

LA BUROCRACIA ESTATAL DOMINICANA: 1966-1978

EDMUNDO MOREL

El capitalismo dependiente en América Latina -y, en nuestro caso, en la formación social dominicana- tiene su lógica intrínseca de desenvolvimiento y, al mismo tiempo, una racionalidad particular que sirve de base a los mecanismos de organización y dominación de la sociedad en su conjunto y a la conformación de un "orden social competitivo" que rebasa los límites de su originaria definición.¹ Debido en

¹Al hablar de "orden social competitivo" nos referimos al orden social necesariamente producto de la "sociedad de clases" que surge en el marco de la economía capitalista. Es necesario reconocer que el modelo presupuesto en sus distintas descripciones clásicas no es una realidad concreta en el seno de las formaciones sociales latinoamericanas. No obstante, se han realizado esfuerzos teóricos con gran alcance para redefinir dicho modelo en base a situaciones histórico-estructurales particulares con el propósito de definir y explicar las características adoptadas por dicho "orden" en el marco del capitalismo dependiente. Cfr. Fernandes, Florestan: "Problemas de conceptualización de las clases sociales en América Latina". En: *Las Clases Sociales en América Latina, problemas de conceptualización*, 2a. ed. Seminario de Mérida, Yucatán, México: Siglo XXI, 1975, pp. 191-269.

su mayor parte a la "extraterritorialidad de la lógica del sistema"² y, concomitantemente, al carácter subordinado de las clases dirigentes dentro de la formación social, dicho orden social competitivo recibe desde fuera -y en menor grado desde dentro en función de alianzas y negociaciones de clases, fracciones y grupos sociales- las exigencias de una "racionalidad" que permita -en términos de adecuación de medios a fines- la viabilidad y consecución de las metas trazadas por dicho "orden" y, por lo tanto, el desarrollo de su propia lógica. De ahí que, en el proceso de modernización que acompaña necesariamente a dicho orden, se plantea la necesidad de alcanzar modelos de organización en el plano institucional en su mayor parte importados o inducidos que permitan la mayor eficacia en el logro de dichas metas.

Las limitaciones en el plano interno que han tenido dichas exigencias para su cristalización reciben su delimitación a partir de los "hechos de estructura" -fundamentados en su mayor parte en la "heterogeneidad estructural"³ de la formación social dependiente- a través de los cuales los hombres construyen, o dejan de hacerlo, las condiciones que aseguran o dificultan la viabilidad histórica y la efectividad práctica de los referidos modelos ideales.

Dichas limitaciones en el orden interno, alimentadas por la coexistencia de un legado histórico mediador de las diferentes prácticas manifestadas al interior del sistema, vienen a imprimir un sello particular a la canalización de dichas exigencias, provocando que elementos considerados anacrónicos, disfuncionales, desfasados o tradicionales, cumplan una función en el proceso de dominación y organización a través de las diversas instancias de la formación social, y se inserten en la racionalidad particular del orden social competitivo del capitalismo dependiente. En otras palabras, estas reminiscencias o residuos precapitalistas adquieren una significación particular dentro de la lógica interna de la formación social dependiente, convirtiéndose en elementos necesarios a nivel general para la reproducción de las condiciones que alimentan a dicho orden.

²A través de la cual el motor central de la dinámica de nuestra sociedad radica al exterior de su territorio, o sea, la reproducción del proceso socio-económico es mediada por el mercado hegemónico capitalista, impidiendo que el circuito de producción-reproducción de la vida material se complete al interior de la formación social.

³Es decir, la coexistencia al interior de la formación social de varios modos de producción, siendo uno de ellos dominante (modo de producción capitalista) y otorgando a los demás su lugar peculiar (económico-geográfico) en el funcionamiento y dinámica de dicha formación.

