la inestabilidad y el desorden.

Los bajos niveles de satisfacción de demandas en el sistema político costarricense, aparejados a la erosión del apoyo al sistema, además de la posible organización de los grupos alienados que vendrían a aumentar la lista existente de los grupos de presión efectivos, con elementos que podrían coincidir en una lucha crecientemente "privada" por acaparar los escasos recursos. El presente estado de cosas se refleja a cabalidad en el camino que ha seguido la burocracia descentralizada: personal superpuesto entre el gobierno y la sociedad, lealtad dividida entre intereses públicos y privados, y confusión gradual de los fines burocráticos con los individuales a través de la patología del desplazamiento de fines.

No pareciera que este proceso pueda manifestarse súbitamente. Es más bien probable que lleve gradual, pero seguramente, hacia el deterioro. Que la violencia estalle en los estadios más avanzados de tensión social y de desorden, y que el sistema democrático se vea dañado irreversiblemente, es imposible de predecir en este momento.

(36) Wilburg Jiménez, op. cit. pg. XXIII.

3.— Desburocratización

Eisenstadt ha acuñado este concepto, que se refiere a un tipo de equilibrio dinámico resultante de la interacción que se da entre la organización burocrática y su ambiente. Específicamente se refiere a "la subversión de metas y actividades de una burocracia en interés de diferentes grupos con la cual está en estrecha interrelación (clientes, benefactores, partidos). En la desburocratización, las características específicas de la burocracia, en términos tanto de su autonomía como de sus reglas y metas específicas, son mermadas hasta el punto de que sus mismas funciones y actividades son asumidas por otros grupos y organizaciones (37).

Hemos visto que un cierto grado de desplazamiento de metas ha tenido lugar en la burocracia costarricense. Podemos también observar que existe similitud entre el desplazamiento de metas y la desburocratización. Sin embargo, el grado extremo de subversión de metas que Eisenstadt atribuye a la situación no parece presentarse, todavía, en el caso de Costa Rica. Pero es posible que suceda si el sistema político y la cultura estudiadas se desmoronan al acercarse al mundo hobbessiano del pretorismo.

Dijimos al principio que el desarrollo político y la estabilidad son preocupaciones justificadas. Aún más, la democracia, como meta y como valor continúan siendo la esencia del humanismo, ya que cree que la política es una oportunidad para educar al hombre a través de su participación en la toma de decisiones colectivas de manera que él pueda desarrollarse a sí mismo como ser consciente y libre. Sin embargo, el interés general por estas elevadas metas no debería descuidar los factores que operan en contextos más particulares. Variables aisladas individualmente pueden aparentar ser las mismas en diferentes latitudes; pero una vez vistas a la luz de sus correlatos y antecedentes en situaciones concretas, pueden variar completamente esa impresión original.

Esperamos haber esbozado este proceso para el caso de Costa Rica, del que mucho puede aprenderse sobre "desarrollo". Los patrones de desarrollo costarricense (o más bien de no—desarrollo) podrían compararse fructíferamente con otros similares obtenidos por otras investigaciones. El Uruguay, por ejemplo, otro de los dos casos atípicos de la política latinoamericana, se ha deteriorado hasta quedar irreconocible. Evolucionó hacia un estilo de vida política que es ciertamente pretórico (guerrillas incluidas), en donde algunas de las tendencias que percibimos como posibles en el futuro de Costa Rica ya han sucedido. La similitud es más deprimente si tenemos en mente que el Uruguay contaba con un sistema político funcional y democrático, y con un envidiado sistema de descentralización burocrática. Hoy en día su sistema político se caracteriza por un orden social estático, crecientemente afectado por la sombra del sub—desarrollo y del estancamiento (38).

(37) S. N. "Eisenstadt, "Bureaucracy, Bureaucratization and Debureaucratization", op. cit. pg. 364.

(38) Ronald H. Mc Donald, "Legislative Politics in Uruguay: A Preliminary Statement", en Weston H. Agor, comp. "Latin American Legislatures: Their Role and their Influence", op. cit. pg. 131.

BIBLIOGRAFIA

- AGOR, WESTON H., ed. *Latin American Legislatures: Their Role and Influence* (Analysis for Nine Countries), Praeger Publishers, New York, 1971.
- ALMOND, GABRIEL A., comps. COLEMAN, JAMES, S., *The Politics of the Developing Areas* Princeton University Press, New Jersey, 1960.
- ALMOND, GABRIEL A., VERBA, SYDNEY *The Civic Culture*, Princeton University Press, 1963.
- BAUM, BERNARD H., *Decentralization of Authority in a Bureaucracy*, Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs. N. J., 1961.
- CAMACHO, DANIEL *Lecciones de Organización Económica y Social de Costa Rica*. Publicaciones de la Universidad de Costa Rica. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica, 1967.
- Constitución Política de la República de Costa Rica*. Imprenta Nacional, San José, Costa Rica, 1971.
- CORDERO, JOSE ABDULIO *El Ser de la Nacionalidad Costarricense*. Editorial Tridente S. A., Madrid, España, 1964.
- CROZIER, MICHEL, *El Fenómeno Burocrático*. Amorrortu Editores, Buenos Aires, 2 tomos.
- DENTON, CHARLES F., *Patterns of Costa Rican Politics*, Allyn and Bacon Inc., Boston, 1971.
- ETZIONI, AMITAI, *Modern Organizations*. Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1964.
- FESLER, JAMES W., *Approaches to Understanding Decentralization*. en: Journal of Politics, agosto, 1965.
- HEADY, FERREL, *Public Administration: A Comparative Perspective*, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1966.
- HONEY, JOHN C., *Toward Strategies for Public Administration Development in Latin America*, Syracuse University Press, N. Y. 1968.
- HUNTINGTON, SAMUEL P., *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press, New Haven, 1969.
- GOLDRICH, DANIEL, *Peasants' Sons in City Schools: An Inquiry into the Politics of Urbanization in Panama and Costa Rica*. Human Organizations Journal, Invierno, 1964.

- JIMENEZ CASTRO, WILBURG, *Planificación Operativa o Caos Nacional*, Esapac, San José, Costa Rica, 1965.
- KARIEL, HENRY S., ed., *Frontiers of Democratic Theory*, Random House, New York, 1970.
- KRIESBERG, MARTIN, ed., *Public Administration in Developing Countries*, The Brookings Institution, Washington D. C. 1965.
- LA PALOMBARA, JOSEPH, comp. *Bureaucracy and Political Development*. Princeton University Press, Princeton New Jersey, 1967.
- MAY, STAY y as. *Costa Rica: A Study in Economic Development*, The Twentieth Century Fund, Inc. N. Y. 1952.
- RAPHAELI, NIMROD, ed. *Readings in Comparative Public Administration*. Allyn and Bacon Inc., Boston, 1969.
- RIGGS, FRED N. *Relearning and Old Lesson: The Political Context of Development Administration*, *The Public Administration Review*, marzo, 1965.
- STEIN, STANLEY J., BARBARA H., *La Herencia Colonial de América Latina*, Siglo XXI Editores, México D. F., 1970.
- STONE, SAMUEL Z., *Algunos Aspectos de la Distribución del Poder Político en Costa Rica*, *Revista de Ciencias Jurídicas*, Universidad de Costa Rica, Imprenta Lehmann, junio, 1971.