



Empleo público, salarios y carrera burocrática. La burocracia estatal argentina a comienzos de la Era del Progreso

Public Employment, Salaries and Career Public Servants. The Argentine State Bureaucracy at the Beginning of the Progressive Era

Ricardo Salvatore*
Emiliano Salas Arón**

Palabras clave:

Burocracia
Empleo público
Desarrollo económico
Primera globalización
Argentina

Resumen

En este trabajo examinamos la burocracia estatal argentina en las últimas décadas del siglo XIX, utilizando el Censo de Funcionarios Públicos de 1893. Investigamos las estructuras del empleo público en términos de género, origen nacional, edad, destrezas, experiencia y salarios. En 1893, Argentina ya había ingresado en un proceso de modernización. El Estado militar de la posindependencia evolucionó hacia estructuras más modernas, ligada a la provisión de bienes públicos –Educación y justicia– y la promoción del desarrollo económico. En nuestra muestra, ocho grandes oficinas dominaban la mayor parte del empleo público, aunque existía una multiplicidad de pequeñas oficinas. En cierto grado, encontramos evidencia de una cierta meritocracia en el Estado del régimen conservador-liberal. Los empleados

* Profesor plenario de la Universidad Torcuato Di Tella. Contacto: rdsalva@utdt.edu

** Profesor auxiliar de Historia Económica Argentina, Universidad Torcuato Di Tella y becario doctoral del Instituto de Historia Argentina y Latinoamericana “Emilio Ravignani” (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas-Universidad de Buenos Aires). Contacto: emilianosalasaron@gmail.com

públicos eran pagados de acuerdo a sus destrezas, sus habilidades y experiencia. Esto generó una alta movilidad dentro de las dependencias públicas. Aun así, no podemos descartar que este régimen coexista con prácticas nepotistas en la promoción de empleados públicos. Dentro de la burocracia, encontramos una predominancia de los varones, aunque existían algunos sectores donde la presencia femenina era importante. Considerando sus altos niveles de educación, consideramos que las mujeres empleadas públicas se encontraban peor pagadas que los varones. También encontramos una importante presencia de inmigrantes en la estructura general .

Keywords:

Bureaucracy
Public employment
Economic development
First globalization
Argentina

Abstract

This work examines the Argentine state bureaucracy in the last decade of the nineteenth century, using the Public Employment Census of 1893. We investigate the structure of public employment, in terms of sex, national origin, age, skills, experience, and wages. By 1893, Argentina had already entered a modernization process. The post-independent military state evolved into a more modern structure, geared to the provision of public goods –education and justice– and the promotion of the economic development. In our sample, eight large offices dominated most of public employment, yet there were many small offices. To a certain degree, meritocracy was a feature of the conservative-liberal state. Public employees were paid according to skills, abilities, and experience. This ensured a high mobility within each ministry. Yet, we cannot discard the existence of nepotism and corruption in the access to public employment. Within the bureaucracy, men were dominant, but certain offices and sectors the female presence was important. Having high schooling, these women received wages above average. The state also hired immigrants in areas related to infrastructure and economic development.

Durante el periodo 1880-1914, Argentina vivió un proceso de estabilización política que permitió un importante avance en su desarrollo económico. Tradicionalmente, se supone que la federalización de la Ciudad de Buenos Aires en 1880 contribuyó a la estabilidad político-institucional y creó las condiciones para un proceso de rápido crecimiento económico que se extendió hasta 1914, interrumpido brevemente por la crisis de 1890. La estabilidad política fomentó la formación de capitales, el flujo de la inmigración europea y la puesta en funcionamiento de una economía agraria de alta capacidad exportadora.

En áreas relacionadas con la atracción de migrantes, la colonización de tierras públicas, la construcción de un sistema educativo y el impulso a la modernización de los transportes y comunicaciones, algunas funciones estatales fueron fundamentales para construir las bases de la expansión del modelo agroexportador. El Estado que guió este proceso de crecimiento, que algunos han llamado “liberal”, otros “conservador” e incluso “oligárquico”, promovió el crecimiento económico, no solo asegurando la paz interior y la protección de los derechos de propiedad, sino también invirtiendo en infraestructura y aumentando la oferta de bienes públicos –en particular, en las áreas de educación, salud y justicia–.¹

En este artículo, examinamos la estructura de la burocracia estatal de la primera etapa de la Era del Progreso; es decir, del Estado que promovió el desarrollo económico y proveyó educación a ciudadanos e inmigrantes, brindando a su vez una oferta ampliada de servicios de justicia, transporte e higiene. Analizamos la burocracia estatal a partir de un censo de empleados públicos con información detallada e individual sobre cargos, sueldos, antigüedad y calificaciones. Nos interesa saber qué tan calificada era la burocracia nacional de fines del siglo XIX; si el Estado pagaba buenos salarios y estimulaba los ascensos de sus empleados; si las mujeres y los inmigrantes tenían un lugar en esta temprana burocracia; y si el Estado central tuvo una presencia notable en los territorios provinciales. Para establecer el tamaño real del Estado nacional, añadimos información disponible de los empleados públicos de las provincias y del Consejo Nacional de Educación. Con estas fuentes, pudimos dar una primera mirada retrospectiva sobre las características del empleo público en la Argentina de la década de 1890.

Luego de una breve introducción, el artículo se desarrolla en seis secciones. En la primera, se discuten estudios previos sobre la construcción del Estado argentino e introducimos las fuentes, examinando sus fortalezas y limitaciones y presentamos la metodología de trabajo utilizada. En una segunda sección, se ofrecen algu-

1 Botana, 1998; Zimmermann, 1991; Giménez Zapiola, 1975.

nos resultados generales del procesamiento de este censo. Nos preguntamos aquí acerca de la dinámica del empleo público en relación a los salarios, a partir de indicadores sobre el género, la antigüedad laboral y la nacionalidad de los empleados. En la tercera parte, observamos la presencia de los grupos sociales relativamente desplazados de la estructura general, describiendo las características de las mujeres, los inmigrantes y los menores de edad que formaban parte de la burocracia pública. En la cuarta sección, nos enfocamos en la presencia del Estado nacional en las provincias. En la quinta parte, discutimos sobre el peso que tuvieron las oficinas asociadas al desarrollo económico en la estructura general del Estado. En la parte final, resumimos los argumentos principales y presentamos nuestras conclusiones preliminares.

Burocracia, Liberalismo y Progreso: antecedentes y propuesta metodológica

Una serie de trabajos han interpretado de diversas maneras el proceso de formación del Estado argentino. En un trabajo pionero sobre el tema, Oscar Oszlak planteó que la consolidación del Estado requiere de la formación de “capacidades estatales”. Propuso, además, que un Estado logra consolidarse una vez que ha logrado imponer un control coercitivo sobre sus divergencias internas.² En rigor, esta versión de un origen coercitivo en la conformación de la estatalidad argentina se encuentra muy presente en la literatura que analiza la estructura originaria de las unidades políticas argentinas en el siglo XIX.³

Esta interpretación sobre el origen del Estado argentino fue largamente discutida. Para autores como Juan Carlos Chiaramonte, Beatriz Bragoni y Eduardo Míguez, la conformación de la unidad nacional estuvo asociada menos con la imposición militar del Estado central, que con una práctica pactista de los Estados provinciales.⁴ En suma, se planteó que la pacificación interior se manifestó como la primera necesidad de la construcción estatal, inmediatamente seguida de la conformación de un programa económico ligado a la expansión productiva exportadora.⁵

2 Oszlak, 1982, p.16-17.

3 Garavaglia, 2004, p. 425; Garavaglia, 2010, p. 231; Parolo, 2020.

4 Bohoslavsky, 2014, pp. 24-25; Ortiz Bergia, 2015, p. 68; véase además Chaia de Bellis, 1917.

5 H. Sábato, 2008; Garavaglia, 2012, pp. 14-17; Gelman, 2004.

La emergencia de este Estado supone la adquisición de nuevas funciones y capacidades. El proyecto de expansión económica que sucede al de pacificación política impacta en la asignación de los recursos. A partir de este momento se tienden a trasladar recursos públicos desde la preservación del orden interno hacia la promoción del desarrollo económico y la oferta de bienes públicos asociados con las sociedades modernas: la educación, la salud pública y la asistencia social.⁶ La expansión de los programas educativos y sanitarios, al igual que el avance de la obra pública, fueron inversiones fundamentales de este Estado renovado. La economía agroexportadora requirió del Estado una mayor capacidad fiscal en la expansión de la frontera productiva, y la coordinación de los sectores afectados por esta fiscalidad solo pudo ser realizada mediante un pacto de élites.⁷ A propósito, Salvatore propone que las nuevas burocracias especializadas en salud y educación dieron al Estado una capacidad de influencia sobre la sociedad civil que era inimaginables durante la época de unificación nacional.⁸

Otros autores han planteado las limitaciones que el Estado tuvo en su rol de promotor del desarrollo económico, en parte debido a la baja capacidad de su fuerza laboral específica. Antes de la década de 1870, la precariedad de origen de la burocracia estatal, al igual que la baja formación de profesionales y técnicos, hacen difícil la formación de una burocracia con el poder de generar una administración eficiente de las políticas públicas. En este sentido, se ha considerado que el desarrollo económico del país en el periodo estuvo parcialmente deslindado de la política pública, asociando a la misma un papel marginal en la conformación de estructuras productivas en las economías del país, integradas a los mercados internos y externos.⁹

Nuestro trabajo introduce un nuevo enfoque diferente para la discusión sobre la constitución y las características de esta burocracia estatal argentina. Se enfoca en uno de los costados menos estudiados del Estado y la burocracia: la composición y características del empleo público. Es este un estudio de base cuantitativa que examina una fuente hasta ahora no explotada: el Censo de Empleados Públicos de 1893 (en adelante CEP 1893). Esta fuente contiene amplia información sobre empleo, jerarquías, salarios, antigüedad y calificaciones de los empleados de

6 Oszlak, 1982, pp. 34-35; Boholavsky, 2014, pp. 27-30.

7 Balan, 2015, pp. 212-215.

8 Salvatore, 2016, p. 29.

9 Ortiz Bergia, 2015, pp. 71-72; Palermo-Silva, 2016, pp. 12-14; Balan, 2015, p. 226

la administración nacional. Como veremos, el CEP 1893 resulta incompleto por la no inclusión de maestras, oficiales del ejército, médicos y enfermeras. A pesar de estas falencias, entendemos que este censo constituye una excelente fuente para aproximarnos a describir y evaluar el capital humano que administró el Estado durante la Era del Progreso.¹⁰

Historiadores de la estadística en Argentina han mostrado la relación entre una burocracia especializada y la producción de imágenes de la nación moderna; y también a la interacción entre gestión estatal y producción estadística.¹¹ Estos estudios se refieren, por lo general, a los primeros censos nacionales y a la producción estadística destinada a mostrar progresos en el agro, el comercio y la industria, la educación y otros aspectos del progreso económico y social. Pocos han examinado un censo casi desconocido: el Censo de Empleados Administrativos, Funcionarios Judiciales, Personal Docente y Pensionados de la Nación de 1893.¹² A través de este censo, las elites gobernantes trataron de hacer pública la composición de la burocracia del Estado central –con nombre y apellido– a fin, tal vez, de transparentar y legitimar este aspecto central a la construcción de legitimidad en un régimen republicano. Raras veces el Estado se censa a sí mismo. Por ello, este relevamiento resulta tan intrigante.