El fenómeno burocrático no escapa a las características de dicho proceso. A través de la interrelación entre "orden elemental"⁴ y "orden competitivo" en el seno de la formación social dependiente, se va produciendo una "arcaización de lo moderno" y, simultáneamente, una "modernización de lo arcaico" que se manifiesta a nivel institucional en rasgos tales como el "tráfico de influencias", el "padrinazgo favoritista", el "nepotismo", la constitución de "parcelas de poder" dentro del sistema, el manejo de la cosa pública como "patrimonio privado", las "relaciones clientelistas", el "prebendalismo", las "sinecúras administrativas", el "localismo burocrático", en cierto sentido la "corrupción administrativa", lo que va constituyendo todo un entramado de relaciones sociales de organización y dominación que, sin ser meros epifenómenos de la realidad presente, se insertan funcionalmente en toda una dinámica social característica de la formación social dependiente.

En el caso dominicano, con la implantación del "Gobierno de Reconstrucción Nacional" presidido por el Dr. Héctor García Godoy en el año 1965, se inicia un proceso de recuperación y a la vez reafirmación de las bases estructurales vigentes en la sociedad dominicana -parcialmente alteradas por la revuelta de abril- con especial énfasis en el papel hegemónico norteamericano en la formulación y aplicación persuasiva o represiva de las "reglas del juego", por un lado, y el carácter subordinado del gobierno a dichas directrices, por otro, ahora con una adecuación "desarrollista" a los intereses de los sectores más privilegiados, y como respuesta lógica a las presiones populares despertadas en el período de transición posterior a la caída de Trujillo.

Se plantea entonces como un elemento primordial del "plan de acción" la modernización del Estado y, consecuentemente, la introducción de una serie de cambios organizativos en el aparato administrativo existente. Ya desde 1961-63 se habían realizado aproximaciones en ese sentido con la creación de varias instituciones autónomas que, yuxtapuestas a la administración pública "tradicional", estarían orientadas al manejo eficaz del circuito económico y, al contrario de esta

4

Se llama "situación estamental" a una pretensión, típicamente efectiva, de privilegios positivos o negativos en la consideración social, fundada: a) en el modo de vida y, en consecuencia, b) en maneras formales de educación, pudiendo ser éstas 1) empíricas, o 2) con una doctrina racional y posesión de las formas de vida correspondientes, c) en un prestigio hereditario o profesional" (Weber, Max: *Economía y Sociedad: Esbozo de Sociología Comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica, 1969, Vol. I, pp. 245-246).

Última, se fundamentarían en un sistema organizativo caracterizado por la eficacia, racionalidad y mayor rendimiento, así como por mejores condiciones de trabajo incluyendo los salarios.

Para ello se promulga el 22 de noviembre de 1965 la Ley No. 55, mediante la cual es integrado el "sistema nacional de planificación del desarrollo y organización administrativa", compuesto por el Consejo Nacional de Desarrollo, el Secretariado Técnico de la Presidencia y Oficinas Institucionales de Programación, y cuyos objetivos fundamentales responderían a la necesidad de "alcanzar la coordinación y racionalización de las funciones de los organismos técnicos que sirven de bases comunes a todas las ramas de la Administración Pública para hacerlas más eficientes y que contribuyan decisivamente al desarrollo nacional" y "procurar (la) integración (de las economías regionales) en una unidad económica nacional con el fin de lograr el más alto nivel de ocupación e ingresos en relación con los recursos del país".

Los cambios realizados en la "estructura formal" vigente respondían a la necesidad de alcanzar el cumplimiento de cánones administrativos propios de una concepción "moderna" del Estado, tales como eficiencia, racionalidad, objetividad y funcionalidad.

Posteriormente a la revuelta, se produjo, como era de esperarse, una intensificación de los conflictos grupales en el seno de las oficinas públicas, a consecuencia de la lucha de los diferentes partidos existentes por obtener grados de supremacía en el manejo de las relaciones de poder y en el acceso reiterado al usufructo de cargos, prebendas e influencias en el aparato administrativo, así como la resistencia de asociaciones de empleados y sindicatos laborales al manejo fraudulento por parte de algunos funcionarios de los fondos del Estado en provecho personal y grupal.

Como respuesta a esta situación, el gobierno provisional dicta el 24 de noviembre de 1965, la Ley No. 56, a través de la cual prohíbe las actividades políticas y la suspensión de labores en las oficinas públicas e instituciones autónomas del Estado.

