



Cuadernos Inter.c.a.mbio sobre Centroamérica y el Caribe

ISSN: 1659-0139

ISSN: 1659-4940

intercambio.ciicla@ucr.ac.cr

Universidad de Costa Rica

Costa Rica

Burócratas en la formación del Estado: construcción de representaciones sobre la burocracia en Costa Rica, 1839-1890¹

Rodríguez Solano, Pablo Augusto

Burócratas en la formación del Estado: construcción de representaciones sobre la burocracia en Costa Rica, 1839-1890¹

Cuadernos Inter.c.a.mbio sobre Centroamérica y el Caribe, vol. 17, núm. 1, 2020

Universidad de Costa Rica, Costa Rica

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=476960345008>

DOI: <https://doi.org/10.15517/c.a..v17i1.39614>

Burócratas en la formación del Estado: construcción de representaciones sobre la burocracia en Costa Rica, 1839-1890¹

Bureaucrats in the Formation of the State: Construction of
Representations on Bureaucracy, 1839-1890

Burocratas na formação do Estado: Construção das
representações sobre burocracia, 1839 e 1890

Pablo Augusto Rodríguez Solano *
pablo.rodriguez_s@ucr.ac.cr
Universidad de Costa Rica, Costa Rica

Cuadernos Inter.c.a.mbio sobre
Centroamérica y el Caribe, vol. 17, núm.
1, 2020

Universidad de Costa Rica, Costa Rica

Recepción: 15 Julio 2019
Aprobación: 14 Octubre 2019

DOI: [https://doi.org/10.15517/
c.a.v17i1.39614](https://doi.org/10.15517/c.a.v17i1.39614)

Redalyc: [http://www.redalyc.org/
articulo.oa?id=476960345008](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=476960345008)

Resumen: Este artículo pretende analizar las maneras en que se conforma la imagen de los funcionarios públicos del nascente Estado costarricense entre 1839 y 1890 – una etapa crítica de su formación institucional– a través de periódicos. Los conceptos, símbolos, signos, rituales y ceremonias, involucrados en la definición y mantenimiento de esta imagen evidencian un proceso de *traducción*. Esto último implica una continua burocratización del espacio social que conllevó un acercamiento entre los espacios de la administración *local* y *central* en la sociedad costarricense y constituyó a la burocracia en un puente que los unía, caracterizado por un enfrentamiento entre la *experiencia* (como forma práctica de la costumbre en el espacio local) y el *conocimiento* (como elemento de la formación técnica especializada). La investigación cuestiona la noción de la *modernidad* en la formación del estado costarricense y propone repensar una agenda de análisis para el acercamiento al fenómeno del poder en estos años clave.

Palabras clave: agentes del estado, burocracia, Estado costarricense, poder político, cultura latinoamericana.

Abstract: This article aims to analyze the ways in which the image of public officials of the nascent Costa Rican state is shaped through newspapers between 1839 and 1890– a critical period in the country’s institutional formation–. The concepts, symbols, signs, rituals and ceremonies, involved in the definition and maintenance of this image, evidences a *translation process*, which implies a continuous bureaucratization of the social space that led the spaces of the *local* and the *central* administration to get closer in the Costa Rican society, turning the bureaucracy into a bridge that united them, characterized by a confrontation between *experience* (as a practical way of custom in the local space) and *knowledge* (as an element of specialized technical training). The research questions the notion of *modernity* in the formation of the Costa Rican state and invites to rethink an agenda of analysis for the approach to the phenomenon of power during these key years.

Keywords: Civil Servants, bureaucracy, Costa Rican State, political power, Latin American Cultures.

Resumo: Este artigo tem como objetivo analisar as formas pelas quais se conformam, através dos jornais, a imagem dos funcionários públicos do nascente Estado costarricense entre 1839 e 1890, período crítico de sua formação institucional. A formação dos conceitos, símbolos, signos, rituais e cerimônias, envolvidos na definição e manutenção dessa imagem evidencia um *processo de tradução*. Este último leva a uma burocratização contínua do espaço social que levou a uma aproximação entre os espaços da administração *local* e *central* na sociedade costarricense, constituindo a burocracia como uma ponte que os unia, caracterizado por um confronto entre a *experiência* (como

uma forma prática do costume no espaço local) e o *conhecimento* (como um elemento da formação técnica especializada). Aspecto que finalmente permite questionar a noção de modernidade na formação do Estado costarricense, para repensar uma agenda de análise para abordar o fenômeno do poder nesses anos chave.

Palavras-chave: agentes estatais, burocracia, Estado da Costa Rica, poder político, cultura Latino-americana.

Introducción

De sus ruinas se esperaba que surgiera un orden nuevo, cuyos rasgos esenciales habían sido previstos desde el comienzo de la lucha de independencia [...] puesto que no se habían producido los cambios esperados, [la explicación optimista] suponía que la guerra de independencia había cambiado demasiado poco, que no había provocado una ruptura suficientemente honda con el antiguo orden [...]

(Halperin, 2005, p. 135).

El orden natural preside, i arregla el orden político [...]. Porque la sociedad está gobernada i arreglada por los hombres, i cuantos más hombres intervienen en su arreglo, tanto más difícilmente se establece la armonía i el equilibrio social. Las luces que espiritualizan al hombre i mejoran su condición influyen en la perfección social de tal manera que aquellas sociedades cuyos vecinos cuentan una serie de siglos de civilización son las que se rigen i gobiernan de un modo más regular ¿i por qué? Porque la civilización hace que cada uno ocupe su lugar i desempeñe bien su encargo; así como en una máquina, donde cada rueda está matemáticamente puesta i construida i todas i cada una se corresponden i donde el equilibrio establece la regularidad del movimiento, así en el orden social

(Anónimo, 30 de enero de 1847a, *El costarricense. Semanario oficial*, p. 45).

En las décadas de 1970 y 1980, se desarrolló un nuevo discurso sobre la formación del Estado en Costa Rica. Algunos autores, de acuerdo con las discusiones sobre los modos de producción en América Latina², caracterizaron los procesos históricos de la década de 1820 como la victoria de una economía liberal en camino a la conformación de un capitalismo agrario (algunos ejemplos pueden verse en: Cerdas, 1978; Gamboa, 1974; González, 1983; Samper, 1978; Molina, 1998). Los textos clásicos de esas décadas antepone una modernidad con signo capitalista en el agro, la cual se caracterizaba por el gran esfuerzo que los costarricenses habían hecho por formar parte de ese mercado internacional, dominado por Inglaterra y Francia³.

Los debates sobre la Nación, en la década de 1990 (traducidos en importantes trabajos en la década del 2000), no se preocuparon por el tema del Estado, al que dieron por un hecho a partir del año de 1870. Se concentraron en los procesos simbólicos, de la mano del propio capitalismo que se vestía de progreso, y cuya máxima expresión era el café, que había traído crecimiento económico al pequeño Estado de Costa Rica. Esto era central para la construcción de una “cultura política moderna”, que debía caminar de la mano del liberalismo, como principio rector de los líderes del movimiento (Véanse Molina y Palmer, 2003, 2004; Molina, 2007).

En ambos casos, la noción de modernidad articula una descripción que tiende a desplazar las explicaciones de los vínculos sociales del proceso de conformación estatal, al privilegiar las superestructuras y relegar la

dimensión relacional. Esto permitió la reproducción de un modelo teleológico, a partir del Estado como punto de llegada. Otra consecuencia es la marcada tendencia a crear una línea divisoria entre lo moderno y lo colonial (tradicional), una dicotomía presente en los estudios de la teoría de la modernización en las décadas de 1960 y 1970⁴.

Este estudio no pretende, en ninguna circunstancia, ser una revisión exhaustiva de las diferencias conceptuales propuestas, o una revisión bibliográfica crítica sobre el abordaje de la formación del Estado. Sin embargo, a partir de esta premisa, se pretende sustentar algunas de las propuestas teórico-metodológicas para el estudio de la burocracia que está inherentemente relacionado con lo que se ha planteado. El presente artículo se acerca al fenómeno de la burocracia en el Estado de Costa Rica al tratar de comprender la formación de las representaciones burocráticas presentes en la sociedad costarricense entre 1839 y 1890 como expresión de la dicotomía propuesta, lo cual permite la transculturación de marcos epistemológicos a través de la prensa. Lo anterior se logra a través del estudio de la construcción de las imágenes sobre la función del burócrata, como una expresión de la definición de las nuevas identidades políticas, construidas en la negociación entre los actores sociales en medio de un proceso de *traducción*⁵.

Esto implica cuestionar la idea de la modernidad, tal cual se ha comprendido, como un parámetro que define la formación institucional en el Estado de Costa Rica. Lo ocurrido en esos años permite sugerir la existencia de un cambio epistemológico en la concepción del papel del Estado, por medio del cual se puede presentar a la burocracia como un puente entre una cultura administrativa lógico-racional y las prácticas locales de carácter lógico-patrimonial⁶. Ese cambio dinámico en las formas de concebir al Estado estaba en camino desde el momento mismo de la independencia y es evidente en el trabajo de Vicente Gómez (2018).

La exposición que se desarrolla a continuación pretende mostrar al público lector las características más importantes del debate propuesto, al utilizar el objeto de estudio (la burocracia) como un medio que permite la reflexión sobre el tema de las relaciones de poder en los Estados de las sociedades centroamericanas de los siglos XIX, XX y XXI. El objetivo no es probar la existencia de una burocracia en el período, algo de lo cual ya nos ocupamos en otro artículo⁷.