El censo en cuestión puede interpretarse como el resultado de un interés de la clase dirigente por condensar información estadística relevante sobre el funcionamiento de las oficinas públicas y las características de su personal.¹³ Esta suma de capacidades adquiere una nueva configuración institucional, a partir de un fortalecimiento de las oficinas encargadas de la elaboración de estadísticas y la ampliación de la cobertura de las mismas en el territorio, con la apertura de agencias en el interior del país.¹⁴ La preocupación de la clase política por esta cuestión puede verse en la publicación de la estructura salarial de los empleados públicos nacionales desde 1888 en los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Hacienda y la inclusión de organigramas de empleados por oficinas en la misma publicación a partir del año 1895.

10 En cierta medida, estaríamos mostrando de otra manera, el “rostro humano” del estado, como sugirió E. Bohoslavsky. (2010).

11 Otero, 1998; González Bollo, 2014; Daniel, 2006.

12 Volumen 1.

13 Daniel, 2011; Zimmerman, 1991.

14 González Bollo, 2007, p. 113-116.

En 1893 se realiza un registro de la estructura de las dependencias públicas, de su planta de personal y de los pensionados del Estado nacional. En la introducción al censo, su compilador Francisco Latzina propone que este es un intento de diagramar a la burocracia del Estado nacional, luego de un período de relativamente baja disponibilidad de datos estadísticos entre 1870 y fines de la década de 1880. El censo, sin embargo, tenía como principal motivación la unificación de los escalafones salariales y la racionalización de la nómina de pagos para los empleados nacionales, en un contexto de elevada dispersión de las remuneraciones.¹⁵

La fuente contiene información individualizada de los nombramientos oficiales; cuenta con la información personalizada de alrededor de 7 500 empleados públicos. El censo informa sobre el puesto que el empleado ocupa, el salario que percibe, la oficina donde trabaja, sus años de antigüedad en el Estado y otros datos de interés. Entre ellos, la edad, estado civil y nacionalidad de los empleados públicos. Aunque el censo no cubre la totalidad del sector público –en parte debido a la falta de cooperación de los sectores educativo y militar–, sí brinda información relevante sobre una tercera parte del empleo público. Aunque se pensaba repetir este relevamiento cada año, solo se hizo un censo similar el año siguiente (1894) y luego se discontinuó esta práctica.

En las dos décadas que corren entre el año del censo y el estallido de la Primera Guerra Mundial, el Estado cambió mucho su fisonomía. Es conocido por los historiadores de la “cuestión social” que el Estado se expandió en áreas de protección al trabajo y la infancia, salud pública, justicia y seguridad.¹⁶ A pesar de estas fallencias, consideramos que la “fotografía” de 1893 nos provee información muy relevante sobre el reclutamiento, la organización y las características de la burocracia estatal hacia fines del siglo XIX.

En base a los datos censales, creamos indicadores y variables para estudiar más de cerca la cuestión de la meritocracia.¹⁷ Establecimos el sexo de los empleados y empleadas a partir de su nombre y estado civil. Calculamos el año de ingreso a la burocracia estatal en base a la antigüedad declarada por los empleados. Adicionalmente, estimamos la edad que tenían los empleados al ingresar al Estado. Tomando la información de nacionalidad, generamos una variable referida a la presencia de extranjeros en el empleo público nacional. Para estudiar la estructura del

15 Gonzalez Bollo, 2007, p. 97.

16 Suriano, 2000; Zimmerman, 1991.

17 Nos referimos en este artículo a una “meritocracia de incentivos”, sobre todo salariales –no necesariamente a una “cultura meritocrática” o una “meritocracia de logros”–.

empleo público, dividimos el total de empleos en trece grandes carteras u oficinas asociadas a las funciones del Estado. Estas fueron: Justicia, Educación, Hacienda, Obras públicas, Administración General, Congreso, Relaciones Exteriores, Culto, Interior, Agricultura, Salud y Asistencia Social, Policía y Guerra y Marina. En Anexo se puede ver la asociación entre estas dependencias y los cinco ministerios existentes hacia 1893.¹⁸

También creamos una variable de calificación de los empleos, de carácter binario, separando aquellos empleos que requieren destrezas previamente adquiridas –como la lectoescritura y los conocimientos técnicos especializados–, de aquellos trabajos que demandan principalmente fuerza física. Todos los empleos que requerían algún grado de escolaridad formal o entrenamiento técnico fueron considerados como “calificados”. Para complejizar el análisis de las calificaciones, realizamos una segunda operación de reagrupamiento. La misma consistió en clasificar a los empleos de acuerdo a la metodología propuesta por M. Van Leuween en su proyecto de *History of Work*: la clasificación llamada HISCO (*Historical Standard Classification of Occupations Project*).¹⁹ Con esta clasificación se logra un esquema uniforme de categorías y destrezas de los trabajadores que permite comparaciones internacionales. Nosotros agregamos a esta clasificación la categoría de “trabajos simples” de baja calificación, para incluir a un grupo de trabajadores no considerados en la clasificación HISCO.

Para complementar la información, se utilizó una variable binaria para distinguir a los trabajadores que cambiaron de puesto durante su estancia en el Estado, de aquellos que se mantuvieron en el mismo puesto. Algunos de ellos (la mayoría) se movieron dentro de un mismo ministerio, mientras que otros (los menos) cambiaron. Utilizamos estas variables binarias para instrumentar el fenómeno de la movilidad laboral, lo que nos permitió indagar sobre la existencia o no de una “carrera burocrática” dentro del Estado nacional. Con estos indicadores se procedió a observar covariaciones entre variables (presentadas en forma de gráficos), a fin de aceptar o rechazar nuestras hipótesis de movilidad ocupacional y meritocracia.²⁰

18 En Argentina, hasta la reforma constitucional de 1898, solo existieron cinco ministerios (Justicia e Instrucción Pública; Hacienda; Guerra y Marina; Interior y Relaciones Exteriores y Culto).

19 Van Leuween, Mass y Miles, 2002.

20 Pensamos en relación a estas cuestiones que, si bien podíamos realizar un análisis de regresión para explicar las diferencias salariales; no era conveniente hacerlo hasta tener hipótesis bien formuladas en base a un modelo de comportamiento en relación a las oportunidades del mercado laboral.

La información que ofrece el censo tiene algunas falencias y limitaciones. Además de los problemas relativos a la toma de datos por parte de los censistas, esta compilación muestra faltantes muy relevantes. En primer lugar, se trata únicamente de empleados públicos nacionales, que son solo una parte de la administración estatal. Hacia 1895, un número importante de empleados públicos trabajaba en los Estados provinciales y municipales. En el anuario estadístico de 1895 se sostiene que existían en el país alrededor de 34 800 empleados públicos del Estado nacional (incluyendo al ejército y la marina), mientras que la suma de los empleados de las provincias sumaba cerca de 20 500 individuos.²¹

Entre estos empleados públicos nacionales, el CEP 1893 solo incluye a alrededor de 7500 individuos, de una amplia cantidad de oficinas. Con ayuda del compilado estadístico de 1895, hemos detectado que el grueso del faltante de empleados se da en el sector militar (ejército y marina); estos suman 18 000 efectivos, de los cuales el censo solo toma muy pocos casos. El faltante también se nota en el sector educativo, que está incluido de manera incompleta. La razón de esta omisión tiene que ver con la autonomía administrativa y financiera que tenía en esa época el Consejo Nacional de Educación respecto de la estructura ministerial, y a la renuencia de este organismo a brindar información a los censistas. El CEP de 1893 toma profesoras del secundario, inspectores de escuelas y directores de colegios; pero deja de lado casi la totalidad de maestras y maestros de escuelas primarias. A través de las estadísticas del Consejo Nacional de Educación se logró obtener datos sobre el personal docente en el país, aunque no se distinguen claramente los planes de docentes nacionales y provinciales.

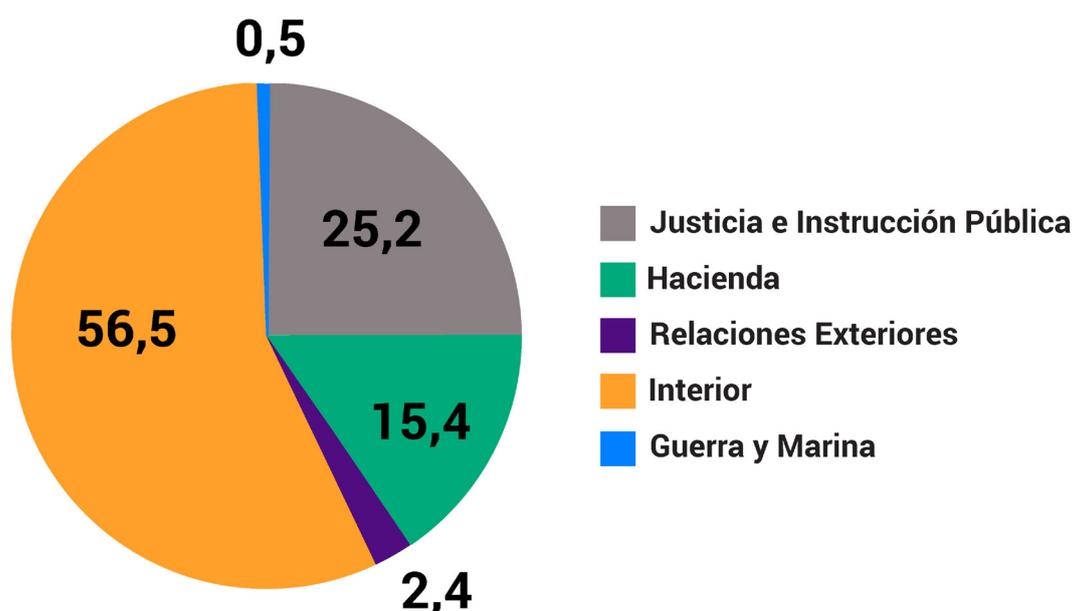
Las características generales del Estado: el Empleo Público por Ministerio

Hacia 1893 el Estado nacional mostraba ciertas características generales. En primer lugar, era muy mayoritaria la presencia de empleados varones; estos representaban casi el 93% de la muestra. La edad promedio de los trabajadores y las trabajadoras era de 32 años, y su ingreso mensual medio era de 115 pesos. La antigüedad en el empleo estatal era de seis años en promedio. La estructura general de los empleos a nivel ministerial de 1893, presentada en el Grafico 1, revela una concentración de trabajadores en el Ministerio del Interior, al que pertenecían más del 56 % de los empleados. Le seguían el Ministerio de Justicia e Instrucción pública (con 25%) y el de Hacienda (con 15%). Las carteras de Relaciones Exte-

21 Ministerio de Hacienda, Anuario Estadístico Nacional de la República Argentina, 1895

riores y Culto, y la de Guerra y Marina representaban, por contraste, una pequeña porción de nuestra muestra.

Grafico 1. Distribución del empleo público por ministerios (Censo de empleados administrativos, funcionarios y pensionados; 1893)



Fuente: elaboración propia en base al censo de empleados públicos (1893).

