

**“BASE DE DATOS SOBRE INSTITUCIONES PÚBLICAS
DE COSTA RICA Y NICARAGUA, 1840-1940”. UNA PROPUESTA
PARA EL ANÁLISIS COMPARATIVO DE CENTROAMÉRICA**

*“DATABASE ON PUBLIC INSTITUTIONS OF COSTA RICA
AND NICARAGUA, 1840-1940”. A PROPOSAL FOR THE COMPARATIVE
ANALYSIS OF CENTRAL AMERICA*

*Pablo Augusto Rodríguez Solano
Ludwing Moncada Bellorin*

Recibido: 12/05/2017 Aceptado: 21/07/2017

Resumen

El presente artículo tiene como principal objetivo presentar la “Base de datos sobre instituciones públicas de Costa Rica y Nicaragua, 1840 y 1940”. Esta fue desarrollada como parte de un proyecto del Programa Estado de la Nación, en Costa Rica, con la colaboración del Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica de la Universidad de Centroamericana, en Nicaragua (IHNCA-UCA). Además de los aspectos técnicos de la base, se presentan algunas de las conclusiones obtenidas de una revisión preliminar de los resultados. Se pretende mostrar las posibilidades de esta herramienta para el estudio comparativo de la formación de los Estados en el istmo, a partir del análisis de su composición institucional-administrativa.

Palabras clave: Estado; Centroamérica; política; base de datos; Costa Rica; Nicaragua.

Abstract

The main objective of this article is to present the “Database on Public Institutions of Costa Rica and Nicaragua, 1840 and 1940”. It was developed as part of a project directed by the State of the Nation Program, in Costa Rica, with the collaboration of the Institute of History of Nicaragua and Central America of the Central American University, in Nicaragua. From the above, in addition to the technical aspects of the database, the article presents some of the conclusions obtained from a preliminary review of the results. It is intended to show the possibilities of this tool for the comparative study of the formation of States in the region, based on the analysis of their institutional-administrative composition.

Keywords: State; Central America; politics; data base; Costa Rica; Nicaragua.

Introducción

Este artículo presenta la “Base de datos de instituciones públicas de Costa Rica y Nicaragua, 1839-1940” (de aquí en adelante BDICN), a partir de la cual se propone una agenda de investigación interdisciplinaria y comparativa para todo el istmo, con la meta de crear una Base de Instituciones de Centroamérica. La construcción de la BDICN, como piloto de la base de Centroamérica, es el resultado del trabajo de varios investigadores desde el año 2013, cuando se realizó un taller auspiciado por el Programa Estado de la Nación (de ahora en adelante PEN), en el cual se planteó la necesidad de un estudio histórico comparado de la formación del Estado en todo el istmo. Este trabajo también pretende complementar la investigación desarrollada por el PEN y así comprender la institucionalidad actual de los países centroamericanos, que hasta el momento se había resumido en una base de datos.

Los resultados del análisis de esa base, sintetizados en el Capítulo 8 del IV Estado de la Región, demuestran falencias en la conformación de los atributos de estabilidad en todos los países, que afectan los procesos de consolidación de la democracia en Centroamérica.¹ Entre los más importantes se encuentra una marcada debilidad institucional y organizativa. En el 2011 existían en el istmo unas 968 instituciones, de las cuales Costa Rica poseía un 29 % (276), con apenas el 10 % de la población regional. Además, las entidades costarricenses representaban un 44 % del presupuesto público acumulado de todos los países centroamericanos. En contraposición, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador, en conjunto, con un 80 % de la población, invertían un 34 % del presupuesto público acumulado en sus instituciones.²

Entre otros aspectos, el Informe apuntaba a las prácticas burocráticas y administrativas de los Estados, que eran incompatibles con el desarrollo de la democracia. Esto se manifiesta en diversas situaciones; por ejemplo, la mala distribución de la riqueza, la desigual legitimidad territorial de cada Estado, la impunidad en la aplicación de la justicia y la presencia desmedida del Poder Ejecutivo en el quehacer diario de las instituciones, así como en los conflictos evidentes entre los distintos poderes del Estado por la definición de sus competencias. Esto permitió plantear una pregunta importante, que se hizo evidente en el taller realizado en el 2013: ¿cómo rastrear estas prácticas y estudiarlas en clave histórica?

Según el Informe del Estado de la Región, la mayor parte de las instituciones de Centroamérica, existentes en el 2011, eran de reciente creación (casi el 50 por ciento fue creada en el último cuarto de siglo), lo cual demuestra el interés que cada sociedad posee en el despliegue del Estado y su consolidación tras los procesos de paz; aunque esto fuera todavía insuficiente.

No obstante, lo anterior también evidenció que el avance de la democracia en el istmo estaba condicionado por características de larga data de la organización política. A saber, cómo cada sociedad resolvió el tema del acceso al poder a partir de sus

respectivos regímenes políticos desde la independencia, lo cual se relaciona directamente con la manera en que se institucionaliza la autoridad política en cada Estado.

Por esta razón, en aquel taller del 2013 se planteó la construcción de una herramienta, que permitiera analizar detalladamente los elementos más intrincados del proceso de formación institucional en perspectiva histórica. Esto con el fin de construir una explicación de larga data, que permitiera enlazar nuevos estudios históricos a partir de la base de datos, con los descubrimientos del informe ya mencionado, lo cual facilita plantear explicaciones más robustas sobre los procesos políticos que han dominado la historia centroamericana desde su independencia.

El análisis de la organización administrativa de cada Estado, así como la comparación de cada caso, permite examinar los medios de los gobiernos para ejercer el poder en su territorio y sobre su población; en otras palabras, su capacidad de dirigir a la sociedad. Para esto se requiere de una herramienta que permita un análisis acumulativo, comparado e histórico de las instituciones públicas de los Estados y su composición.

Este artículo presenta la BDICN y algunos de los resultados iniciales que ha arrojado esta herramienta, los cuales permiten comprender algunos fenómenos señalados, con el objetivo de incentivar la participación de investigadores e instituciones en las siguientes etapas de trabajo.³ Para esto, la exposición se dividirá en tres partes. En la primera, se presentan los antecedentes del trabajo realizado, para que la persona lectora tenga una idea clara de sus etapas y el proceso de revisión, crítica y análisis. En la segunda, se pretende mostrar los elementos técnicos de la base de datos, sus variables y el proceso de llenado. Por su parte, en la tercera, se exponen algunos de los datos más relevantes obtenidos a partir del análisis preliminar de la base, tras la etapa de llenado en Costa Rica y Nicaragua. En este último punto se busca una comparación entre ambos Estados, con el fin de proponer una agenda de estudio a futuro, y así comprender la formación administrativa de estos cuerpos políticos en el istmo tras la independencia. Sin embargo, no se realizará un análisis extensivo, sino solo como una muestra de las posibilidades de la base.

Antecedentes

En junio de 2013 se reunieron, en Costa Rica, 15 investigadores (entre historiadores y politólogos), con el auspicio del PEN del Consejo Nacional de Rectores (CONARE), de Costa Rica, y el apoyo del Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica (IHNCA) de la Universidad de Centroamérica, de Nicaragua; así como del Centro de Investigación en Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica. En dicha reunión participaron investigadores del Proyecto State Building in Latin America, un Advanced Grant de la Unión Europea, con sede en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.⁴ El objetivo de este taller fue delimitar los problemas básicos para

el estudio del Estado en Centroamérica, evaluando la posibilidad de construir nuevas herramientas para el análisis comparativo de la región en clave histórica. Uno de los resultados de dicho taller fue un libro editado por el Programa Estado de la Nación, en el cual se recopiló mucho de lo que se conoce sobre el tema.⁵

A partir de esta experiencia se creó una base de datos sobre instituciones públicas de Costa Rica entre 1910 y 1940, que representaría un plan piloto para la construcción de una herramienta que pudiera aplicarse en los demás países. En noviembre de 2015, se presentaron los primeros resultados, cuando un grupo de historiadores y politólogos se reunieron para discutir distintos proyectos, invitados por el PEN. En esa ocasión se contó con el apoyo de la *Red de investigaciones sobre desigualdades interdependientes en América Latina*, de la Universidad Libre de Berlín.⁶ La reunión demostró la versatilidad de la herramienta, así como su beneficio para generar datos de gran valor para el estudio de una amplia variedad de temas relacionados con el Estado. Se decidió ampliar la base de datos de Costa Rica, para incluir el período 1840-1910, al plantear, además, el llenado de la base de datos en Nicaragua para el período 1858-1940, lo cual se llevó a cabo durante el 2016.

