

CICSO

CUADERNOS DE

CICSO

CICSO

www.cicso.org

LOS ASALARIADOS DEL APARATO DEL ESTADO:
1945 - 1976

Inés Izaguirre

Serie Estudios N° 38

CENTRO DE INVESTIGACIONES EN CIENCIAS SOCIALES

buenos aires

argentina

CICSO

www.cicso.org

LOS ASALARIADOS DEL APARATO DEL ESTADO:
1945 - 1976

Inés Izaguirre Serie Estudios N° 38

CICSO

Defensa 665-5° "C"

1065 - Buenos Aires - Argentina

INDICE

	Pág.
LOS ASALARIADOS DEL APARATO DEL ESTADO: 1945-76	1
Volúmenes y distribución	2
Reclutamiento	10
Proceso de burocratización	25
Asalariados y funcionarios	29
El acceso al aparato del estado	
La cooptación	35
Requisitos formales para el ingreso del personal	41
Calificación	44
El precio de la fuerza de trabajo	53
La baja de personal: aproximación a una medición	64

El estudio que aquí presentamos intenta abordar un aspecto de un proyecto de investigación referido a la clase obrera en Argentina y cuyos primeros antecedentes se encuentran en "Los asalariados. Composición social y orientaciones organizativas-materiales para su estudio-", Cuadernos de Cicso, serie estudios N°25 (1975).

De la totalidad de los que venden fuerza de trabajo (asalariados) aborda aquellos que se encuentran insertos en la cúspide del sistema institucional político. Los criterios de corte -institucionales políticos- para la clasificación del material, estuvieron determinados por la forma cómo se nos presentaron los datos en lo que refiere al tipo de reclutamiento, las diferencias salariales y las distintas calificaciones de esa fuerza de trabajo.

Para delimitar el sector de funcionarios del resto de asalariados, es necesario abordar una serie de problemas comunes a toda organización burocrática, los rasgos que determinan este tipo de organización y el tipo de funciones que tienen los sectores que, ejerciendo niveles de dominación no pertenecen -en sentido estricto- a la clase capitalista. Los problemas que aparecen en la definición de este sector son: a) si todo miembro activo de una burocracia puede ser considerado burócrata; b) cuáles pueden ser consideradas unidades organizativas burocráticas; y c) en base a la definición de cada unidad y sus particularidades, establecer la distinción entre funcionario, burócrata y, obrero de taller o escritorio.

Los funcionarios en general, forman parte de un conjunto que denominaremos "venden fuerza de trabajo" o "trabajo asalariado" pero hay "algo más" que está implícito en su fuerza de trabajo por lo cual, ejerce una función de dominación-autoridad que, en relación al conjunto de los trabajadores asalariados lo distingue y lo aparta de este campo de relaciones sociales. Es decir, lo que determina su papel dentro de las relaciones sociales no es el hecho de ser un asalariado más sino, el hecho de recibir ~~un~~ algo más por algo que vende y que está implícito en su

II

fuerza de trabajo; esta fuerza de trabajo está calificada y tiene la particularidad de poseer ciertas condiciones para ejercer dominación-autoridad; la función de dominación se la otorga el cargo que se le asigna.

Las particularidades de la burocracia de estado están determinadas por el carácter y contenido del estado capitalista: las funciones y tareas del estado y, las particularidades del régimen político -con un carácter determinado de alianzas- que detenta el poder del aparato de estado.

El estado -como aparato representado por múltiples instituciones- tiene una delegación de autoridad-poder (común a toda burocracia) emanada de la burguesía en su conjunto. Las funciones jurídico-administrativas están determinadas y orientadas por el carácter del estado capitalista. Basándonos en este marco, podemos detectar dos grandes grupos de funcionarios: civiles y militares. Todos los funcionarios de este conjunto dicotómico son especialistas de "carrera", tecnócratas que tienen un poder delegado, extrínseco a ellos mismos, síntesis de la organización social a la que pertenecen (burocracia) y a su vez de la fuerza de las alianzas que representan en una coyuntura dada. Es decir, su poder está limitado por las propias relaciones de clases en el seno del estado y a su vez, por la fuerza propia de sus direcciones que necesariamente representan alianzas determinadas.

Dentro del conjunto denominado "civil", podemos hacer una diferenciación entre los de empresas económicas del estado y los del aparato del estado propiamente dicho. Estos últimos, cuyos puestos tienen un grado de estabilidad muy grande bajo distintos regímenes políticos, cumplen tareas esencialmente técnicas y administrativas. Podemos ubicarlos entre la administración pública y el aparato judicial. Representan un poder delegado y el orden que la organización legítima (orden jerárquico). Esta es la burocracia tipo, capa especial que está encargada de la administración de los asuntos públicos. Está al servicio del poder.

III

político y la configuración del régimen dicta los límites de su propio poder. Se presenta ante la sociedad como una corporación cerrada, sintetizando en sí misma todos los rasgos típicos de la burocracia señalados más arriba.

La complejización de las tareas del estado -especialmente como empresa capitalista- va conformando un tipo de funcionario ligado a las tareas productivas. Se diferencia del anterior burocrata por estar ligado a la producción, cualquiera sea el nivel de decisiones que determine su rango (puesto) y, a su vez, se diferencia del de la empresa privada porque la empresa del estado depende de una dinámica determinada por el propio poder estatal, es decir, del centro del ejercicio del poder político, configurando en sí misma realizaciones que tienen que ver con la distinta incidencia de las fracciones y alianzas en el seno del aparato de estado.

"La primera investigación a realizar es la siguiente: ¿existe en algún país un estrato social generalizado para el cual la carrera burocrática, civil y militar, sea un elemento muy importante de vida económica y de afirmación política (participación efectiva en el poder aunque sea indirectamente)? En la Europa moderna, este estrato se puede identificar en la burguesía rural media y pequeña, que está más o menos difundida en los países según el desarrollo de las fuerzas industriales por un lado, y de la reforma agraria por el otro. Ciertamente, la carrera burocrática (civil y militar) no es un monopolio de este estrato social; sin embargo, ella le es particularmente apta debido a la función social que este estrato desempeña y a las tendencias psicológicas que la función determina o favorece (...). En toda una serie de países, por lo tanto, la influencia del elemento militar en la vida estatal no significa sólo influencia y peso del elemento técnico-militar, sino también influencia y peso del estrato social de donde el elemento técnico-militar (sobre todo de los oficiales subalternos) extrae su origen". (Gramsci, "Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado Moderno").

Cuando Gramsci identifica "burguesía rural media y pequeña", a cuántos atributos se está refiriendo? y, a la vez, a qué proceso? Al lento, sostenido y sistemático proceso de expansión capitalista que involucra expropiación de condiciones materiales de existencia del proletariado en relación a la propiedad territorial, esa especificidad intrínseca al capitalismo. "Los miembros de este grupo de burguesía rural media y pequeña están habituados a mandar directamente núcleos de hombres, aunque sean a veces exigüos, y a comandar desde un punto de vista "político" y, no "económico". Es decir, que en su arte de dirección no hay una aptitud para ordenar las "cosas", para ordenar "hombres y cosas" en un todo orgánico, como ocurre en la producción industrial, porque este grupo no tiene funciones económicas. Tiene renta porque jurídicamente es propietario de una parte del suelo nacional y su función consiste en impedir "políticamente" al campesino cultivador mejorar su propia existencia, porque todo mejoramiento de la posición relativa del campesino sería catastrófica para su posición social" (Gramsci).

Ahora bien. Uno de los problemas es el siguiente: un aparato burocrático puede reclutar desde fuera ubicándolos en una posición tal que puede o no hacer carrera pero, recluta a los asalariados de la sociedad? o a aquella fracción ...?

Una persona puede ser asalariada de aparato burocrático pero, la clase a la que él pertenece no es la clase de los asalariados de la sociedad.

Puede pertenecer a una fracción de pequeña burguesía en descomposición, que está en una situación de asalariado. También puede provenir del proletariado, pero pertenece a esa fracción en disposición de distanciamiento hacia el conjunto al que pertenece y ello hace a los momentos de producción y reproducción de las condiciones de existencia de la dominación misma. En este sentido, son ilustrativos los cortes institucionales y, en especial el que va de 1943 a 1955, gobierno militar (1943-46) y peronismo (1946-55). Se caracteriza por reclutar más porciones

desde "abajo", en contraste con otros períodos del gobierno del estado en donde se afianza el reclutamiento en sectores medios. Esto sería indicador de momentos en que el aparato -dominio- requiere incorporar algunas porciones de proletariado, corporativizando, consistente con el tránsito del capital dominante en la alianza: capital industrial y que refiere a aumento de cantidades en relación a las proporciones distinguiéndose de aquellos otros períodos en que siendo dominante el capital financiero (en la alianza en el gobierno) homogeneiza en profundidad. Todo esto refiere, finalmente, al proceso de formación de la burguesía como clase.

Una burocracia puede reclutar para funcionarios a los propios miembros asalariados de ese aparato burocrático pero esto nada nos dice acerca del principio que advierte sobre: quién constituye esta fracción? a quiénes supone? a qué proceso y momento? Pueden reclutarse fracciones del propio proletariado, del propio campesinado.

Para las profesiones liberales, para el margen muy reducido que queda de pequeña burguesía urbana que se mantiene como profesión liberal y que no va a transformarse en un funcionario de aparato burocrático privado o estatal, se implementan ciertas políticas, como manera de mantener esa situación durante un tiempo determinado. En otro momento y/o en otra sociedad, el grupo de profesiones liberales está ya en un grado de descomposición tal, que casi todos se encuentran en aparatos burocráticos.

La burocracia es una forma organizacional; los funcionarios son formas orgánicas de la burguesía, pero los sólo asalariados de los aparatos burocráticos no constituyen formas orgánicas de la burguesía como clase.

El problema consiste en, si es posible a esa forma de organización social, incorporarlos históricamente a todos y, justamente, ésto se constituye en el elemento de cuando los enfrentamientos sociales penetran al sistema institucional y en donde las "subas" y las "bajas" de personal en cada momento o situación da-

VI

da, son indicadores de luchas por el uso monopólico de la fuerza material en la sociedad.

Ante cada fracción de clase (relaciones sociales) y ante cada sistema institucional es que hay que hacer el balance; no hay que darlo por supuesto, así como tampoco los momentos del proceso institucional.

CICSO

Buenos Aires, Diciembre de 1982

CICSO
www.cicso.org

LOS ASALARIADOS DEL APARATO DEL ESTADO: 1945-76*

El objetivo central de este trabajo se centra en delinear un perfil de los asalariados de los aparatos institucionales de carácter burocrático, en este caso el aparato del estado, ya sea que desarrollen o no actividades directamente vinculadas a la producción de bienes o servicios. Se circunscribe al período que va desde el triunfo de la alianza social expresada por el peronismo en el gobierno (1946) hasta su segundo período de gobierno (1973-76).

Hemos tratado de hacer una aproximación no siendo posible contar con información suficiente para todos los momentos.

Deben señalarse las dificultades para la obtención de información sobre el conjunto de los asalariados del sector público, existentes en Argentina. Algunas fuentes (Banco Central, Censos Nacionales de Población) agregan la información bajo la categoría "Servicios gubernamentales", y no incluyen al personal de las empresas estatales. Otras (FIEL, CONADE-CEPAL) sólo desagregan la correspondiente a empresas. Los Informes Estadísticos de la Secretaría de Estado de Hacienda presentan distintos niveles de desagregación según los años: hasta 1973 no incluyen al Sector Público provincial; a partir de 1974 lo incluyen, pero en ningún caso contabilizan al personal municipal. Este sólo aparece desagregado en algunas estimaciones del Banco Central y en la investigación de la Cámara de Sociedades Anónimas de fines de 1968, Relevamiento sobre el número y condiciones de los emplea-

* Esta investigación forma parte del Programa general de investigaciones de CICSO, y éste se encuentra parcialmente subsidiado por The Swedish Agency for Research Cooperation with Developing Countries -SAREC- Suecia. A la vez, este estudio contó con una beca del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales -CLACSO-, durante el período 1977-78; los primeros seis meses, Elida Marconi formó parte del equipo de investigación.

dos públicos, donde encontramos la información más completa para ese año. No tuvimos oportunidad de consultar ningún ejemplar del Censo de Empleados Públicos de 1972, ya que las principales bibliotecas oficiales consultadas, si bien lo registran en sus ficheros, no lo cuentan en sus anaqueles. Parte de la información contenida en dicho Censo fue obtenida de uno de los anexos del trabajo de Balvé, Marconi y otros: Los asalariados, composición social y orientaciones organizativas. Materiales para su estudio, Buenos Aires, CICS0, serie Estudios N° 25. Otros trabajos y estudios consultados figuran en las notas a pie de página.

Debe señalarse que una de las consecuencias de la disparidad de criterios con que es recogida y publicada la información sobre asalariados del estado en los organismos oficiales es la dificultad de calcular los totales en distintos momentos, los cuales varían según se considere una u otra fuente, aún cuando se refieran a los mismos organismos y a los mismos años.

Volúmenes y distribución

Los asalariados del aparato del estado en relación a los totales de población y población activa desde 1869 a 1980 indican que, en este lapso de tiempo, el personal del aparato del estado crece 135 veces, mientras que la población activa lo hace 13 veces; más de dos tercios de ese crecimiento corresponde al período intercensal de 1947.¹

¹De acuerdo con nuestras estimaciones, basadas en datos de la Secretaría de Hacienda (publicadas por el diario La Prensa del 12/10/1942) todavía en 1942, año anterior al golpe militar que derroca a las fuerzas políticas conservadoras, el total de insertos en el aparato del estado no llegaba a 400.000 individuos. En 5 años esa cifra se duplica, y sólo la mitad de ese crecimiento puede ser explicado por las nacionalizaciones de empresas.

Cuadro 1: Crecimiento de los insertos en el aparato del estado argentino a través de los Censos Nacionales, y su relación con el total de activos y de población (1869-1980) (cifras en miles).

	Años censales						
	1869	1895	1914	1947*	1960	1970	1980**
(1) Insertos en aparato del estado	13,3	37	150	800	1.240	1.440	1.800
(2) Población total	1.906	4.045	8.042,3	16.056	20.014	23.364	27.867
(3) Población activa	857	1.645	3.120	6.267	7.500	9.000	11.100
% (1)/(2)	0,7	0,9	1,9	5,0	6,2	6,2	6,4
% (1)/(3)	1,5	2,3	4,8	12,8	16,5	16,0	16,2

* En el Censo de 1947 aparecen como insertos en los aparatos administrativos estatales un total de 610.461 individuos. Se estimó en cerca de 200.000 el total de insertos en las empresas nacionalizadas hasta ese año, teniendo en cuenta que sólo Ferrocarriles contaba en ese momento con alrededor de 160.000 agentes. Dadas las dificultades para el cálculo de la fuerza de trabajo asalariada en los Censos anteriores a 1947, se establece la comparación con el total de población económicamente activa.

** El total de asalariados del estado correspondiente a 1980 se estimó de la siguiente manera: Del Censo de Empleados Públicos de 1977 sólo se publicaron los datos correspondientes a la Administración nacional, es decir, Administración Central más Empresas del estado (ver diario La Razón, del 4 y 18/8/1980), lo que arrojaba un total de 926.700 agentes. Se estimó un crecimiento de 50.000 agentes para 1980. Para el mismo año, el total de fuerzas armadas (oficiales y suboficiales) se calculaba en alrededor de 70.000 efectivos (ver diario La Nación del 24/9/81, que cita una publicación del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos). Para el caso de los insertos en administraciones provinciales y municipales se trabajó con una hipótesis de crecimiento mínimo: empleados provinciales 530.000 (eran 515.000 en 1976) y empleados municipales 220.000 (eran 192.000 en 1970).

Fuentes: Censos Nacionales de población y, para total de estatales, fuentes citadas en las pp.1-2, además de las consignadas en las referencias del cuadro.

Este crecimiento global es independiente del aumento de las grandes unidades funcionales del aparato estatal, y también, como veremos, de su subdivisión interna. En efecto, desde que Argentina se constituye como estado-nación, el aparato del estado ha incorporado relativamente pocas grandes unidades a las iniciales, y esto con grandes intervalos entre una y otra incorporación.¹

La crisis de la burguesía argentina que se manifiesta en el escenario político en 1943 con el derrocamiento de las fuerzas políticas conservadoras y se resuelve en 1946 con el acceso del peronismo al gobierno, se asentaba en el debilitamiento del papel de Argentina como proveedora de materias primas a partir de la crisis mundial de 1929-30, y la necesidad a partir de entonces de iniciar un proceso sustitutivo de importaciones. Las fracciones de burguesía que habían crecido al amparo de esas condiciones mundiales y locales, necesitaban para su expansión del mantenimiento de esa situación. El peronismo aglutinó a aquellas fracciones sociales necesarias para realizar la nueva etapa en el proceso de expansión de fuerzas productivas: su fase de capital industrial en condiciones monopólicas.

Este proceso tiene indicadores específicos:

- a) Expansión absoluta y relativa de los asalariados de la industria: de 35,3% del total de asalariados en 1947, pasan a 44,4% en 1960.
- b) Proceso acelerado de concentración y centralización de capital en la industria manufacturera. Según el Censo Industrial de 1935, el 1,8% del total de establecimientos (N=722) emplea más de 100 obreros y ocupa al 47,4% del total de obreros industria-

¹En 1853, fecha de promulgación de la Constitución Nacional, las funciones del aparato estatal se organizaban en 5 Ministerios: Interior, Relaciones Exteriores, Hacienda, Justicia, Culto e Instrucción Pública, y Guerra y Marina. En 1898 se agregan Agricultura y Obras Públicas. En 1907 se crea el Depto. Nacional de Trabajo, que recién en 1943 se hace Secretaría de Estado, y en 1949 Ministerio. En 1930 se crea el Ministerio de Salud Pública durante el gobierno de Irigoyen. En 1966 se crea el Ministerio de Bienestar Social. En cuanto a las empresas del estado ver nota página 5.

les. En 1954, la proporción de establecimientos de este tamaño se ha reducido a la mitad (0,9%), si bien su número se ha duplicado (N=1.433). Ocupan casi la misma proporción de obreros (48%), si bien ésto significa más del doble de obreros que en el Censo anterior. La centralización es aún más acentuada en los establecimientos de más de 300 personas ocupadas.