En el Anexo presentamos información más desagregada acerca de las oficinas de cada ministerio. De las múltiples reparticiones y oficinas del Estado, seis son las más importantes: el Ejército, la Marina, la Policía Federal, la oficina de Correos y Telégrafos, la Instrucción Pública, y la Aduana. Estas son reparticiones muy grandes, que tienen en su nómina desde 1 800 (Aduanas) a 13 100 (Ejército) empleados. Le siguen a cierta distancia la Justicia y la administración de fondos destinados a las provincias (ver Cuadro 1 en el Anexo). Estas ocho reparticiones abarcan el 94 % del empleo público a nivel nacional. En el otro extremo están las oficinas chicas que tienen de 2 a 10 empleados (son 32 en el CEP de 1893) y aquellas oficinas uni-personales como la Defensoría de Pobres o la Casa de la Moneda que, seguramente, funcionaban con personal adscripto de otras dependencias (el CEP presenta 7 de estas oficinas). En medio de estos extremos había 33 oficinas de 11 a 49 empleados y 12 oficinas con 50 a 150 empleados.

Tabla 1. Las reparticiones más grandes en el estado nacional argentino por cantidad de empleados (1893)

LAS OCHO MAYORES REPARTICIONES (1893)		
Ejercito	13102	37.6
Marina	5062	14.5
Policia Federal	5003	14.4
Correros y Telegrafos	3650	10.5
Instrucción Pública	2449	7.0
Aduanas	1830	5.3
Justicia	888	2.5
Gobernadores	868	2.5
SUB.TOTAL	32852	94.3
TOTAL	34851	100

Fuente: Anuario Estadístico Nacional (1893).

Comparando los datos del Censo de Empleados Públicos²² con la estadística oficial sobre la estructura de los empleos estatales que surge del Anuario Estadístico Nacional de 1893, podemos aproximarnos a la representatividad de nuestra fuente, e indagar mejor sobre las características de la burocracia estatal. Encontramos diferencias importantes entre la muestra del CEP 1893 y la estructura general del empleo público nacional medido por el Anuario Estadístico Nacional. En primer lugar, el CEP 1893 representa un 21,2% del número de empleados públicos totales, debido –como ya dijimos– a la no inclusión de la mayor parte del personal militar y al reporte incompleto de maestros y maestras de escuelas primarias. Como resultado de esta falencia, existe una gran sobrerrepresentación de ciertas dependencias, como por ejemplo, la oficina de Correos y Telégrafos, la Aduana y la Justicia. A nivel ministerial, si comparamos los datos ofrecidos por el CEP 1893 con las estadísticas del Anuario Estadístico, encontramos que el peso de Guerra y Marina sube de un 0,4 % a más de 52,2 % del total de empleados.²³ Como consecuencia de esto, la participación del resto de los ministerios se

22 CEP, 1893.

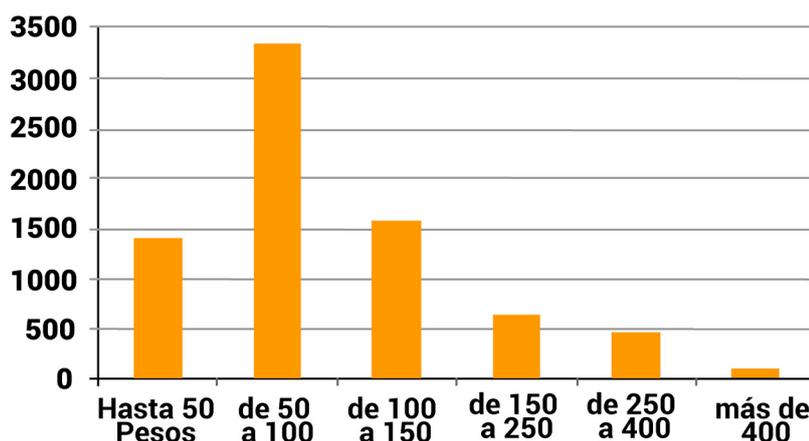
23 En la agenda futura de este trabajo debería estar un estudio más profundo sobre las características generales del sector militar, que está ausente de la fuente que utilizamos.

reduce. Interior baja de 59,9% a 30,4%, Justicia e Instrucción Pública de 26,8% a 10,2 % y Hacienda de 12,4% a 6,4%.

La crisis de 1890-1891 había producido un importante ajuste del gasto público. A pesar de esto, la burocracia del Estado central no era pequeña: contaba al menos con 35 800 empleados. Tal vez el Estado central era el ya el mayor empleador de toda la economía. En esta burocracia el peso del Ministerio de Defensa continuaba siendo importante; aunque se había reducido en comparación a las décadas de 1860 y 1870, y también con relación al período rosista.²⁴ La caída relativa del presupuesto militar se hizo más evidente a partir de 1898, cuando se incrementó el número de ministerios, incorporando al de Obras Públicas y Agricultura.

Existe, en esta burocracia, una estructura salarial y de algunos factores covariantes con el salario. Para construir esta estructura, utilizamos aquí únicamente los datos del CEP 1893, que incluye principalmente a empleados civiles de la administración nacional. El salario promedio del total de la muestra se encuentra en torno a los 115 pesos mensuales. Este era un salario bastante alto. James Buchanan, cónsul estadounidense en Argentina, encontró que los artesanos calificados ganaban en 1894-96 en promedio \$3,5 por día, lo que daría un salario mensual de \$77.²⁵ El promedio salarial del empleado público argentino era entonces un 48 % mayor del que ganaba un artesano calificado. La escala salarial de los empleados públicos y la frecuencia de cada tramo pueden verse en el Gráfico 2.

Gráfico 2. Cantidad de empleados por rango salarial (en pesos corrientes). Argentina, 1893



Fuente: elaboración propia en base a Censo Nacional de Empleados administrativos, funcionarios y pensionados (1893).

24 Halperin Donghi, 1982; Garavaglia, 2004.

25 Véase William I Buchanan: *Money and prices in foreign countries* (1897).

Predominan entre los empleados civiles de la burocracia estatal los salarios medios. Los empleados que ganan entre 51 y 150 pesos representan el 64,9 % del total de la muestra. Los empleados con salarios bajos (hasta 50 pesos) son minoría en la muestra, representando alrededor del 18% de los trabajadores estatales.²⁶ Lo mismo podríamos decir de los salarios altos (superiores a 150 pesos), que reciben menos de un 17% de los empleados censados. Podemos suponer entonces que, basados en sus salarios, buena parte de los empleados públicos del Estado nacional forman parte de los sectores medios urbanos.

Tabla 2. Porcentaje de empleados por escalas salariales (según el CEP, 1893)

Escala de Sueldos en \$	Números de Empleados	% total
5 a 25	107	1.4
26 a 50	1285	17.0
51 a 75	1601	21.2
76 a 100	1726	22.9
101 a 125	1066	14.1
126 a 150	505	6.7
151 a 200	355	4.7
201 a 250	280	3.7
251 a 300	197	2.6
301 a 400	288	3.8
401 a 500	55	0.7
501 a 750	44	0.6
751 a 1000	29	0.4
TOTAL	7538	100.0

Fuente: Elaboración propia en base a CEP (1893).

Sin embargo, la gran mayoría de los empleados públicos (el 76,7%) ganan menos de \$125 al mes. Y muchos de las ocupaciones más frecuentes ganaban salarios menores de \$100. Entre estos podemos mencionar: un jefe de sección ganaba \$90, seguido por auxiliares, escribientes y telegrafistas con salarios de \$70; los empleados del Correo (cartero, estafetero, guarda-hilos) ganaban \$50 al mes; y en la base

²⁶ Estos salarios fueron considerados como “bajos” porque son los ingresos que asigna Cortes Conde a los jornaleros para este año (Cortes Conde, 1979).

de la pirámide había empleados que recibían \$30 a \$40 al mes. En el escalón más bajo revistaban los mensajeros que apenas ganaban \$20 por mes. Algunas de las categorías salariales más numerosas de la muestra se plasman en la Tabla 3.

Tabla 3. Salarios públicos seleccionados por su representatividad (en pesos corrientes, 1893)

SUELDOS POR OFICIO U OCUPACIÓN (Ocupaciones con sueldos menores de \$95)			
OFICIO U OCUPACIÓN	N° Observ	Sueldo Med.	Oficinas empleadoras
Jefe (Sección)	344	94.5	Correos y Telegrafos; Policia; Inmigra; Tierras y Colonias
Oficial de mesa	47	86.9	Aduana, Correos, Receptoría; Resguardo
Auxiliar	553	80.9	Correos; Aduana; Policia; estadística; etc
Telegrafista	71	73.7	Correos y Telegrafos; Policia
Escribiente	524	73.1	cerca de 30 oficinas
Ayudante	64	64.1	colegios; facultades; museo; Observatorio; etc
Guardián	58	53.3	Penitenciaria; Resguar- do; Correccional; Museo Hist; Hotel Inmigr.
Practicante	25	52.8	Hospitale; Higiene; Penitenciaria
Cartero	554	51.6	Correos Y Telegrafos
Estafetero	295	51.5	Correos Y Telegrafos
Guarda	515	51.5	Aduana; Resguardo; Receptoría; etc
Guarda-Hilos	249	51.5	Correos y Telegrafos; Policia
Guarda-Costa	110	50.5	Resguardo, Receptoría, Aduana
Buzonista	143	43.6	Correos y Telegrafos

SUELDOS POR OFICIO U OCUPACIÓN (Ocupaciones con sueldos menores de \$95)			
OFICIO U OCUPACIÓN	N° Observ	Sueldo Med.	Oficinas empleadoras
Celador	99	41.5	colegios; Penitenciaria
Valijero	74	35.9	Correos y Telegrafos
Mensajero	72	19.6	Correos Y Telegrafos; Policia

Fuente: elaboración propia en base al CEP (1893).

Existe un grupo de altos funcionarios, cuyos salarios se encuentran por encima de los \$300 mensuales. Pertenecen a este grupo los miembros de las profesiones liberales (abogados, ingenieros, médicos, etc.), funcionarios del poder judicial (fiscales, secretarios y jueces), catedráticos de universidades y colegios, gerentes de bancos, inspectores de FC, directores y jefes de reparticiones, etc. Al tope de los cargos públicos estaban jueces federales y camaristas, presidentes de consejos, rectores de colegios y universidades, etc. Mientras que solo ocho individuos ganaban \$1000 por mes: cinco de ellos eran jueces de la Cámara de Apelaciones (en lo Civil y Comercial), el Director de Correos y Telégrafos, el Procurador del Tesoro y el Presidente de la Contaduría Nacional. Así, los miembros de la alta burocracia –quienes ganaban más de \$500 al mes– tenían remuneraciones de 5 a 7 veces superiores a las de un empleado de oficina “típico” (aquel que ganaba entre 50 y 90 pesos mensuales).

Examinemos ahora la calificación y movilidad del personal. A escala nacional, la participación de empleos que requerían media o alta calificación –de acuerdo al índice descrito en la sección metodológica– se aproximaba al 53%. A su vez, la movilidad en los empleos es importante. Un 44% de los trabajadores públicos habían cambiado de empleo a lo largo de su estancia en el Estado, por lo general logrando promociones dentro de la misma área ministerial. La movilidad entre áreas era relativamente infrecuente: menos del 9% de los trabajadores cambiaron de sector.

La burocracia estatal a nivel nacional captó recursos humanos bastante calificados en relación a la fuerza de trabajo disponible, tanto nativa como inmigrante. También es de destacar que el empleo público, aun en condiciones de ingresos fis-

cales deprimidos, permitió ascensos y promociones y la posibilidad de cambiar de oficina. Si a esto agregamos que el empleo público ofrecía cierto grado de estabilidad en relación a los contratos de trabajo del sector privado, que eran de muy corta duración, podemos asumir que este tipo de trabajo (al menos en algunos niveles) resultara atractivo para los trabajadores.