La primera parte del texto desarrollará algunas cuestiones conceptuales importantes, con el fin de crear un marco de análisis para el debate del papel de la burocracia como objeto de estudio en la definición de los límites de una pretendida modernidad. La segunda parte muestra una reconstrucción breve de la burocracia, como una realidad objetiva en los presupuestos y las circunstancias históricas del momento que se abarca. Finalmente, la tercera parte se concentra en las representaciones como una forma de comprender la conformación de la identidad política de la burocracia, los roles expresados a través de las imágenes, es decir, su definición como actor social y su papel en la delimitación de la competencia sociopolítica por el poder, que básicamente se traduce en la constante *burocratización del espacio social a su alrededor*.

Algunos conceptos relevantes: apuntes para el debate teórico-metodológico

Erigidos repentinamente en Estados soberanos pueblos que eran colonos de España, probaron las malas consecuencias de una transición violenta, sin haber pasado antes por los grados que requieren las grandes mudanzas i mui especialmente los cambios [sic] políticos. Añádese [sic] a esto que el haber variado también la forma de Gobierno por otra, que *solo conocíamos en la teoría*, hizo más violenta la transformación i *aumentó las dificultades*. Así, era sorprendente ver a súbditos transformados en soberanos, i levantarse repúblicas donde todo era monárquico, desde la influencia del sacerdote hasta la sumisión del esclavo, i desde el poderío de la nobleza hasta el vasallaje que le rendía el labriego adherido a la gleba feudal [...], pues *no es posible operar en pocos años la reforma completa de las costumbres de tres siglos* [...]

(Anónimo, 26 de mayo de 1849, *El costarricense. Semanario oficial*, pp. 197-198. Énfasis nuestro).

La cita anterior refleja de manera muy interesante las dificultades que enfrentaron las sociedades de la región como parte del proceso para alcanzar la independencia, el cual inicia en 1821⁸. Tal como lo indican Esherick, Kayali y van Young:

Debemos reconocer que detrás de muchas de estas nuevas asociaciones existieron antiguas redes de estado, relaciones familiares o de sangre, etnicidad, religión, y localidad. El mundo nunca fue tan nuevo como aparenta y necesitamos entender las formas en que residuos del pasado imperial siguen viviendo en la vida pública de las nuevas naciones (2006, p. 26. Traducción nuestra)⁹.

En las sociedades centroamericanas, esta relación posee características muy marcadas que diferencian este caso de lugares como el Río de la Plata, Colombia o México, donde la revolución armada pretendía – como indicaba Halperin– la completa transformación del antiguo orden, con pocos, pero importantes resultados. La independencia del Reino de Guatemala se desarrolló de manera pacífica, al menos durante sus primeros años –hay que recordar la Guerra Federal y sus consecuencias (Taracena, 2015)–; lo cual supuso la permanencia de las instituciones españolas, las leyes y los sectores gobernantes¹⁰. Las condiciones de la “ruptura” colonial permitieron que la sociedad siguiera funcionando de la misma manera que lo había hecho desde siglos antes.

Esta condición marcó una constante tensión estructural en las sociedades, que se tradujo tanto en la conformación de los marcos institucionales de cada Estado, como en las formas en que se comprendía la administración y la relación de esta con la población. Sonia Alda Mejías (2000), analizando las complejas dinámicas del debate entre las distintas tendencias políticas de la región en el siglo XIX, evidencia el peso que esta tensión tuvo en la conformación de las políticas e instituciones estatales. Su conclusión es que todas las tendencias, liberales y conservadoras, buscaban un mismo objetivo, aunque con diferentes aproximaciones: la construcción de una república de ciudadanos inspirada en los ideales europeos occidentales. Esta meta implicaba asumir un pretendido enfrentamiento constante contra las “masas ignorantes”, guiadas “por el instinto y el impulso irracional” (Alda, 2000, p. 281),

las cuales eran caracterizadas, por lo general, por ser “excesivamente heterogéneas”. Aspecto, este último, que causaba constante frustración por la “incompleta civilización de nuestros pueblos” (*Gaceta de Honduras*, 25 de abril de 1869, citado por Alda, 2000, p. 281).

Una forma de explicar el fenómeno se vislumbra en los medios escritos de la región centroamericana durante el período en estudio, lo cual se traduce en uno de los elementos que “explicaba” la diferencia costarricense en el discurso nacional. En 1864, José de Obaldía citaba discursos de la Asamblea Constituyente de Centroamérica del año 1824, con el fin de advertir que para un Estado federal no es adecuado poseer una “población heterogénea, inculta i diseminada en un vasto territorio” (Obaldía, 1864, p. 11). No obstante, más allá de este discurso, tan propio de la época, la frustración era resultado de la incapacidad de borrar de manera permanente los mecanismos y estructuras de la administración local, dentro de la cual no importaba la capacidad de lectura o el manejo legal, sino las relaciones, el conocimiento construido por las interacciones diarias, sustentadas en una historia reconocida y legitimadas por la costumbre.

Las tendencias modernizadoras en el análisis historiográfico latinoamericano han incitado constantemente a una descalificación de la costumbre como una explicación válida de la acción de los actores sociales. Sin embargo, autores como François-Xavier Guerra ya han reconocido la “perduración” de ciertos rasgos “tradicionales” que se oponían a los más “modernos”, por lo que advierte contra la idea de considerar que los pueblos latinoamericanos fueran solo imitadores de las ideas en boga (Guerra, 1992, 2000). Por su parte, Tulio Halperin habló de “supervivencias” y “arcaísmos” que sobrevivieron a los procesos revolucionarios en el Río de la Plata (Halperin, 1972, p. 396). Lo que también está presente en nuestro uso de la palabra “herencia” como continuidad de la tradición, la cual debe ser reemplazada o eliminada.

La costumbre no debe comprenderse como un aspecto marginal de esa sociedad, un elemento opuesto a la ley como elemento racional del Estado moderno. La costumbre se constituye siempre en una forma histórica y empírica socialmente aceptada, para regular la actuación de los individuos, una representación especial de un orden natural que articulaba y precedía las negociaciones entre los actores sociales y, por lo tanto, a la misma ley¹¹.

Podemos apreciar en las citas utilizadas hasta ahora, que esta condición era plenamente reconocida en la época, por lo que cualquier constitución política y ley debía estar en consonancia con la costumbre para no entrar en conflicto con ella¹².

Al articular ese cuerpo normativo, José Carlos Chiaramonte ha destacado el uso del concepto “antigua constitución”, que en la época denominaba un conjunto de normas, cuya base se encontraba en “legados”, “continuidades”, “resabios” que se “referían a un grupo de rasgos del período pre independentista, que podían ir de la política a la economía” (Chiaramonte, 2010a, p. 331). Durante el periodo analizado, este concepto era mucho más que solo una figura retórica, entrelazaba fuertemente la idea de constitución, ley fundamental y pacto alrededor de

la costumbre como una norma (Chiaramonte, 2010a, pp. 336-337). Esto caracterizaba las relaciones entre los actores sociales, creando vínculos en la forma de obligaciones, en el sentido latino del término *ob-ligare* y, por lo tanto, resalta Chiaramonte, profundamente ligada a las concepciones del derecho natural. Por lo tanto:

Es preciso, dice Puffendorf, no multiplicar las leyes, ni restringir la libertad de los súbditos más allá de lo que demanda el bien del Estado en general, i de cada ciudadano en particular, porque como los hombres en el ejercicio de lo que deben hacer, se determinan más frecuentemente por *las luces naturales de su razón que por el conocimiento de las leyes civiles*, si estas son demasiadas en número, de manera que no puedan retenerlas fácilmente, i que ellas *prohiban cosas que la razón no condena en sí misma*, los súbditos contravendrán a ellas infaliblemente, por pura ignorancia, de modo que tendrían razón en mirarlas como lazos que se les tiende para exponerlos a ser castigados, i como ordenanzas odiosas (Anónimo, 26 de abril de 1851, *La Gaceta*, p. 718. Énfasis nuestro).

En el fragmento anterior, el término resaltado “razón” puede ser reemplazado con facilidad por el de “costumbre”, tal como lo hemos apuntado. De manera que la nueva legislación del Estado se constituía como un “compendio” “más simplificado que nuestra *antigua legislación*”, de la cual las nuevas leyes eran una “compilación” que, como ya hemos apuntado, antecede y preside al nuevo orden político (Anónimo, 26 de abril de 1851, *La Gaceta*, p. 718). En ese sentido, la costumbre desborda a la norma escrita, acercándose a la definición que Bloor (1998) sostiene sobre el conocimiento, ya que lo define como una esfera de verdad, delimitada por las creencias que la gente sostiene con fiabilidad y por medio de las cuales viven. Un punto que es compartido por Tarde (1969) y Latour (2005), y el cual Callon (1995) constituyó en un punto central de la llamada sociología de la traducción¹³.

Las aclaraciones hechas hasta ahora son relevantes para el estudio de la burocracia. Puesto que “los establecimientos públicos en su origen i marcha progresiva se sujetan al curso de los acontecimientos sociales, así como los cuerpos organizados lo están a las leyes de la naturaleza” (Anónimo, 28 de abril de 1849, *El costarricense. Semanario oficial*, p. 165). El peso de la costumbre en la conformación de una burocracia colonial ha sido evidenciado por los estudios clásicos de Brading (1971, 1981), Burkholder y Chandler (1984), Lynch (1973), entre otros muchos que se han dedicado al estudio de las reformas borbónicas (Salvucci, 1983).

Lo que estos estudios dejan en claro es que el principal reto que afrontaron todas las reformas fue precisamente el choque con las costumbres, al tratar de modificarlas o reemplazarlas de tajo. Las normas no escritas dictaban las negociaciones entre los actores sociales en los espacios políticos y económicos, mediante la distribución de un amplio repertorio de estrategias para sobrevivir en el marco de las relaciones de poder de los espacios locales a los que atendían (matrimonio, tipo de familia, compadrazgo, etcétera). Los “nuevos hombres” borbónicos se hallaban divididos entre sus obligaciones legales y sociales, al igual que los “patrióticos funcionarios” de los primeros estados, los llamados

“hombres buenos” que sintetizaban los principios del cambio, quienes no podían separarse de su ámbito social de acción. Como ha señalado Víctor Uribe-Urán (2006), esta interacción marca el camino para una particular definición de los ámbitos de lo público y lo privado en una sociedad fuertemente patrimonialista de carácter religioso.