A su vez, en el otro extremo de la escala, se concentra el capital en numerosas manos de nuevos pequeños industriales. Los "talleres artesanales" sin personal obrero, que en 1935 constituían el 17% del total de establecimientos (N=6.931), componen en 1954 el 48% de los mismos, y han multiplicado su número por 10 (N=72.780). La pequeña industria (de hasta 25 obreros, duplica largamente sus establecimientos, aunque mantiene las mismas proporciones de obreros ocupados (32%).

c) Nacionalizaciones y creación de empresas en ramas que requieren gran inversión de capital (ver nota a pie de página).

En 1943, casi simultáneamente se crea la Secretaría de Industria y Comercio y se eleva al mismo rango al Departamento Nacional de Trabajo.

Hasta 1943, sólo se registran dos empresas de propiedad estatal: YPF (petróleo), creada en 1922, y la Flota Mercante, en 1941.

Una característica de la política del peronismo en el gobierno consistió en: nacionalizaciones de grandes empresas extranjeras de transporte y servicios y creación de industrias en ramas estratégicas que requieren gran inversión de capital.¹ Ello explica buena parte del crecimiento de los asalariados estatales que el cuadro 1 nos muestra entre 1947 y 1960.

¹ Las nacionalizaciones fueron las siguientes: Teléfonos en 1946; Ferrocarriles en 1947; Obras Sanitarias y la Compañía de Gas en 1949; Subterráneos de Buenos Aires en 1951 y Agua y Energía Eléctrica en 1955. Las empresas creadas por el estado en este período son: Atanor, productos químicos, en 1944; Yacimientos Carboníferos Fiscales, en 1946; SOMISA, siderurgia, en 1947; Aerolíneas Argentinas en 1950 y Astilleros del Estado en 1953.

A partir de esta última fecha, el cuadro 1 indica que la relación entre los volúmenes de asalariados del aparato del estado y los volúmenes de población total y de población económicamente activa parecen alcanzar cierta estabilidad. Lo que ocultan las cifras globales en cambio, son las diferencias en el crecimiento y distribución de los asalariados estatales que se producen a lo largo del período en estudio, según el grado de desarrollo capitalista de la región que se considere, y que permite explicar a su vez, la expansión global de los asalariados estatales en la década del 40.

Ya en 1947 la distribución de la población del país indicaba claramente cuál era la zona de mayor desarrollo: La Pampa Húmeda y el Litoral -de industria más diversificada y predominio de población urbana- que cubre el 25% de la superficie del país, concentraba el 71% de la población y el 83% de la población urbana total. También allí se concentraban las tres cuartas partes de los asalariados del aparato del estado. Casi al final del período en estudio, en el año censal de 1970, esa distribución concentrada de los estatales tendía a modificarse en favor de otras zonas donde el capitalismo profundizaba su desarrollo. El cuadro 2 permite observar este proceso para el conjunto del país y para cada una de las regiones económicas en que lo hemos subdividido.

Para ello hemos agrupado las jurisdicciones administrativas -provincias- en cuatro regiones y dos subregiones aproximadamente homogéneas en términos de su grado de desarrollo capitalista al comienzo del período.¹

¹Para construir el cuadro 2 hemos elegido los años censales de 1947 y 1970 por ser los únicos en que pudo obtenerse información discriminada por provincia sobre asalariados del aparato del estado. En 1947, a las cifras de asalariados en "Actividades de los estados nacional, provincial y municipal" se le agregaron en forma estimada los correspondientes a asalariados en empresas estatales. La desagregación de las categorías del Censo de 1960 no permite obtener dicho dato. Para 1970 se utilizaron los datos sobre distribución provincial de asalariados estatales contenidos en la investigación de la Cámara de Sociedades Anónimas citada que, si bien

Cuadro 2: Distribución y crecimiento de la población, la población urbana y la fuerza de trabajo asalariada urbana (privada y estatal) en 4 grupos de provincias clasificadas según grado de desarrollo capitalista en el período 1947-1970.

7

Jurisdicciones agrupadas según grado y tipo de desarrollo capitalista, proporción de población urbana y mercado de FT			Población total		Población urbana		Fuerza de trabajo asalariada urbana				(1)		Crecimiento absoluto 1947-1970(%)				
							Privada		Estatal								
			1947	1970	1947	1970	1947	1970	1947	1970	1947	1970	(2)	(3)	(4)	(5)	
I. Desarrollo capitalista avanzado en industria y agricultura. Predominio de población urbana.	Gran Bs.As.																
	Atraen FT	Resto " " Santa Fe Córdoba	10.457.400	15.942.600	7.805.200	14.226.900	2.253.700	3.354.700	586.500	988.000	20,6	22,8	52	82	49	68	
	Expul-sa FT	Entre Ríos	787.400	811.700	421.300	493.600	95.700	115.300	25.000	39.600	20,7	25,6	3	17	20	58	
	Subtotal	Nº %	11.244.800 70,8	16.754.300 71,7	8.226.500 82,9	14.720.500 79,8	2.349.400 80,5	3.470.000 80,8	611.500 76,4	1.027.600 69,5	20,6	22,8	49	79	48	68	
II. Desarrollo capitalista avanzado en una rama de industria. Predominio de población urbana en 1947.	Atrae FT	Mendoza	588.200	973.100	296.600	640.900	81.800	140.700	27.000	58.400	33,0	29,3	65	116	72	116	
	Expul-sa FT	Tucumán	593.400	765.900	299.400	495.500	94.000	97.300	25.000	49.500	21,0	33,7	29	66	4	97	
	Subtotal	Nº %	1.181.600 7,5	1.739.000 7,5	596.000 6,0	1.136.400 6,2	175.800 6,0	238.000 5,5	52.000 6,5	107.900 7,3	29,6	31,2	47	92	39	92	
III. Capitalismo predominante en agricultura. Predominio de población rural en 1947. Durante el período, desarrollo industrial y/o agrícola de las zonas que atraen FT.	1. NOA-Centro	Atraen Salta	457.500	812.300	176.600	516.600	70.500	139.500	21.000	51.900	23,0	27,1	77	192	97	147	
	Expul-sa FT	San Juan San Luis Catamarca La Rioja	684.700	876.300	266.800	466.200	76.500	87.700	35.500	71.000	31,7	44,7	28	75	15	100	
	Subtotal	Nº %	1.142.200 7,2	1.688.600 7,2	443.400 4,5	982.800 5,3	147.000 5,0	227.200 5,3	56.500 7,1	122.900 8,3	27,8	35,1	48	122	55	118	
	2. NEA-Centro	Atraen Misiones	790.800	1.243.700	201.400	521.400	80.800	133.900	19.000	45.100	19,0	25,2	57	159	66	137	
	Expul-sa FT	Formosa Chaco Corrientes Santiago	1.004.900	1.059.600	303.500	536.100	105.100	102.700	30.000	65.300	22,2	38,9	5	77	-1	117	
	Subtotal	Nº %	1.795.700 11,4	2.303.300 9,8	504.900 5,1	1.057.500 5,7	185.900 6,4	236.600 5,5	49.000 6,1	110.400 7,5	20,9	31,8	28	109	27	125	
IV. Provincias "vacías". Ganadería extensiva vinculada a la exportación. Pequeños bolsones de desarrollo agrícola. Durante el período desarrollo de industria extractiva.	Atraen FT	Rio Negro Neuquén Chubut Santa Cruz T. del Fuego	311.400	707.300	79.700	466.700	44.800	101.400	25.500	65.400	36,3	39,2	127	486	126	156	
	Expul-sa FT	La Pampa	169.500	172.000	52.100	85.700	17.300	22.300	5.500	11.600	24,1	34,2	2	64	29	111	
	Subtotal	Nº %	480.900 3,1	879.300 3,8	131.800 1,3	552.400 3,0	62.100 2,1	123.700 2,9	31.000 3,9	77.000 5,2	33,3	38,4	83	319	99	148	
Totales del país			Nº %	15.845.200 100,0	23.364.500 100,0	9.902.300 100,0	18.449.600 100,0	2.920.200 100,0	4.295.500 100,0	800.000 100,0	1.445.800 100,0	21,5	25,6	47	86	47	85

(1) Proporción de estatales sobre el conjunto de la FT asalariada urbana en la región. (2) Población total. (3) Población urbana. (4) Asalariados urbanos privados. (5) Asalariados urbanos estatales.

Fuentes: Elaboración propia en base a datos de los Censos Nacionales de Población de 1947 y 1970 y Cámara de Sociedades Anónimas: Relevamiento ..., op. cit

A su vez, dentro de cada región, hemos discriminado las provincias en proceso de expansión capitalista en el período 1947-70 utilizando dos variables: 1) Crecimiento de la población urbana y 2) Crecimiento del mercado de fuerza de trabajo, según atraigan o expulsen población.

La comparación entre regiones (hileras de subtotales) revela que el crecimiento absoluto y relativo de los asalariados del estado es proporcionalmente mayor en las regiones de menor desarrollo que en las más desarrolladas donde el capital industrial está ya constituido en condiciones monopólicas y crece en profundidad (desarrollo de nuevas ramas que reemplazan a las viejas manufacturas de oficio e intensificación de capital en las que permanecen), donde el aparato del estado está plenamente constituido y su crecimiento acompaña al del conjunto. Llegado a este punto, también el aparato estatal se desarrolla en profundidad, intensifica su desarrollo burocrático, su subdivisión interna que, como veremos al final del capítulo, no requiere necesariamente del aumento del número de asalariados.¹

corresponden a 1968 podían ser comparados, por su proximidad, con las cifras censales de 1970. Los criterios para agrupar las provincias según grado de desarrollo capitalista fueron: 1) Número y localización de establecimientos industriales según el Censo Nacional Económico de 1954. 2) Tamaño y localización de las principales concentraciones urbanas en 1947. 3) Proporción de población urbana en 1947. Para subdividir el gran grupo III se introdujo un criterio adicional de proximidad espacial y de constitución histórica de sus poblaciones. Los resultados de esa clasificación aproximativa pueden verse en el cuadro 2.

¹Esta relación es la misma que puede observarse al comparar Argentina con Estados Unidos -el estado-nación capitalista más desarrollado-, en la proporción de asalariados estatales respecto del total de asalariados. Para 1970, la proporción es más alta en Argentina, pese a que, si establecemos la comparación con la población total, las proporciones son iguales:

Proporción de asalariados del aparato del estado sobre totales de asalariados y de población total. Argentina y Estados Unidos, 1970 (cifras en miles).

	Argentina	Estados Unidos
% de estatales sobre total de asalariados	24,0 ($\frac{1.440}{6.000}$)	17,4 ($\frac{12.554}{72.000}$)
% de estatales sobre población total	6,2 ($\frac{1.440}{23.364}$)	6,2 ($\frac{12.554}{204.000}$)

Fuentes: Elaboración propia en base a Censo Nacional de población 1970 para Argentina y Anuario de Estadísticas de la OIT, 1973, para Estados Unidos.

A su vez, dentro de cada región se invierte la tendencia observada: hay un mayor crecimiento absoluto de estatales en las zonas que están en expansión que en aquellas que permanecen estancadas. Pero si se observa el crecimiento relativo de los asalariados en el aparato del estado respecto del conjunto de la fuerza de trabajo asalariada urbana, éste es menor en las zonas que se expanden que en las que pierden población, lo que sí coincide con la tendencia observada entre regiones. Esta situación resulta de un doble proceso: en las regiones en proceso de expansión capitalista aumenta la fuerza de trabajo que depende directamente del capital privado, y correlativamente disminuye la proporción de estatales: aunque su crecimiento absoluto sea mayor que en las zonas estancadas, éste es superado por el crecimiento de la población obrera que depende del capital privado. En las provincias expulsoras de fuerza de trabajo ocurre el proceso inverso. En éstas además, el aparato del estado cumple la función de mantener en parte, en las condiciones en que se encuentra a la fuerza de trabajo, al mercado "interior", a la espera de nuevas condiciones. Constituye el principal mercado de fuerza de trabajo, fija población. Esto es especialmente visible, en el cuadro 2, en las provincias expulsoras de población del Noreste y del Noroeste. En algunas, como Catamarca y La Rioja, la proporción de estatales para 1970 superaba el 60% de la fuerza de trabajo asalariada urbana.

La única excepción a esta tendencia intrarregional se observa en las provincias patagónicas: allí la proporción de estatales en las provincias en proceso de expansión capitalista es superior a la de la única provincia estancada en la región durante el período. Pero se trata de una excepción aparente, porque en aquellas dicha expansión se inicia y es promovida a partir de la presencia del aparato del estado. A su vez, y ya en el período considerado en el cuadro 2, hacia 1970 aproximadamente la mitad de los asalariados estatales de la región eran asalariados de empresas estatales.

Reclutamiento

Quiénes son reclutados por el aparato del estado? Qué fracciones de clase producen y reproducen esa fuerza de trabajo? Cuáles son incorporadas y cuáles son excluidas en distintos períodos?

El cuadro 3 ilustra sobre el proceso de incorporación de personal al aparato del estado argentino a lo largo de 40 años.¹ Cualquiera sea el criterio clasificatorio con que Chomyszyn haya estratificado sus unidades bajo estudio, éstas hacen necesariamente referencia a distintas posiciones en la estructura social. Los cortes que se presentan en el cuadro, que se corresponden con períodos institucionales que refieren a la presencia de distintas alianzas sociales en el gobierno, permiten verificar las variaciones que se producen en la selección de postulantes, medidas en términos de los cambios en la proporción de personal de distinto origen que logra el ingreso en cada período. Se observa que, independientemente del período considerado, el aparato estatal recluta sistemáticamente el grueso de sus efectivos entre los llamados estratos medios, que incluye tanto fracciones de asalariados urbanos como pequeña y mediana burguesía no asalariada.

A partir de esta constante, se destacan las diferencias: cada vez que la selección de personal "se mueve hacia arriba" en la estructura social -más fracciones de burguesía alta y media- se observa la ausencia más o menos marcada de fracciones de "abajo"; esta diferencia alcanza su mayor nitidez en el pasaje del período 1943-55 que comprende el gobierno militar del 4-6-43 y el gobierno de Perón, 1946-55, al gobierno militar de Lonardi-Aramburu (1955-58). Durante los gobiernos 1943-55 se produce el más

¹Chomyszyn, Ludomiro: Administración pública en búsqueda de una burocracia. Situación socioeconómica de los países en vías de desarrollo y organización preburocrática de su administración, Buenos Aires, mimeo, 1970. Investigación inédita.

Cuadro 3: Estrato social del cual proviene el personal civil que ingresó al aparato del estado (Administración Central) en distintos períodos. 1930-69 (porcentajes).

	PERIODOS DE INGRESO					
	(1) 1930-42	(2) 1943-55	(3) 1955-58	(4) 1958-63	(5) 1963-66	(6) 1966-69
<u>ESTRATOS ALTOS</u>						
Tradicionales	16	3	10	2		4
No tradicionales			23	18	8	
<u>ESTRATOS MEDIOS</u>						
Estables	42	39	49	58	54	44
En ascenso	34	36	18	16	28	43
<u>ESTRATOS BAJOS</u>						
	8	22	-	6	10	9
TOTAL	100	100	100	100	100	100

- (1) Gobiernos conservadores.
 (2) Golpe de estado 4-6-43 y Peronismo.
 (3) "Revolución Libertadora".
 (4) Desarrollismo Frondizi-Guido.
 (5) Radicalismo del Pueblo, Illia.
 (6) "Revolución Argentina", Onganía.

Fuente: Elaboración propia en base a datos tomados de Ludomiro Chomyszyn, op. cit., en nota de p.10.

alto reclutamiento de sectores populares que puede encontrarse en la historia moderna del aparato estatal.¹ No solo triplica las proporciones del período conservador (1930-42) sino también su volumen, ya que sobre un total de 400.000 asalariados en 1942 (ver nota 1 de pág. 2), llegamos a 1955 con casi el triple de efectivos (estimados en base a lo que conocemos de 1960, cuadro 1).

¹La adhesión mayoritaria de las fracciones obreras a la política del "peronismo" (1946-55), se expresó no sólo con su presencia masiva en las movilizaciones, sino también con el voto. En las elecciones presidenciales de 1946 y las de legisladores de 1948 la correlación positiva entre voto obrero y voto peronista es casi absoluta. Obsérvese en el cuadro siguiente además, la polarización ideológica interna dentro de los asalariados del aparato estatal, entre obreros y empleados que es la misma que se produce en la sociedad, y la división, dentro de la burguesía industrial, expresada por la ausencia de correlaciones significativas, tanto positivas, como negativas*, lo que indica la fractura que produjo, dentro de este grupo, el proyecto peronista.

Correlaciones entre % de votantes de distintas fracciones sociales y % de votos obtenidos por los dos partidos que lideraron las dos fuerzas políticas mayoritarias que se enfrentaron en las elecciones presidenciales de 1946 y de legisladores de 1948.**

Fracciones sociales		P. Peronista		U. Cívica Radical	
		1946	1948	1946	1948
<u>Venden Fuerza de Trabajo</u>					
Obreros no industriales		+0,97	+0,90	-0,91	-0,95
Obreros industriales		+0,90	+0,77	-0,97	-0,91
Empleados		-0,65	-0,58	+0,69	+0,66
<u>Aparato del Estado</u>	Obreros	+0,92	+0,88	-0,80	-0,91
	Empleados	-0,69	-0,67	+0,72	+0,68
<u>No compran ni venden FT</u>					
Profesionales (cuenta propia)		-0,87	-0,86	+0,92	+0,94
<u>Compran FT</u>					
Patrones de comercio y servicios		-0,52	-0,45	+0,44	+0,55
Patrones de industria		-0,10	-0,16	-0,04	+0,06

Fuente: Elaboración en base a Germani, Gino: La estructura social de la Argentina, Buenos Aires, Edit. Raigal, 1955, cap. XVI.