Por supuesto, las tasas de ingreso, calificación y movilidad laboral muestran grandes diferencias entre ministerios. En el gráfico 3 presentamos índices de calificación (lecto-escritura) y de movilidad de empleos por sector para el personal estatal (las barras medidas en porcentajes). Superpuesto a estos índices, se incluye el sueldo medio mensual (en pesos) para cada una de las carteras del gobierno (la línea continua). Como podemos ver, los ministerios de Justicia e Instrucción Pública y de Relaciones Exteriores captaron a los recursos humanos más calificados, en términos del uso de la lecto-escritura.²⁷ El Ministerio de Hacienda también muestra niveles de calificación elevados con respecto al promedio de la burocracia estatal. Por otra parte, los ministerios del Interior y de Guerra y Marina son los que muestran menor calificación en lecto-escritura. La movilidad ocupacional se mueve en un rango más acotado: entre 28% y 49% de los empleados han cambiado de empleo; por lo general, han ascendido.

En la escala salarial las divergencias son marcadas. Las carteras de Justicia e Instrucción y de Hacienda superan por mucha distancia a todos los demás ministerios, con un salario medio que es en casi un 30% superior al promedio general. En Relaciones Exteriores, en cambio, el peso del clero impacta negativamente sobre los ingresos medios, resultando en promedio una cartera de bajos salarios.²⁸ Como muestra el Gráfico 3, los ingresos mensuales medios por ministerio no siguen estrictamente a las barras de calificación y de movilidad ocupacional. Como veremos a continuación, los salarios individuales –agrupados en tramos de ingreso– sí están correlacionados con la calificación, las promociones y la experiencia.

27 En los altos estándares de este último ministerio se nota el peso del clero, influido por la alta formación que tienen los sacerdotes, nuncios y diáconos.

28 Probablemente, esta situación está relacionada con los términos del convenio de Patronato con el Vaticano, que indicaban altos salarios para las jerarquías altas del arzobispado, pero bajas remuneraciones para los curas parroquiales. También es posible que parte del ingreso de los religiosos no esté ligado a los recursos fiscales, sino a mecanismos de recaudación por las iglesias y las congregaciones, a partir de la donación de fieles o de la obtención de prerrogativas financieras de otras actividades reguladas por el estado, como el juego.

En la Tabla 4 se detallan la habilidad de lectoescritura, años de experiencia en el empleo y movilidad ocupacional en relación a la escala salarial. Como vemos, a medida que crece la escala salarial mayor proporción de los empleados son alfabetos. Tanto es así que para acceder a los salarios más altos de la escala (categorías 8 a 11) se requiere en un 95% o más de los casos saber leer y escribir. La covariación entre sueldos y alfabetismo es monótonicamente ascendente de una categoría salarial a otra, excepto en la categoría 6, donde “se vuelve” a un nivel inferior de lectoescritura. Es decir, hay reparticiones y oficinas donde la lectoescritura no parece ser un requisito, aún para salarios superiores a la media (Policía, Resguardo, Aduana, etc.) La covariación entre sueldos y antigüedad es aún más notoria y sostenida: a mayor antigüedad los empleados reciben mayores salarios. Por último, hay una covariación positiva entre sueldos y cambio de empleo o movilidad, lo que haría suponer que los aumentos de salarios provienen de ascensos o cambios de oficinas.

Tabla 4. Habilidad de lectoescritura, antigüedad y movilidad en el empleo por escala salarial

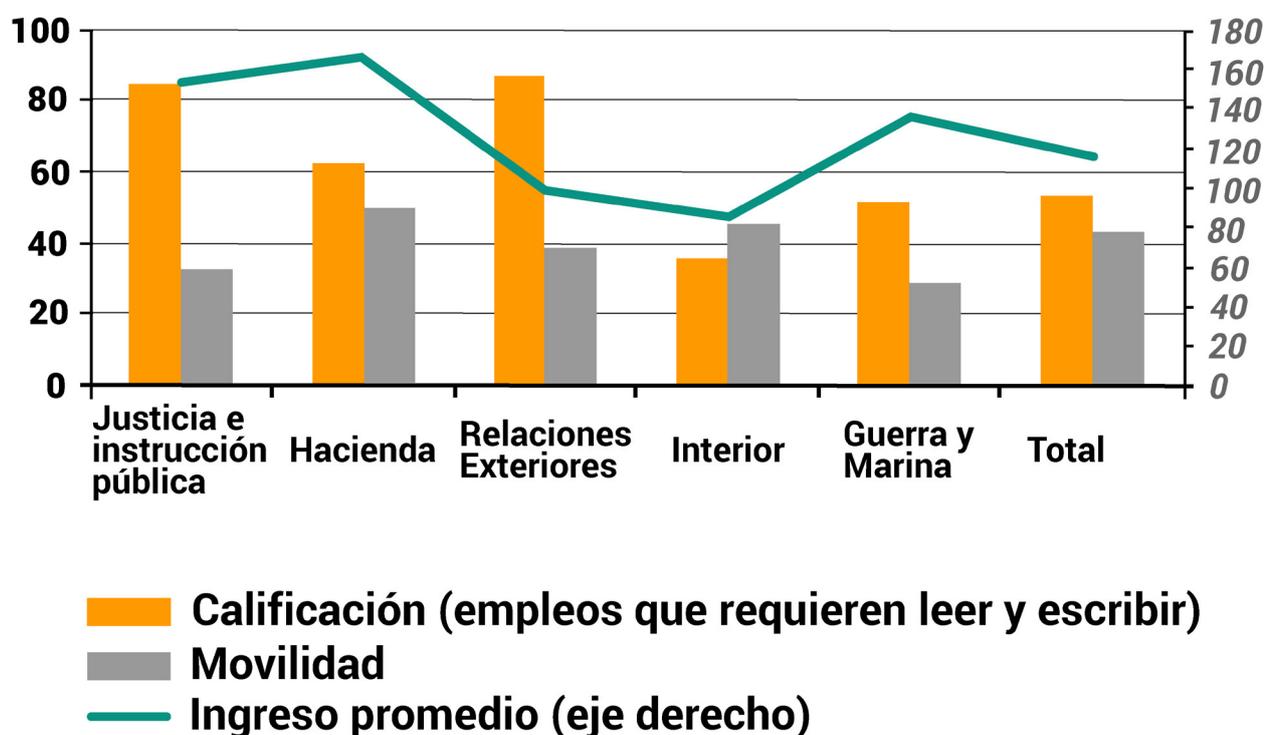
	Escala de Sueldos	Sabe Leer (en %)	Antigüedad (años)	Cambio empleo (en %)
1	de \$ 5 a \$25	3,7	2,7	6,5
2	de \$ 26 a \$50	14,6	3,6	19,8
3	de \$ 51 a \$75	32,3	4,8	37,9
4	de \$ 76 a \$100	67,5	5,7	49,0
5	de \$ 101 a \$125	73,8	6,8	42,3
6	de \$ 126 a \$150	43,9	8,9	62,9
7	de \$ 151 a \$200	85,1	8,6	58,0
8	de \$ 201 a \$300	97,9	9,8	55,7
9	de \$ 301 a \$500	95,4	11,6	68,9
10	de \$ 501 a \$700	100,0	14,3	72,7
11	de \$701 a \$1000	100,0	13,3	79,3

Fuente: elaboración propia en base al censo de empleados públicos (1893).

Suponemos que esta relación entre salarios, alfabetismo y años de antigüedad indica la existencia de una jerarquización burocrática. Y también permite pen-

sar que el Estado ofrecía incentivos económicos a sus empleados “premiando” por así decirlo, su experiencia laboral, su capacidad en lectoescritura, y su adaptabilidad a nuevos puestos o niveles de responsabilidad. A esta situación podemos llamar “meritocracia de incentivos”. El Estado argentino confronta una oferta de trabajo poco calificada –nueve años después de la Ley de Educación Común aún no hay resultados contundentes en términos de alfabetismo entre la población trabajadora– y por ello los funcionarios incentivan el “aprendizaje en el trabajo” con aumentos salariales y promociones.²⁹

Gráfico 3. Índices de calificación, movilidad de trabajadores e ingreso per cápita (en pesos corrientes) por Ministerios (1893)



Fuente: elaboración propia en base al censo de empleados públicos (1893).

29 Una lectura pesimista de esta información sería muy diferente: notando que a niveles de buenos salarios (categorías 6 y 7, por ejemplo), aún el 56% y el 15% de los empleados son analfabetos. Mirando este tipo de anomalía y también el rango de variación salarial para cada ocupación, podemos decir que también la burocracia central ofrece un amplio margen para la discrecionalidad a los altos funcionarios para contratar.

Presentamos también información del empleo público nacional según el área y la calificación ocupacional de acuerdo con la metodología del HISCO, propuesto por Van Leuween, Maas y Miles.³⁰ Asociamos a esta segmentación variables de interés como el ingreso promedio, la nacionalidad, la antigüedad y la distribución por género. Esa información se presenta en la Tabla 5.

Tabla 5. Clasificación de las ocupaciones y trabajos por su intensidad de destrezas (categorización HISCO para el CEP)

Grupo Ocupacional	Número de empleados	Participación (%)	Ingreso promedio \$
0/1- Profesionales, técnicos y similares	1391	18,6	181
2-Trabajadores administrativos y funcionarios de gestión	276	3,7	235
3-Trabajadores de oficina y funcionarios menores	4005	53,6	93
4-Trabajadores de ventas	880	11,8	93
5-Trabajadores de servicio	925	12,4	104
6-Trabajadores agropecuarios	0	0	0
7/8/9- Trabajadores industriales, de producción y de carga	0	0	0

Fuente: Elaboración propia en base a censo de empleados públicos (1893) e HISCO Project Database (<https://historyofwork.iisg.nl/>).

Como es de esperar, encontramos aquí una participación mayoritaria de los trabajadores de oficina. Estos empleados (entre los cuales se incluyen los empleados de correo) perciben un ingreso promedio más bajo que el resto. El sector de mayor calificación, correspondiente al de los profesionales y técnicos, está dominado por el personal educativo. Este sector percibe un ingreso medio que duplica al de los empleados de oficina. Los empleados mejor pagos son los

³⁰ Van Leuween, Mass y Miles, 2002.

“funcionarios de gestión” y otros trabajadores administrativos. Su participación sobre el total es baja, pero tienen un ingreso promedio superior a todos los demás sectores. Es posible que en este grupo se nucleen los cargos políticos del Estado y que en sector de los profesionales, en cambio, se agrupen los técnicos de planta permanente.

La categoría “trabajadores técnicos y de venta” nuclea mayormente a puestos de calificación mediana (telegrafistas, taquígrafos, guarda-hilos) y algunos equiparables a agentes comerciales (expendedor de sellos, estampilleros, etcétera). Este grupo de trabajadores reciben igual salario medio que los oficinistas y otros funcionarios menores. A su vez, la categoría “trabajadores de servicio” incluye mayoritariamente a policías, guardas, preceptores y conserjes. Llamativamente, es un sector que goza de un ingreso promedio mayor que el de los trabajadores de oficina. La respuesta de esta prima salarial se asocia a que la Policía Federal parece estar mejor pagada que otras reparticiones públicas.

Una rápida comparación con los empleados de correos y telégrafos indica que los policías tienen mayores ingresos. Un oficial de policía de la Capital goza de un salario promedio de 120 pesos y una antigüedad de casi seis años, mientras que los oficiales carteros gozan de un sueldo de 52 pesos y una antigüedad menor a 4 años. Posiblemente, la policía logra retener por más tiempo a sus trabajadores y esto hace que estos obtengan ascensos y subas salariales. Estos datos contrastan en forma directa con las policías provinciales, cuyos oficiales suelen encontrarse en el escalafón más bajo del ingreso cuando se analizan los presupuestos provinciales.