Con esta ley se aseguraba no sólo la disminución, sino la absoluta erradicación del carácter demandante y reivindicativo que habían ido adquiriendo las diversas asociaciones de empleados en las oficinas públicas y demás dependencias del Estado con posterioridad a la caída del régimen trujillista. Las consecuencias a largo plazo podían preverse: el desmembramiento progresivo, a través de una escalada represiva, de las asociaciones de empleados, agrupadas en su mayoría en la Federación Nacional de Empleados Públicos e Instituciones Autónomas (FENEPIA), la redefinición de estas organizaciones en función de los

requerimientos del nuevo orden establecido y, por lo tanto, la desviación tangencial de sus objetivos originales de lucha hacia actividades de tipo recreativo-cultural, lo que a la postre extermiría su vinculación sindical y su participación en el tren gubernamental.

Dicha estructura jurídico-institucional, junto a un "estilo de gobierno" conformado progresivamente a través de los diversos períodos anteriores, se constituiría en el "legado histórico" que habría de adoptar el gobierno que resultara electo en el sufragio de 1966, y que podría resumirse a grandes rasgos en el esquema que aparece en la página siguiente.

Todo esto, sumado a un creciente desarrollo urbano de la ciudad de Santo Domingo reforzado por las migraciones rurales, la economía del país deteriorada a consecuencia de la guerra civil-militar, y en el plano institucional la proliferación de autonomías, la ausencia de una administración de personal adecuada en sentido amplio, la duplicidad de funciones de unidades diversas, la ausencia de personal idóneo para el desempeño de funciones importantes de carácter estrictamente administrativo, la ausencia de planes y programas de trabajo, y la deficiencia de los sistemas presupuestarios existentes.

Partiendo de este contexto, tres objetivos principales, a nuestro entender, constituirían la esencia de la política administrativa implementada por el gobierno electo del Presidente Balaguer y adecuada en función de las necesidades y los cambios observados: por un lado, la centralización del poder político en el país, fundamentada en un reordenamiento y redefinición del manejo y distribución de los diferentes recursos del Estado en torno a la persona del Presidente, quien, a través de una serie de mecanismos institucionales -y parámetros institucionales-, determinaba, de acuerdo a sus más íntimos criterios, el monto y destino de dichos fondos; por otro lado y en base a lo anterior, la configuración de un amplio margen de maniobra por parte de la cúspide del poder político que, a la vez de asegurarle la autonomía interna necesaria para llevar adelante el proyecto de dominación social, le ayudara a evitar "los obstáculos levantados por una sociedad cuyo bajísimo nivel de desarrollo y prolongado estancamiento (hacían) particularmente compleja la labor de asegurar beneficios para todos los miembros del pacto, de supeditar los beneficios de los grupos domésticos a los del enclave sin que por ello esos grupos (restaran) su apoyo político a la empresa -ya que ella (suponía) un margen mínimo de ganancia para ellos- y de compensar y equilibrar los beneficios alcanzados por los diversos grupos que (componían) el

CARACTERISTICAS POLITICAS SUBYACENTES**AL "ESTILO DE GOBIERNO"**

- Fragilidad del sistema político.
- Razones personales, familiares o sociales manifestadas en el debate de la lucha política por medio de pugnas entre los diferentes líderes.
- Relaciones políticas mediadas por el personalismo y el caudillismo.
- Configuración rural de la población → lealtades canalizadas en su mayor grado a través de un sistema de adscripciones personales.
- Carácter de aterrizaje clientela política partidos.
- Dirección política dominada en red de lealtades personales.
- Concepto artesanal y estatístico de lo político.
- Contradicción eficacia-lealtad.
- Ideología del heroísmo como apoyo al fundamento caudillista.
- Caudillo → posición cumbre en la estructura patrón-cliente de la sociedad.
- Estado → configurado como empresa particular.
- Frecuentes levantamientos y pronunciamientos, competencia y rotura de constituciones, trámites a corto plazo, elecciones alteradas.
- Control fuerzas armadas → control nación.
- Normal sistema político personalista-estructura político legal-racional.
- Control del Estado: principal objetivo a lograr.
- Aparición de grupos de presión, partidos políticos, instituciones públicas y privadas, y otras formas de asociación → canalizar aspiraciones e intereses diferentes sectores nacionales.
- Papel hegemónico Estados Unidos → formulación y aplicación -persuasiva e repressiva- "reglas de juego".