* Germani utiliza para este cálculo el índice de correlación por rangos, que varía entre + 1 (máxima correlación positiva) y - 1 (máxima correlación negativa). El límite de significación es aquí de $\pm 0,23$.

** Los datos de 1946 corresponden a las 20 circunscripciones electorales de Capital Federal. Los de 1948 corresponden a la Capital Federal y los partidos del Gran Buenos Aires.

El carácter antipopular de la fuerza social que derroca al peronismo en 1955 se refleja -cuadro 3- en la absoluta exclusión en el ingreso de aquellos sectores del aparato del estado durante la "Revolución Libertadora" (1955-58).

La fuerza social triunfante en 1955, liderada por la burguesía financiera local, propietaria en condiciones monopólicas de tierras, empresas y entidades financieras, asociada al capital extranjero y con una fracción de las fuerzas armadas, exigía un cambio en el patrón de acumulación, transformado en traba del proceso de centralización de capital, que se acelera a partir de entonces.

La propia Confederación General Económica, que agrupaba al empresariado aliado a la fuerza gobernante, reclamaba en su informe de 1955, previo a la caída de Perón, por el ingreso de capitales extranjeros para atender a sus necesidades de inversión, ya que los saldos desfavorables del comercio exterior le impedían hacerlo directamente.¹ La Ley de Radicación de Capitales Extranjeros de 1953 había sido un intento de dar respuesta a esa necesidad, pero imponía condiciones tan restrictivas al giro de beneficios y repatriación de capitales, que encontró poco eco en los mercados externos.

Una de las resultantes de este proceso es el cambio espectacular que se produce a partir de entonces en particular en el seno de las fracciones que no venden fuerza de trabajo, y que puede observarse en la estructura de la PEA, donde el desalojo del mercado de los pequeños y medianos patrones engrosa simultáneamente las filas de los "Cuenta Propia".

¹Ver al respecto la cita respectiva en Cimillo E., Khavisse, M. y otros: "Un proceso de sustitución de importaciones con inversiones extranjeras: el caso argentino", en El Poder Económico en la Argentina, Cuadernos de CIESO, Serie Reimpresiones N° 1, pág. 72, nota 5.

Cuadro 4: Estructura de la Población Económicamente Activa en 3 fechas censales: 1947-1960-1970.

Formas de inserción	1947		1960		1970	
Compran FT (patrones)	1.013.640	16,2	920.990	12,8	512.060	5,9
No compran	419.060	6,7	901.120	12,5	1.464.435	17,0
ni venden FT						
	181.660	2,9	200.460	2,8	288.265	3,3
Venden FT (asalariados)	4.641.120	74,2	5.190.790	71,9	6.377.120	73,8
Total	6.255.480	100,0	7.213.360	100,0	8.641.880	100,0

Fuente: Censos Nacionales de Población, y para 1960-70, cuadros inéditos del INDEC. Se eliminaron los casos "Sin especificar".

Durante el período censal 1947-60, que incluye al gobierno de Perón, los patrones rurales se reducen a la mitad, los asalariados rurales se reducen en un tercio y los Cuenta Propia cuadruplican sus magnitudes mientras en las demás ramas este proceso es apenas perceptible en términos relativos hasta fines de la década del 60, en que se revierte definitivamente la tendencia, para avanzar en forma acelerada el proceso de centralización en todos los sectores, lo que se observa en el siguiente período intercensal 1960-70:

Cuadro 5: Proceso de centralización capitalista en Argentina, medido a través de la proporción de patrones en la PEA de cada sector, en 3 fechas censales.

Año censal	Patrones agropecuarios		Patrones de industria		Patrones de comerc.y fzas.		Patrones de servicios	
	Nº	% en el sector	Nº	% en el sector	Nº	% en el sector	Nº	% en el sector
1947	466.170	28,8	197.590	10,8	254.160	29,7	88.780	5,0
1960	255.030	19,7	237.480	10,1	259.260	29,2	113.470	5,6
1970	120.250	9,2	134.970	4,9	157.750	13,3	77.270	2,9

Volviendo a los datos del Cuadro 3, 1956-58 concentra la proporción más alta de fracciones de burguesía de todo el período considerado en el cuadro, que incluye las capas medias más altas, teniendo en cuenta que la proporción global de capas medias es la menor de todos los períodos considerados en el cuadro.

La etapa subsiguiente, 1958-63 que corresponde al gobierno de Frondizi-Guido, prosigue esta misma política de reclutamiento, que expresa la continuidad del liderazgo en la alianza en el gobierno, de esas fracciones de burguesía.

Este período se caracteriza por un decidido aumento de inversiones extranjeras con respecto a los períodos anteriores, favorecido por la nueva ley de Radicación de Capital Extranjero (Nº 14.780) de 1958, que, a diferencia de su homónima del gobierno de Perón no imponía restricciones al giro de utilidades ni de capital. Desde 1957, año en que se calcula en un 6% el peso del capital extranjero sobre el capital total nacional público y privado, hasta 1963, año del Censo Económico, dicha participación se triplica (en cuanto al origen de las inversiones entre esos años, el 70% es norteamericano). Pese a ser cuantitativamente minoritario, el peso del capital extranjero es cualitativamente significativo, ya que pasa a controlar la cúspide de los sectores estratégicos de la economía, en particular el capital bancario, la industria de tecnología más avanzada y más concentrada, y el comercio exterior.¹

A los efectos que produjo en el mercado de trabajo el cierre de pequeñas y medianas empresas en los años 1958 y 1959, como consecuencia de este proceso, se sumó la política de gobierno, dirigida a facilitar las inversiones extranjeras en aquellas ramas monopolizadas por el estado como es el caso del petróleo; a privatizar total o parcialmente empresas estatales como es el caso del frigorífico nacional Lisandro de la Torre, o los ferrocarriles, o bien directamente disolverlas, como es el caso del grupo DINIE,

¹Cimillo, E., Khavisse, M. y otros, op. cit., pág. 51 y siguientes.

que quedó reducido a dos empresas.

El sector productor de medios de producción no se desarrolló, y la industria siguió dependiendo para abastecerse de nuevas y más caras importaciones, dependientes a su vez de los ingresos estancados del sector agropecuario exportador. El carácter oligopólico de las empresas más productivas permitió aumentar vertiginosamente sus beneficios, y la explotación de sus asalariados, que constituían el 42% de los asalariados industriales, pero sólo el 10% del conjunto total de los asalariados de 1960. Si bien aquellos percibían salarios entre un 30 y un 35% más altos que el resto de la industria, y más aún que la media del conjunto de asalariados, habían duplicado y hasta triplicado su productividad.¹

En el caso de la industria del petróleo, la política consistió en el establecimiento de una serie de contratos de obra con empresas extranjeras, (como el caso de la Banca Loeb, Cities, Panamerican y Tennessee, además de Esso y Shell, instaladas desde mucho antes en el país) para la perforación de nuevos pozos y la comercialización del petróleo obtenido. Como consecuencia de la misma, la empresa estatal YPF, que cubría en 1958 el 60% del mercado de comercialización del petróleo, perdió en 4 años el 5% del mismo, a favor de aquellas empresas. A su vez, las inversiones efectuadas por las nuevas concesionarias, si bien no superaron los 80 millones de dólares a lo largo del período 1958-62, retiraron en concepto de beneficios una suma más de 9 veces superior, según un informe proporcionado por la Federación de Asociaciones del Personal Superior y Directivo de YPF, en ocasión de la investigación iniciada luego de derrocado el gobierno de Frondizi-Guido y de anulados los contratos.²

¹Ver al respecto Abot, J., Abramzon, M. y otros: "La concentración de la industria argentina en 1964" en El Poder Económico en la Argentina, op. cit. especialmente cuadros 11 y 13, pág. 27 y 28.

²Ver al respecto Fainstein, S.: "Las palancas fundamentales del desarrollo", en Proceso al desarrollismo, Buenos Aires, 1974, Edic. Cuenca, pág. 119 y 121.

El Ministro de Economía, A. Alsogaray, decidido a reducir el "gasto público" y el déficit presupuestario, en coincidencia con las opiniones del asesor Frigerio y de un equipo especialista en transporte enviado por el Banco Mundial en octubre de 1960 -coordinado por el Gral. norteamericano Thomas Larkin- decidió levantar 20.000 Km. de vías ferroviarias secundarias, consideradas "antieconómicas", a efectos de desarrollar el transporte automotor, que por ser privado "no demandaría gastos". Esta política se compatibilizaba con la simultánea instalación en el país de grandes empresas automotrices extranjeras. Alsogaray debió renunciar antes de ejecutar este plan, que fue realizado por sus continuadores, R. Alemann (1961) y Coll Benegas (1962). Entre 1960 y 1965, la empresa ferroviaria estatal despidió o jubiló "de oficio" al 15% de sus efectivos, que en 1960 llegaban a 210.000.¹

En el momento del acceso de Frondizi al gobierno, en 1958, la proporción que correspondía al salario en la distribución del ingreso, era de aproximadamente el 45% sobre el total (en 1950 había llegado al 50%, y en 1955, antes del derrocamiento de Perón, no había bajado del 48%). Un año después, en 1959, desciende bruscamente al 37%, proporción que se mantiene con ligeras variantes hasta su derrocamiento.²

Esta política provocó fuertes reacciones obreras que fueron acompañadas en todos los casos por adhesiones activas -paros generales- del movimiento obrero organizado.

Las más significativas fueron las siguientes:

-La huelga de los petroleros estatales, de fines de 1958, que concluyó con fuerte represión policial y militar del personal, y con la imposición del estado de sitio.

¹Ver Fainstein, S., op. cit. época y y estadísticas ferroviarias.

pág. 127 a 129, diarios de la

²Para una visión más completa de la serie de distribución del ingreso nacional entre los años 1950 y 1973, ver Banco Central de la República Argentina, Sistema de cuentas del producto e ingreso de la Argentina, vol. II, 1975, pág. 11.

- La huelga y ocupación del Frigorífico Lisandro de la Torre, en enero de 1959, por parte de sus 9.000 obreros, que fue reprimida por el ejército y culmina con la intervención de la empresa.
- La gran huelga ferroviaria de noviembre y diciembre de 1961, que concluye con la movilización militar del personal y su sometimiento a tribunales militares, en aplicación del Plan Conintes, de Seguridad nacional.

En todos los casos estos movimientos fueron apoyados por paros generales decretados por la Confederación General del Trabajo "en defensa del patrimonio nacional".

En el siguiente período institucional -1963-66- el grueso del personal reclutado expresa la base social del partido gobernante, el Radicalismo del Pueblo: las capas medias "estables" formada por fracciones de pequeña burguesía agraria, comercial e industrial, de sectores profesionales y de empleados (ver cuadro de nota de pág. 12). Con relación al período anterior, amplió la incorporación de sectores populares (cuadro 3).

Su proyecto político se limitó a paliar algunas de las consecuencias más resistidas del proceso de acumulación y centralización capitalista, que seguía su avance por detrás de la escena: se mejoró la distribución del ingreso hacia los sectores asalariados; al terminar su gobierno la participación del salario en el conjunto del ingreso nacional había trepado al 44%;¹ se desalentó la inversión extranjera, sobre todo como consecuencia de la anulación de los contratos petroleros del período Frondizi, y la colocación de dos buenas cosechas permitió una reversión favorable de los saldos del comercio exterior. El gobierno Illia mantuvo una estabilidad desconocida en los dos períodos anteriores: mantuvo prácticamente sin cambios su equipo ministerial a lo largo de los casi

¹En lo que respecta a los asalariados del estado, la política salarial del radicalismo, más que elevar los salarios, acortó enormemente las distancias entre el ingreso de los funcionarios y el de los asalariados. (Ver más adelante, gráfico 1 y cuadro 25).

3 años que duró su gobierno.¹

Las organizaciones sindicales nucleadas en su mayoría alrededor del peronismo, prosiguieron con intensidad creciente el Plan de Lucha iniciado durante el gobierno anterior en demanda de mejoras salariales y de un "cambio de estructuras"². Las tomas de fábricas, asambleas, marchas de protesta, unido a la protesta activa de otros sectores sociales como estudiantes por demandas específicas, y a los permanentes cuestionamientos de las organizaciones corporativas empresarias, pusieron a prueba la fragilidad política del gobierno, que se hizo evidente con el nuevo triunfo electoral del peronismo en las elecciones parlamentarias de 1965, nucleado en las listas del Partido Unión Popular.

El 28 de junio de 1966 las fuerzas armadas derrocan al gobierno del Dr. Illia designando Presidente al General Onganía. Disuelve el parlamento y a los partidos políticos; cuenta con la simpatía de una fracción del movimiento obrero organizado que se objetiva en la asunción del mando de Onganía, cuando asisten a dicha ceremonia algunos dirigentes sindicales entre ellos Augusto Timoteo Vandor. Por decreto se intervienen las Universidades y se disuelven los centros de estudiantes.

Este es el último período sobre el que nos ofrece información el cuadro 3, que cubre los 3 años del gobierno Onganía (1966-69), derrocado a su vez en junio de 1970.

En cuanto al escaso reclutamiento -4%- de sectores de alta burguesía "tradicional", se asemeja al período peronista (1945-55). Pero la similitud va más allá, si se observa la distribución pareja de ingresantes de los dos estratos de capas medias, que

¹Ver al respecto Niosi, Jorge: Los empresarios y el estado argentino: 1955-1969, Buenos Aires, Siglo XXI, 1974, pág. 137 y 138.

²En oportunidad del Congreso ordinario de la CGT de enero de 1965, su secretario general José Alonso, que lideraba la fracción peronista "ortodoxa" enfrentada al ala vandorista, presenta un documento denominado precisamente "Hacia un cambio de estructuras", donde se puntualizan las reformas exigidas.

caracterizó también al peronismo. La proporción de reclutados de origen popular -"estratos bajos" en el cuadro- es semejante en cambio a los períodos conservador y radical. Marca en cambio una neta diferencia con el período militar anterior, de la "Revolución Libertadora": la "Revolución Argentina" nace aliada con una fracción obrera, y no interviene sindicatos.¹ Estos son aceptados como única forma de expresión orgánica de los intereses de las fracciones asalariadas, al igual que otras organizaciones corporativas que expresan intereses de las fracciones empresarias.

También en este punto, la "Revolución Argentina" se diferencia del período militar subsiguiente -el "Proceso de Reorganización Nacional" (1976-82)-, que no sólo interviene la mayor parte de los grandes sindicatos, sino que disuelve las entidades de segundo y tercer grado (Federaciones y Confederación General del Trabajo), intento ya fracasado. A diferencia de éste, en cambio, la "Revolución Argentina" disuelve los partidos políticos, pero, al igual que éste, también fracasa en su intento de eliminar por decreto formas orgánicas de expresión social.

Durante el gobierno Onganía, si bien no hay nacionalizaciones, se crean 14 grandes empresas estatales, en forma de Sociedades Anónimas, que incluyen capital privado, pero que tienen administración y mayoría de capital estatal. De las 14, 9 se instalan en ramas industriales estratégicas, cuyo producto está destinado al consumo productivo: hierro, petróleo, petroquímica, energía nuclear, energía eléctrica e hidroeléctrica, material de transporte y papel.²

¹Debe señalarse sin embargo, que en los dos meses iniciales de la "Revolución Libertadora" (1955-58) hubo un intento de establecer una alianza con las conducciones sindicales peronistas, pero este intento concluyó simultáneamente con la caída de la fracción representada por el presidente Lonardi en noviembre de 1955.

²Son las siguientes: Hierro Patagónico Sierra Grande, S.A. HIPASAM; Refinerías Patagónicas de Petróleo S.A. ASTRASUR; Petroquímica Comodoro Rivadavia S. A. (ésta se inaugura recién en 1973); Petroquímica General Mosconi SAIC; Papel Misionero S.A.; Energía Atómica Central Nuclear de ATUCHA; Electricidad de Misiones S.A. EMSA; Hidroeléctrica Norpatagónica S.A. HIDRONOR; Empresa Provincial de la Energía de San Juan.

La forma jurídica que adoptan las nuevas empresas -sociedades anónimas- que implicaba la incorporación de capitales privados, constituyó un ámbito más que hizo cotidiano el contacto entre los cuadros de las Fuerzas Armadas y los cuadros del capital financiero local, vinculados por otra parte a través de sus representantes en la cúspide del aparato estatal.

El período Onganía supera incluso al de Frondizi-Guido en cuanto a la presencia de empresarios entre los funcionarios políticos del aparato estatal: las proporciones son 76% para Onganía, 61% para Frondizi y 69% para Guido. Los restantes períodos llegan sólo a la mitad de dichos porcentajes (ver más adelante cuadro 15).

Esta asociación en el gobierno llevó adelante una política de "reordenamiento" económico.

En lo que atañe a los asalariados dicho "reordenamiento" consistió en un conjunto de medidas tendientes a disminuir al máximo el precio de la fuerza de trabajo. Las principales fueron: la restricción en las condiciones de venta de la FT, mediante la Ley de Arbitraje Obligatorio, por la cual el estado lauda entre sindicatos y patronales cuando no se llega a un acuerdo sobre condiciones o precio del trabajo, anulando en la práctica el derecho de huelga; la liquidación del Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil; el achicamiento del sector pasivo de la clase obrera mediante la elevación a 60 años de la edad mínima para la jubilación.