Un dato llamativo de la comparación entre los dos sectores de más alta calificación, los profesionales y los funcionarios, es la mayor participación de las mujeres en el primero de los grupos. Nuevamente, la estructura laboral del sector educativo está influyendo sobre estas estadísticas. También es importante aquí la participación de los inmigrantes, que se encuentra alrededor del 20% en el total del Estado, y no manifiesta una participación menor al 15% o mayor al 25% en ninguno de los sectores subdivididos.

Proponemos, entonces, que la estructura salarial depende de la interrelación que existe entre la calificación (guiada por el requerimiento de la lecto-escritura en el empleo) y la antigüedad de los trabajadores. Esto aporta evidencia a la hipótesis de Silvina Palermo y Jeremías Silva, sobre la calificación reducida de los funcionarios ingresantes y su adquisición gradual de destrezas dentro de la estructura burocrá-

tica.³¹ Esta suerte de *learning-by-doing* dentro del Estado, a su vez, se manifiesta en una prima salarial por años de antigüedad. En este caso, parecería que los empleados estatales aprenden o intensifican sus habilidades de lectura y escritura en el empleo.

Mujeres, menores e inmigrantes

Otro dato destacado de la muestra es la baja proporción de mujeres en el empleo estatal y su particular ubicación en la estructura ocupacional. Los hombres representan el 93,7% del empleo estatal y las mujeres solo el 6,3%. Si incorporamos a las maestras y maestros y a las fuerzas armadas (tomando información de memorias del Ministerio de Guerra y de estadísticas del Consejo de Educación), el empleo femenino sube a 16,3%³² del total. Teniendo en cuenta que en el Censo Nacional de Población de 1895 el total de mujeres trabajadoras representan algo más del 30% de los empleados de Argentina, resulta que la proporción de mujeres que acceden a empleos públicos es reducida.

Las trabajadoras del Estado incluidas en el CEP tienen un salario promedio ligeramente menor al de los hombres (111 pesos frente a 116, de los hombres), con un nivel de calificación notablemente más alto (ver Tabla 6). Mientras que el 83% de las trabajadoras cumple con el requisito de la lecto-escritura, entre los empleados hombres solo el 51% sabe leer y escribir. Esta casi equiparación entre los salarios de mujeres y hombres es bastante llamativa y merece mayor análisis. Como vemos, las mujeres ya han ingresado al empleo estatal. Su puerta de entrada ha sido la educación primaria y media. Hacia 1893 ellas ocupan empleos en una cantidad limitada de oficinas estatales, por lo general aquellas ligadas a la función educativa o de cuidado.³³

31 Palermo-Silva, 2016.

32 Incorporando a los militares a los varones y a los maestros (a los hombres y las mujeres, según donde corresponda), el conteo resultó en 27 815 varones y 5423 mujeres que trabajan en el Estado.

33 La información faltante en esta área es importante; no solo la cantidad creciente de maestras primarias; sino también las enfermeras, de las cuales el CEP no trae información.

Tabla 6. Escala salarial de mujeres y hombres y desviación de la media

Variable	N°. Obs	Salario medio \$	Desvio Estandar	Min	Max
Sueldo mujeres	467	111,3	56,28	30	310
Sueldo varones	7011	115,9	102,46	5	1000
Diferencia		\$4,7	4,1% Inferior		

Fuente: Elaboración propia en base a Censo de Empleados públicos (1893)

Al analizar el salario de las maestras en las provincias, encontramos que sus ingresos están cerca, e incluso en algunos casos superan, el ingreso medio de los empleados públicos provinciales. Es decir, las maestras de nivel primario no sufren una brecha salarial marcada, como si la sufren las educadoras de los niveles secundario y terciario y, en especial, en las escuelas nacionales (según surge del CEP 1893).³⁴ En la Tabla 7 presentamos la comparación entre la paga de las maestras y del promedio de los empleados públicos de los gobiernos provinciales para 1893.

Tabla 7. Salarios de maestras y empleados públicos en las provincias de Argentina (1893)

Provincia	Salario de maestras en las provincias	Salario promedio de provincias	Salario maestras como % del salario promedio de E.P.
Buenos Aires	80	95	84
Entre Ríos	67	55	122
Santa Fe	70	75	93
Corrientes	55	49	112

34 Debe tenerse en cuenta que la relativa reducida brecha que hay entre el salario de las mujeres y los varones oculta que las mismas acceden a un ingreso similar con estándares de alfabetización y destrezas mayores.

Provincia	Salario de maestras en las provincias	Salario promedio de provincias	Salario maestras como % del salario promedio de E.P.
Córdoba	55	47	117
Santiago	60	63	95
Tucumán	55	57	96
Mendoza	55	58	95
San Luis	50	40	125
La Rioja	50	52	96
San Juan	51	51	100
Salta	50	57	88
Catamarca	55	57	96
Jujuy	53	47	113

Fuente: Elaboración propia en base a Consejo Nacional de Educación y Anuarios Estadísticos nacionales (1893).

Las trabajadoras del Estado muestran una menor movilidad ocupacional: solo un 21% de las mujeres cambiaron de empleo a lo largo de vinculación con el Estado, mientras que un 44% de los hombres lo hizo. El hecho de que las mujeres tengan menor movilidad laboral podría indicar que su participación en el mercado de trabajo está segmentada a ciertas ocupaciones, y que sus posibilidades de ascenso o traslado a otras actividades están más limitadas que entre los hombres.³⁵

La participación relativa de hombres y mujeres en los distintos ministerios se detalla en la Tabla 8. Mientras que los hombres replican la estructura nacional, la participación laboral de las mujeres se encuentra ligada a dos ministerios: el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública y el del Interior. Sabemos que en sus comienzos (alrededor de la década de 1860) el magisterio fue dominado por hombres, pero está claro que hacia los principios de 1900 el magisterio ya era una ocu-

³⁵ Este tema deberá ser tratado en otros ensayos que profundicen el conocimiento sobre la estructura laboral del sector público, tratando la dinámica de la toma de empleo y los salarios de las trabajadoras.

pación “femenina”.³⁶ El segundo empleador de mujeres fue el Ministerio del Interior, pero en proporción bastante menor. En el resto de los ministerios la presencia de la mujer es mínima o casi nula. Podemos por tanto, concluir que el Estado nacional proporcionó oportunidades de empleo a las mujeres en ciertas áreas de la administración (con sueldos proporcionales a su calificación) y a su vez mantuvo cerrado su acceso en muchas otras oficinas y reparticiones.

Tabla 8. Participación de trabajadores por ministerio, segmentado por género (Argentina, 1893)

	Mujeres		Hombres	
	Cantidad	Participación	Cantidad	Participación
Justicia e instrucción pública	361	77,3	1520	21,7
Hacienda	1	0,2	1153	16,4
Relaciones Exteriores	1	0,2	180	2,6
Interior	104	22,3	4119	58,8
Guerra y Marina	0	0,0	39	0,6
Total	467	100	7011	100

Fuente: elaboración propia en base a Censo Nacional de empleados administrativos, educativos y pensionados (1893).

El estado civil de las mujeres también indica su posición desventajosa en el mercado de trabajo. Era mucho mayor la proporción de mujeres solteras (71,3%) que de casadas (22,1%) y viudas (6,6%) en el empleo estatal. Entre los hombres esta diferencia no era tan marcada: 53,7% solteros; 43,4% casados y 2,8% viudos. La

36 Salvatore, 2016.

proporción de mujeres casadas con trabajo en el Estado era casi la mitad que la de hombres casados. El matrimonio actuaba claramente como una limitación. Una vez casadas, una parte importante de las mujeres dejaba de trabajar, siguiendo una dinámica tradicional de ordenamiento familiar. Esta parece ser una característica general del empleo de las mujeres en sociedades en procesos de transición hacia la modernidad económica³⁷.

Si consideramos la edad de ingreso al Estado de estos empleados públicos, encontraremos que un significativo número de ellos –1579 para ser precisos, un 21,1% de la plantilla registrada por el Censo– eran menores de 18 años. De ellos 1108 tenían entre 15 y 17 años al ingresar (el 14,8% del total) y otros 471 eran niños de 8 a 14 años. En el año del Censo (1893) estos niños se habían vuelto adultos y el Estado aparentemente había reducido drásticamente el empleo infantil. De modo que quedaban en 1893 solo 28 empleados de 8 a 12 años y 228 empleados de 15 a 17 años –en total 256 menores, o sea el 3,4 % del empleo público–.

Los empleados registraron sus salarios actuales, no los que tenían al ingresar al Estado. Para solucionar este problema, consideramos los salarios de aquellos menores con antigüedad menor a dos años en el empleo. Esto dio un promedio salarial de \$34,9 para menores de 8 a 14 años y otro de \$57,4 para menores de 15 a 17 años. Mientras que el primer grupo (los niños) ganaba un 29 % del salario de un trabajador adulto (estimado en \$120,3), el segundo grupo (los adolescentes) ganaba 48% de un salario adulto. Esto si se toman los salarios iniciales de estos menores. Con diez a quince años de experiencia estos trabajadores pasaron a percibir bastante más: \$124,7 los que entraron cuando niños y \$189 los que entraron como adolescentes. ¿Qué había ocurrido? Obviamente, se habían convertido en trabajadores adultos, pero, además, había aprendido las tareas propias de su oficina y muchos de ellos habían aprendido a leer y escribir. Como lo indica la Tabla 9, estas diferencias salariales pueden explicarse no solo por la experiencia en el trabajo sino también por una habilidad de lectoescritura aprendida en el empleo.

37 De Vries, 1994; Humphries, 1987; Humphries and Sarasúa, 2012; Rose, 2018; Goldin, 1995.

Tabla 9. Menores en el empleo estatal (según edad al ingresar al empleo)

MENORES EN EL EMPLEO ESTATAL (Según edad de ingresar al empleo)					
Variable		de 15 a 17 años		de 8 a 14 años	
		Cantidad	%	Cantidad	%
1	Cantidad de empleados menores	1108	14,8	471	6,3
2	Sueldo medio en \$ (menos de 2 años de experiencia)	57,42		34,98	
3	Sueldo medio en \$ (experiencia de 10 a 15 años)	189,0		124,7	
4	Alfabetos y tasa de analfabetismo (menos de 2 años de experiencia)	94	33,0	4	7,41
5	Alfabetos y tasa de analfabetismo (experiencia de 10 a 15 años)	72	72,0	27	57,4
	Sueldo promedio trabajo Adulto	\$120			

Fuente: elaboración propia en base a Censo Nacional de empleados administrativos, educativos y pensionados (1893).

Otro grupo relevante de la muestra son los inmigrantes, los que revelan características particulares. Hacia 1893, los trabajadores estatales de nacionalidad extranjera representaban el 20,3% del total de los empleados registrados en el CEP. Aunque los inmigrantes mostraban menos diferencias que las mujeres respecto a su inserción en la estructura general del empleo público, algunas tendencias generales son destacables. En primer lugar, el promedio de edad de los empleados inmigrantes, de casi 38 años, era notablemente más alto que el de los trabajadores argentinos, cercano a 30 años. En segundo lugar, el salario medio que el inmigrante percibía era menor al que recibía el trabajador nativo: 98 pesos mensuales para el trabajador inmigrante frente a 120 pesos mensuales para el trabajador nativo. Aunque el tiempo de antigüedad laboral era similar entre extranjeros y nativos, los niveles de calificación eran diferentes. El porcentaje de personal extranjero alfabetizado representaba el 44%, mientras que para los empleados argentinos este porcentaje ascendía al 56%.