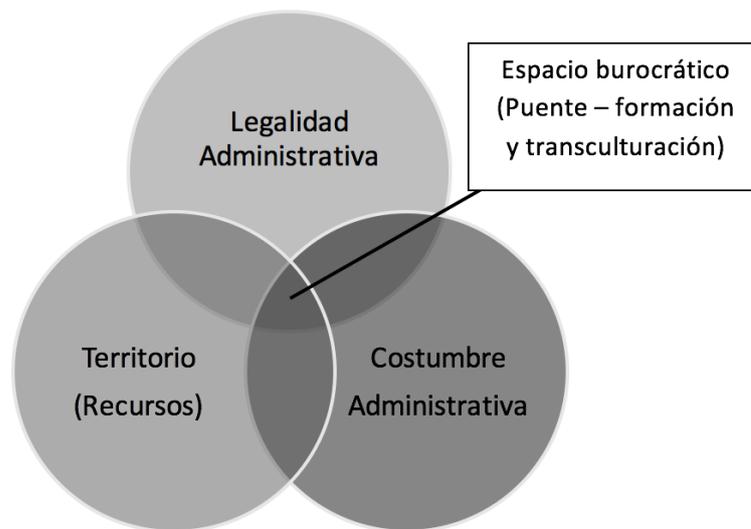
En ese último sentido, Juan Carlos Garavaglia (2010) nos recuerda que la española era una monarquía inscrita dentro de la Iglesia católica, ser católico era ser súbdito y viceversa. La Iglesia se transformó en una potente estructura que permitió la supervivencia de la costumbre, haciendo más difusas las fronteras de lo público y lo privado, en formas articuladas de distintas doctrinas iusnaturalistas solidificadas en la forma de pactismo (Chiaromonte, 2010b). Roberto Di Stefano (2003) ha demostrado cómo estas doctrinas iusnaturalistas (muy variadas) encontraron en los eclesiásticos potentes difusores, que permitieron hacer eco de ellas tras los procesos independientes. Durante la década de 1820, esto se hace evidente en las constantes participaciones de los sacerdotes, como por ejemplo José Santos Lombardo, Nicolás Carrillo o Florencio del Castillo. A su vez, los trabajos de Eduardo Madrigal han demostrado el papel político que estos sacerdotes tuvieron como primeros representantes –no funcionarios– de los pueblos (Madrigal, 2014a, 2014b).

La burocracia, en su calidad de puente que articula a las sociedades con su gobierno, no puede desligarse de su contexto. Garavaglia (2010) nuevamente nos brinda un excelente retrato de esto, mediante su estudio del poder en la campaña bonaerense. A partir de este, el autor concluye que el funcionario se convertía en mediador entre el poder central y los espacios locales, defendiendo la ley, pero al mismo tiempo sacando provecho de las normas de la costumbre local. En un doble movimiento, tanto un funcionario (Garavaglia prefiere el término notable) como un juez de paz, se beneficiaba del nombramiento que legitimaba su accionar en la legalidad, al mismo tiempo que el gobierno de Buenos Aires extraía poder del espacio de las comunidades, al incorporar las estructuras localmente reconocidas y aceptadas de poder al entramado del Estado.

Las acciones del funcionariado en Guatemala (Sarazúa, 2013) y en Costa Rica (Rodríguez, 2017a, 2017b) no se apartan de esta lógica cercana a las costumbres locales de los pueblos. La resistencia al cumplimiento de las nuevas leyes, la constante negociación, seducción, concesiones y consensos son muestra de que la noción de modernidad, como una imposición que reemplaza a la “herencia” de la colonia, debe ser revisada en favor de un acercamiento que considere más de cerca la conformación de una *lógica administrativa comunitaria*. Esta incorpora la costumbre como marco de acción y permite reconciliar el análisis entre las prácticas e imágenes del Estado, comprendiendo a las instituciones como actores formados a partir de la acción de los individuos, y no a estos últimos como esclavos de aquellas (Véase Migdal, 2001; Steinmetz, 1999).

La cuestión, como lo ha señalado Jan Newberry (2007), no es solo entender la construcción de las estructuras institucionales y la cultura administrativa moderna, o cómo la cultura administrativa afecta las prácticas locales de comunidad que actúan bajo su propia racionalidad

patrimonial, sino también la forma en que ambas se enlazan para constituir poder desde las comunidades mismas y sostener un Estado en apariencia “insuficiente”. La burocracia se transforma de esta manera en un puente que une distintos ámbitos de la formación estatal (ver Esquema 1). Un proceso de constante y sostenida transculturación, que permite obtener nuevos resultados, producto de la acción de los actores involucrados y no de la imposición de etiquetas (que, si bien son muchas veces necesarias, debemos comenzar a resignificar).



Esquema 1. Interrelación de los ámbitos que constituyen la imagen de la burocracia entre 1839 y 1890 en los periódicos analizados.

Fuente: Creación propia a partir de Rodríguez (2020). Digital ¹⁴.

Por lo tanto, citas como la siguiente pueden ser comprendidas mucho mejor en un contexto de transformación cultural, donde la burocracia es un espacio activo de esa transformación:

Puntarenas, posee una población casi heterogénea, demanda *un régimen especial*, puesto que *el carácter, uso y costumbres de los habitantes es enteramente distinto* a las demás poblaciones de la República. —Sobre administración de justicia en lo general, los funcionarios a cuyo cargo se encuentra tan importante como delicado ramo, ajustan sus procedimientos a las leyes vigentes; pero por las mismas razones ya expuestas se palpa la necesidad de dictar en lo criminal, disposiciones que sin faltar a las garantías individuales, puedan con más energía y brevedad, reprimir los delitos que con frecuencia ocurren en las fronteras (Gobernador de la Comarca de Puntarenas, 16 de noviembre de 1860, *La Gaceta*, pp. 1-2. Énfasis nuestro).

La burocracia de un estado ¿insuficiente?

Mucho hemos hecho también en el camino del progreso moral y material, cultura, agricultura y comercio, todo nos lo debemos a nosotros: nada existía cuando nos emancipamos de la corona española y, excepto *nuestra creencia*, hemos tenido que criarlo todo, que levantar el edificio desde sus cimientos; así es que entre nosotros nada nos recuerda el régimen colonial, a no ser *ciertas prácticas que es sorprendente que hayan podido conservarse por tanto tiempo siendo como lo son tan opuestas al sistema republicano*, tan contrarias al verdadero progreso social y tan repugnantes a los sanos principios de una verdadera economía pública

(Anónimo, 20 de septiembre de 1862, *La Gaceta*, p. 3. Énfasis nuestro).

Si el destino de los administradores de la cosa pública se redujese tan solo a cobrar los impuestos, pagar los empleados, administrar las rentas, velar por la conservación de los caminos y administrar justicia, nada tendríamos que envidiar bajo este punto de vista

(Anónimo, 14 de marzo de 1863, *La Gaceta*, p. 1).

La incertidumbre fue uno de los sentimientos más fuertes que tuvieron que afrontar las personas de la década de 1820. El futuro debió parecer un territorio desconocido y hostil. El fin de la legalidad imperial que sustentaba la institucionalidad era de los primeros y más importantes retos. Surgían algunas preguntas fundamentales: ¿con qué autoridad se sustentaría el mandato de un cuerpo político?, ¿quién tomaría las decisiones?, ¿quién recauda y gasta?, ¿quién reprime? Se creía que “no teniendo los funcionarios públicos a quien respetar, podrán ser, si quieren, unos déspotas en sus deliberaciones arbitrarias”, poniendo en peligro los derechos a la libertad y la propiedad, y siendo así, “¿a quién ocurre el infeliz agraviado?” (Santos, 1821, p. 132).

La unidad de los intereses políticos y económicos fue una garantía entre los interesados en el mantenimiento de un mercado interno consolidado a lo largo de siglos, que se plasmó en un pacto político desde 1821. Estos problemas se transformaron en un punto de paso obligado que definió la interacción de los actores sociales a partir de un aspecto clave: ¿cómo mantener la unidad y permitir el desarrollo económico? Un tema que definió la posición de los comerciantes, clero, hacendados y políticos de la época (todos en un mismo grupo de interés), pero también de los campesinos y las instituciones¹⁵.

A partir de lo anterior, la mayor dificultad era la constitución de oficinas e instituciones de administración, capaces de recaudar, gastar y reprimir. No en vano, entre 1821 y 1860 se invirtió una enorme cantidad de energía en la conformación de un ámbito administrativo capaz de sustentar el proyecto político (Rodríguez, 2017b). Esto significó un esfuerzo consciente por responder a las preguntas que hemos planteado al principio de este apartado, lo que requirió de la continua transformación de las jurisdicciones administrativas para definir los ámbitos de lo público y privado. Esta no fue una tarea sencilla y requirió de buscar a los funcionarios que fueran capaces de conformar una burocracia estatal que sustentara la legitimidad del accionar gubernamental.

Sin embargo, lo anterior probó ser una de las mayores dificultades de los gobiernos de Costa Rica a partir de 1821. Las primeras estructuras administrativas eran limitadas y podían ser dirigidas por pocas personas, todas las cuales tenían experiencia en el anterior gobierno colonial y eran parte de las familias principales, lo que significaba que poseían un cierto nivel de educación. No obstante, la incorporación de la provincia a la República Federal de Centroamérica le confirió al proyecto político un nuevo título de Estado, con ello se sumaban retos importantes, uno de los más demandantes era localizar personas aptas para la labor en las, cada vez más numerosas y demandantes, oficinas públicas. Costa Rica no había sido una provincia importante y la única institución educativa, la Casa de

Enseñanza de Santo Tomás, había sido fundada unos años antes, sin una orientación clara para formar a empleados públicos. Esto se tradujo en la necesidad de incorporar personas que no sabían leer o escribir, problema destacado en las quejas de los gobernadores, ministros y otros altos cargos políticos que aparecen publicadas en los periódicos estudiados¹⁶.