Algunos años antes, el PEN comenzó una importante labor en ese sentido, al desarrollar una base de instituciones públicas de Centroamérica, que traza hasta la actualidad el origen y evolución de las entidades parte de los Estados del istmo.⁷ Esta herramienta representa un importante esfuerzo para comprender la evolución de la institucionalidad administrativa del istmo, de manera comparativa en la historia más cercana de Centroamérica.⁸ No obstante, carecía de una perspectiva histórica, al no considerar los cambios y transformaciones que sufrieron las instituciones públicas en el proceso de formación del Estado. A pesar de esto, permitió señalar algunos temas a estudiar para la comprensión del proceso de formación de los Estados en Centroamérica, a partir de los cuales se planteó la BDICN.

La base de datos, problemas y variables

Los problemas

La meta del proyecto fue, desde un inicio, desarrollar una base de datos que reuniera la información relevante de las instituciones públicas de Centroamérica, desde la independencia hasta la actualidad. Fundamentalmente con el objetivo de permitir la comparación y análisis del proceso de formación de los Estados del istmo. Para esto, se contó con la base de datos que ya había construido el Programa Estado de la Nación, de la cual se tomaron prestadas muchas categorías y variables.

El PEN, a través de dicha base de datos, se encargó de hacer un inventario de las instituciones existentes en Centroamérica, para luego trazar las raíces históricas de cada entidad; hasta donde fuera posible. Esto permitió apreciar una fotografía actualizada

de las estructuras administrativas de los Estados, pero no su proceso de conformación histórica, ya que no estaba diseñada para analizar la evolución institucional.

A partir de lo anterior, el primer problema para construir el nuevo instrumento era que las variables elegidas estaban diseñadas para comprender al Estado contemporáneo, lo que planteaba un posible problema de anacronismo. No obstante, esto podía traer beneficios para el análisis, pues crear un conjunto estandarizado de variables admitía comparar los diferentes momentos de la formación estatal (cuya base sería el Estado moderno contemporáneo, y viendo hacia atrás). Esta aproximación hizo posible determinar el momento en que cada institución desarrollaría los elementos asociados a una institución plenamente consolidada, desde la perspectiva del Estado más contemporáneo. Para evitar el problema derivado de variables pensadas para momentos históricos diferentes, estas se redefinieron a partir de conceptos un poco más amplios, de manera que fuera posible hacerlos calzar en distintos momentos históricos.

El segundo problema que se presentó estaba implícito en el objetivo, ¿cómo medir la evolución de las instituciones a partir de la base de datos? Se ideó un sistema de códigos para incorporar la información, el cual permitía registrar los cambios de cada institución, pequeños o grandes, de manera que se pudiera apreciar un registro histórico de cada una. Se incluyó una opción para indicar si el registro correspondía a la fundación, modificación o cierre de una entidad. Esto resultó de gran importancia en el funcionamiento del instrumento, pues cada nuevo registro, producto de un cambio en una institución a lo largo del tiempo, no borraría o alteraría los datos anteriores. Cada institución contaría con un código de registro numérico único, por lo que las diferentes modificaciones se registran bajo el mismo código, de manera que a la hora de llamar los datos de una entidad se recupera la información de su creación, todas sus modificaciones y su cierre (si existe).

Resueltos estos problemas, el trabajo debía concentrarse en definir los conceptos claves para el desarrollo de la herramienta. Desde esa perspectiva, el Estado fue considerado como un fenómeno relacional, un entramado de relaciones sociales, donde un grupo reclama el monopolio legítimo del uso de la violencia física y simbólica en un territorio delimitado y sobre una población específica, el cual define, a partir de esa relación multidimensional, el poder del cuerpo político y sus representantes, quienes hablan en nombre del Estado.⁹

Por lo tanto, se comprende al Estado como una esfera de poder propio, en el cual se articula un entramado institucional que se basa en la aplicación real y simbólica de la fuerza y de los medios de dominación. Así, las instituciones públicas se transforman también en un espacio importante para poder definir los ámbitos de lo público y lo privado en el Estado, donde, además, se traducen muchas de las soluciones que la sociedad ha dado a la relación entre gobierno y sociedad. Así, para llevar a cabo el llenado de la base de datos, se definió institución como: “una entidad de carácter

público o semi-público cuya fundación, organización material y competencias fueron establecidas por sanción de la autoridad pública debidamente autorizada para ello, de conformidad con el marco legal vigente en ese momento” (Rodríguez, 2015, 6).

Tal como se ha apuntado previamente, una de las mayores dificultades durante el llenado de la base de datos fue reconocer las diferentes lógicas institucionales que cada Estado aplicó a lo largo de su historia. Crear una definición muy específica y detallada hubiera dejado por fuera muchas oficinas, administraciones y entidades que cumplieron labores importantes en los Estados en proceso de consolidación. Así, mientras las variables utilizadas se pensaron para un momento en el que los Estados estaban plenamente conformados, las definiciones tras estas debían permitir que el criterio de los investigadores determinara si una entidad entraba o no en el rango de la base. A pesar de esto, se estableció un límite para la incorporación de oficinas locales. En ese sentido, no se consideraron las municipalidades, escuelas, oficinas médicas o legales, estancos, receptorías u otras que funcionaron en el plano de los pueblos (lo cual resulta una deuda que en el futuro se piensa corregir).

Por lo tanto, la definición de institución que se estableció para el manual de códigos propone una cierta libertad de interpretación, lo cual les facilita a los investigadores determinar, bajo ciertos criterios –como la existencia de legislación fundacional promulgada por autoridades legítimas, presupuestos, personal, funciones debidamente establecidas, claridad en la existencia de cadena de mando (de qué ramo depende y qué oficinas controla)–, y con la colaboración de un equipo de trabajo, cuáles instituciones entran en la base conforme estas aparecen en la legislación, o en los demás documentos planteados para el trabajo de llenado. Si bien las líneas teóricas están bien establecidas, hay un determinado grado de elasticidad que facilita el trabajo empírico y privilegia la experiencia de los investigadores.

Se comprende que, a partir del contexto de dicha definición, la escogencia de las instituciones que conforman el cuerpo de análisis de la base de datos incluye diferentes tipos de entidades. Se incluyeron oficinas con carácter oficial con funciones específicas, tales como ministerios, tesorerías y cualquier otra, con tal de que su organización material (recursos, personal, locales, etc.) y competencias hayan sido sancionadas dentro del marco legal vigente en ese momento. Como ya se señaló, los investigadores que llevan a cabo el llenado deben poseer un conocimiento previo sobre el tema de estudio, para afrontar las complejas circunstancias del contexto político de cada país. Pero también significa que la retroalimentación con un equipo de trabajo, que evalúe de manera constante lo que constituye o no una institución, resulta clave.

Esta discusión e intercambio resultó de mucho valor, ya que el trabajo de archivo reveló lo contingente de la formación de las instituciones en el istmo. Sujetas a distintos procesos sociales y dinámicas económicas que moldearon las estrategias

de poder en cada territorio. Las condiciones con las cuales nacieron estas instituciones, en cada uno de los Estados, marcó su supervivencia o muerte en un proceso que revela mucho de las condiciones estructurales de los nuevos proyectos políticos. La comparación de las diferencias en la formación, así como la vida de estas instituciones, revela detalles del proceso de conformación de los Estados y su despliegue en el territorio.

Si se consideran estas condiciones, una de las principales características de dicha herramienta es su perfectibilidad. La base fue concebida para permitir la futura cooperación de los investigadores interesados en un proyecto colaborativo. En ese sentido, otro de los objetivos del proyecto es poner a disposición de los investigadores esta herramienta para que puedan participar de su corrección y ampliación. Se pretende construir una herramienta colaborativa, que facilite la sinergia entre investigadores, para cerrar las brechas de información y acercarse progresivamente a un retrato más exacto de los procesos institucionales, pero también, como ya se ha mencionado, a las dinámicas sociales y políticas del poder en la región.

En este punto, vale la pena rescatar ese viejo, y muchas veces desatendido llamado por la labor interdisciplinaria. Más allá de las posibles falencias o debilidades que cada campo pueda poseer, los puntos de interés y las posibilidades de cooperación para alcanzar explicaciones más sólidas son muy atractivas. Tanto teoría como investigación empírica son requeridas para comprender los fenómenos que cada campo se ha propuesto analizar, por lo tanto, no se puede, o debe pretender, que la realidad se adapte a modelos teóricos sin más; como tampoco es posible realizar explicaciones enteramente diseñadas a partir de lo empírico, sin entender los conceptos y teorías que los sustentan. Por lo tanto, se podría recordar la defensa que académicos como Schumpeter o Weber hicieron de la necesidad de una visión más amplia de los fenómenos sociales con una perspectiva que incluye distintas disciplinas.