CONFORMACION DE UN "ESTILO DE GOBIERNO"**DESENCUENTRO EN LOS DIFERENTES PERIODOS**

- Garantía estabilidad robaron de turno → capacidad presidentes restructuring alianzas más o menos permanentes -condicionadas por posesión y manejo o no de fondos suficientes- a base de mercados servicios-gratificaciones.
- Negociación gobiernos con partidos opositores distribución cargos administrativos como público a → atenuar presión política.
- Asignaciones, regalos y prebendas: "gastos políticos" contemplados por presidente en programa de gobierno.
- Estado: principal fuente de ingresos → políticos y militares exigen manutención a cambio de su adhesión.
- Estabilidad comprada con dádivas y miedo → precio a pagar.
- Políticas de compromisos gobiernos sumamente vacíulas: nombramientos y destituciones sucesivas, terciando por no satisfacer a nadie.
- Ante estrechos mercado interno y escasez Tesoro público, adquisición de fondos internacionales → mantener flujo servicio-gratificación y supervivencia lealtades político-militares.
- Estabilización esfuerzo institucional.
- Robo y malversación de fondos públicos → lucro personal y/o distribución partidarios y amistos.
- Reinformamiento endosoamiento exterior y sometimiento político a intereses potencias extranjeras.
- Coincidencia de intereses personales, privados, y públicos en manejo tren administrativo → control matrimonial a la cosa pública.
- Pruden electorales, terrorismo político y compra de votantes → mecanismos privilegiados continuo en el poder.
- Otorgamiento cargos administrativos, exoneraciones, privilegios financieros, contratos de construcción, etc. → soberano hombres claves oposición.
- Identificación persona-función-Estado.
- Estructura de autoridad patrimonial → funcionarios oficiales: parte del equipo servidores personales del gobernante.
- Niveles inferiores → modalidad patrimonial: 1) conteniendo gastos públicos con propio pecado, con garantía de rasgos; 2) adquiriendo bonificaciones a favor de sus recursos privados a través de ciertos puestos gubernamentales, derecho renunciante.
- Crecimiento económico paisa, ornamiento del Estado y funcionamiento relativamente eficaz burocracia civil-militar → sólo a través del miedo y la coacción, y en función intereses personales gobernante o sectores dominantes.
- Incidencia político-partidista en la administración, en especial en la tocante al nombramiento y remoción empleados (negotismo, discriminación, favoritismo, etc.)
- Tradición paternalista en el manejo de la cosa pública → paternalismo favoritista.
- Incidencia determinación grupos de poder, civiles y armados, en la administración pública a determinados servicios parastatales.
- Ineficiencia, desaparición, corrupción.



ingrediente doméstico del pacto¹⁵; y, por último, y estrechamente relacionado con lo anterior, la consecución de niveles más amplios en la autonomía de mando interna con respecto a los intereses hegemónicos de la sociedad norteamericana, a través, en su mayor parte, de una autonomía económica y militar creciente y, paradójicamente, de la reserva de un espacio geográfico y económico-social a las inversiones extranjeras, así como la garantía de un clima de seguridad política -no sólo interna, para la capitalización de esas inversiones, sino también dentro del área geopolítica (contrarrevolución)- en base a la aplicación de altos grados de represión política, las facilidades de mano de obra barata y el otorgamiento de privilegios arancelarios, impositivos y crediticios a lo largo de todo el período.

Para ello se hacía necesario el reordenamiento del aparato administrativo del Estado y su adecuación a las exigencias presentadas por el nuevo modelo de acumulación. El caos administrativo, la incidencia de los diferentes grupos políticos y sindicales en la administración pública, los bajos niveles de eficiencia, la estructura de sueldos y salarios existente, la creciente aparición de autonomías más allá de los límites deseados y, en general, el comportamiento deficitario de la mayoría de las instituciones públicas, se convertían en trabas para el logro de las metas trazadas.