Tal situación contribuyó a la divergente imagen de los empleados públicos, que se caracterizó por una división entre los funcionarios locales, en los municipios, y los de las oficinas centrales, como la de Hacienda. El reglamento de Hacienda de 1839 planteó por primera vez la importancia de que estas personas supieran leer, escribir y contar, funciones que se verificarían por medio de exámenes que llevarían a cabo los jefes de cada oficina (*Reglamento de Hacienda* (art. 3), ANCR, hacienda, exp. 7.270, 1839, p. 3). A partir de dicho reglamento, esta normativa se extendió a otros ámbitos burocráticos.

Durante la década de 1840, se invirtió mucho tiempo y esfuerzo en construir un marco legal que definiera con precisión los alcances de estos funcionarios, quienes ahora representaban al Estado y cargaban sobre sus hombros un peso significativo¹⁷. No obstante, la debilidad hacendaria, entre otras razones, obligó a utilizar personas de las localidades, muchas de las cuales no sabían leer o escribir. A pesar de ello, el gobierno logró un aumento sostenido de las rentas, lo que va aparejado con el aumento de funciones y capacidades que caracteriza el proceso político de los años desde 1840, que le permiten aplacar revueltas en esas décadas y, finalmente, ganar su primera confrontación bélica entre 1856 y 1857.

Con mucha facilidad se ha descalificado a la burocracia estatal de estas décadas con los epítetos de *insuficiente*, lo cual lleva a preguntar si la burocracia del Estado de Costa Rica y su institucionalidad, por añadidura, fueron insuficientes según los estándares de los estados modernos, ¿de qué manera explicamos entonces que el pacto costarricense soportara y se fortaleciera, mostrando la capacidad de manejar el *boom* del café y los conflictos de la época? Esta pregunta es de gran importancia y, en nuestra opinión, imposible de responder sin recurrir a una explicación relacional del fenómeno político que incluya la dimensión de la costumbre, como un elemento central de la construcción de los espacios de interacción social.

Las primeras oficinas centrales del Estado comenzaron con no más de un puñado de personas, las cuales actuaban más por patriotismo. A partir de la década de 1830 se introdujo la noción de que los funcionarios mal pagados no harían bien su trabajo, poco a poco la noción del funcionario patriota se desplazó por la del “hombre del bien” (Rodríguez, 2017b, pp. 118-131). Este actuaba como parte de un pacto social, encaminado a la búsqueda de la felicidad colectiva asociada a un progreso reflejado en las “etapas de la civilización”, que dirigía el proyecto hacia Europa como foco de esta. En el Cuadro 1 puede apreciarse la cantidad de funcionarios del Estado de Costa Rica entre 1827 y 1888.

Cuadro 1. Cantidad de funcionarios públicos pagados por el Estado de Costa Rica en años seleccionados entre 1827 y 1888*

Año	Cantidad
1827	39
1829	54
1831	48
1834	41
1836	56
1843	48
1850	99
1864 **	977
1875	1427
1888 ***	1935

Fuente: Rodríguez (2017b, p. 133); Ministerio de Hacienda (26 de septiembre de 1875, *La Gaceta*, pp. 3-4); Ministerio de Hacienda (7 de agosto de 1887, *La Gaceta*, pp. 233-230); Ministerio de Hacienda (9 de agosto de 1887, *La Gaceta*, pp. 225-240); Ministerio de Hacienda (10 de agosto de 1887, *La Gaceta*, pp. 246-249).

* Se refiere a las personas que eran pagadas desde las cajas del Estado, incluye a los diputados y demás miembros del gobierno, ya que en muchas ocasiones fue imposible separarlos.

** Este año se realiza el primer censo a través de la Dirección Nacional de Censos, lo que puede explicar la diferencia de números entre esta fecha y las anteriores, pero también hay que contar los cambios en la definición del concepto de burócrata, el crecimiento importante de estas oficinas desde 1848 y la incorporación de los espacios locales como ámbito de acción del gobierno.

*** Hay que considerar que en estas fechas el gobierno se encontraba en etapa de recortes, debido a las pesadas imposiciones del ferrocarril y los préstamos que este demandaba.

Uno de los primeros elementos a destacar es la marcada diferencia en las cifras entre 1850 y 1864, que se puede explicar por al menos cuatro factores: a) en 1864 se desarrolla el primer censo científicamente diseñado por el gobierno; b) hay un cambio en la definición y ámbitos del burócrata del Estado, que ahora incluye oficinas locales que antes de esa fecha no se habían contado; c) un aumento significativo en la cantidad de funcionarios contratados a partir de 1848 y que se aprecian ya en la diferencia entre 1843 y 1850; d) finalmente, en los datos de 1864 en adelante se contaron las fuerzas militares permanentes. El segundo aspecto que llama la atención es el peso que estos funcionarios tenían en el presupuesto del Estado, los sueldos de la planilla de funcionarios (incluida guerra)¹⁸ se mantenía entre un 75 % y un 86 % del presupuesto total de cada departamento, excepto en hacienda, donde los pagos de deuda conformaban casi el 90 % del presupuesto total de la cartera.

Además de lo anterior, se encuentra el tema de la “insuficiencia” de estos funcionarios, para lo cual debemos considerar tres elementos: a) la cantidad de funcionarios por habitante, b) su educación para ejercer puestos de oficina y c) su capacidad para ejercer sus tareas. Si bien no nos extenderemos sobre estos puntos, ya que no es el objetivo del artículo, resulta útil valorar rápidamente algunos elementos importantes. En primer lugar, es relevante considerar que Costa Rica pasó de tener un funcionario por cada 1 583 habitantes en 1827, a un funcionario por cada

961 habitantes en 1848 y más tarde tuvo un funcionario por cada 110 habitantes en 1888 (ver Cuadro 2)¹⁹.

Cuadro 2. Número de empleados por cada mil habitantes.

País	Año	Funcionarios/1000h
Estado de Guatemala	1837	0.3
Colombia	1843	0.6
Chile	1854	0.7
Ecuador	1839	0.7
Costa Rica	1848	1.1 *
Imperio de Brasil	1877	2.6
Argentina	1861	2.7

Fuente: Garavaglia (2012, p. 24).

* Se hizo una corrección del número basada en una revisión de los datos disponibles.

El crecimiento más significativo se ubicó en las carteras de gobernación, policía y educación, donde el proyecto de control de la población y educación son apreciables en toda su extensión. Así, mientras antes de 1850 la mayor cantidad de empleados era de la cartera de hacienda, tras esa fecha toman un lugar importante otros ramos. En 1864, el censo determinó que había 8,1 burócratas por cada mil habitantes, superando con creces las cantidades de Argentina (1861) o el Imperio de Brasil (1877). En Costa Rica, el promedio de personas laborando en las oficinas estatales se mantuvo por sobre el de la región latinoamericana, pero bajo criterios actuales todavía podría ser considerado como una burocracia insuficiente. Simplemente con el objetivo de comparar, en 2012 la cantidad empleados del Estado en Costa Rica era de 45 por cada mil habitantes. La expansión de su administración después de 1848 puede ser considerada como poco común, un indicador del éxito de su modelo de organización, el nacimiento de un modelo de administración, pero realmente no nos dice nada sobre su capacidad de cumplir funciones.

El crecimiento de la recaudación puede ser solo una reacción natural al aumento de las oficinas de hacienda y represión. Los datos sugieren que una amplia cantidad de recursos recaudados no llegaban a las cajas del Estado, se quedaban en la maraña de funcionarios, muchos de los cuales tenían derecho a enajenar parte de lo recaudado como su sueldo²⁰.

La incapacidad del gobierno de pagar el 100 % de los sueldos a sus funcionarios también contribuyó con este fenómeno, que obligó a permitir que estos mantuvieran negocios privados (por lo menos hasta la década de 1870).

Estas condiciones hicieron que los empleados públicos siguieran fuertemente vinculados a su entorno social inmediato, a los espacios locales de los cuales procedían. Al igual que con los notables de San Antonio de Areco en el Río de la Plata (Garavaglia, 2010), los funcionarios estatales en Costa Rica se transformaron en mediadores entre el proyecto estatal central, que apuntaba a una “pretendida

modernidad”, y los pueblos. Esta condición era sintomática de un gobierno que desde la década de 1820 había tenido que negociar con los espacios locales unas determinadas cuotas de poder, sin las cuales hubiera sido imposible gobernar, pues no poseía la capacidad de imponer su voluntad. A diferencia del gobierno de Buenos Aires, el de Costa Rica carecía de la fuerza militar efectiva para garantizar el total cumplimiento de sus mandatos, lo que hacía que dependiera completamente de esta capacidad de negociación (que implicaba ceder y acordar).

Por lo tanto, a pesar de las constantes quejas que pintaban a los encargados de la administración local como iletrados e inútiles, se permitió y toleró esto porque de lo contrario el proyecto político hubiera muerto, sin el poder que permitía recurrir a las redes locales para hacer cumplir la ley, que además no aparecían en los datos oficiales. Una consecuencia inmediata para la definición de la imagen de los funcionarios públicos fue la irrupción siempre presente y central de la costumbre como formato para la construcción de la administración local, que afectó definitivamente la identidad de los actores involucrados y, en definitiva, la constitución misma del Estado como espacio de esas interacciones. Las relaciones entre los distintos actores fueron claves para la creación de roles en el funcionamiento del espacio social.