Las variables

Para estudiar cada institución se construyeron 76 variables distribuidas en siete categorías. La primera de ellas posee 17 ítems, en los cuales se registra la información general y ubicación temporal de cada registro. Además de detalles importantes como la fecha, el país, la administración, la adscripción política, el período (variables que permiten analizar datos agregados en períodos de 10 años) o el acrónimo (si existe), esta base, como se mencionó, permite que cada modificación sea introducida como un registro diferente, gracias a que toda la información sobre cada entidad se almacena bajo un mismo código. De modo que, al momento de buscar los registros de una entidad, estos aparecen de manera ordenada bajo la forma de un registro histórico (Figura 1). Esto facilita el estudio de una institución a lo largo del tiempo al considerar los cambios que ha atravesado una única institución, pero, en conjunto, también aumenta la cantidad de elementos por analizar.

Figura 1
FRAGMENTO DE LA SECCIÓN DE DATOS DE LA BDICN, INSTITUCIONES DE NICARAGUA

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	
1	Codigo	Estatus	Año	FechaDeCreacion	Pais	Nombre	Acronimo	Periodo	Administracion	AdscripcionPolitica	Tipo	TipoNorma	NumNorma	NatJu	NatSe
2	00001	1	1910	25/05/1910		3 ADMINISTRACIÓN DE RENTA DE LICOR	NP		5 José Madriz	Partido Liberal	P	ACD	1910 71	NP	S/D
3	00002	1	1910	03/06/1910		3 DIRECCIÓN DE LA RENTA DE LICORES	NP		5 José Madriz	Partido Liberal	P	DCE	1910 79	SPC	MDG
4	00003	1	1910	27/11/1910		3 OFICINA DE OBRAS PÚBLICAS	NP		5 Juan José Estrad	Partido Liberal	P	ACD	1910 185	SPC	MDG
5	00004	1	1910	29/12/1910		3 JUNTA DE EXACCIONES	NP		5 Juan José Estrad	Partido Liberal	P	DCE	1910 194	SPC	MDG
6	00005	1	1911	17/05/1911		3 COMISIÓN MIXTA DE RECLAMACIONE	NP		5 E Howard Taft	Partido Republicanc	P	IPF	1911 171 Cn	SPD	PDG
7	00006	2	1911	15/01/1911		3 SUBTESORERIA DE RENTAS	NP		5 Adolfo Díaz	Partido Conservador	P	ACD	1911 199	SPC	MDG
8	00007	1	1911	02/12/1911		3 JUNTA DEL TEATRO NACIONAL	NP		5 Adolfo Díaz	Partido Conservador	P	ACD	1911 398	SPC	MDG
9	00008	1	1911	14/11/1911		3 CONSEJO DE SANIDAD DEPARTAMENT	NP		5 Adolfo Díaz	Partido Conservador	P	ACD	1911 382	SPC	PDG
10	00009	2	1912	16/02/1912		3 COMPAÑÍA AGUADORA DE GRANADA	NP		5 Adolfo Díaz	Partido Conservador	P	ACD	1911 39	NP	SPVM
11	00010	1	1912	09/07/1912		3 DIRECCIÓN GENERAL DE RENTAS	NP		5 Adolfo Díaz	Partido Conservador	P	DCL	1912 151	NP	MDG
12	00011	1	1912	02/03/1912		3 DIRECCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS LOCA	NP		5 Adolfo Díaz	Partido Conservador	P	ACD	1912 52	SPC	S/D
13	00012	1	1912	05/11/1912		3 BANCO NACIONAL DE NICARAGUA, IN	NP		5 E Woodrow Wil	Partido Demócrata	P	DCE	1912 193	EPN	EPF
14	00013	1	1912	05/11/1912		3 ASILO DE HUÉRFANAS Y ESCUELA PROÍ	NP		5 Adolfo Díaz	Partido Conservador	P	DCE	1912 155	SPD	MDG
15	00014	1	1913	01/09/1913		3 CÁMARA CENTRAL DE AGRICULTURA Y	NP		5 Adolfo Díaz	Partido Conservador	P	DCE	1913 199	SPC	MDG
16	00015	1	1913	02/10/1913		3 COMISIÓN ANTIGUA RESERVA MOSQL	NP		5 Adolfo Díaz	Partido Conservador	P	ACD	1913 224	SPC	S/D
17	00016	1	1914	05/06/1914		3 JUNTAS DE PADRES DE FAMILIA	NP		5 Adolfo Díaz	Partido Conservador	P	DCL	1914 124	SPC	MDG
18	00017	1	1915	24/07/1915		3 CONSEJO SUPERIOR DE SALUBRIDAD	P NP		5 Adolfo Díaz	Partido Conservador	P	DCL	1915 166	SPC	MDG
19	00018	1	1915	20/09/1915		3 DEPARTAMENTO DE UNCINARIASIS	NP		5 Adolfo Díaz	Partido Conservador	P	ACD	1915 213	SPD	MDG
20	00019	1	1915	23/09/1915		3 COMISIÓN COOPERATIVA DEL SEGUN	NP		5 Adolfo Díaz	Partido Conservador	P	DCE	1915 216	SPC	MDG
21	00020	1	1917	20/02/1917		3 COMISIÓN DE CRÉDITO PÚBLICO	NP		5 Emiliano Chamc	Partido Conservador	P	DCL	1917 32	SPD	NP
22	00021	1	1917	21/10/1917		2 ESCUELA NACIONAL DE AGRICULTURA	NP		5 Emiliano Chamc	Partido Conservador	P	ACD	1917 116	SPC	S/D

Fuente: Base de datos de instituciones públicas de Costa Rica y Nicaragua, 1839-1940. Nótese la casilla “Estatus”, donde el número 1 representa creación, mientras que el número 2 significa modificación.

La segunda categoría incluye cinco variables relacionadas con la naturaleza jurídica de cada entidad. A través de estas se establece una tipología que permite clasificar cada institución dentro del marco del Estado. La primera variable en ese sentido es la “naturaleza jurídica clasificada primaria”, que pretende ubicar a cada entidad según sea de naturaleza *centralizada*, *descentralizada* o *no estatal*.¹⁰ Lo más importante, en este caso, es de dónde provienen los fondos de cada una de estas, así como sus funciones propiamente dichas. A partir de esto se establece una “naturaleza jurídica clasificada secundaria”, más compleja y desagregada, en la cual se pretende clasificar a cada entidad en su relación jerárquica dentro del esquema de gobierno (Tabla 1).

Así, a las instituciones centralizadas les corresponden las opciones a, b, c, d, e y k; a las descentralizadas las f, g, h y j; mientras que a las no estatales las opciones i, k, l, m y n. No obstante, en la labor de llenado se podía presentar la posibilidad de reconsiderar alguna de estas, con el objetivo de hacer calzar mejor las características de una institución. Las demás variables permiten una mayor desagregación de los datos a partir de la adscripción administrativa de la entidad.

Tabla 1
CATEGORÍAS DE CLASIFICACIÓN DE LAS INSTITUCIONES EN LA BDICN,
SEGÚN SU NATURALEZA JURÍDICA SECUNDARIA

Código	Detalle
a	poderes de gobierno
b	ministerio de gobierno
c	órganos desconcentrados de instituciones centralizadas
d	instituciones independientes
e	programas institucionales
f	instituciones descentralizadas autónomas
g	instituciones descentralizadas semiautónomas
h	empresas públicas no financieras
i	empresas públicas financieras
j	órganos desconcentrados de instituciones descentralizadas
k	sociedades públicas de economía mixta
l	sociedades privadas de economía mixta
m	asociaciones públicas no estatales
n	corporaciones públicas

Fuente: Manual de variables y categorías BDICN.

Como ya se ha mencionado, el mayor reto ante esta clasificación fue llegar a un criterio único que permitiera ubicar a cada entidad en una única opción. El proceso formativo del Estado en la región resultó caótico, producto de un proceso de prueba y error, que agregó un alto grado de contingencia a la vida institucional del gobierno. Así, mientras un ministerio, o una reforma a la Corte de Justicia resultaban de sencilla ubicación, algunos casos eran un verdadero dolor de cabeza, que requerían de análisis adicional y de la comprensión más específica del contexto y circunstancias de cada pequeña oficina que se creaba. En ese sentido, la discusión y la experiencia de los expertos resultan de mucho interés, razón por la cual el proceso de perfeccionamiento resulta de tanta importancia.

Los primeros 40 o 50 años tras la independencia fueron un momento muy confuso. La definición y consolidación de los atributos de estatidad, según el contexto de cada caso, se tradujeron en las características y capacidades de cada entidad para cumplir las obligaciones recién adquiridas. Esto produjo una gran inestabilidad, lo cual hizo que se crearan y cerraran oficinas, ministerios o administraciones de manera cotidiana; como se podrá apreciar más adelante, esto también estuvo relacionado

con la definición del poder en el proyecto estatal, que afectó tanto el régimen político como a la institucionalidad.