No obstante, el fortalecimiento de una estructura institucional racional e impersonal que manejara los asuntos del Estado se convertía, en cierta forma, en una restricción constante para el manejo discrecional y personalista de la burocracia nacional y limitaba, por ende, la disponibilidad de esta amplia masa de recursos humanos y económicos para la canalización de objetivos planteados más allá de los límites trazados por una teorización administrativa del Estado. De ahí que, paralelamente a la existencia y desarrollo de una estructura formal-institucional estudiada en el seno del Estado, apareciera, como respuesta a lo anteriormente esbozado, una supraestructura -formal también en la medida en que estaba amparada en disposiciones legales- dependiente en forma más estrecha y directa de las decisiones del Ejecutivo que, a la vez de utilizar los diferentes recursos asignados a la

5

Cfr. Vilas, Carlos María. "La política de dominación en la República Dominicana". En: André Cortén et al. *Azúcar y política en la República Dominicana*. 2a. ed. Santo Domingo: Editora Taller, 1976. p. 211. (Los tiempos verbales fueron alterados para armonizar la forma expositiva).

anterior, entraría no pocas veces en contradicciones con los intereses de ésta, al usurpar funciones y deberes que le correspondían por su misma naturaleza.

Así, podemos ver la creación de numerosas comisiones a lo largo del período, situadas por encima de la burocracia regular, creadas en apariencia como respuesta a necesidades coyunturales y momentáneas, y entre las que se destacaron por su importancia y perpetuidad las siguientes: la Comisión Nacional de Desarrollo, la Comisión Fiscalizadora de las Obras e Inversiones del Estado y la Comisión de Diversificación Agrícola.

No obstante la Oficina Nacional de Planificación haber elaborado una serie de planes y programas para ser llevados a cabo por el tren administrativo oficial, la falta de apoyo político por parte de la cúspide gubernamental y el desconocimiento de las recomendaciones sostenidas por los técnicos involucrados, restaron importancia a dicha labor, limitando su valor a la recopilación, tabulación, análisis y presentación de múltiples informaciones sobre la realidad nacional, y ocasionando, como era de esperarse, un sentimiento de frustración, apatía e inercia burocrática en los funcionarios y técnicos encargados de dichas funciones.

Por otro lado, la aplicación de la Ley de Austeridad -elemento central en la política económica implementada por el gobierno del Presidente Balaguer en sus tres períodos, especialmente en el primero- sobre una estructura social ya desigual, el sobre peso de la solución económica del país sobre la empleomanía oficial y privada, la inercia de los efectos de dicha medida a través del desenvolvimiento de la administración pública durante todo el período, la ausencia de medidas paliativas o correctivas que contribuyeran hacia la solución mediata del status del empleado público, el agravamiento del desempleo nacional y la no disponibilidad de alternativas viables para su solución, la sobredeterminación de canales informales para la obtención de beneficios extraordinarios (las llamadas "botellas" o empleos fantasma, gastos de representación, gratificaciones y bonificaciones, honorarios, exoneraciones, cargos y sueldos simultáneos, sobresueldos, pago discriminado de horas extras, compensaciones no especificadas, etc.), entre otros factores, convirtieron a la larga dicha ley en un instrumento más para el afianzamiento de las desigualdades sociales nacionales, más allá de su incidencia a corto plazo en la solución inmediata de la crisis del modelo económico recibida como herencia histórica por el gobierno del Presidente Balaguer en 1966.

La corrupción económica -fundamentada en la corrupción de tipo político- se presentaba en el modelo de gobierno desarrollado, no como

algo heredado, superpuesto, extraño a los intereses gubernamentales, sino como un elemento importante en la dinámica interna de las diversas instancias sociales, funcional al permitir la acentuación y ampliación del margen de ganancia de los grupos ya privilegiados, el ensanchamiento de la base económica y política de una burguesía emergente y dependiente -ante la debilidad del mercado interno y la deslealt competencia del capital extranjero-, y la incorporación de sectores medios al usufructo de parcelas de poder económico y político y por lo tanto al aumento de sus posibilidades de ascenso y promoción social, como también al configurarse en una "válvula de escape" a las limitaciones intrínsecas -estructurales, en función del carácter dependiente del capitalismo subdesarrollado, y coyunturales, en relación a las posibilidades de crisis en los términos de intercambio- del modelo de acumulación experimentado.