Este dato contrasta con una parte de la historiografía sobre la inmigración, que ha argumentado que los inmigrantes tenían más altas calificaciones que los habitantes naturales de Argentina, y que se insertaban en sectores de mayor ingreso personal. Al menos en la burocracia estatal, esta tendencia no parece cumplirse. Es posible que para algunos grupos de inmigrantes las dificultades en el aprendizaje del idioma español haya sido un obstáculo serio en su acceso al empleo público. Pero mayor peso tuvo el hecho que la mayor parte de los inmigrantes llegaron a Argentina con una escolaridad insuficiente (0 a 3 años de escolaridad).

La presencia del Estado nacional en las provincias

A lo largo del período del estudio el Estado federal tomó empleados en todas las provincias y territorios. Para entender el peso del Estado central en las provincias es conveniente ver en qué áreas se dieron estas contrataciones y qué tipo de empleos se crearon. En la Tabla 10 se presentan datos sobre empleados nacionales en las provincias y territorios, en comparación a los empleados de los Estados provinciales (según sus presupuestos) y a la distribución de maestros y maestras en las provincias (según las publicaciones del Consejo Nacional de Educación). Como es esperable, el grueso de la burocracia estatal se concentra en la ciudad de Buenos Aires. Las provincias más pobladas y ricas (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos) predominaron en la construcción de una burocracia estatal. La provincia de Buenos Aires supera los 8800 empleados (más que Capital Federal), sumando empleados nacionales, provinciales y maestros; mientras que Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos tienen burocracias estatales que rondan los 3000 empleados cada una. Hay cuatro provincias que tienen entre 1000 y 2000 empleados (Corrientes, Mendoza, Tucumán y San Juan) y todas las demás provincias tienen administraciones pequeñas (entre 400 y 800 empleados). A su vez, los territorios nacionales tenían burocracias mínimas, un conjunto de oficinas relacionada con el gobierno, la policía, los juzgados, las escuelas, el correo y las receptorías de rentas.

En las provincias de la Pampa Húmeda, el Estado nacional contribuía con una plantilla de 350 a 600 empleados, lo que representaba entre 7% y 20% del empleo estatal en las provincias. En las otras diez provincias del interior, el Estado nacional contrataba de 80 a 250 empleados, contribuyendo con el 16% del empleo estatal. ¿Qué tipo de empleos generó el Estado nacional en las provincias? En las provincias de la Pampa Húmeda el Estado central tenía una multiplicidad de oficinas y reparticiones –algunas de ellas bastante especializadas–. Por lejos, el gran empleador era el Correo, pero también había oportunidades de empleos

en Aduana, Rentas, Resguardo, líneas ferroviarias, escuelas normales y colegios nacionales. Además el Estado central pagaba sueldos a profesores universitarios, obispos, jueces y personal de las oficinas de tierras, ferrocarriles, higiene, inmigración, observatorios meteorológicos y servicios de faros. En las otras provincias del interior, las oficinas federales eran menos numerosas y las ocupaciones más limitadas, pero sin embargo el Estado central tenía una presencia relevante.

Tabla 10. Trabajadores públicos nacionales, provinciales y educativos en las provincias

Provincia	Administración Nacional (CEP)	Empleados públicos provinciales	Maestros	Subtotal
Capital Federal	3878	2000	1701	7579
Prov. Buenos Aires	616	5890	2345	8851
Santa Fe	612	2277	567	3456
Córdoba	404	2134	341	2879
Entre Ríos	366	2021	547	2934
Corrientes	256	1520	259	2035
Mendoza	147	639	218	1004
Tucumán	140	1209	256	1605
San Juan	136	740	238	1114
Salta	124	452	198	774
Santiago del estero	109	550	129	788
San Luis	110	325	141	576
Jujuy	92	292	69	453
Catamarca	109	216	96	421
La Rioja	81	215	83	379
Chaco	60	0	15	75
Rio Negro	56	0	12	68
Misiones	54	0	15	69
La Pampa	40	0	9	49
Formosa	34	0	9	43
Neuquén	23	0	8	31
Chubut	22	0	7	29
Tierra del Fuego	7	0	3	10
Santa Cruz	1	0	5	6

Fuente: elaboración propia en base a CEP (1893), Anuario Estadística Nacional (1893) y Consejo Nacional de Educación (1893).

A primera vista, los tres grupos (maestros, los funcionarios nacionales y empleados provinciales) parecen distribuirse geográficamente en forma similar entre las provincias. Si dejamos fuera a Capital y provincia de Buenos Aires, en el resto de las provincias la proporción entre empleados provinciales, empleados nacionales y maestros giró alrededor de 65 %, 15 % y 20 % respectivamente. El empleo provincial fue en todos los casos mucho mayor a la cantidad de maestros pagados por nación y a los empleados nacionales en oficinas locales. En general, puede decirse que el tamaño de las burocracias provinciales guardó cierta proporción con la población y riqueza de cada provincia; pero esta correspondencia no es exacta ni regular. Nuestras cifras de empleo público por división geográfica deben tomarse como estimaciones preliminares o tentativas.³⁸

A nivel salarial, existieron importantes diferencias entre los diferentes Estados subnacionales, de acuerdo a su posición relativa respecto a la capital y su puerto. A excepción de la provincia de Buenos Aires, cuyos salarios provinciales estaban casi equiparados con los del Estado nacional, en el resto de las provincias la brecha salarial era enorme: los salarios nacionales superaban a los provinciales en porcentajes que iban del 45 % (Santa Fe) al 164 % (Jujuy). Con lo que podría afirmarse que la presencia del Estado nacional no tendió a equiparar salarios entre las burocracias provinciales y la nacional.

Tabla 11. salarios medios de empleados nacionales y provinciales por provincia (1893)

Provincia	Sueldo medio Administración Nacional (\$)	Sueldo medio Estados provinciales (\$)	Sueldo medio Estados provinciales (\$)
Capital Federal	133,8	90	48,7
Prov. Buenos Aires	84,8	89,3	-5,0
Santa Fe	87,5	60,3	45,0
Córdoba	114	45,0	153,5
Entre Ríos	99	49,8	98,7

38 La ausencia de los datos sobre los militares nos impide realizar un análisis más profundo de esta cuestión.

Provincia	Sueldo medio Administración Nacional (\$)	Sueldo medio Estados provinciales (\$)	Sueldo medio Estados provinciales (\$)
Corrientes	88,5	37,2	138,0
Mendoza	94,4	49,2	91,8
Tucumán	100,2	58,4	71,5
San Juan	97,3	51,3	89,6
Salta	100,9	53,1	89,9
San Luis	107,2	36,2	196,0
Catamarca	101,8	56,7	79,5
Santiago del estero	100	47,4	110,9
Jujuy	119,8	45,3	164,3
La Rioja	118,8	48,7	143,9

Fuente: elaboración propia en base a CEP (1893) y Anuarios estadísticos Nacionales (1893).

Como vemos, la administración pública nacional ofreció sueldos más elevados que las administraciones provinciales y, posiblemente, pudo contratar personal más capacitado. A diferencia de la administración central, el empleo público provincial gozó de menor movilidad ocupacional. Aunque es una temática que excede a este trabajo, consideramos que estas burocracias provinciales de bajos salarios ofrecían mayores oportunidades de “empleomanía” y de estructuras clientelares que la de la administración central. Además, es posible pensar que estas burocracias provinciales tuviesen mayores limitaciones técnicas para promover el desarrollo económico.

Las burocracias provinciales fueron dependientes de las capacidades fiscales de sus propios Estados.³⁹ Ellas surgieron y se consolidaron en la pos-independencia a partir de estructuras institucionales preexistentes. El crecimiento económico y la centralización política de la “Era del Progreso” agregaron a estas burocracias cier-

39 Ortiz Bergia, 2015, pp. 66-70.

tas agencias federales sobre tierras y colonias, inmigrantes y ferrocarriles, higiene pública, correos y telégrafos que antes no existían. Es decir, las hicieron un poco más complejas en su organización y funciones de lo que habían sido hacia 1852.

También sabemos, por datos fiscales de las provincias, que estas burocracias provinciales fueron sumamente fluctuantes y dependientes de los ciclos económicos. Un ejemplo claro se ve en la transición de la crisis de 1890, cuando el ajuste fiscal de las endeudadas provincias afectó fuertemente a las burocracias provinciales. De acuerdo a los presupuestos provinciales, hacia 1890, las 14 administraciones provinciales argentinas sumaban 25 105 empleados, mientras que en 1893, esta cifra se había reducido a 18 480.⁴⁰ En el mismo período, el Estado nacional no contrajo su nómina de empleados, sino que lo aumentó, pasó de cerca de 30 000 trabajadores en 1890 a más de 34 000 en 1893.

El Estado liberal y el progreso económico: grandes ideales, pequeñas oficinas

En el organigrama del Estado liberal, además de la importancia del ejército y la marina, sobresale la baja cantidad de empleados en oficinas que tenían como función apoyar y promover el desarrollo económico. Entre ellas, hemos identificado a las oficinas de Obras públicas, Tierras y Colonias, Inmigración y Ferrocarriles. Estas cuatro oficinas fueron fundamentales para promover una modernización productiva, una mayor integración económica al mercado mundial y el flujo internacional de factores productivos (capital, mano de obra y tecnología). El desarrollo de la calidad burocrática, en los casos para los cuales existen antecedentes, revela un alto nivel de correlación con el nivel de crecimiento e ingreso de las economías.⁴¹

La élite dirigente de esta época difundió y promovió ideas sobre modernización y progreso. En contraste con esto, vemos que las oficinas relacionadas con los motores del progreso (inmigración, colonias y tierras, ferrocarriles, puertos, bancos, obras sanitarias, etc.) tuvieron una importancia menor en el organigrama oficial del Estado nacional presentado en el Anexo. Si dejamos de lado el Correo y el Consejo de Educación, vemos que estas reparticiones y oficinas representaron solo el

40 El grueso de este ajuste fue de la Provincia de Buenos Aires, cuya nómina cayó casi a la mitad, a raíz del severo ajuste fiscal que esta provincia debió ejecutar ante la intervención de sus instituciones periodo. Gerchunoff, Rocchi y Rossi, 2008.

41 Balan, 2015, p. 226.

1,56% del empleo público estatal. Se trata de una asignación pequeña de personal para áreas de una alta relevancia estratégica.

Si a estas oficinas agregamos el personal educativo a nivel nacional, la situación cambia.⁴² De acuerdo con los datos del Consejo Nacional de Educación, Argentina contaba en 1893 con 7606 maestros, financiados tanto por el Estado nacional como por las provincias; mientras que tanto la nación como las provincias (de acuerdo al Anuario Estadística Nacional de ese año), contaban con 53 336 empleados públicos en total. Esto significa que el personal educativo representaba un poco más del 14% del total de los trabajadores estatales.

El programa de Educación Común, política fundamental para el desarrollo del capital humano, tomó impulso a nivel nacional a partir de 1884 (el año de la sanción de la ley de Educación Común). El alfabetismo fue entonces considerado crucial para el funcionamiento del sistema republicano. Y, seguramente, junto a las mejores comunicaciones e interacción social que trajeron el correo, el telégrafo y el ferrocarril, la difusión de la lectoescritura contribuyó a facilitar la ampliación de la actividad económica. Aun así, incluyendo el Correo y las escuelas, el peso de las “oficinas del progreso” no llegaría al 20 % del personal estatal.