La tercera categoría, con cinco variables, está destinada a determinar las fuentes de financiamiento y los presupuestos de las instituciones. En ese sentido, la primera variable responde al tipo de financiamiento, es decir, la procedencia de los fondos de cada entidad. A partir de esta se da espacio para colocar (si existen) los montos de los primeros presupuestos conocidos de las instituciones y sus modificaciones, de manera que sea posible determinar la importancia relativa o total de una institución en los gastos efectivos del Estado en un momento determinado, así como su cambio en el tiempo. Las categorías según tipo de financiamiento de las instituciones públicas en la BDICN son:

- Carga al presupuesto nacional
- Impuestos multas o cargas pecuniarias o de trámite
- Servicios brindados o por utilidades obtenidas
- Préstamos, donaciones y subvenciones públicas y privadas
- Fondos creados por ley
- Ingresos de índole municipal
- Financiamiento completamente privado
- Mixto (público y privado)
- Capital exterior
- Otro tipo de financiamiento

No siempre se tuvieron los datos adecuados para llenar estas categorías, debido a que los Gobiernos en ocasiones no dotaban a las instituciones de presupuesto. Esto dice mucho de las dinámicas del Estado durante su período de formación, ya que las entidades dependían de lógicas no tradicionales. Ejemplo de esto fueron las receptorías del Estado de Costa Rica, que durante casi dos décadas no contaron con un presupuesto específico, pero en las cuales se permitió a los receptores depredar los fondos recaudados para satisfacer sus sueldos (Rodríguez, 2014, 250).

Desde el punto de vista de la incorporación de información en la base de datos, podría significar que estas entidades no cumplían con los mínimos legales para ser consideradas como instituciones, en un sentido moderno. No obstante, su estatus legal las revistió de poder, lo cual les permitió hacer uso de las milicias para el cobro de impuestos, como las alcabalas de tierra. Si bien estas no se ajustan a las lógicas formales, su uso de las redes locales, así como su capacidad de captar miembros de las élites de los pueblos, facilitó consolidar el poder del gobierno central y, al mismo tiempo, condicionarlo a una constante negociación.

La cuarta categoría, con cinco variables, se refiere a los antecedentes históricos de cada institución. Con estas es posible trazar líneas que permiten seguir la

evolución de una entidad desde su primera aparición y con ello facilitar al usuario la comprensión del proceso de la conformación administrativa de los gobiernos. La quinta categoría es la más extensa, cuenta con 29 variables, destinadas a comprender la estructura de la institución, la cadena de mando y sus relaciones internas. La primera parte de estas fue diseñada para comprender la composición de la jefatura de la entidad, ya sea una Junta Directiva, jerarca o un jefe inmediato. En caso de existir una Junta Directiva se revisa cómo esta fue seleccionada, con el objetivo de analizar la injerencia de los poderes de los Estados, del pueblo o del sector privado en la toma de decisiones para el cumplimiento de sus atribuciones. La misma lógica aplica para registrar la manera de elegir al jerarca de la institución. De acuerdo con el BDICN, las categorías según la forma de selección de la Junta Directiva de una institución son:

- Totalmente por el Ejecutivo
- Mayoría calificada del Ejecutivo
- Mayoría simple del Ejecutivo
- Totalmente por el Legislativo
- Mayoría calificada del Legislativo
- Mayoría simple del Legislativo
- Totalmente por otras instituciones públicas
- Mayoría simple de otras instituciones públicas
- Totalmente por instituciones privadas
- Mayoría calificada de instituciones privadas
- Mayoría simple de instituciones privadas
- Totalmente por instancias internas a la institución
- Mayoría calificada de instancias internas a la institución
- Mayoría simple de instancias internas a la institución
- Distribución equitativa entre el Ejecutivo y las demás instituciones públicas o privadas
- Elección popular directa
- Otro tipo de selección

A partir de esto se despliegan opciones como: número de miembros de la Junta Directiva, detalle sobre la selección de la Junta Directiva, miembros nombrados directa o indirectamente por el Ejecutivo, los porcentajes que representan en la Junta Directiva, entre otros aspectos. Con respecto a la composición interna de los órganos directivos de cada institución se permite clasificar a los miembros según sean parte de sectores corporativos (no estatales), empresarios, sector laboral-sindical, ambientalistas, cooperativistas, profesionales, estudiantes, organizaciones no gubernamentales, indígenas, mujeres o militares. Esta clasificación está diseñada pensando en una sociedad mucho más diversa y estratificada que aquella del siglo XIX.

No obstante, conforme se avanza dentro del siglo XX, es posible encontrar los momentos específicos en que comienza a abrirse espacio a otros actores políticos dentro de las instituciones públicas, lo cual hace de esta clasificación un interesante registro para el análisis de la sociedad civil.

La sexta categoría, con 11 variables, permite conocer con detalle las funciones específicas de cada ente, de manera que se puede realizar estadística precisa de los campos de acción institucional del Estado a lo largo del tiempo. Como se podrá apreciar más adelante, esto es especialmente interesante para comprender los diferentes énfasis que cada Estado pone en el desarrollo de su administración, lo cual, además, es un indicador de estabilidad social y política dentro de sus fronteras. Las primeras etapas de formación institucional de los Estados latinoamericanos estuvieron dominadas por la necesidad de consolidar la hacienda, pero entre más pronto se logra la estabilidad dentro de las fronteras del Estado la preocupación del Gobierno se dirige hacia el control político, la especialización jurisdiccional de las oficinas y el despliegue de nuevos servicios como la educación y la salud. A partir de las variables de esta categoría es posible saber si una entidad desempeña funciones de fiscalización o supervisión, de regulación de mercados o fijación de precios, recaudación y cobro, servicios de infraestructura, servicios de salud, educación, servicios públicos de justicia y policía, defensa y seguridad u otros.

En cada una de las categorías anteriores se incluye variables especiales, estas admiten a los investigadores hacer anotaciones más detalladas en el texto. Esto permitió recoger aquellos detalles que escapan a las generalizaciones de las variables más específicas. Por ejemplo, en la quinta categoría se incluyen varios espacios para consignar detalles específicos sobre el nombramiento de los miembros de juntas directivas o jerarcas, lo mismo es válido para las opciones de la sexta categoría. Asimismo, al final de la base se dispone de un espacio especial para realizar anotaciones generales sobre cada institución, lo cual permite asociar cada registro con su contexto, establecer relaciones especiales o hacer explicaciones que el investigador considera muy importantes.

La última categoría incluye tres variables destinadas a conocer el origen y validez de la información, lo que se relaciona con las fuentes utilizadas para llenar la base. A propósito de estas últimas, existe una diferencia marcada entre cada caso. En Costa Rica hay colecciones completas de leyes y decretos, así como series de periódicos, memorias e informes de hacienda. Por el contrario, en Nicaragua las colecciones de leyes y decretos están incompletas, por lo que se debió acudir a en gran medida a las colecciones de Las Gacetas Oficiales, entre otras fuentes. En ese sentido, la labor empírica de investigación probó ser fundamental, pues los datos no siempre se encuentran de manera sencilla. Adicionalmente, es clave trabajar en equipo, en aras de actuar como un órgano colegiado, con el cual se pueda discutir y decidir sobre los aspectos de clasificación más difíciles.

Los casos de Nicaragua y Costa Rica como propuesta

Como demuestra el IV Informe del Estado de la Región, el tema de la solidez o debilidad infraestructural de los Estados en Centroamérica pone de manifiesto el papel que las instituciones públicas juegan en las sociedades de la región. En ese sentido, el comprender cómo se entrelaza ese tejido en la larga duración da pistas sobre las condiciones que orientaron el proceso, le dieron sus características actuales y, por lo tanto, ayudan a explicar las realidades actuales y pasadas de cada uno de los países y de Centroamérica, en su conjunto. Ante dicha perspectiva, este artículo hace un llamado por una agenda de investigación conjunta e interdisciplinaria, que busque construir herramientas, como la BDICN, las cuales faciliten explicaciones más sólidas y concretas sobre la realidad regional.

Tanto el artículo, como este apartado, no pretenden ser una revisión exhaustiva de los resultados de la Base de datos o de la historiografía sobre Costa Rica y Nicaragua.¹¹ Por el contrario, se busca mostrar algunas de las aplicaciones de la BDICN, a modo de muestra, a propósito de varios temas centrales para comprender la formación de los Estados de Costa Rica y Nicaragua. A partir de lo anterior, se recurre a las conclusiones más importantes de algunos autores en ambos países, como marco general que permite comparar los datos de la base. El objetivo de este apartado es demostrar la aplicación de la herramienta construida, para luego proponer una agenda de investigación comparativa de los Estados centroamericanos a partir de ambos casos.

Una vez más, la actualidad es un buen punto de partida para definir los pasos necesarios para el cumplimiento de este objetivo. Los Estados del istmo poseen entramados institucionales muy débiles, con redes poco desarrolladas que no los vinculan adecuadamente al quehacer estatal, donde el Poder Ejecutivo se convierte en un actor fundamental. La reducida y desigual base fiscal de los Estados ha contribuido a esta debilidad, al impedir que los gobiernos sean capaces de sostener el despliegue de las instituciones y los derechos o servicios que estas tutelan. Sin embargo, esto demuestra la persistencia de lógicas autárquicas de gobiernos patrimoniales, centradas en el control del poder por parte de sectores sociales y económicos tradicionales, con poco interés en la apertura política.