El Presidente Balaguer estaba plenamente consciente del papel que le asignaba la historia en estas circunstancias: el de ser árbrito entre la posibilidad de un orden social fundamentado en la ampliación del mercado y la socialización de los beneficios a través de la incorporación de nuevos grupos, y, por otro lado, la preservación de una estructura social fundamentada en la desigualdad de oportunidades, el predominio de una élite en el manejo del poder, y la supervivencia de un orden estamental. A través del desempeño efectivo de este papel, el Presidente Balaguer podía lograr su más caro propósito: su permanencia en el poder apoyado por el fortalecimiento y ampliación de su base política.

El fenómeno de la corrupción administrativa en la República Dominicana viene a ser un elemento importante dentro de la lógica de organización y dominación del sistema capitalista dependiente, al responder, con variaciones estacionales, afianzamiento o disminución de acuerdo a la presencia de elementos coercitivos institucionales o de contracción y/o expansión oportuna y conveniente de facilidades para su realización, a los incentivos estructurales y coyunturales de este tipo de sociedad, permanentes a través de los diferentes períodos, y cuyas manifestaciones son diversas de acuerdo a las características mismas de la sociedad en los diversos momentos históricos. La utilización particular de este fenómeno por los diversos gobernantes, y su justificación o ideologización como parte ya de una concepción política personal, es otra cosa.

El Presidente Balaguer, a consecuencia, por un lado, de su concepción política, fundamentada en una interpretación mesiánica y paternalista de su papel histórico y de la utilización del aparato del Estado para la consecución del "bien común" nacional -expresado también en uno de los principios de su partido- y, por otro lado, de las

condiciones históricas que alimentaron la erección y conformación de su gobierno tendente a la satisfacción "equilibrada" de las necesidades de los diferentes grupos sociales que conformaban a través del período su base política, ejercía un control directo -justificado según sus propias palabras en los cánones constitucionales- de todo lo que significara disposición y/o manejo presupuestario, canalizando a través de ello sus preferencias personales, e intentando plasmar en base a la movilización de los diferentes recursos económicos su esquema propio de lo que debía ser la sociedad dominicana.

De este modo, la disposición y arreglo del presupuesto nacional, estaba mediada significativamente por una red de intereses, presiones y preferencias ideológicas de grupos sociales, que gravitaban continuamente sobre las decisiones y formulaciones presidenciales y que, a través de su satisfacción o no, ya fuera parcial o total, venían a facilitar o dificultar la estabilidad de la gestión desempeñada.

Esta centralización en la persona del Presidente Balaguer se veía reforzada por las deficiencias e inoperancias del sistema nacional de planificación, obstaculizado en la mayoría de los casos por la contradicción manifiesta o latente entre "lo técnico" y "lo político", y contribuía a imprimirle un carácter de "mito" a la planificación en el país. El Presidente Balaguer tenía sus propios planes y los formulaba y adecuaba según las circunstancias imperantes del momento, dándole un carácter de imprevisibilidad a su gestión gubernamental, hasta tal punto que connotados personeros de su gobierno esperaban ansiosamente las declaraciones públicas del ejecutivo para poder entonces inferir los objetivos de la política económica.

En el plano organizacional, y no sólo en el período de referencia, la ausencia de un sistema estatutario definido de servicio civil y carrera administrativa que regule la vida misma del servidor estatal y, por lo tanto, la vulnerabilidad del empleado público a los múltiples vaivenes de la política nacional, provoca la adecuación interna de las organizaciones a las exigencias sociopolíticas y por lo tanto la alteración continua de sus reglamentos formales en favor de normas surgidas como respuesta a las diferentes situaciones gubernamentales, que a la postre van estructurando todo un sistema de regulaciones informales que vienen a definir interna y externamente la "vida" del burócrata estatal.

Así es cómo dentro del marco de la burocracia estatal se van configurando pequeños grupos o "bolsones de poder", amparados en el dominio político del gobierno de turno, que legitiman sus decisiones organizacionales a través de una serie de relaciones informales dentro de la organización, y que utilizan provechosamente los mecanismos de poder

implícitos en el tren administrativo para su beneficio personal y económico y político, la movilización de recursos materiales y humanos para sus diferentes objetivos, el manejo de la estructura de acceso al servicio por parte del público subordinado, como también los canales de incorporación de sus allegados políticos y familiares a las diferentes posiciones y prebendas administrativas.

