

**Tesis de Doctorado**  
**Programa de Posgrado en Historia Argentina y Contemporánea.**  
**Universidad Torcuato Di Tella.**

**Título:** LA ESTADÍSTICA PÚBLICA Y LA EXPANSIÓN DEL ESTADO ARGENTINO: UNA HISTORIA SOCIAL Y POLÍTICA DE UNA BUROCRACIA ESPECIALIZADA, 1869-1947

**Autor:** HERNÁN GONZÁLEZ BOLLO (hgbollo@gmail.com)

**Tutores:** RICARDO SALVATORE (UTDT) Y HERNÁN OTERO (EXTERNO, CONICET-IEHS, UNC)

**Palabras claves:** estadística y censos; historia del estado argentino, 1869-1947; administración pública; políticas económicas; historia del pensamiento económico

**Keywords:** Statistical Services; History of Argentine State, 1869-1947; Civil Service; Economic Policies; History of Economic Thought

CIUDAD DE BUENOS AIRES, MAYO 2007

## INDICE

<b>Indice de imágenes</b>	4
<b>Indice de cuadros y gráficos</b>	6
<b>Agradecimientos</b>	7
<b>Glosario y abreviaturas</b>	9
<b>Introducción</b>	12
<b>I. El contexto internacional: estado, estadísticas y macroeconomía</b>	28
1. La burocracia estadística en Estados Unidos y Europa	31
2. La visión macroeconómica: propuesta académica y recepción gubernamental	39
3. La revolución de las mediciones estadísticas oficiales	55
<b>II. La conformación de una burocracia especializada, 1869-1899</b>	62
1. Los estadísticos ingresan y se afirman en una administración pública en formación	68
2. La sociedad propone un temario de estadísticas y censos	73
3. La política ante los números oficiales, entre el optimismo y la cautela	82
4. Nace la estadística económica, enfrentada a la política	95
5. Conclusión: una burocracia especializada construida por agregación de intereses	104
<b>III. Aportes de la estadísticas pública al moderno estado liberal, 1890-1916</b>	107
1. Comienzos de una rutina burocrática que cuenta bienes y personas	112
1.a. Oficinas estadísticas regulares y censos exitosos	113
1.b. Oficinas débiles y censos fracasados	120
1.c. El retraso del Tercer Censo Nacional	123
1.d. Dilemas jurisdiccionales	127
2. Las ideas de los estadísticos sobre la economía y el papel del estado en la economía	129
3. Los estadísticos en las Comisiones Revisoras de Leyes Aduaneras	145
4. La estadística de la DE, DNT debuta con la crisis de los años 1913-17	150
5. Conclusión: Una burocracia a la sombra del poder ministerial	154
<b>IV. Innovación estadística y administrativa para el ajuste estatal, 1916-1931</b>	156
1. Las oficinas estadísticas y los censos bajo la democracia radical y el golpe de 1930	163
1.a. Oficinas poderosas y censos exitosos	167
1.b. Oficinas débiles y censos malogrados	172
1.c. La aprobación de las cifras del Tercer Censo Nacional y las demandas del Cuarto	173

2. La Primera Conferencia Nacional de Estadística (1925)	175
3. Los estadísticos: economistas académicos y «consultores científicos»	181
4. La estadística pública diseña un plan económico y ajustan las cuentas públicas	186
5. Conclusión: Cohabitación política y ascenso de los estadísticos	199
<b>V. La intervención estatal y la «guerra total», plataforma política de los cuadros estadísticos, 1931-1944</b>	204
1. Las oficinas estadísticas y los censos bajo el estado regulador conservador	210
1.a. Oficinas poderosas y censos exitosos	211
1.b. Oficinas débiles	217
2. Las demandas a favor del Cuarto Censo Nacional	218
3. Las ideas de los funcionarios estadísticos en una maquinaria burocrática ampliada	225
4. La colecta de datos socio-laborales urbanos	238
5. Del análisis y regulación económica a la elaboración de visiones macroeconómicas y la aceptación de programas proindustrialistas	245
6. Conclusión: El conocimiento estadístico como capital político	253
<b>VI. La centralización estadística y el Cuarto Censo Nacional bajo el peronismo, 1944-1947</b>	257
1. Dislocación y jerarquización administrativa	261
2. El <i>Brains Trust</i> de la Vicepresidencia: El Consejo Nacional de Postguerra	273
3. El Departamento de Investigaciones Económicas del BCRA y una nueva estimación de la renta nacional (1946)	285
4. El Cuarto Censo Nacional (1947), en los pliegues del Primer Plan Quinquenal	291
5. Conclusión: Los <i>State Managers</i> , mediadores entre los militares nacionalistas y los políticos peronistas	305
<b>VII. Conclusión: la estadística pública y la capacidad administrativa del estado argentino</b>	307
<b>VIII. Bibliografía consultada</b>	327
1. Documentos oficiales	325
2. Historia y sociología de la estadística pública, los expertos gubernamentales y el estado	336
3. Obras publicadas durante el período de estudio	339
4. Obras sobre el período de estudio	350