Las representaciones de una burocracia estatal: identidad y roles sociales

El que quiera, pues, merecer entre los hombres, el eminente título de hombre de bien, es necesario que sea fiel en el cumplimiento de sus compromisos: que respete a sus semejantes en sus personas i propiedades: que sea consecuente a la amistad: que corresponda dignamente las confianzas que se le dispensan: que sea siempre grato a la beneficencia de sus protectores: que sea fiel i amable esposo, al paso que tierno i cuidadoso con sus hijos: que sea buen ciudadano cooperando con esfuerzo al bien de la sociedad; i finalmente que se abstenga de vicios degenerantes i de engrosar su fortuna con usuras odiosas

(Anónimo, 29 de abril de 1848, *El costarricense. Semanario oficial*, p. 354).

[...] la civilización hace que cada uno ocupe su lugar i desempeñe bien su encargo; así como en una máquina, donde cada rueda está matemáticamente puesta i construida i todas i cada una se corresponden i donde el equilibrio establece la regularidad del movimiento, así en el orden social [...] cada empleado es una rueda de la máquina social, cuando es infiel, cuando es inepto, cuando a sus deliberaciones preside el capricho, o la pasión, esa rueda turba el movimiento

(Anónimo, 30 de enero de 1847b, *El costarricense. Semanario oficial*, p. 43).

En trabajos previos habíamos concluido que uno de los roles más importantes asignados a los funcionarios públicos fue convertirse en un ejemplo social, una especie de educadores en el plano general de la sociedad (Rodríguez, 2017a, 2017b, pp. 118-131), ya que:

Los pueblos en su infancia son lo mismo que los hombres: para educarlos, es preciso comenzar por enseñarles las nociones más sencillas i aquellas ideas más necesarias a la vida social, e individual. Hay un aprendizaje que solo mira al corazón, que tiene por objeto formar las buenas costumbres, combatir las pasiones i sujetar el ejercicio de los órganos a ciertas reglas i condiciones i este aprendizaje corresponde de preferencia a los pueblos que como el nuestro comienzan la carrera de su

civilización (Anónimo, 5 de setiembre de 1848, *El costarricense. Seminario oficial*, p. 460).

Esta conclusión no se aparta de una observación hecha por Sonia Alda Mejías (2000), que destaca que “en la lógica liberal [centroamericana], la transformación social sólo podía llevarse a cabo a través de los mismos cambios y su vivencia”, por lo que las “instituciones democráticas eran por tanto ‘escuelas’, donde la participación proporcionaba un aprendizaje práctico, favoreciendo que ‘los ciudadanos más oscuros se eleven al desempeño de las más augustas funciones’” (2000, p. 283). Por lo tanto, la conformación del empleo público pretendía transformar a los que lo ejercían, al tiempo que generaba un ejemplo social que moderaba el comportamiento. No obstante, debemos contemplar una tercera consecuencia, la introducción de mecanismos y formas de la costumbre administrativa local en el funcionamiento de las oficinas estatales. Así que no se sustituye una cultura por otra, sino que se abre la puerta a una transculturación de formas, principios y directrices.

En las citas presentadas hasta ahora se muestra una imagen de una sociedad que comienza a construir su identidad política, pero que no puede prescindir para ello del marco cultural construido a lo largo de siglos. A primera vista hay una profunda distancia entre las imágenes del poder y la práctica de Estado. Como hemos señalado, los funcionarios estaban lejos de ser los profesionales expertos en las funciones técnicas que demandaba la perfecta “máquina social” a la que se refieren los escritores de la época. Lejos de esta metáfora de la máquina y el engranaje, los empleados eran en su mayoría personas con las destrezas y redes sociales suficientes para hacerse escuchar entre las personas del pueblo, especialmente en los espacios de gobernación, el ejército y la hacienda. Poseían la autoridad para convocar a los milicianos, demandar el pago de rubros de hacienda o ejecutar sanciones e imponer juicios. El aumento significativo de estos no significó el fin de esta condición, que por lo demás era beneficiosa en dos direcciones: le permitía al gobierno trasladar hacia el espacio central algo de ese poder local al captar a quienes tenían voz entre las personas, al tiempo que legitimaba la costumbre como marco de relaciones sociales en la definición del poder político.

Las citas usadas son representativas de una extensa discusión a lo largo del período en estudio, en el cual además se aprecia la transculturación a la que hemos referido. Muestra de esto es el uso constante de conceptos como *amistad, felicidad, hombres de bien, orden natural, concordia*, entre otros. Así como el recurso constante de la legitimidad religiosa como sustento de un orden divino que debía anteceder al orden natural y social, esto es una muestra más de la profunda vinculación entre religión y sociedad que aludimos al principio del artículo. No en vano los sacerdotes se comportaron, no en pocas ocasiones, como funcionarios encargados del registro estadístico, al ocupar puestos administrativos y políticos que les permitió aparecer en el presupuesto del Estado. Se consideraba que “el cristianismo civiliza el mundo, le ha civilizado por tres medios: haciendo de la autoridad una cosa inviolable, de la obediencia una cosa santa, de la abnegación i del sacrificio, esto es de la caridad, una cosa

divina” (Anónimo, 6 de julio de 1850, *Gaceta del Gobierno de Costa Rica*, p. 551).

Esos funcionarios, con sus símbolos, signos y rituales asociados pretenden ser una encarnación de una modernidad mecánica, donde estos se convierten en la expresión del progreso y la educación que busca ubicar a cada persona en su lugar para el desarrollo de la civilización. Sin embargo, al mismo tiempo son una expresión perfecta de la costumbre constituida en una norma, la cual mezcla los elementos centrales de un discurso naturalista, de carácter religioso que articula las relaciones en una sociedad patrimonial, que comprende el manejo de los recursos y la articulación del poder por medio de la construcción de redes que son la expresión de esa costumbre. La burocracia es la perfecta expresión de la vinculación de ambos espacios, local y central.

Esta construcción simbólica también se retrató de distintas maneras en los medios escritos. Una interesante alegoría de ello puede apreciarse en las celebraciones por el segundo aniversario del gobierno de Próspero Fernández (1882-1885), a quien, elevado a un trono de grandeza por medio de la prosa, se le equipara con la gloria de la nación y el progreso que ha presenciado. Muestra de ello fue la metáfora de la brillante luz, proporcionada por el alumbrado eléctrico, inaugurado un día antes de las celebraciones. La religión nacional se expresa abiertamente, pero tras de ella se trasluce la costumbre y las formas coloniales todavía presentes en el protocolo de las reuniones realizadas, donde destacan los diferentes segmentos el clero, el ejército, el pueblo, quien además rinde honores por medio de la entrega de un bastón de oro engarzado con joyas, símbolo de agradecimiento y de poder del gobernante (Anónimo, 11 de agosto de 1884, *La Gaceta*, p. 748).

Conclusiones

Fuera de la sociedad no hay hombres; fuera de la armonía, del equilibrio de autónomas voluntades, de diversos impulsos, de contrapuestos intereses, bien puede asegurarse que no hay sociedad; y la ciencia que establece y mantiene este superior concierto, la matemática grandiosa que estudia y maneja la máquina de la sociedad, tan complicada como la de los mundos por la variedad indefinida del espíritu humano, la que hace del instinto social rudimentario una fuerza de cohesión tan poderosa como la que reúne a las moléculas del diamante [...]. Nosotros somos evolución, Señores. Ya se trate del individuo, ya de la sociedad, la vida es en realidad una lucha: batalla de la razón con el impulso de la sangre y de los nervios allá en las profundidades del alma, combate de todas las horas entre la fuerza que anima el organismo y las influencias exteriores que corrompen el aire y lleva sutil ponzoña a nuestras venas y alteran con un cambio de temperatura el equilibrio de toda nuestra física economía, y en la familia, y en la patria, y en la sociedad humana siempre egoísmos rivales, y legítimos intereses en contradicción o lo que es más, antagónicos criterios

(Anónimo, 24 de agosto de 1881, *La Gaceta*, pp. 2-3).

La creación de las instituciones del Estado está impregnada de un proceso de modernización²¹ que recupera premisas de un camino hacia la “civilización”, bien codificadas en la cultura occidental a lo largo de siglos de colonialismo. Estas identifican a Europa como el punto de llegada

de ese proceso, asociando la razón como un producto indisociable de la lógica ilustrada. A su vez, construye una serie de reglas poco definidas para alcanzar ese ideal, cuya única certeza es la necesidad de categorizar a toda norma de interacción social o cultural que se salga de la lógica legal-racional como tradición. En ese sentido, la costumbre, como un conjunto de normas derivadas de distintas lógicas, muchas de ellas opuestas a la racionalidad legal, se transforma en un obstáculo. De ahí la asociación de esta con la idea de instinto, “impulso de la sangre y de los nervios allá en las profundidades del alma” que se contrapone a la razón pura, que anima aquella máquina perfecta que debía constituir el gobierno y su administración para alcanzar el *progreso*.

De ahí que la desviación de esa ruta hacia la modernidad, pobremente trazada, se considerara como la peor expresión del *egoísmo*, que se antepone a la *concordia general*, cuya misión fue siempre la construcción del orden a través de la paz (justo sistema y orden). Sin embargo, tal como en la década de 1820, la paz nunca se refirió a un estado de ausencia de conflicto, sino a la existencia de un sistema adecuado que facilitara la tranquilidad que permitía la estabilidad suficiente para los negocios, con el fin de alcanzar un estado de progreso. De ahí que la constitución de la burocracia siempre estuvo ligada con una imagen de orden, la cual debía extenderse por la sociedad como un faro que permitiera la expansión de los principios de civilización.

Desde esta perspectiva, los funcionarios eran engranajes en una maquinaria perfecta que permitía la regularidad del movimiento necesario para alcanzar el anhelado progreso. Estos debían ser individuos de una ética y trabajo intachable, pero además tenían que ser expertos en su trabajo, que incluía el conocimiento técnico del funcionamiento de la oficina. Por esta razón, durante la década de 1840, la legislación existente se volcó a construir un marco legal suficiente para definir los espacios de la acción burocrática, sus jurisdicciones, alcances y límites.