Al mismo tiempo, el "reordenamiento" operado en algunos ramos industriales provoca situaciones explosivas de alto nivel de desempleo en regiones de alta concentración obrera: tal ocurre en Tucumán, donde el cierre de numerosos ingenios de baja productividad genera niveles altísimos y persistentes de desocupación; otro tanto ocurre en la ciudad de Córdoba, debido a la reestructuración de la industria automotriz, que desplaza su centro al cinturón industrial de Buenos Aires, situación que afecta asimismo a la pequeña y mediana industria de autopartes local. A su vez, el incremento de empresas estatales no va acompañada de un aumento del

número de asalariados: hay en cambio una disminución global de aproximadamente el 3%. Ello se debe a la prosecución de la política iniciada en el período Frondizi en la empresa estatal de ferrocarriles, que entre 1966 y 1969 vuelve a disminuir sus efectivos en alrededor del 10%, y en la Administración de Puertos, que reduce su personal de carga y descarga en un 30%, sustituido por la introducción de maquinaria moderna. El empeoramiento de las condiciones de vida de aquellas fracciones asalariadas vinculadas a sectores productivos que están siendo desplazados recae a su vez directamente sobre las posibilidades de mantenimiento de la pequeña y mediana burguesía productora para el mercado interno, a lo que se suma la liquidación del sistema crediticio cooperativo, principal circuito de crédito de estos sectores.

El descontento generalizado, la represión, unido a la liquidación de las intermediaciones políticas tradicionales y la consiguiente centralización del poder constituyen las condiciones en que se gesta un movimiento de protesta social en todo el país que llega a su punto más alto en mayo de 1969 y prosigue hasta 1971.¹ Las fuerzas y los métodos represivos convencionales son rebasados por las acciones de masas callejeras, e imponen la necesidad de que las Fuerzas Armadas se transformen en fuerzas armadas de ocupación.

Ambos procesos, una fuerza social enfrentada al gobierno con apoyo de la mayoría de los sectores populares, y la prosecución del proceso de concentración y centralización capitalista con las características que hemos descripto hasta aquí, pueden ser obser-

¹ Nos referimos aquí a la serie de enfrentamientos sociales acaudillados muchos de ellos por sectores obreros, con apoyo mayoritario de distintas fracciones sociales, conocidos como "azos": se inician con el rosariazo y cordobazo de 1969, se extienden por una serie de ciudades -segundo rosariazo, cuyanazo, tucumanazo, catamarcazo, casildazo, cipolletazo- para cerrar el ciclo nuevamente en la ciudad de Córdoba con el "viborazo" de 1971. Para un análisis de este proceso ver Balvé, Marín, Murmis y otros: "Lucha de calles, lucha de clases. Elementos para su análisis. Córdoba 1971-1969", Buenos Aires, Ed. La Rosa Blindada, 1973.

vados por sus consecuencias en la composición y desarrollo del aparato estatal. Respecto del primer proceso la necesidad de "encauzar el desborde" de las masas se expresa -entre otros indicadores que iremos analizando a lo largo del trabajo- en un crecimiento del aparato represivo tradicional (fuerzas de seguridad), en magnitud y proporciones muy superiores a las de los otros aparatos estatales, como puede observarse en el cuadro 6.

Cuadro 6: Crecimiento de los insertos en los distintos aparatos del estado en 4 momentos político-institucionales: 1969-73-75-76*.

Tipo de Aparato	1 9 6 9		1 9 7 3		1 9 7 5		1 9 7 6	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
(a) Seguridad	104.100	7,6	130.900	9,2	155.120	9,9	159.430	10,3
(b) Productivo	377.090	27,8	391.260	27,6	434.360	27,6	447.000	29,0
(c) Administre.	875.130	64,6	894.900	63,2	982.200	62,5	987.265	60,7
TOTAL	1.356.320	100,0	1.417.060	100,0	1.571.680	100,0	1.593.695	100,0
Indice 1969=100	(a)	100	126		149		153	
	(b)	100	104		115		119	
	(c)	100	102		112		113	
TOTAL	100		104		116		118	

* Fuentes: Elaboración en base a datos de Informes Estadísticos de la Secretaría de Estado de Hacienda, Nº 1 a 10, y Corporación de Empresas Nacionales: Los recursos humanos en las empresas del estado, Buenos Aires, septiembre de 1976.

El cuadro no incluye información de:

- 1) Personal municipal
- 2) Fuerzas armadas (oficiales y suboficiales)
 - (a) El aparato de seguridad incluye las fuerzas policiales federal y provinciales, Gendarmería y Prefectura.
 - (b) El aparato productivo incluye las empresas y sociedades del estado, reguladas por la ley 13.653 y sus modificatorias, más Ferrocarriles y Obras Sanitarias de la Nación. En todos estos casos la propiedad del capital y la administración es íntegramente estatal y sus autoridades revisten el carácter de funcionarios públicos. No se incluyen aquí las empresas donde el estado tiene una parte del capital, ya sea que las administre total o parcialmente, o que han quedado en poder del estado por razones de endeudamiento, y que constituyen el grueso de las llamadas "empresas públicas", que en 1975 llegaban a un total de 747 unidades. Ver Consejo Empresario Argentino: Las empresas públicas en la economía argentina, Buenos Aires, FIEL, 1976.
 - (c) El aparato administrativo incluye todos los aparatos administrativos provinciales y la Administración Central.

Los datos del cuadro no reflejan el crecimiento real de estos aparatos, primero, porque se refieren solamente a volúmenes, y por lo tanto no nos dicen nada del desarrollo cualitativo-tecnológico, organizacional- de las fuerzas de represión; segundo, porque carecemos de información precisa sobre el crecimiento en el período, de los cuadros de las fuerzas armadas. Un dato indirecto que nos orienta sobre cuál puede haber sido la magnitud de ese crecimiento está dado por el peso cuantitativo que adquiere el personal civil de los organismos militares: entre 1969 y 1976, en un contexto de estabilidad del conjunto de los asalariados en la Administración Central de la que dependen aquellos organismos, el personal civil de los aparatos armados se expande en un 42%.

Los datos de los Informes Estadísticos de la Secretaría de Estado de Hacienda, op. cit. cuadro 6, permiten construir el siguiente cuadro:

Cuadro 7: Crecimiento del personal civil de los aparatos armados militares (defensa, comandos) y del conjunto del personal de la Administración Central entre 1969 y 1976.

	1969	1976	Indice 1969=100	
			1969	1976
(a) Personal civil de aparatos armados militares	56.380	80.191	100	142
(b) Personal civil del conjunto de la Administración Central	463.100	472.350	100	102
% de (a) sobre (b)	12.2	17.0		

Aún cuando los cuadros militares no hubieran crecido cuantitativamente, estos datos están indicando un perfeccionamiento cualitativo de las tareas de apoyo del aparato militar, y son indicadores indirectos del momento político militar que a partir de 1969 asumen los enfrentamientos sociales.

Respecto del segundo proceso, simultáneamente con este cambio progresivo en el tipo de cuadros reclutados, el análisis de la estructura interna del aparato estatal revela una intensificación del proceso de burocratización, que se corresponde con los cambios que se están operando en la base material de la sociedad.

Proceso de burocratización

Una organización burocrática supone un aparato de dominación que implica una estructura jerárquica, en la que se distinguen los cuadros técnicos y directivos -oficiales o funcionarios- cuya función es implementar las metas institucionales, y que ejercen el poder por delegación, y la tropa, o meros asalariados, constituyen el personal de ejecución.

La división de funciones, unida al ejercicio de la dominación por cuadros burocráticos especializados, hacen de esta forma organizativa una forma históricamente superior, capaz de garantizar la continuidad de la dominación y disciplinar los comportamientos de aquellos sobre los que la dominación-explotación se ejerce. La "razón última" que garantiza esa continuidad es la coacción física, que también es ejercida por cuadros especializados, cuadros armados, en el caso del aparato estatal.¹

El proceso por el cual varían los requerimientos de asalariados en los distintos organismos del aparato estatal no se ex-

¹Este capítulo está orientado por: Weber, Max: Economía y Sociedad, tomo I, especialmente cap. III, Buenos Aires, México, FCE, 1964

presa necesariamente en la variación de las magnitudes globales de insertos. Como vimos, estas pueden permanecer estables. Precisamente dentro del período en que la relación entre asalariados estatales, población activa y población total parece haber alcanzado una proporción constante -a partir de 1960 (ver cuadro 1)- se produce una intensificación del proceso de burocratización al interior del aparato, que se objetiva no sólo en la creación de algunas grandes unidades organizativas, sino en una notoria subdivisión en despachos, con funciones cada vez más segmentadas y específicas dentro de cada organismo, que dejan cada vez menos actividades libradas al azar. Hemos podido verificar este proceso en el núcleo burocrático del aparato estatal, la Administración Central, en tres momentos político-institucionales que corresponden a los últimos 8 años del período en estudio, lo que puede observarse en el cuadro 8.

Cuadro 8: Crecimiento de las unidades de organización y del personal en la Administración Central: 1969-1973-1976.

Unidades de organización	Años			Indice base 1969=100		
	1969	1973	1976	1969	1973	1976
	(N)	(N)	(N)			
Ministerios y grandes unidades	7	13	13	100	185	185
Secretarías y Subsecretarías	20	59	75	100	295	375
Direcciones Nacionales	73	220	309	100	301	423
Personal	463.100	475.900	472.350	100	106	102

Fuente: Elaboración en base a "Informes estadísticos" de la Secretaría de Estado de Hacienda, Dirección Nacional del Servicio Civil, N° 1, 8 y 10.

Allí se aprecia cómo, en el breve lapso de 8 años, y cualquiera sea el alcance de la unidad administrativa considerada, se produce un verdadero proceso de segmentación funcional, tanto más acentuado cuanto menor la jerarquía administrativa y cuanto más específico el alcance regulador de la unidad¹ y como este proceso es independiente de la variación en los volúmenes de personal, que se incrementa a mediados del período en proporción muchísimo menor al número de despachos creados, para luego disminuir, aún cuando el número de despachos sigue creciendo.

Esta fragmentación de las funciones es especialmente intensa en aquellas unidades administrativas que regulan las actividades de la esfera de la producción, incluyendo en esta noción no solamente el control sobre la producción y circulación de bienes sino también la de la fuerza de trabajo, su preservación y calificación (economía, salud, educación, "bienestar" social) . (Cuadro 9).

Cada una de estas nuevas unidades implica, en términos del producto formal del trabajo burocrático, un expediente específico, que proporciona una respuesta específica -se expide- sobre una conducta fragmentaria, vinculada a las metas y submetas del organismo.

El expediente, se inicia por lo general con una solicitud particular que debe ser resuelta. El proceso que desarrolla el expediente es el de socializar, en el marco estrecho de la dominación y de las pautas establecidas, la respuesta, hacerla similar a otras respuestas a solicitudes particulares, independizarla de los atributos individuales de las personas involucradas, formalizarla. La estructura organizativa interna de cada oficina, así como la resolución de cada expediente, exige la presencia de un

¹ Téngase en cuenta que la información obtenida llega hasta el nivel de Dirección Nacional, es decir, la menor unidad administrativa que exige la dirección de un funcionario de carrera de la máxima jerarquía escalafonaria, pero el proceso sería todavía más visible si fuera posible obtener información de las unidades más pequeñas, dependientes de las direcciones nacionales: departamentos, divisiones, secciones.

Cuadro 9: Crecimiento de las unidades de organización en la Administración Central, según esferas de dominación: 1969-73-76.

Esfera de dominación	Unidades de organización	Año			Índice 1969=100		
		1969 (N)	1973 (N)	1976 (N)	1969	1973	1976
Producción	Grandes unidades	3	5	5	100	167	167
	Secretarías y Subsecretarías	12	50	65	100	417	542
	Direcciones Nacionales	39	167	245	100	428	628
Político-jurídica	Grandes unidades	4	8	8	100	200	200
	Secretarías y Subsecretarías	8	9	10	100	113	125
	Direcciones Nacionales	34	53	64	100	156	188

Fuente: Las mismas del cuadro 8.

funcionario, -exigencia que se materializa en la firma de la "providencia" respectiva- con atribuciones para interpretar y responder sobre un aspecto parcial de la solicitud. En tanto se subdividan y parcialicen las funciones de cada oficina, el personal asalariado podrá disminuir pero supuestamente debería aumentar el número de funcionarios.

La proposición consiste en afirmar que, cuando se estabiliza la cantidad de asalariados se produce un proceso de burocratización en profundidad, cuya tendencia es a constituir mayor espesura del reticulado visto desde los despachos y sus expedientes en la esfera de la dominación estatal, constituyéndose estos, en uno de los tantos indicadores de dicho proceso.

Asalariados y funcionarios

A lo largo del capítulo anterior hemos podido detectar variaciones en el desarrollo del aparato estatal argentino. La primera, refiere al tipo de fracciones sociales que tienen mayor probabilidad de incorporar una porción de sus miembros al aparato estatal. Los datos nos han mostrado cómo las distintas alianzas sociales cuyos cuadros se suceden en el uso de lo orgánico -el aparato de poder político- reclutan de manera diferente entre las distintas fracciones y clases de la sociedad para su incorporación al aparato de dominación, según cuál sea la fracción dominante en la alianza y por ende los intereses materiales específicos que se propone realizar. Pero no obstante las diferencias, los datos también permiten verificar una tendencia general: no sólo en cifras absolutas, sino en relación a su magnitud en la sociedad, el reclutamiento es sistemáticamente mayoritario entre las capas sociales medias y altas. Esto es cierto aún en aquel período que abarca el primer gobierno de Perón, que coincide con la gran expansión del capital industrial monópólico y del aparato estatal.

La segunda tendencia es más específica y refiere a un cambio cualitativo en el tipo de reclutamiento; consiste en el incremento de fuerzas armadas y de seguridad, en un contexto en el que el conjunto de asalariados del aparato estatal parece haber alcanzado una relativa estabilidad.

Finalmente, y conjuntamente con esta segunda tendencia, observamos el desarrollo de una tercera, referida a la segmentación funcional interna del aparato, y al perfeccionamiento de la forma burocrática, que abarca cada vez más ámbitos de relaciones sociales, al ritmo que se intensifica el proceso de centralización capitalista en la esfera productiva, y que las fracciones de burguesía financiera consolidan su dominio en el ámbito del poder político.

A partir de la verificación de esta tendencia advertimos que tal desarrollo cualitativo implicaba necesariamente el crecimen-

to de un estrato particular -los funcionarios- encargados de interpretar, traducir, e implementar la ejecución de las metas correspondientes a las nuevas condiciones de dominio.

Si bien no contamos con información que cubra todo el período en estudio, hemos logrado estimar las proporciones de los dos grandes estratos de población estatal para una gran parte del aparato en cuatro momentos político institucionales:

Cuadro 10: Crecimiento de asalariados y funcionarios en el aparato estatal en tres períodos político institucionales:
(1969-1976)*

Forma de inserción	"Rev. Argentina" Onganía/Levings- ton/Lanusse		Peronismo Perón-Perón		"Proceso de Reorganización Nacional"	
	1969	1973	1975	1976		
Asalariados	1.038.430 83.0	1.063.912 82.7	1.169.790 82.6	1.180.975 82.3		
Funcionarios	213.790 17.0	222.248 17.3	246.770 17.4	253.290 17.7		
TOTAL	1.252.220 100.0	1.286.160 100.0	1.416.560 100.0	1.434.265 100.0		
Indice Asal.	100	102	113	114		
1969= Func.	100	104	115	118		
100						
A + F	100	103	113	115		

Fuentes: Informes Estadísticos de la Secretaría de Estado de Hacienda, op. cit, y Corporación de Empresas Nacionales: Los recursos humanos en las empresas del estado, Buenos Aires, septiembre de 1976.

En el cuadro 10 no se incluye información de:

1. Personal municipal
2. Fuerzas Armadas

3. Fuerzas de Seguridad: en este caso las cifras fueron eliminadas por nosotros, ya que carecíamos de información sobre los criterios de corte entre tropa y oficialidad. Se utilizan en cambio los volúmenes globales de esta fuerza cuando los cuadros no requieren desagregación.

(Cont.)

Cuadro 10 (Continuación)

Estas carencias de información hacen que las cifras de los cuadros contruïdos con estas solas fuentes sean menores que las que resultan del uso simultáneo de otras, como los Censos de Población, que sólo resultan adecuadas para considerar volúmenes globales en años específicos, pero no permiten estratificar categorías de personal, registrar entradas ni salidas, ni analizar variaciones en momentos no censales.

*La información utilizada para la estimación de los volúmenes de asalariados y funcionarios fue obtenida en base a consultas con antiguos funcionarios de oficinas de personal estatal: las cifras correspondientes a los agrupamientos y categorías clasificatorias del personal fueron distribuidas del siguiente modo, tomando como base el escalafón del personal del estado.

Categorías de personal (c/u=100)	Funcionarios "políticos"	Func. de carrera Superiores	Resto	Mandos Infer. Vigilancia y supervisión	Asalariados
	%	%	%	%	%
Autoridades superiores y Gabinete	100	-	-	-	-
Clero	-	-	100	-	-
Servicio exterior	-	10	90	-	-
Prof. universit.* e invest. cient.	-	-	-	-	100
Administrativos y técnicos	-	3	27	-	70
Docentes	-	-	10	-	90
Obreros y Maestranza	-	-	-	10	90
Servicio	-	-	-	10	90

*En el caso del aparato productivo, la categoría de "profesionales" se distribuye así: 60% en salariables, 33% en Supervisión, 7% en Funcionarios. Ver Corporación de Empresas Nacionales, op. cit.

El cuadro 10 confirma la tendencia al crecimiento de los funcionarios en relación a los asalariados del núcleo administrativo central. Si desagregamos la información correspondiente al aparato productivo, se reitera, en forma más marcada, la tendencia apuntada:

Cuadro 11: Crecimiento de asalariados y funcionarios en el aparato productivo estatal en tres períodos político-institucionales: 1969-1976*

Forma de inserción	"Revolución Argentina"		Peronismo				"Reorganización Nacional"	
	1969		1973		1975		1976	
Asalariados	317.130	84.1	327.480	83.7	357.480	82.3	364.750	81.6
Funcionarios	59.960	15.9	63.780	16.3	76.880	17.7	82.250	18.4
TOTAL	377.090	100.0	391.260	100.0	434.360	100.0	447.000	100.0
Indice 1969=100	A	100		103		113		115
	F	100		106		128		137
A + F		100		104		115		119

Fuente: Elaboración en base a Corporación de Empresas Nacionales, op. cit.