## INDICE DE IMÁGENES

<b>Imagen 1:</b>	Representación gráfica de las estadísticas económicas más importantes de la Argentina bajo la Organización Nacional: importaciones, exportaciones, deuda pública y rentas nacionales, 1870-84 ( <i>Estadística del comercio y de la navegación de la República Argentina correspondiente al año 1884</i> , Buenos Aires, 1885)	99
<b>Imagen 2:</b>	Miembros de la Academia de Ciencias de Córdoba, año 1876. De izquierda a derecha, sentados: Hendrik Weyenbergh, Francisco Latzina y Oscar Döring. De pie: Jorge Hieronymus, Luis Brackenbusch, Adolfo Döring y Federico Schultz (AGN)	102
<b>Imagen 3:</b>	Mesa compiladora del Tercer Censo Nacional (1914). Parados, de izquierda a derecha: un funcionario de la DGEN, tapado Alberto B. Martínez, Julio A. Roca, Francisco Latzina y demás funcionarios de la DGEN (AGN)	120
<b>Imagen 4:</b>	Grito de Alcorta (1912). En el centro, el dirigente radical Enrique M. Mosca escucha los reclamos de los arrendatarios; a su derecha, el delegado del Ministerio de Agricultura, Emilio Lahitte (AGN)	133
<b>Imagen 5:</b>	Alberto B. Martínez, uno de los estadísticos más importantes de la Argentina moderna (AGN)	138
<b>Imagen 6:</b>	Juan A. Alsina en su despacho del Departamento General de Inmigración, ca. 1910 (AGN)	141
<b>Imagen 7:</b>	Integrantes de la División Estadística del Departamento Nacional del Trabajo, ca. 1925 (AGN)	168
<b>Imagen 8:</b>	Parte del informe del experto norteamericano Leon M. Estabrook para el Ministerio de Agricultura con observaciones sobre cada eslabón de la cadena estadístico-censal agropecuaria (Biblioteca Nacional)	177
<b>Imagen 9:</b>	Informe de la Oficina de Economía y Estadística, del Banco de la Nación, durante la gestión del ing. Alejandro Bunge, año 1927 (Biblioteca BCRA)	184
<b>Imagen 10:</b>	Discurso del ing. A. E. Bunge como ministro de Hacienda de la Intervención de la Provincia de Santa Fe, noviembre 1930 (AGN)	197
<b>Imagen 11:</b>	Organigrama de la Comisión Asesora de Salarios, en el que aparece la DE del DNT (Ministerio del Interior, DNT, DE 1943)	213
<b>Imagen 12:</b>	Presentación pública de los accionistas y cuadros superiores del Banco Central de la República Argentina, ca. 1935. A la izquierda, sentado, Raúl Prebisch (AGN)	232

<b>Imagen 13:</b>	El Primer Plan Quinquenal ubicaba la Dirección Nacional de Investigaciones, Estadística y Censos en el área de defensa nacional, y como tal sus cifras se convertían en un secreto de estado, 1946 (Biblioteca Secretaría de Industria y Comercio)	264
<b>Imagen 14:</b>	Afiche recordando el papel del Consejo Nacional de Posguerra ( <i>La Nación Argentina. Justa, Libre y soberana</i> 1950: 46)	280
<b>Imagen 15:</b>	Volumen físico y valor de la renta nacional de la Argentina desagregado por actividades productivas, años 1935-45 (BCRA 1946: 5 y 9)	289
<b>Imagen 16:</b>	El Obelisco se convirtió desde fines de 1946 en una original plataforma de publicidad a favor del Cuarto Censo Nacional (AGN)	295

**ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS**

<b>Cuadro 1:</b> Hitos en la formación de la estadística pública en la Argentina, 1869-1899	65
<b>Cuadro 2:</b> Diputados al Congreso de la Nación, según cifras de los censos nacionales, 1853-1898	87
<b>Cuadro 3:</b> Hitos de la consolidación de la estadística pública en el moderno estado liberal, 1894-1916	109
<b>Cuadro 4:</b> Capacidad administrativa de siete oficinas estadísticas, a partir de seis indicadores, 1885-1915	116
<b>Cuadro 5:</b> Partidas presupuestarias (en moneda constante) y número de empleados permanentes de oficinas estadísticas, años 1890, 1895, 1900, 1905, 1910 y 1915	117
<b>Cuadro 6:</b> Censos nacionales del moderno estado liberal, 1894-1916	118
<b>Cuadro 7:</b> Hitos de la estadísticas pública, 1916-1931	158
<b>Cuadro 8:</b> Crecimiento absoluto y relativo del presupuesto nacional y del monto asignado a las oficinas estadísticas, 1916-1930	164
<b>Cuadro 9:</b> Hitos de la estadística pública, 1931-44	205
<b>Cuadro 10:</b> Capacidad administrativa de siete oficinas estadísticas, a partir de siete indicadores, 1931-1944	211
<b>Cuadro 11:</b> Hitos de la estadística pública, 1944-48	258
<b>Gráfico 1:</b> Monto total asignado a las oficinas estadísticas y distribución de las partidas por oficinas, años 1916 y 1930	165

## AGRADECIMIENTOS

Al terminar y entregar esta investigación pude comprobar hasta qué punto soy responsable de los puntos de vista aquí defendidos, pero también cuánto debo a amigos, colegas y tutores que me acompañaron estrechamente en el proceso de escritura y reescritura de cada capítulo de la Tesis. Quiero dejar aquí testimonio del apoyo y generoso estímulo que me ofrecieron.

La exitosa defensa de la tesis de Maestría, la primera del Posgrado en Historia de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), en agosto de 2000, con la guía de Carlos Newland, me dejó la sensación de que muchas de las hipótesis que había defendido entonces no eran operativas para un trabajo de larga duración. Necesitaba tiempo y un espacio estable de serena reflexión para avanzar en la indagación, en medio del final de la Beca de Perfeccionamiento del CONICET (1997-2001), con la tutoría de Néstor Tomás Auza. Una vía fue ocupar cargos docentes y desde ya estoy agradecido a la UTDT porque, por intermedio de Ezequiel Gallo, durante cuatro años (2000-2003) me rentó como asistente de dos materias. Me refiero a Historia Contemporánea de Occidente, a cargo de Andrés Reggiani, e Historia Económica Internacional, a cargo de Ricardo Salvatore, que fueron también espacios de conocimiento, ya que supe aprovechar buena parte de la bibliografía. No quiero olvidarme de la tolerancia de los miembros de la cátedra Introducción al Conocimiento de la Sociedad y el Estado (1999-2001), en el Ciclo Básico Común, UBA, dirigida por Sara Lifzysc, quienes fueron indulgentes durante la etapa inicial de recopilación de fuentes. Tampoco, de la confianza brindada por el Departamento de Humanidades de la Universidad CAECE, a cargo de Henri Bosch, con quien compartí, a la par del dictado de Historia Argentina e Historia Contemporánea (2001-2006), un ámbito cordial y distendido de desarrollo profesional.