Acuña (2014a), siguiendo a otros autores, ha rescatado el peso que la institucionalidad colonial tuvo en el Estado de Nicaragua, en el complicado panorama político de ese país a lo largo del siglo XIX. Por su parte, Rodríguez (2014) ha señalado la falta casi total de instituciones consolidadas en Costa Rica durante los primeros años de formación del Estado. Ahora bien, el IV Informe del Estado de la Región señala la predominancia de las instituciones costarricenses en el conjunto centroamericano en la actualidad, ¿cómo explicar estas condiciones y resultados tan disímiles?

La existencia o no de instituciones no es el factor fundamental que determina la estabilidad del proyecto estatal, sino que debe considerarse la conformación

y función de esas instituciones, su capacidad de acción, la cual está ligada a su relación con la sociedad y la legitimidad del Estado, y su importancia dentro del Gobierno. Un Estado pequeño con instituciones fuertes puede ser mucho más efectivo que uno con gran cantidad de entidades débiles y mal desplegadas; esto explica la desigual legitimidad territorial de los Estados del istmo. En ese sentido, se puede apuntar, como hace Lewis,¹² que la estrategia de diseño de instituciones resulta muy importante para comprender su papel, importancia y duración, lo cual apunta también al papel del Poder Ejecutivo.

La BDICN permite observar algunos datos interesantes para comprender ese proceso. Para comenzar, la cantidad de instituciones creadas en Costa Rica en el período 1840-1940 fue de 329 (279 entre 1858 y 1940), mientras que en Nicaragua, entre 1858 y 1940, fue de 119 (43 por ciento de las entidades creadas por Costa Rica en el mismo período).¹³ Las condiciones específicas del proceso histórico en ambos Estados resultan muy reveladoras sobre las causas posibles de esto. En Nicaragua, el período entre 1821 y 1857 es conocido como la anarquía, pues acontecieron muchos episodios turbulentos, producto de las disputas entre Granada y León, lo cual impidió la centralización del gobierno. En Costa Rica, por el contrario, los años de 1821 a 1858 representaron un momento muy constructivo para el afianzamiento de la administración, principalmente hacendaria del Estado, lo cual no significa que los conflictos fueran inexistentes, sino que tuvieron una rápida solución.

Como se ha señalado en líneas anteriores, esto plantea una pregunta ¿qué explicación estructural se le da a las diferencias tan marcadas en ambos casos? Según Acuña (2014b), Madrigal y Rodríguez (2014) se han definido condiciones específicas, donde el peso de la institucionalidad colonial y una lógica patrimonial del poder se convierten en un factor central, el cual permea las relaciones del poder encarnado en el Gobierno y las instituciones que lo representan. Según Lanuza, citado por Peña y Monte (142), la debilidad institucional del Estado de Nicaragua está determinada por la existencia de territorios autónomos o desconectados económicamente,¹⁴ dominados por elites con conexiones propias y bien delimitadas al sistema comercial internacional –estableciendo una política regionalista con ejes muy marcados– (Acuña, 2014a, 17). Aspecto que, en Costa Rica, se resolvió progresivamente desde el siglo XVIII, con la construcción de una comunidad de intereses con profundos lazos comerciales, familiares y políticos, haciendo del Valle Central un mercado común -no exento de conflictos, sino articulado para la resolución de estos- (Molina 1998; Alvarenga, Fonseca y Solórzano; Rodríguez 2010).

A partir de lo anterior, se concluye que la conformación de la infraestructura administrativa de ambos Estados comenzó en momentos muy distantes entre sí, y con casi 40 años de diferencia, lo que entre otros aspectos le permitió a Costa Rica aprovechar mejor el impulso del aumento marcado de la exportación del café en la década de 1840 (entre 1840 y 1858 se crearon 50 de las 329 instituciones del período,

un 15 por ciento del total). Por su parte, ambos Estados no pudieron desligarse de las lógicas sociales y culturales de la colonia, que incidieron profundamente en la forma e intensidad de su proceso de conformación institucional. No obstante, las disímiles condiciones coyunturales determinaron caminos separados en cuanto a las posibilidades para conformar su administración, la cual estuvo íntimamente ligada a la centralización del poder y a la estabilidad del proyecto político inaugurado en 1821.

Resulta evidente que una de las consecuencias de la estabilidad es la posibilidad de contar con una hacienda consolidada, capaz de recaudar lo suficiente para sostener el crecimiento del Estado. Esto se manifiesta en el número de instituciones que cada Estado posee, pero también en el dinamismo del proceso de transformación de ese entramado (Tabla 2). Ambos Estados poseían una estructura fiscal muy similar: así como los demás países de América Latina,¹⁵ esta se basaba en un sistema de impuestos indirectos al consumo, personificados en la existencia de monopolios como el tabaco y el aguardiente, lo que producía también una dependencia del financiamiento a partir de empréstitos. No obstante, el gobierno de Costa Rica fue capaz de introducirla en una lógica institucional, a través de los mercados de tierra y alcabalas, construyendo así un mercado de deuda que le facilitó incorporar a los comerciantes y grupos locales dentro de la lógica de un gobierno central (Rodríguez (2014), mientras que en Nicaragua la fragmentación territorial con ejes económicos bien marcados fue un condicionante estructural del conflicto interno a lo largo del siglo XIX.

Las condiciones anotadas se hacen más evidentes si se observa la consolidación institucional administrativa en su conjunto. Costa Rica le saca ventaja considerable a Nicaragua en términos de creación de instituciones, además, tiene la capacidad suficiente para mantener un proceso de transformación constante y estable. La modificación de instituciones, a lo largo del período 1858 y 1940, es más de cuatro veces mayor en Costa Rica que en Nicaragua; a su vez, el cierre de instituciones, que muchas veces significa la transformación de un ente para cumplir mejor sus funciones, es casi cinco veces mayor. Si bien en las primeras décadas del período analizado la creación de instituciones no está tan alejada en ambos casos, la modificación de estas fue siempre muy marcada. Además, resulta observable que la tendencia se acrecienta período a período.

Tabla 2
 CREACIÓN, MODIFICACIÓN Y CIERRE DE INSTITUCIONES PÚBLICAS EN COSTA RICA
 Y NICARAGUA ENTRE 1858 Y 1940

Período	Creación		Modificación		Cierre	
	Costa Rica	Nicaragua	Costa Rica	Nicaragua	Costa Rica	Nicaragua
Década 1860	14	20	32	17	6	4
Década 1870	28	9	55	11	17	1
Década 1880	59	9	69	5	31	1
Década 1890	17	15	36	19	3	3
Década 1900	15	14	28	9	0	1
Década 1910	34	13	10	3	1	0
Década 1920	57	20	23	4	1	2
Década 1930	55	19	49	9	6	2
Totales	279	119	302	77	65	14

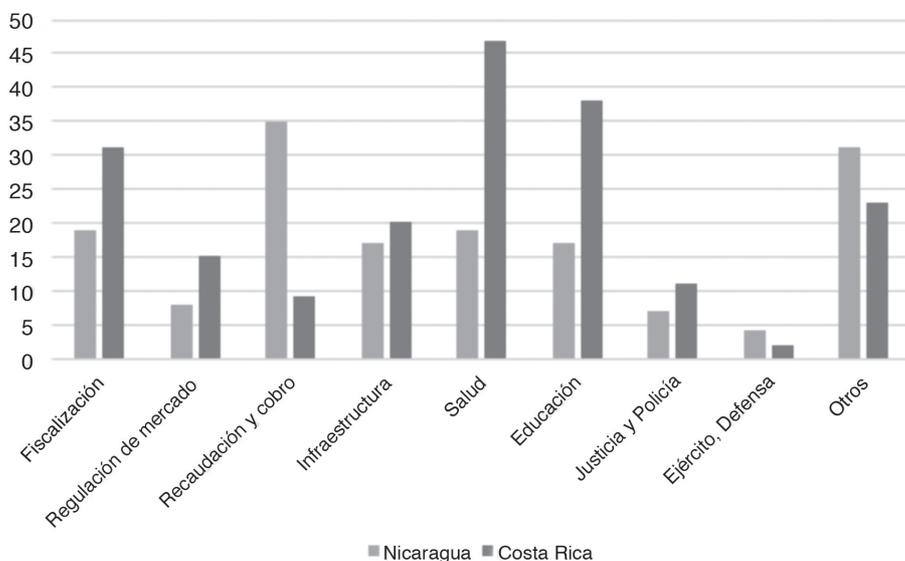
Fuente: BDICN, 2017.