*Para una especificación sobre la categoría de empresas estatales que se incluyen en este cuadro, ver nota (b) del cuadro 6.

Los cuadros 10 y 11 verifican la tendencia a la tecnificación del aparato estatal. Este proceso no es sin embargo exclusivo del mismo, sino que es propio del proceso acelerado de centralización que se va operando en los distintos sectores productivos de la sociedad, por el cual van siendo eliminadas numerosas empresas pequeñas y medianas, destruidas por la concurrencia, en tanto una porción cada vez más importante del producto total está a cargo de unidades de mayor tamaño, donde el capitalista delega cada vez más funciones en manos de funcionarios especializados.

Otra manera de observar esta tendencia estaría dada por la variación en la relación patrones/asalariados en cada sector de la producción.

Cuadro 12: Relación asalariados/patrones, por grandes sectores de actividad, en tres fechas censales: 1947-1960 y 1970.

Sector	1947	1960	1970
Agropecuario	2.1	2.5	6.0
Industrial	7.4	8.2	16.5
Comercio	2.0*	1.8	3.9
Servicios	14.0	17.8*	32.5*

*Incluye Bancos en la información original.

Fuente: Elaboración en base a Censos Nacionales de Población.

El crecimiento de la categoría de funcionarios, debe ser vinculado con aquella otra tendencia a la incorporación progresiva de cuadros armados: en ambos casos su crecimiento excede, en proporción, al crecimiento de los asalariados. Expresa un cambio cualitativo en la composición del aparato, acorde con la centralización del poder. Porque, siguiendo a Weber, tanto el cuadro armado como el cuadro administrativo -oficiales y funcionarios- no son especialistas "neutros": el funcionamiento del régimen exige su solidaridad de intereses con la alianza social dominante. Son cuadros orgánicos del régimen de dominación.

La ejecución de la tarea burocrática en cambio, exige la presencia de otros contingentes sociales, los asalariados propiamente dichos del aparato estatal. Su incorporación no presupone aquella solidaridad, pero requiere en cambio una pertenencia social, una red de vinculaciones con las fracciones dominantes que garantice su lealtad y su subordinación al orden establecido. Aunque sea habitual referirse al conjunto de asalariados y de funcionarios como "asalariados del estado", es necesario distinguirlos, porque tanto sus funciones como su pertenencia social, como sus formas de vinculación con las fracciones dominantes en la alianza son diferentes, diferencia que se expresa en términos de un poder so-

cial que trasciende al ámbito de trabajo.

Un primer indicador disponible que permite observar esa diferente pertenencia social lo constituye su origen, medido a través de la inserción ocupacional en la generación anterior, lo que se ha sintetizado en el cuadro 13. Los datos no se refieren exclusivamente a asalariados del estado sino a distintas categorías de asalariados y funcionarios privados y públicos habitantes del Gran Buenos Aires en 1969. Como en este espacio urbano reside alrededor del 40% de los insertos estatales del país, que a su vez constituyen algo más del 20% del total de asalariados del área para la misma fecha, entendemos que las tendencias que refleja el cuadro son válidas para nuestro objeto de estudio.

Cuadro 13: Origen social de diversas categorías de asalariados y funcionarios del Gran Buenos Aires en 1969, según forma de inserción ocupacional de los padres. (Porcentajes)

Fracción social de origen (en la generación de los padres) y forma de in- serción.		Jefes de hogar en 1969			
		Funcionarios de distinta jerarquía	Asalariados		
			Empleados administra- tivos	Obreros Calificados	Obreros sin calificación
Burguesía	Grandes y me- dianos empresa- rios	8.3	5.0	1.8	1.3
Pequeña Burguesía	Pequeños empre- sarios	6.8	5.2	3.6	3.8
	TCP con capital	34.0	24.3	29.1	33.0
	TCP sin capital	1.5	5.0	6.1	4.4
	Funcionarios	10.0	4.8	0.6	1.3
Asalariados	Empleados admi- nistrativos	19.0	21.0	7.0	6.3
	Obreros califi- cados	16.6	21.6	28.2	16.5
	Obreros sin ca- lificación	3.8	13.1	23.6	33.4
TOTAL		100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración en base a datos tomados de Beccaria, Luis A.: "Una contribución al estudio de la movilidad social en Argentina", en Desarrollo Económico, N° 68, vol. 17, enero-marzo de 1978.

En el cuadro 13 puede observarse que los funcionarios provienen en su mayoría de burguesía, en tanto los solo asalariados están mayoritariamente constituidos como tales por lo menos a través de dos generaciones. La fracción social de origen que alimenta en mayor proporción a todas las fracciones asalariadas son los "Cuenta propia" (a excepción de los obreros sin calificación). Esta observación es consistente con el período histórico al que remite el cuadro y que incluye, en la generación de los padres, el proceso de expansión industrial de la década del 40 que produjo, en los 20 años siguientes, volúmenes crecientes de "Cuenta propia" como resultante del desplazamiento de patrones pequeños y medianos.

El acceso al aparato del estado

La cooptación

Una de las formas en que se expresa el poder social de los funcionarios es la de servir como canal mediador para la cooptación de personal: el funcionario constituye habitualmente un recomendante confiable para el acceso a ese mercado de trabajo específico que es el aparato estatal. No es el único canal, ya que comparte ese privilegio con los cuadros políticos del régimen de dominación. Los datos del cuadro 14 permiten verificar el carácter sistemático de esta forma de acceso al aparato a lo largo de 5 períodos institucionales, que sintetiza y expresa la previa existencia de una red de relaciones sociales entre cooptados y cooptadores que garantiza la confiabilidad "política" de los postulantes, independientemente de sus capacidades profesionales. Varias observaciones surgen de la lectura del cuadro.

En primer lugar, la cooptación aparece como la forma dominante de incorporación al aparato. Los cuadros burocráticos, y los políticos, son los únicos canales mediadores, estos últimos vincula-

Cuadro 14: Formas y canales de acceso de personal al aparato del estado en distintos períodos institucionales. (Porcentajes)

Formas de acceso	Canales de acceso	Golpe de estado 1943 Peronismo 1946-55	"Revolución Libertadora" 1955-58	Frondizi-Guido 1958-63	Illia 1963-66	"Revol. Argentina" 1966-69
Cooptados desde el aparato estatal	Cuadros administrativos medios y altos	41	27	43	39	42
	Cuadros de las FF.AA.	8	20	7	10	28
		49	47	50	49	70
Cooptados desde fuera del aparato estatal	Cuadros políticos	39	53	50	51	8
No cooptados	"No recurrió a nadie"	12	---	---	---	---
	Exámenes o concursos	---	---	---	---	22
TOTAL		100	100	100	100	100

Fuente: Elaborado en base a Chomyszyn, op. cit.

dos seguramente a la fuerza política gobernante¹. Es notoria la au-

¹La cooptación de "empleados públicos" por parte de dirigentes políticos tiene una larga tradición en la Argentina. En los períodos de gobiernos parlamentarios ha consistido no pocas veces un motivo de acusación a la fuerza política gobernante. Reproducimos a continuación un pasaje muy ilustrativo del Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados del año 1922 (Tomo I, pag. 127), en que el diputado nacional radical Ferreyra contesta acusaciones de la bancada conservadora: "Tenemos la organización genuina de un partido popular. No vayamos a buscar en el Presidente de la República la razón de nuestro éxito, ni en los puestos que de o deje de dar el Presidente de la República... Con 4.000 empleos para repartir no se puede ganar una elección en la Capital. Pongamos que se hayan repartido hasta 10.000 puestos públicos. ¿Que influencia puede tener eso para un partido tan colosal que ha obtenido más de 400.000 votos?... ¿Que tiene de extraño que un partido tan grande reparta unos cuantos puestos?". Tomado de Cantón, Darío: Elecciones y partidos políticos en la Argentina, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 1973, pag. 183. Subrayado nuestro.

sencia de "cooptantes" propios de otros sectores sociales, como por ejemplo empresarios. Sin embargo, como ha sido mostrado en otros trabajos, los cuadros del poder económico se aseguran la designación de sus pares como funcionarios "políticos" del aparato estatal, que no forman parte de la carrera burocrática.

Durante los primeros 15 años del período en estudio, los empresarios constituyen el grupo mayoritario de los distintos gabinetes, con excepción del período Illia, como puede apreciarse en el siguiente cuadro.

Cuadro 15: Distribución de los funcionarios políticos del gabinete nacional, clasificados por la ocupación principal anterior a su designación, según provengan o no del aparato del estado, en distintos períodos institucionales. (Porcentajes)

Cargo anterior al nombramiento	"Revolución Libertadora" 1955-58	Frondizi - Guido 1958-62	Illia 1962-63	Illia 1963-66	"Revolución Argentina" 1966-69
<u>Cuadros orgánicos del aparato esta- tal</u>					
Funcionarios de carrera	10	7	3	1	6
Militares	30	12	19	19	8
Profesionales vin- culados a FF.AA.	6	--	2	--	--
<u>Cuadros orgánicos del régimen</u>					
Políticos	8	18	2	41	--
Empresarios	38	61	69	37	76
Otros y sin datos	8	--	3	2	10
Sindicalistas	--	2	2	--	--
TOTAL	100 (50)	100 (66)	100 (68)	100 (27)	100 (50)

Fuente: Los datos de este cuadro fueron tomados del cuadro 21 del trabajo citado de Niosi, pág. 218, y corregidos con el texto del libro, ya que el cuadro-fuente incluía errores de impresión (1. Niosi, Jorge, op. cit.).

La segunda observación refiere a la mayor influencia de los cuadros administrativos sobre los militares. El peso de estos últimos aumenta durante los gobiernos militares.

Si se observa la tendencia histórica, comparando gobierno militares y no militares, tiende a crecer la proporción de recomendados por cuadros armados y, por el contrario, la participación directa de militares en el gabinete nacional tiende a disminuir si se observan los períodos extremos del cuadro, (situación que se modifica a partir de 1976).

Los cargos directivos más altos del poder político son cada vez más ocupados por empresarios, con la sola excepción del gobierno Illia, en que los políticos dominan la escena.

Deben vincularse estas dos tendencias -mayor participación de los empresarios en los cargos políticos más altos, y mayor influencia de los militares en la designación de personal estable del aparato del estado- con ese proceso de avance del capital financiero y con la constitución del nuevo bloque de poder "burguesía financiera-fuerzas armadas".¹

En tercer lugar, volviendo al cuadro 14, solo en dos períodos, 1943-45 y 1966-69 aparece la ausencia de cooptación como meca-

¹ Señala Geller al respecto: "Su vocación 'internacionalista' permitió a los cuadros orgánicos del capital financiero local establecer vínculos de todo tipo con el capital extranjero, aparte de la asociación en las inversiones(...) Su vinculación más importante, sin embargo, fué con las fuerzas armadas. Un gran número de militares han circulado por la dirección de empresas estatales, algunas creadas por las fuerzas armadas, cuyos procesos de producción y de inversión guardan estrecha relación con empresas oligopólicas privadas. Muchos militares fueron también cooptados por esa fracción social por la vía de su incorporación a los cuadros empresariales privados. Esta vinculación ha tenido importantes efectos políticos: contribuyó paulatinamente a homogeneizar la ideología de las fuerzas armadas y a articular la concepción 'internacionalista' del capital financiero local con la dimensión más internacional de las concepciones estratégicas militares. El disenso ideológico, tan evidente durante la pasada oposición abierta entre 'azules' y 'colorados', fué también minimizado cuando más tarde la lucha política asumió algunos rasgos de lucha armada". Ver Geller, Lucio: Análisis de una situación de relaciones de fuerzas. Argentina 1976-81, Buenos Aires, Diciembre de 1981, Cuadernos de CICSO, serie Estudios Nº 40, pág. 26.

nismo de ingreso para una pequeña porción de ingresantes, lo que constituye otro elemento más de similitud entre ambos períodos, (además de los señalados en el capítulo anterior) y, por diferencia, de similitud entre los 3 períodos intermedios, en que la totalidad de los ingresantes son recomendados. Esta forma de ingreso en condiciones de mercado de trabajo "libre" varía en cada caso, pues mientras en el período 1943-55 no media ninguna otra condición para el ingreso que la presumible adecuación del postulante a los requisitos de la tarea, durante el gobierno de Onganía la condición es el rendimiento ante una prueba objetiva de capacidad: por primera vez en la historia del aparato estatal argentino se utiliza el examen como mecanismo de ingreso, lo cual siguiendo a Weber, sería un indicador de "modernización" del aparato burocrático, al intentar prescindir de las vinculaciones personales y centrar los requisitos de admisión en la idoneidad del postulante.¹

La aplicación de esta técnica coincide, por otra parte, con el momento en que se generalizan para todos los postulantes los "informes" de los organismos de seguridad, que definen previamente los límites de "peligrosidad" política admisible, lo que en buena medida hace innecesaria la vinculación personal como garantía de "confianza", y constituye en sí mismo otro indicador de desarrollo del proceso burocrático de control del aparato estatal sobre conjuntos cada vez más amplios de relaciones sociales. En ambos períodos -1943-55 y 1966-69- cabe suponer que los ingresantes no cooptados pasaron a insertarse como asalariados, ya que para el ingreso de funcionarios la cooptación ha sido y sigue siendo un requisito inexcusable. Por último, ambos períodos se asemejan, en

¹El examen es además una de las técnicas principales de dominación. Al respecto señala Foucault: "En el corazón de los procedimientos de disciplina, manifiesta el sometimiento de aquellos que se persiguen como objetos y la objetivación de aquellos que están sometidos. La superposición de las relaciones de poder y de las relaciones de saber adquiere en el examen toda su notoriedad visible". Ver Foucault, Michael, Vigilar y Castigar, México, Siglo XXI Editores, 1976, pág. 189. Subrayado nuestro.

relación con los otros tres, en el peso menor de los cooptantes "políticos", que en el período del gobierno Onganía se reducen a un mínimo, consistente con la política implementada por este Gobierno hacia los partidos políticos. Esta es compensada por la mayor influencia de recomendantes militares, antes señalada, lo que lo lleva -desde el aparato estatal- a sus valores más altos de todos los períodos considerados en el cuadro 14.

Debe señalarse que el intento de modernizar el aparato burocrático estatal durante el período de gobierno de Onganía no se redujo a esta nueva técnica de incorporación de personal. Otro indicador es que en 1966 comienzan a relevarse y publicarse por primera vez en forma sistemática datos sobre los asalariados estatales, a través de los Boletines Estadísticos de la Secretaría de Estado de Hacienda, publicación que se interrumpe en 1976.

Estos informes que refieren a la conducta política del postulante y que, según las etapas institucionales incluyen más o menos matices ideológicos y políticos, comenzaron a exigirse a fines de la década del 50 para los cargos de funcionarios, hasta llegar en 1966 a aplicarse en forma masiva a todos los ingresantes, sin distinción de categoría. Se conservó sin embargo la diferencia entre los "funcionarios" y el resto: los primeros deben satisfacer mayores requisitos de admisión -más informes de más organismos de seguridad- que los sólo asalariados. Hacia fines del período en estudio, como resultado de la agudización de los enfrentamientos políticos y sociales, se extiende el requisito, y los mecanismos de su implementación, a los asalariados del capital privado, al menos en las grandes empresas.

Requisitos formales para el ingreso del personal¹

¿Que requisitos formales debe reunir todo aspirante a asalariado del Estado?

El Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública enuncia quince condiciones, que refieren a las cualidades y conductas que debe certificar esta "fuerza de trabajo" específica.

1. Acreditación de la idoneidad.
2. Ser argentino.
3. Poseer condiciones morales y de conducta.
4. No haber cumplido condena por hecho doloso.
5. No haber sufrido condena por delito en perjuicio o contra la Administración Pública.
6. No estar fallido o concursado civilmente, hasta obtener la rehabilitación.
7. No tener pendiente proceso criminal.
8. No estar inhabilitado para el ejercicio de cargos públicos durante el lapso que dure la inhabilitación.
9. No haber sido exonerado de una dependencia estatal, provincial o municipal.
10. No estar en situación de incompatibilidad.
11. No padecer enfermedad infecto-contagiosa.
12. No tener actuación política contraria a los principios de la libertad y la democracia, de acuerdo con el régimen de la Constitución.
13. No ser infractor de las leyes de empadronamiento, enrolamiento o servicio militar.
14. No haber sido declarado deudor moroso por el fisco, hasta que regularice su situación.

¹Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública Nacional. Ley 20172, del 22/2/73, cap. II.

El Estatuto anterior es del año 1957 (decreto ley 6668) y en este capítulo sólo difiere del presente en el punto 12, incorporado en 1973.

15. No tener edad superior a la mínima para la jubilación ordinaria, salvo aquellas (personas) de reconocido prestigio que podrán ingresar sólo como personal no permanente.

Una de las condiciones de ingreso que permite establecer una diferencia entre el asalariado del estado y el resto de los asalariados es la exigencia de ser argentino. Aún cuando la composición de la población activa tuvo durante las primeras décadas del siglo un fuerte peso de extranjeros, el aparato estatal mantuvo restringido su acceso, especialmente en los cargos estables de la administración propiamente dicha.

Cuadro 16: Porcentaje de extranjeros en el aparato del estado y en la población económicamente activa en distintas fechas censales.

	1895	1914	1947	1960	1970
% de extranjeros en el aparato del estado	30,0	17,7	8,7	s/d.	8,0
% de extranjeros en la población activa*	38,8	47,5	21,8	13,0	9,3

Fuentes: Censos Nacionales de Población.