Dentro de las políticas destinadas a mejorar el bienestar de la población, también deberíamos considerar al programa de saneamiento de ciudades (recién en sus comienzos), y a los factores que ampliaron la oferta de servicios médicos y hospitalarios (la expansión de los hospitales y de la enseñanza de la medicina). También aquí, según los datos del CEP 1893 y del organigrama oficial del Estado, el peso de las oficinas asociadas a la higiene y la salud públicas fue muy reducido, ocupando menos del 1,5 del total de los trabajadores estatales.⁴³ A diferencia de la administración de la educación pública, la gestión de la sanidad y la salud públicas estuvo

42 El programa de Educación Común, otra política fundamental para el desarrollo del capital humano, tomó impulso a nivel nacional a partir de 1884 (el año de publicación de la ley de Educación Común). Es llamativo, entonces, que el CEP registre como personal educativo solo al 7% del total de los empleados públicos.

43 Es muy probable que el CEP 1893 haya registrado solo una parte del personal dedicado a la higiene y la salud públicas, ya que de los 89 agentes que se censaron, la mayoría trabaja en el Depto. Nacional de Higiene y el Hospital de Clínicas. Los otros hospitales tienen un número de empleados muy bajo. Lo mismo puede decirse de las ocho oficinas dedicadas a sanidad, vacunas, sordomudos, huérfanos, etc. (entre ellas la Asistencia Pública).

diseminada en una multiplicidad de pequeñas oficinas. Aparentemente, una pequeña parte de la burocracia estatal trabajó en este sector que hoy consideramos básico para el desarrollo del capital humano.

Estas cifras sobre los recursos humanos del Estado liberal refuerzan la idea de un Estado relativamente pequeño, focalizado en funciones fundamentales de todo Estado (seguridad, justicia, relaciones exteriores y gobierno). Y solo secundariamente dedicado a la provisión o gestión de unos pocos bienes públicos. En el caso de la salud pública, las asociaciones de las colectividades inmigrantes y otros organismos privados fueron fundamentales para aumentar las prestaciones asistenciales. El Estado nacional tuvo una participación indirecta, facilitando las iniciativas privadas pero sin comprometer mayores recursos. El otro servicio esencial, la educación común, fue responsabilidad de las provincias y financiado en conjunto por el Estado nacional y el provincial. Es posible entonces que, en la prestación de servicios básicos como educación y salud, la burocracia del Estado liberal haya tenido un papel más importante en la planificación de políticas que en su ejecución. Solo así es posible explicar su reducido contingente de trabajadores en el organigrama general.

La seguridad, uno de los servicios tradicionales de todo Estado, no fue descuidada por el Estado liberal. La Policía de la Capital fue la tercera de las ocho más grandes reparticiones de la administración estatal. Su fuerza laboral (14,4%) era comparable en número a la de la Marina y era la mitad del personal del Ministerio de Instrucción Pública (7,0%), según datos del Anuario Estadístico de 1893. Buena parte del gasto público se financió en esta época con impuestos al comercio exterior. Por ello los gobiernos liberales dieron importancia a la hacienda pública y, en particular, a la recaudación aduanera. Esto se ve en las cifras de empleo estatal. La Aduana tenía el 5% del empleo público, mientras el resto de las reparticiones del Ministerio de Hacienda apenas superaban el 1%. La Aduana fue la sexta de las ocho grandes reparticiones del Estado.

Como corolario de esta “fotografía” sobre la estructura burocrática nacional surge que las mayores reparticiones en cuanto empleo fueron oficinas que no tenían como objetivo principal la promoción del desarrollo económico y el bienestar social. ¿Fue el Estado liberal un Estado centrado en la administración, el orden social, la defensa y otras funciones tradicionales del Estado? No necesariamente. Es cierto, el Ejército, la Marina y la Policía Federal ocuparon los tres primeros lugares entre las principales reparticiones estatales. Y sumadas estas a Hacienda, Justicia, y Gobernaciones, cerca del 78-80% de la burocracia estatal estuvo abocada a roles

tradicionales. Pero también la educación y las comunicaciones estaban en esta lista: la oficina de Correos y Telégrafos y el Ministerio de Instrucción Pública eran el cuarto y quinto gran empleador del Estado central. La primera de ellas cumplía el doble rol de unir el territorio nacional y promover el comercio; el segundo tenía como misión capacitar a la población en habilidades básicas de lectura, escritura y operaciones matemáticas. Al menos en parte, el capital humano y la construcción de una nación estaban en la mira de las administraciones liberales.

Las preguntas sobre la relación entre el tamaño de estas burocracias y la promoción del desarrollo son varias. ¿Cómo pudo un Estado minimalista en este terreno ser tan eficaz en atraer a la inversión externa directa, los préstamos internacionales para obras públicas y la inmigración europea? ¿Cómo funcionaron estos programas con tan escaso personal? Y visto desde otra perspectiva, ¿por qué durante administraciones liberales y conservadoras el Estado creció más fuertemente en sus ramas tradicionales (defensa; relaciones exteriores; finanzas) y en menor medida en áreas relacionadas con infraestructura, servicios básicos y bienes públicos? Estas son preguntas que, por ahora, quedarán abiertas hasta contar con evidencia más específica y determinante.

Conclusiones

En este artículo presentamos evidencia que permite evaluar algunas características de la burocracia del Estado nacional argentino a fines del siglo XIX. Se utilizó para ello el Censo Nacional de Empleados Administrativos (1893), que provee información cuantitativa sobre la estructura del empleo público y sobre las remuneraciones y sus factores determinantes (calificación, antigüedad y movilidad ocupacional). A pesar de la cobertura limitada de esta fuente, principalmente en cuanto a servicios de defensa, salud pública y educación primaria, el CEP de 1893 nos permitió realizar algunas caracterizaciones preliminares sobre la burocracia estatal argentina en un momento clave de la Era del Progreso (1880-1914).

En primer lugar, hemos encontrado una importante divergencia en la capacidad e influencia de cada ministerio. El Ministerio del Interior, en conjunto con el de Guerra y Marina, ocuparon más empleados que el resto de las carteras. Pero, en términos estratégicos, fue el Ministerio del Interior el ministerio más influyente en la movilización de recursos humanos. Este manejó las relaciones del Estado central con las provincias a fin de obtener estabilidad política y generó tranquilidad social y seguridad en la Capital a través de la Policía Federal. Dentro de esta carte-

ra, la Oficina de Correos y Telégrafos ocupó un lugar estratégico, al promover la comunicación más frecuente y fluida entre individuos, empresas y funcionarios. Adicionalmente, sirvió para afirmar sentimientos de pertenencia comunitaria y para el contacto pacífico entre habitantes de diferentes provincias y territorios.⁴⁴ La cartera de Interior, además, tuvo a su cargo un grupo de dependencias que podemos llamar “oficinas ligadas al desarrollo productivo”, como las de Inmigración, Tierra y Colonias, Ferrocarriles y Obras Públicas. Este grupo de oficinas, al igual que en aquellas ligadas a la oferta de bienes públicos modernos (salud pública y educación), las plantillas fueron relativamente pequeñas.

El reducido tamaño de estas oficinas cruciales para el modelo económico vigente resulta llamativo. Debe tenerse presente que estas oficinas llevaron adelante tareas importantes para el crecimiento económico y la consolidación del Estado nacional, entre ellas: la promoción de la inmigración que dinamizó al mercado de trabajo, la atracción de capital privado en la creación de infraestructura social básica, y el asentamiento y explotación de tierras en la llanura pampeana. Un estudio más detallado de estas oficinas, sus presupuestos y políticas públicas, podría esclarecer mejor el papel de estos burócratas en el modelo de crecimiento adoptado durante el periodo.

A propósito de los salarios, la mayor parte de los empleados públicos se ubicaron dentro de los “asalariados medios”. Son pocos los que cobraban salarios muy bajos o muy altos. Además, encontramos indicios de que existieron en el Estado primas por clasificación y por antigüedad, lo que estaría hablando por un lado de la promoción de la carrera administrativa y, por otro, del intento estatal de captar personal calificado para funciones de gestión o evaluación. Cruzando datos de salarios medios con datos de alfabetismo, antigüedad y movilidad ocupacional pudimos encontrar cierta covariación entre estas variables. Esto indica, en nuestra interpretación, que hubo cierta “meritocracia de estímulos”. El Estado central premió el alfabetismo, la experiencia laboral y la disposición para cambiar de empleo y ascender.

Estos indicios cuantitativos fortalecen la hipótesis de la existencia de un sistema de aprendizajes y adquisición de destrezas (“learning by doing”) dentro de la estructura burocrática. El pago de mayores salarios a empleados alfabetizados y con experiencia laboral, a su vez, da sustento a la idea de que el Estado liberal dio cierta atención a la cuestión del mérito. Diversos historiadores han sugerido que elevar la calificación de los empleados públicos y por crear una carrera burocrática en

44 Anderson, 1993.

torno al mérito fueron objetivos de la elite gobernante desde la década de 1880.⁴⁵ Nosotros hemos propuesto que hubo un sistema de incentivos en esta dirección.

Aparte de las educadoras de los niveles primario y secundario, el Estado nacional empleó relativamente pocas mujeres. Menor, en nuestra evaluación, a la participación de las mujeres en la economía en general durante esta década. El empleo femenino estuvo fuertemente concentrado en unos pocos sectores, como el educativo. Las mujeres que lograron ingresar al Estado contaron de un ingreso similar al de los hombres, pero con niveles de calificación y antigüedad mayores. Podemos suponer, entonces, que la aparente nivelación por género de los salarios medios esconde en realidad un acceso desigual de varones y mujeres a los empleos estatales. No podemos decir lo mismo de los inmigrantes, que tuvieron una participación elevada en la estructura laboral en relación a sus calificaciones. En términos salariales, los inmigrantes fueron peor pagados que los argentinos nativos, pero esto se debió a sus relativamente bajos estándares de calificación y a su reducida antigüedad laboral.

En resumen, la fotografía del censo de 1893 muestra una burocracia del Estado central que fue reducida, contó con una presencia minoritaria de mujeres, niños e inmigrantes, pagó primas por calificación y antigüedad a los empleados, y promovió de esta forma una suerte de “carrera administrativa”. En apariencia, las oficinas asociadas a actividades directamente relacionadas con el desarrollo económico –es decir, con la infraestructura social básica y con la provisión de bienes públicos– fueron pequeñas. Pero a su vez estas oficinas fueron eficaces, en la medida que los gobiernos que se sucedieron entre 1870 y 1890 iniciaron un largo proceso de desarrollo económico, promoviendo la ocupación de tierras públicas para la agricultura y la ganadería, la construcción de ferrocarriles, puertos y depósitos de granos, e hicieron un esfuerzo sostenido y notable en materia de educación primaria.

