

Evolución histórica del sector público en El Salvador

El Departamento de Ciencias Políticas y Sociología de la UCA realizó el año pasado un estudio sobre la evolución histórica del sector público en El Salvador, parte de una investigación a nivel centroamericano sobre el tema. El trabajo estuvo coordinado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y contó con el financiamiento de la Fundación Ford.

El estudio a que hacemos referencia tiene particular importancia en estos momentos por cuanto el sector público, como objeto de análisis, sufre variaciones fundamentales que hacen posible consolidar las bases de apoyo para la concreción de proyectos económicos y políticos de la clase dominante. En este sentido, el aparato estatal históricamente ha respondido a los planes de dominación en los que la burocracia ha jugado un papel muy importante al ejecutar los planes de dominación; por otra parte, a través de ella se da un proceso de estatización de la vida civil y con ello la objetivación de las instituciones públicas; aunque éstas se presentan como nacionales, sirven a los intereses privados.

El Estado salvadoreño, según el trabajo de la UCA y del ICAP, al ser la matriz socio-productiva y política, determina la orientación, adecuación y redefinición del aparato estatal, para favorecer los intereses de la fuerza social y económica que se condensa en su interior, cuyo último fin es el de la acumulación de capital y el de la repro-

ducción de la formación social salvadoreña en el marco del sistema capitalista. Posteriormente a la consolidación del Estado nacional, al Estado se le caracteriza como oligárquico, ya que la fracción hegemónica es de base agraria; en la década de los treinta del presente siglo, se da una crisis oligárquica a consecuencia de la cual tienen que depositar el poder formal en manos de los militares, que son los garantes de los intereses de la burguesía salvadoreña. El Estado, para expresarse ante la sociedad, requiere del aparato de Estado, que sirve de instrumento para ejecutar los planes de dominación, y que a partir de 1932 es manejado por los militares. El agotamiento del ejercicio directo del poder real y formal de la clase dominante se expresa en la incapacidad de mantener la organización de la vida social salvadoreña. Se rompe el orden establecido y el proletariado ya no responde a los intereses de la clase que lo había mantenido oprimido directamente durante más de 100 años. Este agotamiento es coincidente con la incidencia en el país de los efectos de la crisis del sistema capitalista de 1929.

El aparato estatal, hasta antes de 1950, responde al modelo económico de “desarrollo hacia fuera”, el cual crea a través de los diferentes ministerios las condiciones para la producción y exportación de los productos agrícolas que dinamizan la economía salvadoreña. Durante este gran periodo (1821-1950) el aparato del Estado sufre cambios dentro de su organización con el objeto

de adecuarlo funcionalmente a las necesidades del proceso de acumulación de capital; estos cambios básicamente se operan para dar una mayor cobertura en algunos servicios necesarios para facilitar el proceso de acumulación, puesto que los objetivos del aparato estatal se mantienen inalterables desde su creación e institucionalización.

El estudio que comentamos prueba el crecimiento de la burocracia estatal, la que en El Salvador llega a triplicarse en 1948, como lo indican los siguientes datos:

1930	6,589	burócratas
1932	7,104	"
1934	6,691	"
1940	11,366	"
1946	20,032	"
1948	18,835	"

En los años de 1930, 1932 y 1934 un 20% de la burocracia se localiza en el ramo de gobernación (que posteriormente se llamó del interior) y que garantiza la seguridad del Estado a través de lo que podría llamarse la administración política. Los sectores sociales (salud, vivienda, educación, trabajo) en su conjunto ocupan el segundo lugar en cantidad de burócratas en los años mencionados. Entre los años de 1940 y 1948 el ramo del interior y el de cultura ocupan los primeros lugares, continuando el ramo de defensa, el resto de ministerios tienen un relativo pero reducido incremento de burócratas a su servicio, por la poca participación que se les asigna dentro de la sociedad.

A partir de 1950 el aparato estatal tiene un cambio significativo, el cual obedece a los proyectos económicos de la clase dominante. El nuevo carácter que adquiere el capitalismo a nivel mundial, después de la segunda guerra, incide y determina el modelo económico salvadoreño, así también las características de la administración política. En el aspecto económico se pone en marcha la "industrialización" del país con el propósito de sustituir las importaciones, hecho que arranca con la "revolución" del 48, que sienta las bases jurídicas para el nuevo orden social.