* En los Censos de 1960 y 1970 no aparece clasificada la población activa según nacionalidad, por lo que las proporciones de extranjeros que figuran en el cuadro corresponden a la población total. Estas son siempre menores que las que corresponden a edades activas.

La exclusión de extranjeros del aparato del estado en los últimos años del siglo pasado se revela todavía mayor que lo que reflejan las cifras del cuadro, si se considera el área principal de asentamiento de la administración nacional: la ciudad de Buenos Aires. En 1895, la proporción de extranjeros entre los varones mayores de 20 años en la ciudad de Buenos Aires era del 80,5%, en tanto

sólo un 30% había podido ingresar al aparato estatal. Otras fuentes indican que para esa fecha la incorporación de extranjeros era requerida predominantemente para funciones técnicas, o bien para tareas de "servicio", de baja calificación, como peones de limpieza, jardineros, guardianes de paseos públicos, etc. No para funciones administrativas. Señala Braun Menéndez al referirse a la incorporación de personal técnico a la Marina de Guerra: "Los jefes de máquinas, de electricidad y de torpedos eran casi todos extranjeros, en especial ingleses, españoles e italianos".¹

Qué otros requisitos debe satisfacer el aspirante? Un conjunto refiere a la calidad de fuerza de trabajo: 1, idoneidad, 11, salud, 15, edad. Un último grupo, el más numeroso, hace al disciplinamiento² respecto del orden jurídico establecido en los ámbitos de:

- . La propiedad privada: (n° 4, 6, 7 y 14)
- . La vida laboral vinculada al aparato estatal: (n° 5, 8, 9 y 10)
- . La vida política: (n° 13)
- . Los valores ideológicos del sistema de dominación burgués: (n° 12)

De todas estas exigencias, se han requerido habitualmente al asalariado del capital privado aquellas que refieren a su calificación, antecedentes penales, y para el caso de extranjeros la legalización de su situación de residencia. Estas exigencias son para los asalariados de grandes y medianas empresas, ya que existen una serie de empresas y lugares de trabajo "clandestinos" en donde no

¹Ver Braun Menéndez, Armando: "La segunda presidencia de Roca", en Historia Argentina Contemporánea, Buenos Aires, Edit. El Ateneo, 1964, tomo II, cap. X. En cuanto a la presencia de extranjeros entre los peones municipales, ver, entre otros, Marotta, Sebastián: El movimiento sindical argentino, Buenos Aires, Editorial Calomino, 1970, tomo I.

²Entendemos por disciplina aquel "procedimiento técnico unitario por el cual la fuerza del cuerpo está con el menor gasto reducida como fuerza política y maximizada como fuerza útil". Foucault, M., op. cit., pág. 224.

existe ninguna exigencia para los asalariados ya que no están reconocidos, registrados y/o amparados por las leyes sociales. A pesar de ello la legalización de la residencia comienza a aplicarse con mayor rigor a los asalariados de origen extranjero a partir de 1976, año en que se implementan medidas de control más rigurosas sobre el status legal de la residencia. Las "leyes de residencia" anteriores, la primera de las cuales es del mes de noviembre de 1902, controlaban solo el comportamiento gremial y político de los asalariados extranjeros y no la legalidad de su residencia en el país.

La selección social que el régimen implementa para los cuadros administrativos del aparato estatal, exige de ellos que sean la "conciencia jurídica" de la sociedad,¹ los "traductores" de las normas frente a los casos específicos involucrados en cada expediente, que deberá ser resuelto en términos de las pautas establecidas, y traducirse en conductas previsibles, calculables, legítimas: ese es el núcleo de la tarea del funcionario.

Calificación

El saber de la especialidad es un atributo propio de todo cargo burocrático, un requisito de esta forma de dominación. Weber señala su centralidad en el análisis de toda organización burocrática:

"La administración burocrática significa: dominación gracias al saber; éste representa su carácter racional fundamental y específico. Más allá de la situación de poder condicionada por el saber de la especialidad, la burocracia (o el soberano que de ella se sirve) tiene la tendencia a acrecentar su poder por medio del saber de servicio: conocimiento de hechos adquirido por las relaciones de servicio o 'depositado en el expediente'".²

¹Hegel, G. F.: Filosofía del derecho, Buenos Aires, Claridad, 1944, parágrafo 297, pág. 249.

²Weber, Max: op. cit., pág. 179. Subrayado nuestro.

Examinemos de cerca el primer indicador del "saber burocrático": el grado de calificación de la fuerza de trabajo que estatutariamente se exige al asalariado del estado, primer requisito para el acceso.

El análisis en este punto de los dos Estatutos vigentes en el período en estudio revelan que el acceso a este mercado de trabajo se circunscribe cada vez más a aquellas fracciones más privilegiadas socialmente:

Cuadro 17: Niveles de instrucción exigidos a las distintas categorías de personal estatal, en los Estatutos de 1957 y 1973.

Función	Categorías administrativas	Nivel de instrucción exigido en	
		1957	1973
Asalariados	Servicios generales	Saber leer y escribir	Primario completo
	Mantenimiento y producción	Saber leer y escribir	Primario completo
	Ejecución	Primario completo	Secundario completo
	Técnicos	Primario o secundario completo	Secundario técnico completo
	Profesionales	Universitario completo	Universitario compl.
Mandos Inferiores	Supervisión	Ciclo básico secundario	Secundario completo
Funcionarios	Personal Superior	Secundario completo	Universitario compl.

Fuentes: Estatutos del personal civil de la Nación, Decreto Ley 6.666/1957 y Ley 20172/1973.

El cuadro 17 nos informa sobre un aumento del nivel de calificación exigible para ingresar al aparato estatal que se produce al final del período del gobierno de la "Revolución Argentina", que

resulta restrictivo en tanto en el lapso abarcado en el cuadro no se ha producido una extensión de la instrucción formal que permita evaluar como equivalentes los requisitos educacionales en ambos momentos.

Obviamente esto refiere a las dos grandes clases sociales ya que, mientras en el período intercensal 1960-70 (cuadro 18) aumenta la proporción de personas que no pueden completar los tres primeros años del ciclo primario en la educación formal, se incrementan considerablemente los niveles de educación secundaria y universitaria que refiere obviamente, en una sociedad de carácter capitalista, a fracciones de burguesía.

Cuadro 18: Población de 14 años y más, según nivel de instrucción alcanzado en 1960 y 1970 (porcentajes).

Nivel de instrucción alcanzado		% en 1960	% en 1970
No fue a la escuela		8,7	7,1
Primaria incompleta	1 a 3 años	13,0	18,6
	4 a 6 años	31,0	20,4
		92,6	88,0
Primaria completa		28,8	30,4
Secundaria incompleta		11,1	11,5
Secundaria completa		4,2	7,6
Universitaria incompleta		1,9	2,4
		7,4	12,0
Universitaria completa		1,3	2,0
TOTAL		100,0 (14.232.200)	100,0 (16.539.600)

Fuentes: Censos Nacionales de Población de 1960 y 1970. Tomado de Instituto de Estudios de Población "Análisis poblacional de Argentina", Seminario organizado por FUDAL y FNUAP, Buenos Aires-Córdoba, 1978, pág. 179.

Lo que está indicando la relación de ambos cuadros es la disminución en términos relativos de fuerza de trabajo vinculada a la producción en relación al personal dedicado a la administración en sus distintos niveles. En capítulos anteriores habíamos hecho referencia a la privatización de empresas productoras de bienes y servicios (servicios de transporte de pasajeros urbano, recolección de residuos, y grandes empresas que en períodos anteriores fueron o nacionalizadas o estatizadas y que luego pasaron a manos de empresarios privados).

Si vinculamos los datos del cuadro 17 y 18 podemos aproximarnos a la cantidad de población que queda excluida de este mercado de trabajo.

Cuadro 19: Proporciones de población mayor de 14 años en condiciones educativas de ingresar al aparato del estado como asalariados y como funcionarios, según los Estatutos de 1957 y 1973.

% de población cuyo nivel de instrucción le permite ingresar	% en 1957	% en 1973
Como funcionarios y mandos inferiores	18,5	9,6
Como asalariados	72,8	44,3
Quedan excluidos	8,7	46,1
Total	100,0	100,0

Fuentes: Elaboración en base a cuadros 17 y 18.

Qué fracciones sociales quedan mayoritariamente excluidas? La distribución del atributo "instrucción formal" está claramente diferenciada entre las dos grandes formas de inserción de los asalariados urbanos: los obreros en producción directa y mantenimiento, y los asalariados de escritorio y de servicios. Resulta favorable a

estos últimos, y expresa gruesamente los requerimientos de calificación de sus respectivas tareas, como puede observarse en el cuadro 20.

Cuadro 20: Niveles de instrucción alcanzados por los asalariados urbanos privados y estatales, distinguiendo su forma de inserción, 1970.

Niveles de instrucción formal	Asalariados urbanos privados			Asalariados del estado
	Obreros en producción y manten.	Empleados administr., técnicos y servicios	Total asalariados urbanos privados	
Sin instrucción y con primaria incompleta	49,7	12,5	38,8	32,8
Primaria completa	43,7	47,4	44,8	35,7
Secundaria incompleta y completa	5,5	31,9	13,3	29,3
Universitaria incompleta y completa	1,1	8,2	3,1	2,2
Total	100,0 (2.288.290)	100,0 (954.360)	100,0 (3.242.650)	100,0 (1.038.430)

Fuentes: Para asalariados urbanos privados, OMUECE, CELADE, Muestra del Censo Nacional de Población de 1970, elaboración en base a cuadros inéditos. A estos datos se les restaron los correspondientes a asalariados estatales. Para asalariados del estado, Cámara de Sociedades Anónimas, op. cit. Los datos corresponden a 1968.

El hecho que, para la misma fecha, los asalariados estatales presenten niveles más altos de instrucción que los obreros urbanos y que el total de los asalariados urbanos privados, se explica porque los insertos como "empleados administrativos y técnicos" duplican sus proporciones en el aparato del estado respecto del capital privado.

Cuadro 21: Distribución de los asalariados urbanos según la forma en que es consumida su fuerza de trabajo, por el capital privado y el aparato del estado. 1968/70.

Forma de inserción de los asalariados urbanos	Privados	Estatales
Empleados administrativos, técnicos y de servicios	29,4	58,5
Obreros en producción directa, mantenimiento y otros obreros manuales	70,6	41,5
Total	100,0 (3.242.650)	100,0 (1.038.430)

Fuentes: Elaboración en base a las mismas fuentes del cuadro 20.

Es decir, hasta el momento en que se producen las modificaciones estatutarias de 1973, la distribución del atributo "instrucción formal" entre los asalariados del estado refleja la distribución de ese mismo atributo entre las distintas categorías de fuerza de trabajo que lo componen, ya seleccionadas de hecho por los distintos mecanismos no formales que hemos analizado (ver especialmente cuadros 3 y 14). A partir de la nueva legislación, la selección será excluyente de derecho: afectará principalmente a las fracciones obreras urbanas más desposeídas, de las que el 50% queda automáticamente descartado, aún para aquellas tareas cuyo ejercicio no exige instrucción formal.

La distancia respecto de los niveles de instrucción de los asalariados rurales es para la misma fecha tan grande (en 1970, el 80% no había completado el nivel primario) que indica la imposibilidad para esta fracción de clase obrera de acceder a este mercado de trabajo.

Para el conjunto de funcionarios en cambio, aquellas restricciones sólo significaron una limitación de grado reducida a quienes

no hubieran completado estudios secundarios. De hecho, ya antes de 1973 los funcionarios estatales constituían la fracción social con más alto nivel de instrucción de toda la sociedad, si se lo compara con las fracciones de burguesía y pequeña burguesía urbana de donde provenían mayoritariamente:

Cuadro 22: Niveles de instrucción alcanzados por fracciones de burguesía y pequeña burguesía urbanas en 1970.

Niveles de instrucción	Patrones	Cuenta propia	Funcionarios	
			Privados	Públicos
Hasta primaria completa	67,9	80,0	35,4	-
Secundaria incompleta y completa	19,9	11,4	39,7	39,3
Universitaria incompleta y completa	12,2	8,6	24,9	60,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuentes: Las mismas del cuadro 20.

La Universidad se revela aquí como el principal canal institucional especializado en la reproducción de cuadros técnicos y orgánicos de la burguesía, tanto para el sector privado como para el estatal. Es sin duda uno de los ámbitos principales donde se constituyen relaciones sociales que vinculan a los "señores"¹ con los futuros cuadros orgánicos.

¹Los "señores" son, siguiendo a Weber, op. cit., las personificaciones del poder al cual sirve la organización burocrática y, por definición, están fuera y por encima de ella.

Los datos que hemos analizado hasta ahora nos inducen a pensar que aquellas restricciones estatutarias sólo consolidaban una situación que de hecho se venía produciendo: ya hacía más de 10 años que había concluido la etapa de expansión del aparato estatal, coincidente con la etapa de expansión del capital industrial monopolístico. Las nuevas incorporaciones no tenían ya el carácter masivo de la década del 40 ni del 50. El aparato estatal, ya estabilizado en su crecimiento sólo necesitaba reponer sus bajas, y continuar su desarrollo burocrático acorde con las exigencias de la etapa de predominio del capital financiero, en la que se ha centralizado el poder económico y político.

Como mercado de trabajo, el aparato del estado quedará cada vez más circunscripto a aquellas fracciones asalariadas urbanas más ciudadanizadas, de más antiguo asentamiento y de mayor educación, condiciones institucionales necesarias para el desarrollo de una trama de relaciones sociales que los vincule a los cuadros orgánicos y técnicos del régimen.

Una vez producido el ingreso, el grado de calificación profesional se transforma en punto de partida para la adquisición del saber de servicio o depositado en el expediente. En qué consiste este "saber"? Si analizamos cuál es la "materia prima", el medio del trabajo burocrático, éste es en su esencia casi exclusivamente un medio normativo, un conjunto de reglas y definiciones, de códigos, de aceptaciones y rechazos -detrás de un expediente siempre hay una autorización o una negación- que se vehiculizan en un objeto material -el formulario, el expediente, el informe- cuyo fin está limitado y circunscripto al círculo particular de los intereses involucrados. El saber de servicio es el conocimiento de ese medio. El poder que está detrás de ese saber es el de dar forma legítima, resolver dentro de los cánones previstos, otorgar forma de "interés general" a los intereses particulares: es un saber-poder orgánico. Ese poder corresponde principalmente al saber del funcionario, in-

térprete¹ y traductor del mundo normativo del aparato y sus señores.

En la medida que se desarrollan los aparatos burocráticos -públicos y privados- tiende a universalizarse esta forma de realizar el "saber profesional". La universalización de esta forma hace que estén estandarizados los tiempos que se consideran necesarios para adquirir distintos grados de "saber de servicio": son esos tiempos la base objetiva de la carrera burocrática, los que median entre la permanencia en una categoría y la adquisición automática de la categoría inmediata superior. La burocracia reproduce así, a modo de espejo, el orden social que organiza: orden que consiste en la reproducción permanente de las condiciones de la expropiación de un sector de la sociedad, entre las cuales también está el "saber". Pero ese espejo no refleja todo el conjunto social sino sólo sus fracciones más ciudadanizadas, más legitimadas por la clase dominante: en él no están presentes los objetos principales de la expropiación.

¹Un artículo reciente aparecido en el diario "La Nación", en que se hace una crítica al avance creciente del aparato del estado en la regulación de la vida económica, proporciona un ejemplo de esta "traducción" a la forma legítima del "interés general" que realizan los funcionarios estatales, de presiones e intereses particulares:

"El profesionalismo de estos funcionarios es comparable al que existe en los países más avanzados, pero a diferencia de ellos, es repetidamente forzado a ser violado por circunstancias fuera del control de este grupo. Las consecuencias son dos. La primera, ante la presión que el funcionario recibe para justificar técnicamente la asignación de recursos que llenen expectativas que él no ha creado, se ve forzado a elegir la hipótesis más optimista pero también la de menor posibilidad de ocurrencia. La segunda, ante la evidencia de que las relaciones costo-beneficio que la decisión genera se alejan sensiblemente de las relaciones teóricamente determinadas, el funcionario se ve presionado una vez más para introducir artilugios contables que justifiquen o disimulen esas diferencias. Cuarenta años de implementar subsidios cruzados y subsidios antisubsidios, gastos reservados, secretos estratégicos, etc. han eliminado definitivamente la posibilidad de desentrañar la validez de cada cifra relacionada con la asignación de los recursos públicos."

Ver Tersoglio, Jorge L. "La Argentina y el comienzo de la involución", en La Nación del 16/10/82. Subrayado nuestro.

El precio de la fuerza de trabajo

De la totalidad de relaciones sociales que establece un individuo en la sociedad, las fracciones dominantes han ido legitimando históricamente aquellas porciones de relaciones sociales establecidas alrededor de un interés corporativo, segmentario, que no cuestionan las relaciones básicas de explotación de una clase por otra. Esta parcialidad de relaciones sociales legitimadas constituye la noción de ciudadanía, parcialidad que omite, encubre, las relaciones de clase: todos "propietarios"; todos "ciudadanos" miembros de un estado-nación.

La forma salario, que sintetiza la relación básica de explotación, es encubierta bajo la forma aparente de un intercambio de equivalentes. El asalariado, que es un expropiado de sus condiciones materiales de existencia, se ve obligado a repetir permanentemente la operación de venta de su fuerza de trabajo, que se traduce en la rotación de un puesto de trabajo a otro, de un capitalista a otro, y que refuerza la ficción del "trabajador libre", la ficción del ciudadano-propietario de fuerza de trabajo, "libre" de venderla donde le conviene.