No obstante, la discusión sobre los sueldos y la obediencia de los funcionarios, llevada a cabo a partir de la década de 1830 (Rodríguez, 2017b), también nos demuestra la dificultad de alcanzar este ideal. Más aún, revisando con cuidado los artículos de periódico que se escribieron en la época en estudio, se puede notar la incapacidad de erradicar otras formas de comprender la lógica administrativa, algo de lo que los escritores estaban muy conscientes. Una parte importante de esto se explica por una inopia generalizada de personas capacitadas para hacerse cargo de las oficinas. Pero la mejor explicación se encuentra en la debilidad misma del proyecto estatal en sus primeras décadas, que obligó a un proceso de negociación de cuotas de poder con los espacios locales, lo cual se evidenció en la conformación de la burocracia estatal. Lo que importaba no era la idoneidad basada en el conocimiento especializado técnico, sino la experiencia en el espacio local respaldada por la costumbre.

El gobierno debió hacer uso de mediadores en los espacios locales, ya fuera comerciantes, comandantes, agricultores, sacerdotes u otros personajes que contaran con, como lo ha señalado Guillermo O'Donnell (2004), voz entre la población –tuvieran estos educación formal o no–.

Tal consideración no es menor desde el punto de vista de la conformación del poder y sus dinámicas en el Estado costarricense en estas primeras décadas. Por lo tanto, la burocracia se constituye como un punto de paso obligado para los actores sociales, además de un puente entre sociedad y gobierno, lo que resulta evidente en los negocios de la tierra y la deuda en el Valle Central en el siglo XIX (Rodríguez, 2017b), pero también es muy significativo en relación con la aplicación de justicia. Las concesiones de espacios que ayudaron a determinar las esferas de poder entre grandes, medianos y pequeños comerciantes, a través del acceso a los estancos de aguardiente (D'Alloio, 2017), al tabaco (Rico, 2008) y al cobro de alcabalas, o simplemente el acceso a la tierra y justicia para las comunidades, se convierte en el gran equilibrador que mantiene a los actores sociales en su sitio, construyendo alianzas tácitas.

Todos estos aspectos pasan por una constante burocratización del espacio social en la cual se asignan roles específicos a los actores involucrados. En el caso específico de los funcionarios públicos, estos se transforman en una pieza importante de ese mecanismo civilizador, lo que implica establecer el orden que requiere la sociedad al mantener el movimiento de las oficinas, así como transformarse en una escuela de principios de la civilización. Esto último funcionaba en dos sentidos, el primero, ya apuntado por Alda Mejías, como espacio de formación de ciudadanos por medio de la experiencia, del involucramiento que forja un carácter y pertenencia; segundo, por medio del ejemplo en una sociedad con baja escolaridad y pocas instituciones, donde los funcionarios se convierten en educadores por medio del ejemplo.

Estas circunstancias hicieron de la burocracia un espacio de transculturación de marcos epistemológicos, donde diferentes lógicas administrativas se mezclaron a través de la acción de gran variedad de actores que se involucraron en un proceso relacional que define la conformación del Estado. Los periódicos nos demuestran que incluso en medio del discurso modernizador, los elementos de otros discursos se encuentran presentes en la forma de conceptos básicos como la amistad, la concordia, la ley natural o la costumbre. La administración resultante, vista desde el discurso, es una amalgama de diferentes puntos de vista sobre un mismo tema: la formación de un cuerpo político.

El análisis de los datos fiscales y las estadísticas nos demuestra que esta administración híbrida fue efectiva en mantener el crecimiento del Estado y su funcionamiento. Por lo tanto, deberíamos valorar hacer una revisión extensiva de nuestra comprensión de los procesos administrativos bajo una nueva lógica. Tal como señala el matrimonio Comaroff (2013), deberíamos reconsiderar la existencia de múltiples modernidades con lógicas diferentes, lo que implicaría dar un nuevo valor a las distintas tradiciones de la administración local, para lograr aquel replanteamiento a que nos llama Jan Newberry (2007). La modernidad en los pueblos centroamericanos no pasa necesariamente por la integración y perfeccionamiento de la lógica legal-racional, sino por el reacomodo e integración de las lógicas comunitarias al funcionamiento del Estado.

Esta perspectiva nos obliga a revisar con nuevos ojos los procesos de construcción del poder en los espacios locales, donde la burocratización del ámbito social está dando lugar al surgimiento de nuevos portavoces del poder estatal, que permiten lo que Juan Carlos Garavaglia (2010) ha descrito como un proceso de asimilación y transferencia de poder que, funcionando en dos sentidos, permitió la transculturación de marcos epistemológicos. La construcción de la imagen de la burocracia permite apreciar el camino recorrido para responder un par de preguntas básicas: ¿quién administra? y ¿con qué legitimidad lo hace? La burocracia se abre como un campo de estudio, a partir de la sociología fiscal y la traducción, para descubrir esos profundos procesos relacionales que están en la base de estos fenómenos de larga duración, los cuales dan forma y nutren a las instituciones.

Referencias

- Acta de independencia de Centroamérica. (s. f.). Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1575/7.pdf>
- Akrich, Madeleine; Callon, Michel y Latour, Bruno. (2006). *Sociologie de la traduction*. París: Presses de l'École des Mines.
- Alda Mejías, Sonia. (2000). El debate entre liberales y conservadores en Centroamérica. Distintos medios para un objetivo común, la construcción de una república de ciudadanos (1821-1900), *Espacio, Tiempo y Forma*, 13, 271-311.
- Anónimo. (30 de enero de 1847a). Editorial. *El costarricense. Semanario oficial*, p. 45.
- Anónimo. (30 de enero de 1847b). El Equilibrio. *El costarricense. Semanario oficial*, p. 43.
- Anónimo. (29 de abril de 1848). Costumbres. *El costarricense. Semanario oficial*, p. 354.
- Anónimo. (5 de setiembre de 1848). Educación Pública. *El costarricense. Semanario oficial*, pp. 460-462.
- Anónimo. (28 de abril de 1849). Editorial. *El costarricense. Semanario oficial*, pp. 165-166.
- Anónimo. (26 de mayo de 1849). Editorial, *El costarricense. Semanario oficial*, pp. 197-198.
- Anónimo. (6 de julio de 1850). Variedades. *Gaceta del Gobierno de Costa Rica*, p. 551.
- Anónimo. (26 de abril de 1851). La Gaceta 26 de abril de 1851. *La Gaceta*, pp. 717-718.
- Anónimo. (20 de enero de 1855). Municipalidades. *Boletín Oficial del Gobierno de Costa Rica*, p. 245.
- Anónimo. (20 de setiembre de 1862). Unas pocas reflexiones con ocasión del memorable 15 de setiembre. *La Gaceta*, p. 3.
- Anónimo. (14 de marzo de 1863). Ojeada sobre la situación actual de Costa Rica. *La Gaceta*, p. 1.
- Anónimo. (24 de agosto de 1881). Sección científica e industrial. Discurso pronunciado por el Doctor Don Antonio Zambrana, en el acto de la

- instalación del Colegio de Abogados, verificada el día 29 del presente mes. *La Gaceta*, pp. 2-3.
- Anónimo. (11 de agosto de 1884). Revista Interior 10 de agosto. *La Gaceta*, p. 748.
- Assadourian, Carlos Sempat. (1971). Modos de producción, capitalismo y subdesarrollo en América Latina, *Cuadernos de la Realidad Nacional*, Chile, 7, 47-81.
- Assadourian, Carlos Sempat. (1972). Integración y desintegración regional en el espacio colonial. Un enfoque histórico, *EURE*, Chile, 4, 11-23.
- Archivo Nacional de Costa Rica (ANCR). (1839). *Reglamento de Hacienda* (art. 3), ANCR, hacienda, exp. 7.270, p. 3
- Bloor, David. ([1976]1998). *Conocimiento e imaginario social*. Barcelona: Gedisa.
- Brading, David Anthony. (1971). *Miners and Merchants in Bourbon México, 1763-1810*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brading, David Anthony. (1981). Bourbon Spain and its American Empire. *The Historical Journal*, 29(4), 961-969.
- Burkholder, Mark y Chandler, Douglas S. (1984). *De la impotencia a la autoridad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Callon, Michel. (1995). Algunos elementos para una sociología de la traducción: la domesticación de las vieiras y los pescadores de la bahía de St Brieuc. En Juan Manuel Iranzo Amatriain (Comp.). *Sociología de la ciencia y la tecnología* (pp. 259-282). España: Consejo Superior de Investigaciones Científicas CSIC.
- Callon, Michel; Millo, Yuval y Muniesa, Fabián. (2007). *Market Devices*. Oxford: Blackwell.
- Callon, Michel y Latour, Bruno. (2014). Unscrewing the Big Leviathan: How Actors Macro-structure Reality and How Sociologist Help the to Do So. En Karin Knorr, Cetina Karin y Aaron Víctor Cicourel (Eds.). *Advances in Social Theory and Methodology (RLE Social Theory): Toward and Integration of Micro -and Macro- Sociologies* (pp. 277-303). Recuperado de <http://www.bruno-latour.fr/sites/default/files/09-LEVIATHAN-GB.pdf>
- Cerdas, Rodolfo. (1978). *Formación del Estado en Costa Rica*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Chiaromonte, José Carlos. (2010a). La antigua constitución luego de las independencias, 1808-1852. *Desarrollo Económico*, 50(199), 331-361. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/41219124?seq=1#page_scan_tab_contents
- Chiaromonte, José Carlos. (2010b). *Fundamentos intelectuales y políticos de las independencias. Notas para una nueva historia intelectual de Iberoamérica*. Buenos Aires: Teseo.
- Comaroff, Jean y Comaroff, John (Eds.). (2013). *Teoría desde el Sur. O como los países centrales evolucionan hacia África*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- D'Allolio Sánchez, Ileana. (2017). *Historia del consumo de aguardiente en Costa Rica: estanco de licor y formación del Estado (1806-1850)* (Tesis de maestría en Historia). Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Decreto CLXXIII. (1848). *Colección de Leyes y Decretos de 1848*, pp. 465-492.