A principios del siglo XX, el Estado de Costa Rica resolvió mucha de su organización fiscal, política y judicial. Como consecuencia, se presentó un progresivo desarrollo de la educación; al respecto, según Iván Molina (2016), esta comienza a desplazar al ejército como el principal gasto del Estado, y en 1922 lo supera en los gastos efectivos de la caja de hacienda (Román 61) (Figura 2). Al mismo tiempo, en la bibliografía analizada por Peña y Monte, existe el consenso de que “entre 1857 y 1893, se desarrolló en Nicaragua el primer proceso de formación e institucionalización del poder político, cuyo eje central fue la Constitución de 1858” (Peña y Monte 149). Sin embargo, para autores como Lanuza y Velázquez, el Estado no solo era débil y poco desarrollado en términos de burocracia, sino que su sistema administrativo seguía reducido al mínimo. Del mismo modo, Acuña arguye que en ese período inició el proceso de “*State making*”, pero impregnado del localismo de León y Granada, a pesar de que Managua era la capital; ante esto, no hubo una clara centralización del poder.

En este sentido, Acuña señala que la soberanía del Estado conservador se reducía a una porción del territorio. Específicamente a “la franja del Pacífico y sus extensiones hacia la ribera oriental del lago de Nicaragua y el norte del país” (Acuña, 2014, 21). Esto se puede evidenciar con los datos arrojados por la BDICN, la cual refleja que, de las 43 instituciones creadas entre 1858-1893, la mayoría se distribuyó en las municipalidades de Granada, León, Masaya, Chinandega y Managua. Algunas de estas tenían

presencia en dos o más de los municipios antes mencionados, tal es el caso de las Juntas de Calculación, la Administración de Tabaco, el Banco de Nicaragua o el Banco Nacional de Nicaragua. Mientras que la presencia institucional del Estado en el norte del país era mínima. Por ejemplo, la única institución registrada en Nueva Segovia, Estelí, Jinotega y Matagalpa era la Comandancia Superior de Armas. Esto resulta similar a lo sucedido en Costa Rica, donde la mayor parte de las instituciones fueron creadas en San José y en menor medida en Cartago, Alajuela o Heredia, pero el reducido tamaño del Valle Central, así como el hecho de que la mayor parte de la población se concentra en ese espacio, ayudan a mitigar el impacto de esta situación.

Figura 2
COMPARACIÓN DE LA FUNCIÓN DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DE COSTA RICA Y NICARAGUA, ENTRE 1910 Y 1940



Fuente: BDICN, 2017.

Esto condicionó y retrasó el desarrollo de la institucionalidad nicaragüense, especialmente en términos de su organización hacendaria. Así, mientras Costa Rica consolidó su organización fiscal entre 1839 y 1880, Nicaragua al parecer llevó a cabo esta labor a fines del siglo XIX y principios del XX (Figura 2), siendo las instituciones de recaudación, fiscalización y regulación de mercado las más importantes. En ese momento, para Costa Rica, el énfasis estuvo puesto en las instituciones de salud y educación. En el caso de Nicaragua, estos datos vienen a reforzar las lecturas de la época

según las cuales el país fue intervenido “fiscal, financiera, militar y políticamente”. Según Knut Walter, la imposición de las autoridades de ocupación hizo que más del 40 por ciento de los gastos del Estado se dedicara principalmente al pago del servicio de la deuda y no se invirtió en infraestructura (citado por Acuña 26). No obstante, si bien en este período Nicaragua se convirtió en un protectorado cuya estructura se articulaba en función a los intereses de los EE. UU., se lograron crear instituciones relativamente fuertes, las cuales formarían las bases del régimen de los Somoza y su largo período en el poder, tal es el caso de la Guardia Nacional de Nicaragua.

Los datos analizados hasta el momento sugieren contrastes en cuanto a la intensidad del proceso de conformación institucional de ambos casos, pero también con respecto al fondo de la esta. Tanto en Costa Rica como en Nicaragua, el Poder Ejecutivo tuvo un peso considerable, casi absoluto, en la fundación y funcionamiento de las instituciones del Gobierno. La BDICN muestra que entre 1840 y 1900, en ambos casos, el nombramiento de los jefes fue potestad del presidente, o en menor medida de los ministros (Costa Rica: 47.5 % nombrados por el presidente, 26 % por ministros; Nicaragua: 44 % nombrados por el presidente, 0.84 % por los ministros). En cuanto a los miembros de las Juntas Directivas de las instituciones, en el mismo período, en Costa Rica un 19.35 % de estos fueron nombrados por el Poder Ejecutivo, mientras que un 63 % fue elegido por otros actores, ya fuera por mecanismos internos de la institución (37 %), por el Poder Legislativo (18.5 %) o por elección popular (7.5 %).

En Nicaragua, entre 1840-1900, el 9 % de las Juntas Directivas fue nombrado por el Poder Ejecutivo y el 8 % por instancias internas a la institución. Sin embargo, estos datos están falseados por la imposibilidad de clasificar 89 instituciones, que representan el 75.5 % de los datos. Esto obliga a suponer que eran nombrados por otros medios, no incluidos en la ley, o que eran de control discrecional del presidente –tanto en uno como en otro caso, también indica la tendencia a mayor claridad desde el punto de vista de la ley en Costa Rica–.

Si bien la tendencia cambia un poco en Costa Rica en el período 1900-1940, cuando cerca de 21 % de las Juntas Directivas fue nombrada por el Ejecutivo, todavía se mantiene un balance favorable de juntas nombradas por otros actores políticos (28 % por órganos internos o por elección popular, mientras otro porcentaje alto por una mezcla de sistemas mixtos). Mientras que en Nicaragua entre 1901-1940, el 12 % de las Juntas Directivas eran nombradas por el presidente, un 17.7 % de los jefes estaba en la misma condición y solo un 11 % fue nombrado por ministros -con el mismo problema de falseo de los datos, de cerca de un 40 %-.

Esto marca una relativa autonomía, mayor en Costa Rica que en Nicaragua, sostenida también por la estabilidad administrativa que se ha rescatado; lo cual le permite a un núcleo de instituciones centrales mejores oportunidades de supervivencia, así como una mayor capacidad de cumplir sus funciones. Esto les permite a las instituciones un margen de acción para la adaptación y la transformación,

flexibilidad para crecer y fortalecerse (Boin, Kuipers y Steenbergen) –esto tal vez explique el gran número de modificaciones que sufrieron las instituciones costarricenses entre 1840 y 1940–.

Cabe recordar que las instituciones más importantes de Costa Rica, entre estas las de hacienda y justicia, fueron parte de un mercado de deuda, el cual involucraba a los comerciantes y otros personajes en un sistema que requería del mantenimiento de las normas y leyes, lo cual implicaba una necesidad de estabilidad que solo podía ser conservada con un gobierno centralizado. En ese sentido, ese núcleo de instituciones cambió muy poco a lo largo del tiempo y, por lo tanto, las más estables en el período en estudio, lo que dice mucho precisamente de la dinámica mostrada en este artículo. Así, aunque el Poder Ejecutivo tuvo un peso significativo al moldear la institucionalidad administrativa del Estado costarricense, debía respetar ciertas condiciones y normas que le impedían ser un factor de inestabilidad. En cambio, las condiciones estructurales del Estado de Nicaragua hicieron de la estabilidad una aspiración, que no sería alcanzada sino hasta los primeros años del gobierno de Somoza, los cuales son considerados como el momento de la primera real centralización del Gobierno en ese país.

Conclusión

En definitiva, el desarrollo de este proyecto ha permitido: 1) crear una base de datos, que actualmente posee las series 1840-1940 completas para Costa Rica y 1858-1940 para Nicaragua; 2) un manual que detalla el uso de la BDICN y sus categorías para el estudio de la institucionalidad centroamericana; 3) una base de datos de instituciones de Centroamérica que permite analizar la institucionalidad de la región desde mediados del siglo XIX hasta 1940; 4) así como un libro que analiza y sintetiza mucha de la información sobre el desarrollo de los Estados en el istmo. El proyecto tiene como meta completar la información que existe sobre las instituciones que en el mismo periodo de estudio se conformaron en El Salvador, Guatemala y Honduras. Para esto se invita a aquellos investigadores e instituciones que estén interesados en participar de esta iniciativa académica, cuyo objetivo final será la construcción de una base de datos sobre instituciones de Centroamérica, desde 1821 hasta la actualidad, la cual sin duda permitirá un análisis mucho más sólido sobre las transformaciones institucionales de la región.