En el aparato del estado en cambio se garantiza la permanencia del asalariado en esa relación social: el primer derecho que se le reconoce al asalariado estatal es la estabilidad en el empleo¹. La información sobre antigüedad en el empleo es un indicador. Si bien sólo disponemos de dicha información para dos momentos dentro del lapso en estudio, se observa que a comienzos de la década ante-

¹"Estabilidad es el derecho del agente permanente de conservar el empleo, la jerarquía y el nivel alcanzados -entendiéndose por tales la ubicación en el respectivo régimen escalafonario- los atributos inherentes a los mismos y la inmovilidad en la residencia, siempre que el servicio lo consienta ... La estabilidad sólo se perderá por las causas establecidas en el presente Estatuto o por haber alcanzado una edad superior en dos (2) años a la mínima establecida para la jubilación ordinaria del personal dependiente."

rior tan sólo la cuarta parte del personal tenía menos de 10 años de antigüedad (cuadro 23). Nueve años después, si bien no disponemos de información desagregada para los de ingreso más reciente, observamos que la proporción de los que superan los 25 años de antigüedad se ha incrementado en un 60%:

Cuadro 23: Antigüedad del personal de la administración pública (aparatos productivo y administrativo) en dos momentos: 1968 y 1977.

Antigüedad	1968*	1977**
Hasta 10 años	24,0	81,6
De 10 a 25 años	57,6	
Más de 25 años	18,4	29,8
Total	100,0	100,0

Fuentes: *Cámara de Sociedades Anónimas, op. cit.

**Diario La Razón, 18/9/1980, anticipo de datos del Censo de Empleados Públicos. No se incluye información desagregada.

Si discriminamos ahora, para el único año en que fue posible hacerlo, entre la antigüedad de asalariados y funcionarios, son estos últimos los que presentan una vinculación más estable con el aparato estatal (cuadro 24).

Si bien el conjunto de los sólo asalariados mantiene la tendencia a una gran estabilidad en la relación salarial -casi el 75% supera los 10 años de antigüedad- la casi absoluta permanencia del conjunto de funcionarios expresa el carácter orgánico del vínculo que los une al aparato de dominación.

Cuadro 24: Antigüedad de asalariados y funcionarios en el aparato del estado (aparatos productivo y administrativo) en 1968.

Antigüedad	Asalariados	Funcionarios
Hasta 10 años	26,1	9,2
De 11 a 30 años	67,5	53,9
Más de 30 años	6,4	36,9
Total	100,0	100,0

Fuente: Elaboración en base a datos de Cámara de Sociedades Anónimas op. cit. * * *

Su adhesión no sólo es recompensada por una mayor garantía de permanencia en el cargo sino que se expresa en la cantidad y calidad de la remuneración que percibe, que incluye "algo más" que salario y hacen de dicha relación una relación prebendal.¹

Es sobre ese trasfondo de gran estabilidad, jurídicamente garantizada, que las bajas no voluntarias de personal aparecen como una situación de relativa excepción, que analizaremos en el capítulo final.

Si bien no contamos con información sobre estabilidad en el empleo para el conjunto de los asalariados del capital privado, ésta debe ser necesariamente mucho más baja que en el aparato de dominación, en tanto en aquel ámbito rige la ley de la ganancia

¹ Usamos la noción de prebenda en el sentido que lo define Weber, como recompensa lucrativa a ciertos servicios prestados al soberano por funcionarios originariamente honoríficos, especialmente eclesiásticos. En las burocracias modernas, tanto privadas como públicas, dichos adicionales están taxativamente discriminados en el estipendio como "gastos de representación" y "responsabilidad jerárquica", pero además incluyen otras formas no directamente lucrativas sino de privilegio estamental: asignación de automóviles, choferes, ordenanzas, uso de despachos y mobiliarios especiales, ámbitos de circulación exclusivos, etc.

que supone una circulación de mercancías muy desarrollada, entre las cuales también está la fuerza de trabajo.

El cuadro 25 refleja la distancia salarial promedio existente entre los dos grandes estratos del aparato estatal, y respecto del conjunto total de asalariados,¹ a través de 5 períodos político institucionales. Allí se comparan dos valores: el salario mensual promedio y el promedio de la llamada canasta familiar² correspondientes a cada año, para tres conjuntos: el total de asalariados (y funcionarios) de la sociedad, los asalariados estatales propiamente dichos, y los funcionarios estatales.

Como la canasta es un indicador aproximado del valor dinerario mensual del conjunto de medios de vida mínimos que requiere una familia obrera tipo del Gran Buenos Aires, puede ser considerada -en mercancías de consumo final y en pesos- una medida aproximada del nivel de subsistencia en la sociedad argentina.

A su vez, su comparación con los promedios de salario nos permite medir la distancia media de los consumos de distintas categorías de asalariados respecto de ese nivel de subsistencia, que teóricamente sería igual a 1.

¹ Del salario promedio del conjunto total de asalariados de la sociedad no se pudo desagregar el ingreso correspondiente a los funcionarios, de modo que tanto aquel promedio como su relación con la canasta familiar en el cuadro 25, resultan necesariamente incrementados respecto a lo que es el poder de compra real de los sólo asalariados.

² La "canasta familiar" fue elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos en 1960 y puede ser definida como el valor de consumo básico de una "familia tipo" correspondiente a un peón industrial con dos hijos que habita en el Gran Buenos Aires. La lista de artículos que componen dicha canasta fue construida luego de un estudio del consumo de familias obreras del Gran Buenos Aires, y mensualmente se investigan las variaciones de precios de los mismos. Decimos que se trata de un nivel de consumo mínimo, porque no contempla consumos adicionales -de alimentación, vestido, vivienda o recreación- que excedan lo que constituía la realidad obrera argentina de 1960. Aunque, como ha ocurrido a partir de 1976, ese mínimo haya disminuido considerablemente, mantiene su validez como parámetro de comparación.

Cuadro 25: Salario promedio y poder de compra del salario en el conjunto de los asalariados y en los asalariados y funcionarios del estado, en 5 períodos político-institucionales: 1960-80, (en \$ corrientes).

Período	Año	Valor canasta familiar promedio/año	Ingresos medio mensuales de			Poder de compra: Ingresos sobre canasta		
			Total de asalariados y funcionarios de la soc.	Asalariados del estado	Funcionarios del estado	(2)	(3)	(4)
		(1)	(2)	(3)	(4)	(1)	(1)	(1)
Frondizi-Guido	1960	73	76	54	201	1,05	0,74	2,75
	1961	83	90	71	211	1,09	0,86	2,54
	1962	105	115	-	-	1,10	-	-
	1963	132	142	94	274	1,08	0,71	2,08
Illia	1964	161	205	131	324	1,27	0,81	2,01
	1965	207	291	158	386	1,40	0,76	1,86
	1966	273	390	203	510	1,43	0,74	1,87
"Revolución Argentina"	1967	353	490	234	566	1,39	0,66	1,60
	1968	410	537	-	-	1,31	-	-
	1969	441	596	344	878	1,35	0,78	2,00
	1970	501	648	387	1.016	1,29	0,77	2,03
	1971	675	859	485	1.214	1,27	0,72	1,80
	1972	1.069	1.233	754	1.765	1,15	0,70	1,65
Perón-Perón	1973	1.714	2.073	2.490	4.031	1,21	1,45	2,35
	1974	2.129	2.864	2.850	4.567	1,35	1,34	2,15
	1975	6.021	7.847	9.640	13.525	1,30	1,60	2,25
"Proceso de Reorganización Nacional"	1976	32.757	25.690	17.180	39.375	0,79	0,52	1,20
	1977 (a)	71.330	53.600	29.785	110.800	0,75	0,42	1,55
	1978 (b)	128.409	-	72.208	249.273	-	0,56	1,94
	1978 (c)	233.551	205.908(f)	-	-	0,88	-	-
	1979 (d)	341.138	-	203.046	748.440	-	0,60	2,20
	1980(e)	1.323.739	-	868.205	3.308.215	-	0,66	2,50

Fuentes: Elaboración en base a datos de Secretaría de Estado de Seguridad Social, Ministerio de Bienestar Social, 1977: "Ingreso de los trabajadores en relación de dependencia", mimeo, para "Valor de la Canasta familiar" entre 1960 y 1977 y para "Ingresos del total de asalariados y funcionarios de la sociedad" entre las mismas fechas. Para asalariados y funcionarios del estado, elaboración en base a datos de Dirección Nacional de Programación Presupuestaria, Ministerio de Economía.

(a) promedio enero-julio 1977; (b) enero 1978; (c) agosto 1978; (d) enero 1979; (e) septiembre 1980; (f) salario promedio agosto 1978 en la industria, según Encuesta sobre remuneraciones, del Ministerio de Trabajo.

Aún teniendo en cuenta que el promedio salarial del conjunto (columna $\frac{2}{1}$) resulta incrementado porque incluye el estipendio de los funcionarios del capital, la lectura de la secuencia de esta columna confirma que el salario es una medida social que nunca se aleja demasiado del nivel de subsistencia. La cuantía en la que reduce o supera dicho nivel es un indicador indirecto de las variaciones en la cuota de explotación, y marca los hitos de una periodización que coincide con las fases que va atravesando el capitalismo argentino, y coincide también con los distintos períodos político institucionales en los que distintas fracciones de burguesía capitalista logran el acceso a la cúspide del poder político.

Así, si retomamos la secuencia histórica del desarrollo capitalista argentino, cuyos trazos más gruesos describimos en el capítulo I, observamos que aquellos períodos caracterizados por un mayor avance del proceso de centralización -Frondizi-Revolución Argentina-"Proceso"- marcan una tendencia general a la baja del salario respecto de los períodos en que se intenta frenar o paliar las consecuencias de dicho avance -Illia, Perón- en que se produce una suba. Sin embargo, el año 1976 marca un hito cualitativamente distinto respecto de todos los ciclos anteriores, que señala -en este indicador- el logro de la hegemonía del capital financiero: la caída global del salario es tan drástica que por primera vez este desciende por debajo del nivel de subsistencia para el conjunto de los asalariados, lo que indica -si recordamos que estos valores incluyen el ingreso de las capas de funcionarios- que el empobrecimiento de la gran mayoría de la clase obrera ha llegado a sus niveles históricos más bajos, por lo menos desde que se publican los datos sobre cuentas nacionales.

Debe señalarse la inexistencia de información oficial -a partir de 1976- sobre remuneraciones del conjunto de los asalariados o sobre los asalariados de las distintas ramas, así como la ausencia de datos del Banco Central sobre el ingreso nacional y la participación del salario en el mismo. Esta llamativa carencia ha si-

do en parte suplida por estudios específicos de dos organismos oficiales -la secretaría de Seguridad Social, cuya información llega a julio de 1977, y el Ministerio de Trabajo, que en su "Encuesta sobre remuneraciones" analiza la situación salarial en la industria para 1978-; y por algunos organismos privados -FIEL, Universidad Argentina de la Empresa- que también proporcionan datos sobre el sector industria, completado en el segundo caso con información sobre salarios del sector Finanzas y del Sector público. Teniendo en cuenta que los salarios industriales son históricamente más altos que la media del conjunto, las cifras que hemos incluido en el cuadro para 1978 (agosto), resultan "mejoradas" respecto de la realidad del conjunto de los asalariados en la misma fecha.

Hemos comparado el indicador "poder de compra del salario medio" (cuadro 25, columna $\frac{2}{1}$) con el indicador "participación del salario en el ingreso nacional" (BCRA, Series Históricas de las Cuentas Nacionales y "Sistema de cuentas del Producto e Ingreso", op. cit.). Existe una correlación positiva constante entre ambos indicadores: en los años anteriores a 1976 en que el valor del primer indicador es más bajo (Frondizi-Guido), la participación del salario en el ingreso nacional también es baja; oscila entre el 37 y el 40%. En los años en que aquel valor es más alto (Illia, primeros años de Onganía) la participación del salario en el total del ingreso nacional trepa alrededor del 44 al 45% (los datos del BCRA llegan a 1973).

Desde 1935 -fecha en que comienzan las series- no hemos encontrado ningún año en que dicha participación estuviera por debajo del 36%, ni aún en los años previos al triunfo del primer gobierno de Perón, por lo que es de suponer que en esos años el poder de compra del salario medio estuvo próximo al del período Frondizi-Guido, y bastante por encima durante el primer peronismo, en que la participación del salario en el ingreso nacional llega a su cima histórica, pues alcanza el 50%.

Ante la carencia de cifras oficiales editas, hemos consultado con funcionarios de la oficina de Cuentas Nacionales del BCRA,

quienes estiman que, con variaciones, a partir de 1976 dicha participación ha sido siempre inferior al 30%. Este dato es consistente con los valores del cuadro 25 para los años del "Proceso". A partir de 1980, además, deberá sumarse a esta situación el incremento del ejército de desocupados muy por encima de sus niveles históricos, cuyo peso recae directamente sobre los hombros del asalariado activo.

Una segunda observación general se refiere a nuestro objeto de estudio: el salario promedio del asalariado estatal (columna $\frac{3}{1}$) ha estado siempre -durante los 20 años que abarca el cuadro 25- por debajo del nivel de subsistencia, con excepción del período peronista, en que no solamente lo supera, sino que supera por primera vez el salario medio del conjunto total de asalariados. Como al mismo tiempo esta mejora objetiva de los salarios estatales durante el peronismo -que duplica sus niveles históricos- se produce en un contexto de alza general de los salarios, advertimos que se trata de una política específica del peronismo en el poder, que lo diferencia de todos los otros períodos institucionales, y expresa la composición de la alianza social que hegemoniza, de la cual forman parte tanto los asalariados como las fracciones de burguesía productora de bienes consumidos por aquellos, sobre las que revierte directamente ese mayor poder de compra.

Dentro de las fracciones asalariadas, los estatales -la cuarta parte del total de la fuerza de trabajo asalariada- constituyen aquí el sector especialmente favorecido, más aún que los funcionarios, cuya "distancia" salarial respecto de los primeros disminuye considerablemente con relación al período anterior: no llegan a duplicar en todo este período, el promedio de aquellos.

La alianza objetiva con los asalariados estatales implícita en esta política salarial puede ser explicada como respuesta a una doble necesidad del peronismo en el poder: le era necesaria para implementar su política económica de expansión del capitalismo nacional al igual que en la década del 40, con la diferencia que en los años 70 los sectores de burguesía que constituían la fracción

dirigente en la fuerza eran objetivamente mucho más débiles que entonces.

Si en 1946-55 había sido una realidad posible, en 1973 era una ilusión. Los enfrentamientos que sacudirían a la Argentina en este último período constitucional expresaban en parte esa situación. Perón se encargó de darle un sentido regresivo al proceso y de conducir la lucha contra las fracciones más radicalizadas de su movimiento que habían conquistado un lugar en distintas instituciones estatales luego del triunfo electoral de 1973. Modificar la política salarial del gobierno constitucional de 1973-76 fué uno de los objetivos específicos de las fracciones de burguesía financiera que preparaban su retorno al poder desde la muerte de Perón. Este se había mostrado incapaz de "encarrilar" el movimiento ascendente de masas que se expresaba desde 1973 bajo las formas reivindicativas más variadas, y este proceso se acelera con su muerte. Uno de los mecanismos que utilizaron aquellas fracciones fué implementado a través de la política de precios, incluido el de la fuerza de trabajo, por las grandes empresas. Rota la "tregua social" que obligaba a un acuerdo de precios, y en oportunidad de la renovación de los convenios colectivos de trabajo a comienzos de 1975, las grandes empresas responden a la demanda de mejores salarios con el otorgamiento de aumentos diferentes a los distintos gremios, que se incrementan a medida que pasan los días, y descolocan ante sus bases a los dirigentes sindicales que habían renovado sus convenios en un primer momento. Esta política que beneficia ampliamente a algunos gremios, como los metalúrgicos, en desmedro de otros, provoca fisuras internas dentro del movimiento obrero y enfrenta a los postergados contra el gobierno, y a los primeros contra las fracciones capitalistas más débiles, que no pueden hacer frente a los mayores aumentos.¹

En términos de la política global de salarios, el período 1973-76 puede ser comparado con el período del gobierno de Illia:

¹Ver al respecto, Geller Lucio op. cit.

en ambos casos se advierte claramente un corte respecto del período inmediato anterior -suba del salario medio- y si bien el gobierno radical no favorece especialmente a los asalariados estatales, sí acorta las diferencias respecto de los funcionarios. Esta tendencia al achatamiento de las jerarquías salariales en ambos períodos puede apreciarse con mayor claridad en el Gráfico I, donde se compara la situación salarial de las distintas categorías de asalariados del aparato del estado para los mismos años que el cuadro 25.

Una situación salarial contrastante con la del peronismo y el radicalismo la constituyen los períodos extremos del cuadro 25 -Frondizi y "Proceso"- en los cuales, en un contexto general de bajos salarios -que a partir de 1976 profundiza su carácter expropiatorio- se acentúan las diferencias salariales jerárquicas dentro del aparato estatal. Los años 1960 y 1980 son en este punto momentos extremos: los funcionarios cuadruplican el salario medio del resto de estatales.

Esta tendencia también se reproduce durante el período Onganía (1967-70) de la "Revolución Argentina", coincidente con la política de "modernización" del aparato que analizáramos en capítulos anteriores. Este período configura una situación distinta dentro de los tres períodos en que se produce un mayor avance del proceso de centralización capitalista, porque el promedio general del salario se mantiene alto. Si bien en la secuencia temporal se observa una baja respecto del período Illia, los datos indican que hubo una política distinta a la de los períodos Frondizi y "Proceso".