El modelo propuesto ha sido y es objeto de críticas por cuanto el proceso industrial no sólo es insuficiente, caótico, generado a la sombra de la protección del Estado, sino también esquema parcial de una cada vez mayor dependencia del exterior. Las industrias están muy lejos de serlo, por falta de tecnología y recursos de todo tipo, y devienen en la fase final o de tope de grandes consorcios internacionales que poco a poco, se asien-

tan en El Salvador beneficiándose de mano de obra barata, de incentivos fiscales y de extracción de plusvalía que va al exterior.

Al aparato estatal, dentro de este cambio, se le estructura en dos grandes sectores: el tradicional, descrito ampliamente en el trabajo, y el moderno, encargado de implementar el nuevo modelo desarrollista.

El sector tradicional agrupa a todos los ministerios del aparato estatal que prestan servicios públicos vinculados a la producción y exportación de los productos agrarios del modelo de desarrollo hacia afuera, y los que legitiman y garantizan la vigencia de un Estado instrumentalizado por la clase dominante.

El sector moderno del aparato estatal agrupa a las instituciones autónomas, las que crean condiciones básicas que facilitan la industrialización por sustitución de importaciones.

Esta división va acompañada de una clasificación sectorial, la cual ordena coherentemente la asignación de recursos financieros, estatales a las diferentes instituciones, de acuerdo a la función que tienen que desempeñar para la producción y reproducción de la formación social salvadoreña.

Los sectores, como se advierte, se estructuran para mantener la dominación y la ejecución más racional de los proyectos de la clase dominante. La división, por funciones, comprende: a) desarrollo de recursos naturales; b) desarrollo social; c) desarrollo de la infraestructura; d) desarrollo de la producción; e) servicios económicos y financieros; y f) administración y servicios generales.

Por el análisis de los seis sectores, se aprecia que están divididos en los que tienen responsabilidad directa para la función de acumulación de capital, y otro sector que tiene función de legitimación del Estado, garantizando la paz y tranquilidad social. Las áreas con función de acumulación de capital son: 1) la de recursos naturales; 2) la social; 3) la de la infraestructura; 4) la de la producción y 5) la de servicios económicos financieros; para la legitimación del Estado está el sector de administración y servicios generales, dentro del cual se ubican los poderes públicos, el ramo de defensa, del interior, de relaciones exteriores y los cuerpos de seguridad.

La burocracia, al estar dentro de este ordenamiento sectorial, responde a los intereses de la clase dominante, por cuanto ejecuta sus planes para con la sociedad en general, a la que se oprime dentro de una estructura social y económica injusta.

De acuerdo al estudio presentado, se percibe que la burocracia del sector tradicional y moderno se ha incrementado notablemente de 1950 a 1979, como se aprecia en el siguiente cuadro:

BUROCRATAS		
Años	Sector tradicional	Sector moderno
1952	16,611	—
1954	21,956	1,158
1956	30,003	1,158
1958	23,930	1,340
1962	44,488	5,487
1966	41,217	—
1968	43,019	11,005
1970	41,653	—
1973	36,972	17,810
1974	37,897	19,399
1975	40,233	17,847
1976	40,119	19,931
1977	59,836	24,850
1978	47,516	25,589
1979	60,296	27,067

Esta información no incluye a los miembros de la fuerza armada, ni al personal por planilla; es decir, que los datos son exclusivamente los que aparecen en la Ley de Salarios de cada año.

El ramo de educación es el que tiene una mayor cantidad de burócratas, continuando el Ministerio de Hacienda, en el sector tradicional; y por el sector moderno, los hospitales, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social y la Administración Nacional de Telecomunicaciones son las instituciones que emplean el mayor número de servidores públicos.

El trabajo es rico en su referente empírico, por lo que puede ser útil para los investigadores de las ciencias sociales y económicas, tanto como fuente de información, como para realizar una profundización sobre la evolución de la burocracia en el sector público de El Salvador.

Este tipo de investigaciones son necesarias para penetrar en la complejidad social de nuestros países, dado que el modelo económico de 1950 y sus relaciones con las fuerzas de poder no ha sido convenientemente analizadas y menos, en forma concreta, con un sector tan importante como es el de los estamentos burocráticos que, por diversas variables, juegan un rol insospechado en el desarrollo general de nuestras sociedades latinoamericanas.

El estamento burocrático sirve de apoyo a la clase dominante y, en ocasiones, entra en franca contradicción con los esquemas y modelos de dominación, lo que entraña momentos de crisis que merecen estudiarse más a fondo.

E. CH.