Como se mencionó al comienzo del texto, el objetivo del artículo era presentar *grosso modo* el origen y funcionamiento de la BDICN, además de ofrecer un breve análisis comparativo entre Costa Rica y Nicaragua, a partir de los resultados preliminares. Esta etapa del proyecto permitió afinar la metodología de trabajo, las categorías y las herramientas para llevar a cabo un estudio más amplio para toda Centroamérica. Las categorías y variables que conforman la Base de Datos permiten una gran cantidad de interrelaciones que, imbricados, pueden dar cuenta de los procesos de transformación

que experimentan los Estados, y así reforzar o cuestionar lo escrito sobre la evolución del Estado en del istmo centroamericano y como se fueron modificando sus atributos de estatidad, como proponer nuevas hipótesis o problemas para comprender el desarrollo del Estado en Centroamérica.

En definitiva, desde la independencia, ambos países han experimentado complejos procesos de avance y retroceso en el desarrollo institucional. Dichos procesos deben ser estudiados con herramientas interdisciplinarias que ayuden a comprender desde diferentes aristas, como han influido factores como el contexto geopolítico, los conflictos internos y la correlación de fuerzas entre actores territoriales en las decisiones de los Estados *per se*.

En este sentido, la BDICN resulta de suma importancia para problematizar, replantear o comprender el ¿por qué?, ¿cómo? o incluso ¿desde cuándo? se dan esos procesos de transformación institucional, pues el Estado está en constante cambio. De este modo, la integración de los demás países del istmo en el proyecto de la Base de Datos serviría para comprender muchas de las preocupaciones actuales, tal es el caso de los niveles de democracia, la eficiencia institucional, o el desarrollo de cada país hasta ese momento.

La BDICN se inscribe en la línea de nuevos estudios en la región Pérez, Rodríguez (2014) o Sarazúa, que han comenzado a estudiar en detalle la conformación de ese entramado institucional, partiendo de la fiscalidad. Las primeras etapas en la formación de los nuevos cuerpos políticos en Centroamérica, tal como lo han señalado Brewer, Tilly o Duverger para otros casos de análisis, estuvo más relacionado con la conformación de una hacienda capaz de sostener el peso de su organización administrativa, o de los ejércitos en marcha. Se trata de un asunto de poder sobre el gobierno, en la medida que el punto central de la discusión es el control de los recursos. Pero también de legitimidad y de la existencia de un marco legal de acción, así la pregunta es ¿quién tiene la autoridad y la competencia para la elaboración, aplicación o cobro de rentas? Y valga agregar que esta interrogante se acompaña de otra también fundamental, ¿de dónde procede esa legitimidad de acción?

Por lo tanto, cuando se habla de la conformación de la estructura administrativa de los Estados, se trata de comprender mucho más que solo el establecimiento de instituciones o la evolución de la red institucional en sí misma, se busca dilucidar la forma en la cual las sociedades resolvieron el tema del poder en su proyecto político, así como la manera en que esta relación se traduce en la organización administrativa que garantiza el cumplimiento de los mandatos de la autoridad.

Es verdad que el poder sin derecho es ciego y el derecho sin poder queda vacío, pero también es verdad que la teoría política no puede dejar de tomar en consideración primeramente el nulo poder, independientemente de los llamados principios de legitimidad, es decir, de las razones que lo transforman en un poder legítimo, así como la teoría jurídica no puede dejar de tomar

en consideración el sistema normativo en su conjunto, como una serie de normas una a otra vinculadas según cierto principio de orden, independientemente del aparato de la fuerza pre-dispuesto para su actuación (Bobbio 22).

Quedan pendientes, entre otros temas, el estudio del contenido de las instituciones: los burócratas que hicieron andar el "engranaje" del Estado, la conformación de los regímenes de poder, la composición de las Juntas Directivas y la injerencia del Poder Ejecutivo. Un trabajo detallado en ese sentido puede explicar mucho sobre la institucionalidad centroamericana y, en última instancia, sobre el Estado como uno de los actores centrales en la conformación de las sociedades del istmo. A partir de lo anterior, resulta atractivo el llamado a construir una herramienta capaz de permitir el análisis detallado de estos temas. Los casos de Costa Rica y Nicaragua son una muestra de esa capacidad, que permite resultados explicativos sugerentes para una discusión más amplia.

Los datos presentados en el análisis de ambos casos refuerzan algunos argumentos construidos en los últimos años sobre el proceso de formación estatal, pero también aportan luz sobre el proceso y permiten nuevas perspectivas de trabajo. En ese sentido, Víctor Hugo Acuña (2014a) apunta la existencia de una administración colonial mucho más fuerte en Nicaragua que en Costa Rica, la cual puede ser responsable de la institucionalización de los intereses locales de las elites de León y Granada, que conllevó al conflicto que impidió la consolidar un Estado centralizado a lo largo del siglo XIX en Nicaragua. Por su parte, Eduardo Madrigal ha demostrado en Costa Rica la continuidad de un funcionariado colonial, con profundos intereses económicos y lazos familiares en las instituciones estatales tras la independencia, lo que facilitó la continuidad de lógicas corporativas en el Gobierno. Mientras tanto, Rodríguez (2017) ha remarcado que el proceso de centralización en Costa Rica se facilitó por la capacidad de captar las dinámicas informales del poder local en las instituciones del Estado, lo cual implica que las lógicas corporativas del ejercicio de la autoridad se mantuvieron vivas en el quehacer diario de las instituciones gubernamentales, no desaparecieron, solo se reorientaron sus objetivos para garantizar la centralización.

Se debe recordar que los Estados latinoamericanos nacieron con regímenes políticos muy restrictivos, limitados a mantener el control del poder por parte de ciertos sectores sociales y económicos (González, 2005). Esto es muy evidente en el caso de Centroamérica, donde la independencia no fue ganada por una serie de batallas sangrientas, como en Sudamérica, o después de la acción de fuertes movimientos sociales, como en México. La emancipación del istmo fue una consecuencia del proceso mexicano (Vásquez, 2004), como resultado del miedo a la desestructuración del sistema, que llevaría a la destitución de las autoridades y el fin del sistema económico.¹⁶ Por lo tanto, la exclusión de grandes sectores se institucionalizó como una de las grandes características de los sistemas políticos centroamericanos.

Notas

- 1 Ver: <http://www.estadonacion.or.cr/informe-iv-estado-region>
- 2 El restante 22 por ciento corresponde principalmente a Panamá con una población aproximada de cuatro millones de habitantes.
- 3 En este artículo no se pretende hacer un estudio profundo de los datos de la BDICN, ni de las categorías construidas para el instrumento; sino hacer del conocimiento público el trabajo realizado hasta ahora, así como algunas de las reflexiones en torno al mismo, con el objetivo de llamar el interés de los investigadores o instituciones en colaborar con el desarrollo de las demás etapas de trabajo, que corresponderían a El Salvador, Honduras y Guatemala. Tanto el manual de categorías y códigos, así como la base de datos, son muy amplias y su análisis se sale de los límites del artículo. A pesar de ello, como se menciona en el presente texto, en un futuro se pretende hacer de público acceso la herramienta y su documentación.
- 4 Ver: <http://statebglat.upf.edu/>
- 5 Acuña *et al.* (2014). Ver: Memoria del Taller 2013.
- 6 Ver: <http://www.desigualdades.net/es/index.html>
- 7 En la actualidad esta base de datos incluye también las instituciones públicas de Chile y Perú. Ver: <http://www.estadonacion.or.cr/>
- 8 Sobre este tema es importante mencionar, como un precedente en la producción historiográfica de Centroamérica, el proyecto dirigido por Edelberto Torres Rivas a fines de la década de 1970 y principios de la de 1980, desde el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). Como resultado se generaron los trabajos de Vega, Posas y del Cid, Lanuza *et al.* o Torres y Pinto. Más recientemente, Edelberto Torres en el 2010 con un trabajo sobre Guatemala.
- 9 La definición es básicamente la misma que la propuesta por Weber, pero es tributaria de las ideas de Juan Carlos Garavaglia, Pierre Bourdieu y Guillermo O'Donnell.
- 10 Las instituciones *no estatales* son aquellas “en las que participan en mayor o menor medida los particulares pero que, por estar sometidas a un régimen especial, de derecho público, son calificadas como ‘públicas’” (Sayagués 21).
- 11 Para el desarrollo de las conclusiones sobre Nicaragua se visitaron los textos *La formación del Estado en Nicaragua y Costa Rica en perspectiva comparada: siglos XIX-XX* escrito por Víctor Hugo Acuña Ortega (2014) y *El Proceso de Formación del Estado en Nicaragua, 1821-1950. Balance bibliográfico* elaborado por Ligia Peña Torres y Antonio Monte Casablanca. Ambos textos desarrollan una revisión bibliográfica de mucho interés, mostrando las conclusiones centrales sobre los procesos que importan en este artículo.
- 12 El autor amplía su argumentación en un libro, donde establece que la construcción de ciertas características estructurales, tales como aislamiento estructural del Poder del Ejecutivo podían facilitar la perdurabilidad de las instituciones en el tiempo (Lewis).
- 13 Recordar que siempre puede existir un problema de subregistro, en el caso nicaragüense esto se manifiesta, por ejemplo, con la Recaudación General de Aduanas de 1911, la cual es mencionada por Knut Walter, pero no se registra en las gacetas del Estado.