Nada de esto hubiera podido lograrse sin la pacificación lograda en la década de 1870 sobre las rebeliones de caudillos federales del interior y los malones indígenas. Esta tarea requirió de músculo militar. Sin embargo, mucha de la paz que siguió a 1880 fue el resultado de acuerdos políticos con las provincias y un nuevo esquema de distribución de las rentas aduaneras que permitió la estabilidad política y cierto orden social. La presencia de las agencias del Estado central en las provincias no fue uniforme; sino que replicó los patrones de ingreso y peso demográfico de las economías provinciales. Las provincias más ricas y con mayor

45 González Bollo, 2007. P. 97

población recibieron mayor cantidad de agentes del Estado nacional. Al comparar las burocracias de la nación y de las provincias vimos que la primera tuvo una posición aventajada en términos de salarios. Los empleados públicos en las provincias no solo ganaban menos, sino que tenían una planta más fluctuante y heterogénea. Proponemos que esta estructura nacional, más profesionalizada y mejor pagada, hizo posible la construcción de una burocracia más estable y menos lábil políticamente que las de los Estados provinciales. Estas son algunas de las proposiciones que los datos del CEP 1893 –en combinación con estadísticas educativas y de presupuestos militares– nos permitieron afirmar. La gran pregunta de en qué medida la burocracia del Estado central estuvo basada en estímulos que premiaban el mérito y la experiencia y en qué medida estuvo asociada a las múltiples formas del clientelismo político queda planteada. En la medida que la investigación sobre este tema avance se podrá confirmar o rechazar nuestra propuesta.

Fecha de recepción: 19 mayo 2020

Fecha de aprobación: 10 abril 2021

Bibliografía y fuentes primarias

Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

Aráoz, M. and Nicolini, E. (2015). "Persistence vs. Reversal and Agglomeration Economies vs. Natural Resources. Regional Inequality in Argentina in the First Half of the Twentieth Century". In *Working Papers in Economic History del Instituto Figuerola de Historia y Ciencias Sociales*. Universidad Carlos III de Madrid, Departamento de Historia Económica e Instituciones, recuperado de <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/20846>

Argentina, Departamento Nacional de Estadística; *Anuario Estadística Nacional (1895)*.

Argentina Departamento Nacional De Estadística. *Censo de empleados administrativos, funcionarios judiciales, personal docente y pensionistas de la Republica Argentina* (31 de diciembre de 1893). Buenos Aires, Compañía Sudamericana.

Balan, P. (2015). El estado en la ciencia social moderna: conceptos, medición, indagación causal. *Estudios Sociales del Estado*, 1(1), 205-230.

Bohoslavsky, E. L. and Soprano, G. (2010). *Un Estado con rostro humano: Funcionarios e instituciones estatales en Argentina, desde 1880 hasta la actualidad*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Bohoslavsky, E. (2014). El Estado argentino y sus políticas públicas (1880-1943): algunas discusiones historiográficas. *Sociedad y economía*, 26, 17-25.

Botana, N. R. (1998). *El orden conservador: la política argentina entre 1880 y 1916*. Buenos Aires: Sudamericana, 1998.

Bragoni, B. y Míguez, E. (2010). *Un nuevo orden político: provincias y estado nacional, 1852-1880*. Buenos Aires: Biblos.

Chiaramonte, J. C. (2007). *Ciudades, Provincias, Estados: orígenes de la nación argentina (1800-1846)*. Buenos Aires.: Emecé.

Cortes Conde, R. (2015). Los orígenes fiscales del conflicto federalismo-centralismo en la Argentina. En B. Bragoni y P. Alonso (eds.), *El sistema Federal Argentino* (pp. 27-40), Edhasa, Buenos Aires.

Chaia De Bellis, J. (2017). Poder territorial y recursos estatales: el Partido Autonomista Nacional durante la formación del Estado argentino, 1862-1916. *Región y sociedad*, 29(70), 263-299.

Cortes Conde, R. (1979). *El Progreso Argentino*. Buenos Aires: Sudamericana.

Daniel, C. (2006). *El primer observatorio social argentino. Estado, censos y estadísticas oficiales. 1869-1914* (tesis de Maestría). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

Daniel, C. (2011). *Las estadísticas laborales del Estado argentino (1910-1930). Controversias sociales, políticas y técnicas*. Historia política, recuperado de <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/daniel.pdf>

De Vies, J. (1994). The industrial revolution and the industrious revolution. *The Journal of Economic History*, 54(2), 249-270.

Di Liscia, M. S. y Soprano, G. (comps.) (2017). *Burocracias estatales: problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina: entre fines del siglo XIX y XX*. Rosario: Prohistoria Ediciones.

Garavaglia, J. C. (2010). Rentas, deuda pública y construcción estatal: la Confederación Argentina, 1852-1861. *Desarrollo Económico*, 50(198), 223-248.

Garavaglia, J. C. (2012). Servir al Estado, servir al poder: la burocracia en el proceso de construcción estatal en América Latina. *Almanack*, 3, 5-26.

Garavaglia, J. C. (2004). El despliegue del estado en Buenos Aires: de Rosas a Mitre. *Desarrollo Económico*, 44(175), 415-445.

Gelman, J. (2004). La construcción del orden postcolonial. El “ sistema de Rosas” en Buenos Aires, entre la coerción y el consenso. *Tiempos de América: revista de historia, cultura y territorio*, 11, 27-44.

Gerchunoff, P., Rocchi, F. y Rossi, G. (2008). *Desorden y progreso: las crisis económicas argentinas, 1870-1905*. Buenos Aires: Edhasa

Gerchunoff, P. y Llach, L. (2017). *El ciclo de la ilusión y el desencanto: un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires: Critica.

Giménez Zapiola, M. (1975). *El régimen oligárquico: materiales para el estudio de la realidad argentina (hasta 1930)*. Buenos Aires: Amorrortu,

Goldin C. (1995). The U-Shaped Female Labor Force Function in Economic Development and Economic History. In T. P. Schultz, *Investment in Women's Human Capital and Economic Development* (pp. 61-90). Chicago: University of Chicago Press.

González Bollo, H. (2007). *La estadística pública y la expansión del estado argentino: una historia social y política de una burocracia especializada, 1869-1947* (tesis de Doctorado). Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.

González Bollo, H. (2014). *La fábrica de las cifras oficiales del Estado argentino (1869-1947)*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Halperin Donghi, T. (1982). *Guerra y finanzas en los orígenes del estado argentino (1791-1850)*. Buenos Aires: Ed. de la Universidad de Belgrano.

Humphries, J. (1987). The Most Free From Objection ... The Sexual Division of Labor and Women's Work in Nineteenth-Century England. *The Journal of Economic History* 47(4), 929-949.

Humphries, J. and Sarasúa, C. (2012). Off the Record: Reconstructing Women's Labor Force Participation in the European Past. *Feminist Economics* 18(4), 39-67.

Llach, L. (2007). *The Wealth of the Provinces: the Rise and Fall of the Interior in the Political Economy of Argentina, 1880-1910* (Ph.D. Dissertaion). Harvard University, Cambridge, United States.

Ortiz Bergia, M. J. (2015). El Estado en el interior nacional. Aproximaciones historio-
gráficas a un objeto en constante revisión. *Estudios Sociales del Estado*, 1(1), 59-85.

Oszlak, O. (1982). Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina. *Desarrollo económico*, 21(86), 531-548.

Oszlak, O. (1982b). *La formación del estado argentino*. Buenos Aires: Ed. de Belgrano.

Otero, H. (1998). Estadística censal y construcción de la Nación. El caso argentino, 1869-1914. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr Emilio Ravignani*, 16-17, 123-149, recuperado de http://ravignanidigital.com.ar/bol_ravig/n16_17/n1617a05.pdf

Palermo, S. y Silva, J. (2016). *Expertos, burocracias y política de masas en Argentina*. *Estudios Sociales del Estado*, 2(3), 6-21.

Parolo, M. P. (2020). El empleo público en Tucumán (Argentina). Ramos, cargos y salarios durante la construcción del estado provincial (1815-1854). *Tiempo y economía*, 7(1), 169-209

Rose, E. (2018). The Rise and Fall of Female Labor Force Participation During World War II in the United States. *The Journal of Economic History*, 78(3), 673-711.

Sábato, H. (2008). *Buenos Aires en Armas: la revolución de 1880*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Sábato, H. (2002). El ciudadano en armas: Violencia política en Buenos Aires, 1852-1890. *Entrepasados*, 12(23), 149-169.

Salvatore, R. (2016). Burocracias expertas y exitosas en Argentina: Los casos de educación primaria y salud pública (1870-1930). *Estudios Sociales del Estado*, 2(3), 22-64.

Suriano, J. (2000). *La cuestión social en Argentina 1870-1943*. Buenos Aires: La Colmena.

Van Leeuwen, M., Maas, I. y Miles, A. (2002). *HISCO: Historical International Standard Classification of Occupations*. Lovaina: Leuven University Pres.

Zimmermann, E. A. (1991). Los intelectuales, las ciencias sociales y el reformismo liberal: Argentina, 1890-1916. *Desarrollo económico*, 31(124), 545-564.

Anexo.

Cuadro 1. Número de empleados públicos oficial (Anuario Estadístico Nacional, 1893) y número de empleados que aparecen en el Censo nacional de Empleados públicos (1893)

Ministerio Real	Áreas dentro del ministerio	Oficina	Datos del censo de empleados públicos		Datos oficiales	
			Número de empleados	Participación	Número de empleados	Participación
Interior	Administración	Congreso	10	0,14	210	0,60
		Presidencia	3	0,04	8	0,02
		Gobernaciones	38	0,51	868	2,49
		Museo Nacional	13	0,18	6	0,02
	Interior	Ministerio	30	0,41	48	0,14
		Correos y Telegrafos	2810	38,07	3650	10,47
	Oficinas Desarrollo	Obras Publicas	56	0,76	361	1,04
		Ferrocarriles	64	0,87	61	0,18
		Tierra y Colonias	49	0,66	57	0,16
		Inmigración	33	0,45	56	0,16
	Salud	Salubridad	43	0,58	343	0,98
		Higiene	49	0,66	143	0,41
	Policia	Policia Federal	1239	16,79	5003	14,36
	Relaciones exteriores	Ministerio	23	0,31	26	0,07
Cancilleria		0	0,00	25	0,07	

Ministerio Real	Áreas dentro del ministerio	Oficina	Datos del censo de empleados públicos		Datos oficiales	
			Número de empleados	Participación	Número de empleados	Participación
Hacienda	Ministerio	Ministerio	22	0,30	32	0,09
		Contaduría	112	1,52	123	0,35
		Credito Público	6	0,08	7	0,02
		Caja de Conversión	23	0,31	41	0,12
		Tesorería general	5	0,07	6	0,02
		Impuestos internos	16	0,22	41	0,12
		Casa de la moneda	10	0,14	11	0,03
		Archivo de administración	0	0,00	4	0,01
		Estadística	16	0,22	19	0,05
		Rentas	43	0,58	57	0,16
		Sellos	6	0,08	16	0,05
		Contribución territorial y patentes	39	0,53	42	0,12
		Arqueos	0	0,00	1	0,00
		Aduanas	609	8,25	1830	5,25
		Servicios a cordilleras	0	0,00	27	0,08
	Oficinas desarrollo	Minas y Geología	5	0,07	8	0,02

Ministerio Real	Áreas dentro del ministerio	Oficina	Datos del censo de empleados públicos		Datos oficiales	
			Número de empleados	Participación	Número de empleados	Participación
Justicia e instrucción	Administración	Ministerio	30	0,41	38	0,11
	Justicia	Justicia	477	6,46	888	2,55
	Culto	Culto	125	1,69	169	0,48
	Educación	Instrucción pública	1348	18,26	2449	7,03
Guerra y Marina		Ministerio	14	0,19	13	0,04
		Ejercito	0	0,00	13102	37,59
		Marina	15	0,20	5062	14,52
Total			7381	100	34851	100,00

Fuente: elaboración propia en base a Censo de Empleados administrativos, judiciales y pensionados (1893) y Anuario Estadístico Nacional (1893).