Decimos "legitiman" porque consideramos que dicho fenómeno se fundamenta no sólo en la imposición coactiva a través de designaciones autocráticas y ajena a todo mecanismo legal y estatutario, sino también en la utilización consensual de una serie de valores heredados e implícitos -de acuerdo a las condiciones históricas que han alimentado la formación de la conciencia colectiva dominicana- en el comportamiento de la burocracia estatal y que permiten, a través de su reproducción, el máximo de ganancias y utilidades por parte de los grupos que en base a su continuidad política -no sólo momentánea sino con cierto carácter de perpetuidad a través de los diferentes gobiernos dada su posición privilegiada y estamental en la escala social- ejercen el control con carácter patrimonial de la estructura del Estado.

Ante la inexistencia de un mercado nacional de proporciones considerables y la debilidad de la base real económica de los diferentes grupos sociales, estos se ven en la necesidad, ya sea para la preservación de intereses como para su consecución, y en diferentes proporciones según su colocación en la estructura social, de recurrir a formas estamentales de protección y solidaridad, que, a la vez que revestirlos de un margen de seguridad, sirvan de canal sustituto para los diferentes procesos de movilidad social. De esta forma, mediante una red de relaciones estructurada en base a la dualidad "patrón-cliente", el otorgamiento de favores como retribución a servicios políticos prestados con anterioridad, la transposición de vínculos familiares y amicales al seno de la burocracia estatal mediante la práctica del nepotismo, el padri o madrinazgo favoritista, el desplazamiento indiscriminado de personal competente y su sustitución por empleados favoritos, el manejo de los vínculos de lealtad y subordinación en base al otorgamiento de la necesaria protección y mantenimiento del cargo, el ingresado a la organización burocrática va desarrollando una carrera, no precisamente basada en el mérito, utilizando el amplio margen de maniobra del Estado para el alcance de nuevos escalones de movilidad social.

No sólo la asignación de recursos estaba en función de las presiones estructurales y coyunturales de los grupos sociales que servían de basamento al gobierno en el poder, sino también la canalización y distribución de dichos recursos a niveles regional, zonal y local. Además de las ventajas comparativas obtenidas con la

disponibilidad de los recursos naturales y con la orientación de la infraestructura básica y el consecuente beneficio desigual y discriminado de determinadas áreas geográficas, económicas y sociales, la captación y aprovechamiento de los recursos del Estado estuvo sobre todo terminada en grado relevante por la capacidad de presión, influencia o negociación de los diferentes grupos de poder en las diversas comunidades, así como por el proceso de redistribución, absorción patrimonial o destino parcial o total de dichos recursos en la satisfacción real y concreta de las necesidades planteadas. Así, no solamente se observaba la macrocefalia en la ciudad de Santo Domingo en detrimento del resto del territorio, sino que también a nivel de regiones existían unas más privilegiadas que otras, y dentro de ellas determinados sectores aprovechaban mejor cuantitativa y cualitativamente los diferentes recursos recibidos.

La estructura de acceso al servicio se definía en función de los siguientes elementos: 1) la desinformación de la población subordinada con respecto a los lineamientos principales de la política gubernamental, así como en relación a los canales formales existentes para la obtención de los diferentes servicios, 2) las dificultades formales (requerimientos burocráticos, papeleo, duplicación e imbricación de funciones, distancias geográficas, etc.) e informales (zancadillas, demagogia, monopolización, desavenencias personales proyectadas al marco burocrático, etc.) en el acceso directo a los servicios ofrecidos tanto a nivel de gabinete como a nivel de campo, 3) el sentimiento de frustración en la utilización de dichos canales, traducido en agresividad contra la institución y lo que representa, y posterior retirada, y 4) la utilización de los canales informales, a través de un proceso de negociación fundamentado en su mayor parte en el tráfico de influencias, para la consecución final de los servicios demandados.