- Di Stefano, Roberto. (2003). Las lecturas políticas de la Biblia en la revolución rioplatense (1810-1835). *Anuario de Historia de la Iglesia*, 12, 201-224.
- Esherick, Joseph W.; Kayali, Hasan y van Young, Eric (Eds.). (2006). Introduction. En *Empire to Nation. Historical Perspectives on the Making of the Modern World* (pp. 1-34). Maryland: Rowan & Littlefield Publishers.
- Gamboa, Francisco. (1974). *Costa Rica, ensayo histórico*. San José: Imprenta y Litografía Elena.
- Garavaglia, Juan Carlos. (2010). *San Antonio de Areco, 1680-1880. Un pueblo de la campaña, del Antiguo Régimen a la modernidad argentina*. Rosario, Argentina: Prohistoria Editores.
- Garavaglia, Juan Carlos. (2012). Servir al Estado, servir al poder: la burocracia en el proceso de construcción estatal en América Latina. *Almanak. Guarulhos*, 3, 5-26.
- Gobernador de la Comarca de Puntarenas. (16 de noviembre de 1860). Informe que da el gobernador de la Comarca de Puntarenas del estado de ella en todos los ramos de la Administración pública. *La Gaceta*, pp. 1-2.
- Gómez, Vicente. (2018). *El futuro del Estado y los Estados futuros: conceptos de Estado e imaginación del futuro en Costa Rica, 1821-1848* (Tesis de maestría en Historia). Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- González, Yamileth. (1983). *Continuidad y cambio en la Historia Agraria de Costa Rica (1821-1880)* (Tesis de doctorado en Historia). Université Catholique de Louvain, Lovaina, Bélgica.
- Guerra, François-Xavier. (1992). *México: Del Antiguo Régimen a la Revolución*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Guerra, François-Xavier. (2000). *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. México: Fondo de Cultura Económica-MAPFRE.
- Gunder Frank, Andre. (1970). *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*. Brasil: Editorial de Ciencias Sociales.
- Halperin Donghi, Tulio. (1972). *Revolución y guerra, Formación de una elite dirigente en la Argentina criolla*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Halperin Donghi, Tulio. (2005). *Historia contemporánea de América Latina*. Madrid: Alianza Editorial.
- Hennion, Antoine. (2007). Those Things That Hold Us Together: Taste and Sociology. *Cultural Sociology*, 1(1), 97-114.
- Hennion, Antoine. (2017). De una sociología de la mediación a una pragmática de las vinculaciones. Retrospectiva de un recorrido sociológico dentro del CSI. *Cuestiones de Sociología*, 16, 1-23.
- Latour, Bruno. (2005). *Changer de société. Refaire de la sociologie*. Paris: La Découverte.
- Lynch, John. (1973). *The Spanish American Revolutions, 1808-1826*. New York: Norton y Co., Inc.
- Madrigal, Eduardo. (2014a). Ilustración, elites coloniales y procesos políticos en Costa Rica: de la colonia a la Independencia (1705-1824). *Boletín de la Asociación para el Fomento para los Estudios Históricos en Centroamérica*, 63, 1-45. Recuperado de https://www.academia.edu/30861648/Ilustracion_elites_coloniales_y_procesos_politicos_en_Costa_Rica_de_la_colonia_a_la_Independencia_1705-1824

- Madrigal, Eduardo. (2014b). Poder y redes sociales en los ayuntamientos costarricenses de las postrimerías del período colonial (1821-1823): De la Colonia a la Independencia. En Laura Machuca Gallegos (Coord.), *Ayuntamientos y sociedad en el tránsito de la época colonial al siglo XIX* (pp. 193-226). Guatemala: CIESAS. Recuperado de https://www.academia.edu/30592564/Poder_y_redes_sociales_en_los_ayuntamientos_costarricenses_en_las_postrimer%C3%ADas_del_per%C3%ADodo_colonial_1821-1823_.pdf
- Migdal, Joel. (2001). *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ministerio de Hacienda. (26 de septiembre de 1875). El Congreso Constitucional de la República de Costa Rica. *La Gaceta*, pp. 3-4.
- Ministerio de Hacienda. (7 de agosto de 1887). El Congreso Constitucional de la República de Costa Rica. *La Gaceta*, pp. 233-230.
- Ministerio de Hacienda. (9 de agosto de 1887). El Congreso Constitucional de la República de Costa Rica. *La Gaceta*, pp. 225-240.
- Ministerio de Hacienda. (10 de agosto de 1887). El Congreso Constitucional de la República de Costa Rica. *La Gaceta*, pp. 246-249.
- Molina Jiménez, Iván. (1998). *Costa Rica (1800-1850)*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Molina Jiménez, Iván (Ed.). (2007). *Industriosa y sobria. Costa Rica en los días de la Campaña Nacional (1856-1857)*. Vermont: Plumsock Mesoamerican Studies.
- Molina Jiménez, Iván y Palmer, Steven. (2003). *Educando a Costa Rica. Alfabetización popular, formación docente y género (1880-1950)*. San José: Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Molina Jiménez, Iván y Palmer, Steven. (2004). Popular Literacy in a Tropical Democracy: Costa Rica 1850-1950. *Past and Present*, 184, 169-207.
- Newberry, Jan. (2007). Rituals of Rule in the Administrated Community: The Javanese Slametan Reconsidered. *Modern Asian Studies*, 41(6), 1295-1329.
- Obaldía, José de. (1864). *Discurso pronunciado por el Sr. Don José de Obaldía, en el salón del Palacio de Gobierno, el día de 15 de setiembre de 1864*. San José: Imprenta Nacional.
- O'Donnell, Guillermo. (2004). Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para la discusión. En Altea Aguilar (Ed.). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (pp. 149-192). Argentina: Taurus.
- Pérez Brignoli, Héctor. (2010). *La población de Costa Rica 1750-2000*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Quijano, Aníbal. (2000). El fantasma del desarrollo en América Latina. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 6(2), 73-90. Recuperado de <http://www.revistadelcesla.com/index.php/revistadelcesla/article/download/369/365/>
- Rico Aldave, Jesús. (2008). *La renta del tabaco en Costa Rica (1766-1860)* (Tesis de doctorado en Historia). Universidad Pública de Navarra, Navarra, España.

- Rodríguez Solano, Pablo Augusto. (2015). "Aislada y en absoluta orfandad". Costa Rica y la Guerra Civil centroamericana (1826-1829). En Arturo Taracena (Ed.). *La primera guerra federal centroamericana, 1826-1829. Nación y estados, republicanismo y violencia* (pp. 165-197). Guatemala: Cara Parens.
- Rodríguez Solano, Pablo Augusto. (2017a). ¿Patriotas, educadores, empresarios o burócratas? El papel de los primeros empleados públicos en la conformación del Estado costarricense, 1821-1859. *Revista Pueblos y Fronteras digital*, 12(24), 98-135. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-41152017000200098
- Rodríguez Solano, Pablo Augusto. (2017b). *La cuestión fiscal y la formación del Estado de Costa Rica 1821-1859*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Rodríguez Solano, Pablo Augusto. (2020). Base de datos sobre referencia de la burocracia en periódicos entre 1839 y 1890. Producto de investigación del proyecto: Conformación de un discurso socio-político sobre la burocracia en la prensa y las leyes costarricenses y su papel en la definición de un ámbito de *lo público*, a partir de un discurso *oficial de lo oficial* sobre el Estado, entre 1839 y 1890. Digital.
- Rodríguez Solano, Pablo Augusto. (en prensa). *Representaciones sociales de una burocracia estatal, 1839-1870. Contribución al debate para la comprensión de un estado postcolonial: repensando la modernidad política del Estado de Costa Rica*. Manuscrito inédito.
- Romano, Ruggiero. (1970). A propósito de Capitalismo y Subdesarrollo en América Latina, de Andre Gunder Grank. *Desarrollo Económico*, 10(38), 285-292.
- Romano, Ruggiero. (1986). Algunas consideraciones sobre la historia de los precios en América colonial (y una nota complementaria). *HISLA, Revista latinoamérica de Historia Económica y Social*, 7, 65-103.
- Salvucci, Linda K. (1983). Costumbres viejas, "Hombres nuevos": José de Gálvez y la burocracia fiscal novohispana. *Historia Mexicana*, 33, 224-264.
- Samper Kutchbach, Mario. (1978). Los productores directos en el siglo del café. *Revista de Historia*, Costa Rica, 7, 123-217.
- Santos Lombardo, José. (1821). Comunicación de 27 de octubre de 1821, de José Santos Lombardo sobre los resultados de las primeras reuniones de la Junta de Legados de los pueblos al ayuntamiento de Cartago. (1972). *Actas del Ayuntamiento de Cartago 1820-1823*. San José: Comisión del Sesquicentenario de la Independencia de Centroamérica.
- Sarazúa Pérez, Juan Carlos. (2013). *Recolectar, administrar y defender: la construcción del estado y las resistencias regionales en Guatemala, 1800-1871* (Tesis de Doctorado en Historia). Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Steinmetz, George. (1999). *State/Culture: State Formation after the Cultural Turn*. Ithaca: Cornell University Press.
- Taracena Arriola, Arturo (Ed.). (2015). *La primera guerra federal centroamericana 1826-1829*. Guatemala: Cara Parens.
- Tarde, Gabriel. (1969). *On Communication and Social Influence. Selected Papers*. Chicago: University of Chicago Press.