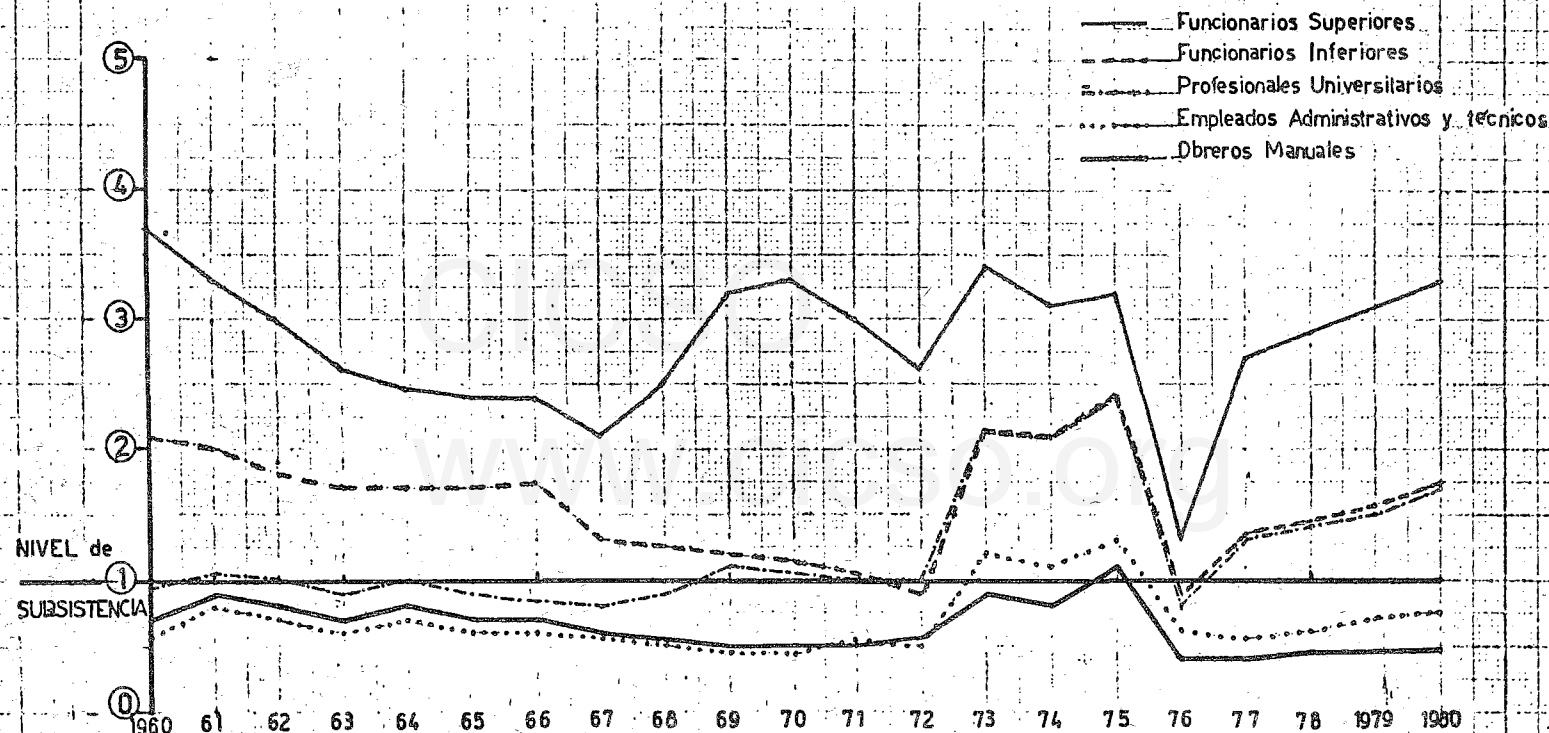
En este punto conviene reiterar que la media global del salario (columna $\frac{2}{1}$), al no discriminar las distancias salariales entre funcionarios y asalariados encubre la situación real de estos últimos. Este encubrimiento es tanto mayor cuanto mayores sean las diferencias salariales entre distintas fracciones asalariadas- ya sea entre ramas, entre empresas, o dentro de las mismas estructuras burocráticas, entre niveles diferentes de calificación. Aventuramos en este sentido una interpretación: la política salarial seguida

GRAFICO I

63

ARGENTINA

EVOLUCION DE LOS INGRESOS DE ASALARIADOS Y FUNCIONARIOS DEL ESTADOS MEDIDOS EN NUMERO DE CANASTAS FAMILIARES EN DISTINTOS PERIODOS INSTITUCIONALES : 1960-1980



FRONIZI-GUIDO

ILLIA

REVOLUCION - ARGENTINA

PERON-PERON

REORGANIZACION NAC.

al interior del aparato del estado sería un indicador de la política global de salarios. Es decir, cuando observamos que se amplían las distancias salariales entre cúspides y bases podemos razonablemente suponer que ocurre lo mismo en el interior de las empresas -que son también estructuras burocráticas, y viceversa cuando las distancias salariales tienden a acortarse. El Gráfico I es en este sentido muy ilustrativo porque permite visualizar las diferencias internas en el aparato del estado.

Si nuestra interpretación es correcta, a igualdad de promedios salariales del conjunto corresponderían situaciones diferentes en la masa de asalariados: salarios más altos y menores diferencias internas entre y dentro de las fracciones asalariadas durante los gobiernos radical y peronista, que expresan alianzas con mayor contenido popular, y mayor desigualdad, fragmentación y distancia entre y dentro de las distintas fracciones asalariadas cuando el dominio del gran capital impone sus leyes sin interferencias.

La baja de personal: aproximación a una medición

Una primera lectura del total de bajas de personal en relación al total de asalariados, y a los momentos políticos en que se produce su incremento, parece establecer una relación entre ésta y los momentos de intensificación de los enfrentamientos políticos en el seno de la sociedad.

En el cuadro 26 hemos subrayado los años de incremento absoluto y relativo de bajas en cada uno de los tres períodos de los que se cuenta con información.

Durante el período de la llamada "Revolución Argentina", los años de mayor incremento de bajas son 1970 y 1971, que coinciden con el desarrollo de un movimiento de protesta social iniciado en 1969 en acción de enfrentamiento contra la gran corporación del gobierno del estado y que a nivel de la cúspide del aparato estatal se expresa en que el Gral Levingston desplaza al Gral Onganía

en junio de 1970; el Gral Lanusse desplaza a Levingston en marzo de 1971, y que declina en 1972, hacia el final del período militar, año en que se ultiman los preparativos para la vuelta al sistema institucional parlamentario "como forma de encontrarle al descontento popular una disciplina posible".¹

Cuadro 26: Total de bajas producidas en el aparato del estado en relación al total de ocupados, en tres períodos político-institucionales.

	Revolución Argentina				Peronismo		"Proceso"	
	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Total de bajas	41.746	60.133	55.464	43.112	37.304	71.967	46.187	101.591
%de bajas sobre total de ocupados	5.4	7.8	7.4	5.7	4.7	8.6	5.4	11.1

Fuente: Elaboración en base a Informes Estadísticos de la Secretaría de Estado de Hacienda, op. cit. No se incluyen datos de los aparatos administrativos provinciales ni municipales.

Nota: Solo contamos con información estadística sobre bajas en los aparatos productivo y en la administración nacional (administración central y organismos descentralizados) para los años 1969 a 1976. La información figura en los boletines Estadísticos de la Secretaría de Estado de Hacienda, op. cit.

clasificada por las siguientes causas:

Fallecimiento, jubilación, renuncia, abandono de servicio, finalización de tareas, terminación de contrato, rescisión de contrato, sin efecto la designación, cesantía, prescindibilidad, exoneración y una categoría residual "otras causas".

¹Marín, Juan Carlos: "Acerca de la relación poder-saber y de la relación saber-poder" (La razón de la fuerza o la fuerza de la razón), CICSO, 1978, serie Estudios N° 34, pág. 8. En la primera parte de este estudio se hace un análisis del proceso de enfrentamientos sociales ocurrido en Argentina entre 1955 y 1976, cuyos conceptos retomamos en este trabajo.

La lucha que se desata en el seno del movimiento de masas durante el período peronista -1973/marzo 1976- y el desalojo de las fracciones más radicalizadas del seno del movimiento peronista y del gobierno, que alcanza su punto más alto en 1974 -año del "navarrazo"¹- se expresa en el incremento de la magnitud absoluta y relativa de las bajas en el aparato del estado en ese año, y sólo son superadas, durante todo el lapso considerado en el cuadro 26, durante el primer año del golpe militar de 1976, en que es derrocada la fuerza social hegemonizada por el peronismo.

Si el cuadro 26 puede ser leído como una primera aproximación al análisis de las bajas de personal estatal, el paso siguiente nos lleva a preguntarnos si esta primera relación encontrada se reitera cuando discriminamos las magnitudes relativas de las bajas en cada uno de los aparatos de los que contamos con información. El cuadro 27 nos ilustra al respecto:

Cuadro 27: Total de bajas producidas en los aparatos productivo y administrativo nacional en relación a los respectivos totales de insertos en tres períodos político institucionales.

% de bajas sobre total de insertos en:	Revolución Argentina				Peronismo		"Proceso"	
	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Aparato productivo	4.1	<u>6.1</u>	<u>5.8</u>	4.7	4.6	<u>7.1</u>	5.4	<u>8.1</u>
Aparato administrativo	6.1	<u>8.8</u>	<u>8.3</u>	6.2	4.8	<u>9.6</u>	5.4	<u>13.3</u>

Fuente: Elaboración en base a las mismas fuentes del cuadro 26.

¹Por "navarrazo" se conoce a la sublevación protagonizada por Navarro, Jefe de Policía de la provincia de Córdoba en 1974, que derroca a las autoridades constitucionales de la provincia, al mando de sus cuadros policiales, y con el apoyo de importantes sectores del movimiento obrero organizado cordobés. Esta sublevación sintetizaba la estrategia política de Perón, dispuesto a enfrentar la radicalización de su movimiento, una de cuyas expresiones eran los gobernantes de Córdoba.

No solo encontramos reproducida la relación del cuadro 26 -entre años de incremento de bajas y de conflictos políticos en el seno de la sociedad y del gobierno- sino que el aparato administrativo nacional se muestra como el ámbito principal del aparato estatal donde se expresan aquellos enfrentamientos. Las magnitudes relativas de bajas son allí sistemáticamente más altas que en el aparato productivo, en cualquiera de los períodos y en casi todos los años considerados.

Discriminar totales de bajas en relación con causa de la baja puede aproximarnos a los mecanismos de expulsión de ciertos sectores sociales del aparato estatal.

Hemos agrupado como "baja vegetativa" todas aquellas que se producen por: fallecimiento y jubilación. Aunque aparentemente este tipo de baja tiende casi a un valor cero, debe señalarse que al menos una de ellas, la jubilación, en forma de "jubilación anticipada" ha sido empleada como mecanismo coactivo de reducción de personal en algunos momentos. Nos referimos específicamente a las jubilaciones "de oficio" sancionadas por el Ministro Alsogaray durante el gobierno de Frondizi, que alcanzaron a una buena parte de los empleados públicos que habían cumplido veinticinco años de servicio, independientemente de la edad. En otros casos la jubilación toma la forma de "retiro voluntario" o retiro anticipado, y que una ley previó hasta 1976 para distintas categorías de asalariados, como ser docentes o personal femenino. A pesar de todas estas aclaraciones agrupamos a toda jubilación como baja vegetativa porque no contamos con información desagregada.

En un segundo nivel hemos agrupado aquellas causas de bajas que aparecen como una decisión voluntaria -renuncia y abandono de servicio- a las que llamaremos genéricamente renunciadas, dada la cuantía insignificante de las bajas por abandono de servicio.

Finalmente, en un tercer nivel, que implica el grado más alto de coacción sobre el inserto, y que resultan de una decisión unilateral de concluir la relación laboral por parte del poder constituido, hemos agrupado todas las demás causas de bajas, a las que

llamaremos genéricamente despidos. Lo que las unifica es que se trata de bajas involuntarias. Son las siguientes: Terminación de contrato, finalización de tareas, sin efecto la designación, rescisión de contrato, cesantía, prescindibilidad, exoneración y una categoría residual "otras causas". Hemos incluido estas últimas en la categoría de despidos pues sabemos que no se trata de bajas vegetativas ni de bajas voluntarias, cuya clasificación es taxativa. Se incrementan precisamente en los años en que se incrementa el total de bajas, y llegan a su punto más alto en 1974 y 1976, en que constituyen el 23 y el 27% respectivamente, del total de bajas.

El cuadro 28 nos muestra que las bajas del conjunto de asalariados asumen sistemáticamente en mayor proporción la forma del "despido" para todos los años en que contamos con información, pero mientras en los dos primeros años -fin del período Onganía de la "Revolución Argentina"- comparte ese predominio con la forma "renuncia", ésta va siendo desplazada a medida que avanzamos en el tiempo hasta alcanzar su nivel más bajo en 1974, en que la forma "despido" supera los dos tercios de las bajas totales.

Cuadro 28: Total de bajas producidas en el aparato del estado (aparato productivo y administración nacional), clasificadas por tipo de baja, en tres períodos político institucionales (porcentajes).

Tipo de bajas	"Revolución Argentina"				Peronismo			"Proceso"
	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Vegetativas	12,3	19,9	17,0	23,3	21,0	13,3	19,8	15,7
Renuncias	42,8	38,5	31,4	29,5	28,7	18,6	29,5	22,2
Despidos	44,9	41,6	51,6	47,2	50,3	68,1	50,7	62,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuentes: Elaboración en base a las mismas fuentes del cuadro 26.

Estas tendencias adquieren especificidad cuando focalizamos nuestra observación en el aparato administrativo:

Cuadro 29: Total de bajas producidas en el aparato administrativo nacional clasificadas por tipo de Baja, en tres períodos político institucionales (porcentajes).

Tipo de bajas	'Revolución Argentina'				Peronismo			'Proceso'
	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Vegetativas	10,9	17,6	12,7	18,0	15,9	7,8	14,9	10,0
Renuncias	45,1	41,6	36,8	36,1	37,8	17,7	35,5	21,0
Despidos	44,0	40,7	50,5	45,9	46,3	74,5	49,6	69,0
Total	100,0 (29971)	100,0 (42879)	100,0 (39406)	100,0 (30204)	100,0 (24214)	100,0 (49634)	100,0 (25898)	100,0 (69164)

En cada año ha sido marcado el tipo de baja predominante, lo que permite distinguir claramente el período que se inicia en 1971 de los dos años anteriores. Obsérvese además cómo en los años de intensificación de los enfrentamientos políticos y sociales -1970-71, 1974 y 1976- se incrementa abruptamente el total de bajas, lo que indica que los despidos se incrementaron en magnitud, y no sólo en proporción. Ya habíamos observado, al concluir el primer capítulo (cuadro 8) cómo el aparato central de dominación tendía a disminuir el número de asalariados a la par de la intensidad del proceso de burocratización interna. Observemos ahora qué fracciones asalariadas resultaron principalmente afectadas por la cuantía de las bajas en cada período. La información sobre bajas no incluye este dato, pero es posible reconstruirlo analizando los volúmenes anuales de personal de cada categoría.

Cuadro 30: Magnitudes y crecimiento de bajas de personal en distintas categorías de asalariados y funcionarios estatales (aparato administrativo nacional) en tres períodos político institucionales.

	Funciones y categoría	"Rev. Argentina" Peronismo		"Proceso"		Indice de crecimiento 1969 = 100			
		1969	1973	1975	1976	1969	1973	1975	1976
Asalariados	Obreros en producción, mantenimiento y demás manuales	116.000	96.515	99.290	97.311	100	83	86	84
	Empleados administrativos y técnicos	128.000	143.385	124.010	126.826	100	112	97	99
	Docentes	121.150	131.620	150.600	147.973	100	109	124	122
	Profesionales universitarios	14.900	16.392	16.500	18.340	100	110	111	123
Funcionarios	Mandos inferiores (vigilancia)	12.850	10.724	11.030	10.814	100	83	85	84
	Mandos medios	64.400	70.870	65.370	65.514	100	110	102	102
	Funcionarios superiores	5.560	6.210	5.380	5.378	100	112	97	97

70

Fuente: Elaboración en base a Informes Estadísticos de la Secretaría de Estado de Hacienda, op. cit.

El cuadro 30 permite inferir que el grueso de las bajas del período de la "Revolución Argentina" afectó principalmente a las categorías más bajas de asalariados, obreros manuales y a las categorías más bajas de personal con mando, que también se vieron afectadas en el primer año del "Proceso de Reorganización Nacional". El período peronista en cambio, centró su política de bajas en los empleados administrativos y técnicos y en las dos categorías más altas de funcionarios: allí la intensidad del proceso no logró ser compensada por nuevos ingresos.

La desagregación de los datos no debe hacernos perder de vista sin embargo, el significado de la política global de bajas en cada uno de los períodos político-institucionales de los que fue posible obtener información.

Si despejamos las bajas vegetativas del total de las bajas y agregamos las cifras -a modo de síntesis de cada período- de las "renuncias" y los "despidos", comparándolas entre sí, los datos revelan una secuencia inequívoca:

Cuadro 31: Proporción de despidos sobre total de bajas no vegetativas en el aparato del estado, en tres períodos político institucionales.

	"Revolución Argentina" 1969-70	1971-72	Peronismo 1973-75	"Proceso" 1976
Total de bajas no vegetativas (despidos + renuncias)	84.807	79.366	128.896	85.611
% de despidos	51,6	51,6	70,7	73,7

Fuente: Elaboración en base a las mismas fuentes del cuadro 26.

Recapitulando: Lo que los datos nos han mostrado hasta aquí, es que desde el aparato del estado no existe una política de bajas ni de ingresos de personal así como tampoco de salarios hacia el interior del aparato independiente del resto de la sociedad. Cualesquiera sean las orientaciones políticas en el uso del gobierno del estado éste, en tanto empleador sigue las mismas leyes que rigen la ley del valor. Si la medición bajas y la medición ingreso del personal la ponemos en relación o la referimos a la dimensión, proceso de burocratización -del aparato estatal- la presunción que podemos establecer es que lo que sucede en este ámbito es un aspecto parcial de un proceso más general: proceso de burocratización en la sociedad como reverso del proceso de centralización del capital. Es este proceso el que tiene capacidad de explicar las transformaciones en los aparatos institucionales, otorgándole significado social, tanto en su forma (la alianza social que refleja) como en su contenido (la meta).