El descrédito de los canales formales, su vulnerabilidad excesiva a las presiones informales y su utilización antojadiza de acuerdo a los intereses del momento por parte de los grupos que tienen en sus manos la conducción de su dinámica, contribuyeron a condicionar en el ciudadano común una actitud rutinaria de utilización -ya en primer término y como actitud normalizada y habitual de acuerdo a experiencias frustratorias de personas conocidas- de la red de relaciones informales como vía más segura para el acceso a los servicios demandados.

En el plano político-partidista, tres organizaciones principales sirvieron de fundamento al mandatario a través de su gobierno: el Partido Reformista, considerado como la base o elemento esencial de la estructura gubernamental; el Movimiento Nacional de la Juventud, grupo de choque y alternativa partidaria ante el conflicto surgido entre

el Presidente Balaguer y el entonces vicepresidente Augusto Lora a partir de 1970; y el Movimiento Agrario Reformista, grupo de vanguardia para la aplicación del programa agrario balaguerista fundamentado en las leyes agrarias promulgadas en 1972; las dos últimas organizaciones paralelas surgidas a raíz de la aparición de nuevas contradicciones en el seno de la estructura de poder.

Todas estas organizaciones balagueristas, en especial el Partido Reformista, se constituyeron a través de todo el período gubernativo en vías eficaces, para su militancia y la población allegada a ella, en el acceso a diferentes cargos y posiciones dentro de la administración pública, así como en grupos relevantes de presión para el logro de determinados objetivos particulares o grupales difíciles de alcanzar por las vías normales y formales. La utilización frecuente de cartas del partido -en ocasiones con la propia firma del Presidente-, la inserción de recomendaciones políticas en oficios regulares, las visitas periódicas de destacados militantes del partido como elemento de presión, las oportunas llamadas telefónicas a propósito de diversas recomendaciones, se constituyeron, junto a otros, en recursos constantemente empleados por dichas organizaciones en el seno de la administración pública durante toda la gestión gubernamental.

Su participación en el contexto burocrático-institucional no sólo se restringió a lo expresado. Con motivo de la promulgación y aplicación de la mencionada Ley de Austeridad, y posteriormente como forma de coacción política o de creación de oportunidades de empleo para los militantes del partido, algunas comisiones llamadas de depuración creadas al inicio y después del primer período, así como diferentes funcionarios directivos de algunas instituciones gubernamentales -en especial del gobierno central- procedieron a la cancelación masiva de funcionarios y empleados públicos representantes o simpatizantes de otros partidos políticos, y a su sustitución por los militantes reformistas y sus allegados. Este fenómeno ha sido una constante en toda nuestra historia reciente y obedece a múltiples factores. Asimismo, el Partido Reformista utilizaba muy a menudo la empleomanía oficial para la realización de actos públicos -directa o indirectamente vinculados con las actividades político-partidarias-, campañas eleccionarias a través de todo el país, utilización de firmantes de comunicados de adhesión a las decisiones oficiales o partidarias a través de la prensa, servicios personales y domésticos de los empleados subalternos hacia los altos funcionarios directivos, así como la utilización de los diferentes recursos del Estado -material de oficina, vehículos, locales, etc.- de por sí limitados para atender las necesidades ordinarias para las cuales estaban destinados, dada la política de restricción de gastos corrientes imperante como parte del modelo de gestión gubernamental.

En resumen, y prescindiendo de los múltiples elementos que sería necesario contemplar para obtener un análisis más completo del fenómeno, podemos decir que el modelo burocrático estatal verificado en el período señalado se movió entre los esbozos de una concepción moderna del Estado, los limitados avances reformistas-desarrollistas necesarios para conferir al manejo del Estado una racionalidad mínima acorde con las nuevas exigencias históricas- y el afianzamiento, redefinición y ampliación de los elementos estructurales, en su mayoría heredados de gestiones anteriores. La corrupción administrativa, a pesar de no ser exclusiva de dicho período, vino a constituirse en un canal privilegiado, en reiteradas ocasiones programado, para el impulso de nuevas capas sociales que servirían de fundamento al orden político implementado. Paradójicamente, contribuiría al final del período como uno de los principales factores causales en el desgaste y sustitución del gobierno reformista.