Uribe-Urán, Víctor. (2006). The Great Transformation of Law and Legal Culture: 'The Public' and 'the Private' in the Transition from Empire to Nation in Mexico, Colombia, and Brazil, 1750-1850. En Joseph W. Esherick, Hasan Kayali y Eric van Young (Eds.). *Empire to Nation. Historical Perspectives on the Making of the Modern World* (pp. 68-105). Maryland: Rowan & Littlefield Publishers.

Notas

- 1 El trabajo presentado se realizó a partir de fuentes periódicas y se ha respetado la ortografía de las fuentes originales del siglo XIX para todas las citas textuales.
- 2 Esta discusión fue muy bien caracterizada en los debates sobre los textos de André Gunder Frank (el libro original es de 1965, véase Gunder Frank, 1970), así como la disputa entre Ruggiero Romano y Carlos Sempat Assadourian, que se centraron precisamente en los modos de producción para darle una explicación al "sistema colonial", alimentando sendos trabajos sobre el Estado. Algunos textos de referencia sobre estas discusiones son: Romano, 1970, 1986; Assadourian, 1971, 1972.
- 3 La línea seguida por estos trabajos enfatiza el efecto de la siembra, producción y comercialización del café para el Estado y la sociedad de Costa Rica, ya que esto modificó y transformó las dinámicas que seguirían las relaciones sociales, económicas y políticas. En estos trabajos, las instituciones son el resultado inevitable del avance del capitalismo en el espacio rural y urbano, que transforma las relaciones, patrones culturales y de consumo, entre otros tantos aspectos.
- 4 Para un análisis más detallado véase Quijano, 2000.
- 5 Este estudio busca un acercamiento entre la sociología de la traducción, de raíz francesa, y colonialismo como revisión histórico-crítica de las sociedades latinoamericanas. Por proceso de traducción se entiende el conjunto de negociaciones, intrigas, cálculos, actos de persuasión y violencia que definen la realidad social, determinando las dinámicas del poder y su representación, con el objeto de definir quién sería el vocero del colectivo y qué legitimidad encarnaría.
- 6 Un análisis más detallado de esta crítica podrá verse en un artículo inédito, titulado "Representaciones sociales de una burocracia estatal, 1839-1870. Contribución al debate para la comprensión de un estado postcolonial: repensando la modernidad política del Estado de Costa Rica" (en prensa), el cual formará parte de un libro que se está gestando desde el *Programa Cultura política e identidades: espacios públicos, poderes e imaginarios* del CIICLA de la UCR.
- 7 En un artículo previo fue tratado el tema de la definición de la burocracia, sus particularidades fueron señaladas a partir del tipo ideal weberiano. Se considera que la burocracia se transforma en un medio de enlace entre las esferas y cultura local y central; así conforma un ámbito propio de poder que nos permite hablar propiamente de una burocracia racional patrimonial (Véase Rodríguez, 2017a).
- 8 La independencia se comprende como un proceso y no solo como un acontecimiento (la firma del acta). El concepto de *independencia* se refiere a la capacidad de no depender de nadie para realizar acciones, mientras que la *autonomía* es la posibilidad de ejercer la propia libertad como criterio para decidir esas acciones. Como resultado de esto, ambos conceptos deben comprenderse como un proceso, que en el caso de los cuerpos políticos requiere de la construcción de las condiciones objetivas (institucionales, culturales y mentales).
- 9 [...] we must also recognize that behind many of these new associations were older networks of estate, kinship, ethnicity, religion, and locality. The world

was not always as new as it seemed and we need to understand the ways in which residues of the imperial past lived on in the public life of the new nations.

- 10 No en vano, el artículo primero del Acta de Independencia de Centroamérica señala claramente: “Que siendo la Independencia del Gobierno Español la voluntad general del pueblo de Guatemala, y sin perjuicio de lo que determine sobre ella el Congreso que debe formarse, el señor Jefe Político, la mande publicar para *prevenir las consecuencias que serían terribles, en el caso de que la proclamase de hecho el mismo pueblo*” (Acta de independencia de Centroamérica, s. f., p. 1. Énfasis nuestro).
- 11 En este estudio no se considera que exista una diferencia entre sujeto (individuos) y objeto (cosas, instituciones, entre otros). Ambos pueden interactuar en la construcción de la realidad social como actores (en el sentido de actante). El objeto pasa a formar parte de la negociación relativa a esa realidad porque es, en sí mismo, una construcción social, a la que se le ha conferido un valor intrínseco relacionado con la problemática de fondo que permite la interacción de los actores en primer lugar. Los propios actores sociales le han conferido un valor que lo define y al cual se aferran todos. Así, finalmente, lo que importa no son los objetos o los actores, sino sus interacciones (conflictivas, controversiales y sus cuestionamientos), mediadas por las negociaciones relativas a la acción de esos mismos. Se puede afirmar que, al participar de este proceso, el objeto, en el cual se concentra la acción de definición, determina al sujeto por contraposición. Ambos se encuentran en el mismo nivel y cuentan en principio con la misma capacidad de negociación, lo que los diferencia es el desarrollo del proceso de traducción (Akrich, Callon y Latour, 2006; Latour, 2005; Hennion, 2007, 2017; Callon, Millo y Muniesa, 2007).
- 12 La siguiente cita constituye uno entre muchos ejemplos de cómo esta idea se manifiesta: “Por otra parte, no son las mejores leyes las que deben darse a un pueblo, sino las más *adecuadas a las circunstancias particulares de la sociedad para quien se forman*. Nosotros creemos que muchos de los males que experimentamos por nuestra legislación, proviene de que no se han meditado las leyes que mejor nos convienen i que muchas de las que tenemos son traídas de otras partes i transplantadas en nuestro suelo, como plantas exóticas, que no han podido por lo mismo, tener una exacta aplicación” (Anónimo, 26 de abril de 1851, *La Gaceta*, pp. 717-178. Énfasis nuestro).
- 13 Valga recordar que el punto central de la sociología de la traducción, que nos interesa para este texto, la concibe como el estudio de las negociaciones, intrigas, actos de persuasión y violencia propias de las relaciones de los actores sociales en el proceso de definición de su capacidad de actuar en nombre de otros, como parte de un contrato social que debe enfocarse en las relaciones y no en los actores. Por lo tanto, la traducción estudia el cambio de posición relativo de los micro y macro actores sociales en relación con la capacidad de concentrar el poder suficiente para representar la voluntad de otros; a través de la formación de redes y la posibilidad de determinar las condiciones normativas de ese contrato (Véanse Callon, 1995 y Callon y Latour, 2014).
- 14 Se trata de una base de datos que es resultado de la investigación desarrollada por el proyecto de investigación que es el origen del presente artículo. Será puesta a disposición de los investigadores a partir de 2020 de manera digital.
- 15 Esta posición es central en los mensajes de Costa Rica a la República Federal sobre la Guerra Civil Centroamericana de 1826-1829 (Rodríguez, 2015). La defensa del comercio y de la unidad económica es parte central del discurso por el que se sustenta la noción de *paz*, como fundamento del orden (justo sistema) que garantiza la estabilidad y tranquilidad necesarias para el desarrollo económico y social, una idea desarrollada por José Santos Lombardo en su participación en la discusión de la independencia en 1821 (Santos, 1821).

- 16 Esta queja se puede apreciar en los periódicos, los cuales destacan que los funcionarios de los ministerios se ven cargados de trabajos, ya que a los responsables municipales les faltan “las aptitudes que se requieren en funcionarios verdaderamente dignos de ese nombre” (refiriéndose tanto a la educación como al compromiso) (Anónimo, 20 de enero de 1855, *Boletín Oficial del Gobierno de Costa Rica*, p. 245).
- 17 Este esfuerzo se sintetizó en el reglamento de la Provincias de 1848, un reglamento que delimita una nueva división administrativa, aclarando las jurisdicciones de las oficinas del Estado y creando una organización mucho más funcional para el control del territorio. Véase “Decreto CLXXIII” (1848), en *Colección de Leyes y Decretos de 1848* .
- 18 Al respecto, Juan Carlos Garavaglia nos recuerda que hay una vinculación importante entre la carrera militar y burocrática, “las funciones de orden, disciplina, jerarquía y obediencia, arquetipo del comportamiento militar, no están alejadas de cuestiones centrales para la historia de la burocracia” (Garavaglia, 2012, p. 10).
- 19 Los datos de población utilizados para hacer el cálculo son los que aporta Pérez (2010, p. 179). El cálculo de la población de 1888 se realizó a partir de una media del crecimiento de la población entre 1864 y 1900.
- 20 En algunos casos como en el de las receptorías de hacienda de los pueblos, en 1835, hasta un 63 % del dinero recaudado podía quedarse en manos de los receptores en cada pueblo (Rodríguez, 2017a, p. 105). En los años posteriores esto fue progresivamente eliminado, pero siempre existió como práctica.
- 21 Hay que hacer una distinción importante entre la modernidad como concepto y la idea de un proceso de modernización; “[s]iendo este último una teleología fuertemente normativa, una trayectoria unilineal hacia un determinado futuro –ya sea capitalista, socialista, fascista, africano o de cualquier otro tipo– al que debiera aspirar la humanidad toda” (Comaroff y Comaroff, 2013, p. 27).

Notas de autor

- * Costarricense. Doctor en Historia por la Universidad Pompeu Fabra (UPF) de Barcelona, España. Profesor de la Escuela de Estudios Generales de la Universidad de Costa Rica (UCR), investigador en el Centro de Investigación en Identidades y Cultura Latinoamericana (CIICLA) de la UCR y del Grupo de Investigación en Imperios, Metrópolis y Sociedades Extraeuropeas de la UPF (GRIMSE). Correo electrónico: pablo.rodriguez_s@ucr.ac.cr ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7489-0067>