- 14 Sobre esta temporalidad anárquica, Peña y Monte vislumbran en la lectura de seis autores diferentes un consenso sobre la territorialidad. Dichos autores son: Dora María Téllez, Alberto Lanuza, José Luis Velásquez Pereira, Bratford Burns, Andrés Pérez-Baltodano y Frances Kinloch. Lo que Peña y Monte leen en estos autores, es la “preeminencia de la organización territorial heredada del periodo colonial” (Cit. en Peña y Monte 148). Es decir, persistió la fragmentación territorial, entendida como un enfoque al regionalismo (en términos de concentración del poder), en detrimento con la integración y consolidación de un poder central (Peña y Monte 148).
- 15 Para más detalles puede verse “Hacienda pública y construcción del Estado en América Latina durante el siglo XIX” (Dossier). *Revista de Historia* 69 (2014).
- 16 El acta de independencia de 1821, redactada en Guatemala, es muy evidente en ese sentido, al convocar un congreso para “decidir el punto de independencia general absoluta, y fijar en caso de acordarla, la forma de Gobierno y Ley Fundamental que deba regir”, porque de lo contrario las consecuencias “serían terribles, en el caso que la proclamase de hecho el mismo pueblo”. “Acta de independencia de Guatemala” [en línea], UNAM, biblioteca jurídica: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1575/7.pdf>

Bibliografía

- Acuña, Víctor Hugo *et al.* *Formación de los Estados Centroamericanos*. Costa Rica: Programa Estado de la Nación, 2014.
- Acuña, Víctor Hugo. “La formación del Estado en Nicaragua y Costa Rica en perspectiva comparada: siglos XIX-XX”. Inédito, 2014. Recuperado de: https://www.american.edu/clals/upload/Acu%C3%B1a_La_formacion_del_estado_Nicaragua_Costa-Rica.pdf >
- Boin, Arjen, Sanneke Kuipers y Marco Steenbergen. “Life and Death of Public Organizations: A Question of Institutional Design?”. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. 23/3 (2010): 385-410.
- Bobbio, Norberto. *Orígenes y fundamentos del poder político*. México: Ed. Grijalbo, 1984.
- Bourdieu, Pierre. “Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático”. *Revista Sociedad*. 8 (1996): 5-29.
- Brewer, John. *The Sinews of Power. War, money and the English State 1688-1783*. Inglaterra: Cambridge University Press, 1989.
- Duverger, Maurice. *Hacienda Pública*. Barcelona: Bosch Casa Editorial, 1968.
- Fonseca, Elisabeth, Juan Carlos Solórzano y Patricia Alvarenga. *Costa Rica en el siglo XVIII*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2003.
- Garavaglia, Juan Carlos. *San Antonio de Areco: 1660-1880. Un pueblo de la Campaña, del Antiguo Régimen a la modernidad argentina*. Rosario: Prohistoria ediciones, 2009.
- González, Luis Armando. “América Latina: de la independencia a la crisis de 1929-30”. *Realidad*. 105 (2005): 375-398.
- Lanuza, Alberto *et al.* *Economía y sociedad en la construcción del Estado en Nicaragua*. Costa Rica: ICAP, 1983.
- Lewis, David E. “The Politics of Agency Termination”. *Journal of Politics*. 64/1 (2002): 89-107.
- Lewis, David E. *Presidents and the Politics of Agency Design*. Estados Unidos: Stanford University Press, 2003.

- Madrugal, Eduardo. "Los diputados provinciales de Costa Rica y Nicoya ante la Diputación Provincial de León, 1813-1821". *Boletín de la Asociación para el Fomento de los Estudios Históricos en Centroamérica*. 52 (2012). Recuperado de http://afehc-historia-centroamericana.org/index.php?action=fi_aff&id=3038
- Molina, Iván. *Costa Rica 1800-1850. El legado colonial y la génesis del capitalismo*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1998.
- Molina, Iván. *La educación en Costa Rica de la época colonial al presente*. Costa Rica: EDUPUC, 2016.
- O'Donnell, Guillermo. "Acerca del Estado en América Latina Contemporánea. Diez tesis para la discusión". *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. DRALC-PNUD. Argentina: Aguilas, 2003. 149-192.
- Peña, Ligia y Antonio Monte. "El proceso de formación del Estado en Nicaragua, 1821-1950. Balance bibliográfico". *Formación de los estados centroamericanos*. Coord. Acuña, Víctor Hugo. Costa Rica: Programa Estado de la Nación, 2014. 141-156.
- Pérez-Fabregat, Clara. "El proceso de construcción del Estado de El Salvador. Una mirada desde Oriente, 1780-1865". Tesis Doctoral. Universidad de Barcelona, 2015.
- Posas, Mario y Rafael del Cid. *La construcción del sector público y el Estado nacional en Honduras 1876-1979*. Costa Rica: EDUCA, 1981.
- Rodríguez, Pablo Augusto. "Estado, fiscalidad y organización burocrática en Costa Rica 1821-1848". Tesis de Maestría. Universidad Pompeu Fabra, 2010.
- Rodríguez, Pablo Augusto. "Cambio y continuidad: la hacienda pública como factor de construcción estatal, Costa Rica 1812-1859". Tesis Doctoral. Universidad Pompeu Fabra, 2014.
- Rodríguez, Pablo Augusto. "¿Patriotas, educadores, empresarios o burócratas? El papel de los primeros empleados públicos en la conformación del estado costarricense, 1821-1858". Conferencia impartida en la Universidad de Costa Rica, CIICLA, 21 de junio de 2017.
- Román, Ana Cecilia. "Las finanzas públicas de Costa Rica; metodología y fuentes (1870-1948)". *Trabajos de Metodología 3*. Costa Rica: Centro de Investigaciones Históricas de América Central, 1995.
- Sarazúa, Juan Carlos. "Recolectar, administrar y defender: la construcción del Estado y las resistencias regionales en Guatemala, 1800-1871". Tesis Doctoral. Universidad Pompeu Fabra, 2014.
- Schumpeter, Joseph A. *The Economics and Sociology of Capitalism*. Inglaterra: Princeton University Press, 1991.
- Sayagués, Enrique, "Distinción entre personas públicas y privadas". *Revista de Ciencias Jurídicas UCR*. 31 (1966): 7-25.
- Torres, Edelberto y Julio César Pinto. *Problemas en la formación del Estado nacional en Centroamérica*. Costa Rica: ICAP, 1981.
- Torres, Edelberto. *El Estado en Guatemala: ¿orden con progreso?* Guatemala: PNUD, 2010.
- Tilly, Charles. *Coercion, Capital and European States AD 990 – 1992*. Inglaterra: Wiley-Blackwell, 1992.
- Vásquez, Mario. "El Plan de Iguala y la independencia de Guatemala". *La independencia en el sur de México*. Coord. Ana Carolina Ibarra. México: FFyL-UNAM, 2004. 395-430.
- Vega Carballo, José Luis. *Orden y progreso: la formación del Estado Nacional en Costa Rica*. Costa Rica: ICAP, 1981.
- Weber, Max. *The Theory of Social and Economic Organization*. Estados Unidos: Free Press, 1964.

Weber, Max. *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. España: Fondo de Cultura Económica, 2002.

Pablo Augusto Rodríguez Solano. Costarricense, entre 2009 y 2013 participó en el proyecto de investigación *State Building in Latin America* dirigido por Juan Carlos Garavaglia, con sede en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. Durante ese tiempo obtuvo una maestría y un doctorado en la misma universidad. Hasta fines del 2015 trabajó en el Museo Nacional de Costa Rica, donde desarrolló investigaciones y proyectos de investigación y extensión cultural sobre la provincia de Limón. En la actualidad es profesor de la Universidad de Costa Rica, en la Escuela de Estudios Generales, investigador en el Centro de Investigación en Identidad y Cultura Latinoamericanas (CIICLA) de la misma universidad y del Grupo de Investigación en Imperios, Metrópolis y Sociedades Extraeuropeas (GRIMSE) de la Universidad Pompeu Fabra, así como miembro de la Red de Investigación Convergencias Transculturales en Centroamérica y el Caribe.

Contacto: pablo.rodriguez_s@ucr.ac.cr
ORCID: 0000-0001-7489-0067

Ludwing Moncada Bellorin. Nicaragüense, obtuvo su licenciatura en Diplomacia y Relaciones Internacionales por la Universidad Americana (UAM), Nicaragua. Se ha desempeñado como consultor para el Estado de la Nación de Costa Rica en Nicaragua.

Contacto: ludwingbellorini@yahoo.com
ORCID: 0000-0003-3904-8864