Fue muy útil para el refinamiento de las preguntas que guían esta investigación el intercambio de ideas generado con los alumnos del curso de postgrado que dirigí en la Maestría en Historia Económica y de las Políticas Económicas, de la Facultad de Ciencias Económicas, UBA (2002), y con los participantes del seminario del Programa de Doctorado, coordinado por Hernán Otero, de la Universidad Nacional del Centro (2004). El grupo “Elites Estatales”, que fui invitado a integrar en agosto de 2003, coordinado por Mariano Plotkin y Federico Neiburg, en el IDES, se convirtió en otro espacio novedoso de diálogo e intercambio de perspectivas con investigadores interesados en el papel del estado argentino, sus dependencias y funcionarios. También, considero valiosa la lectura de una versión preliminar de esta Tesis realizada por Oscar Oszlak.

He quedado en deuda con los servicios de la biblioteca de la UTDT, así como del Archivo General de la Nación, del Centro de Documentación e Información y de Infoleg del Ministerio de Economía y de las bibliotecas de la Secretaría de Agricultura, Secretaría de Industria, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Banco de la Nación, Banco Central de la República Argentina; también, de las bibliotecas de las unidades académicas de la UBA (Facultades de Agronomía, Ciencias Económicas, Derecho, Filosofía y Letras y Medicina), la Universidad Nacional de Río Cuarto, la Universidad de San Andrés, el Centro Cultural de la Cooperación, la Biblioteca Nacional y la Library of Congress (Washington). José César Villarruel tiene un lugar entrañable en esta Tesis, ya que cuando aún era un montón de ideas en un gesto invaluable, me regaló de su biblioteca personal la *Estadística Industrial* de los años 1937, 1939 y 1941, y los tomos dedicados a la industria y la población del Cuarto Censo Nacional (1947), que me facilitaron una lectura minuciosa y comprensiva de este *corpus*. Diego Pereyra desde su residencia como doctorando en la University of Sussex, Brighton, ocupó ese lugar intangible de aliento, puesto que supo realizar difíciles búsquedas, con digitalización de fuentes y adquisición de libros que resultan de consulta ineludible.

Ricardo Salvatore y Hernán Otero cumplieron con creces las expectativas que podía esperar de ambos como tutores. Hernán me invitó a integrar su grupo de investigación sobre la historia de la estadística, radicado en el Instituto de Estudios Histórico Sociales (IEHS) Prof. Juan Carlos Grosso, de la Universidad Nacional del Centro, Tandil. Pude participar en publicaciones colectivas con investigadores argentinos, canadienses y franceses, a los que estoy agradecido por el rico intercambio de perspectivas y miradas sobre este objeto de estudio amplio y renovado. Ricardo supo apoyarme con constantes preguntas y propuestas de lectura sobre la cuestión estatal, que están presentes en cada capítulo de la tesis. Desde donde estuvo residiendo como profesor visitante me envió infinidad de artículos, todos ellos interesantes, así como también me invitó a participar en jornadas de trabajo y seminarios que organizó. Lucía Puppo (UCA-CONICET) tuvo la paciente tarea de realizar la corrección de estilo de cada capítulo y una revisión general del texto final.

Por último, dedico esta tesis a mi familia, mi esposa Karina y mi hija Camila, quienes supieron compartir -y tolerar- en todo momento las vicisitudes propias de la escritura de este trabajo.

Hernán González Bollo, Parque Chas, diciembre de 2006



**ABREVIATURAS Y GLOSARIO**

CDN	Consejo de Defensa Nacional (1943-55). Organismo militar creado por el general Ramírez, en septiembre de 1943, cuya finalidad era preparar la economía y la sociedad argentina a las condiciones de la «guerra total». Durante la presidencia del general Farrell propuso la creación del CNEC, entre otros organismos oficiales
CNEC	Consejo Nacional de Estadística y Censos (1944-46). Primer organismo estadístico centralizado, ubicado en el Ministerio del Interior. Fue dirigido por el contador Juan Miguel Vaccaro (1944-45) y, luego, estuvo bajo la intervención del teniente coronel Carlos A. Cattáneo (1945-46)
CNP	Consejo Nacional de Posguerra (1944-46). Organismo creado en el área de la Vicepresidencia de la Nación, a cargo del coronel Juan D. Perón, para establecer estudios y proyecciones sobre las condiciones económico-sociales de la segunda posguerra, con el asesoramiento de funcionarios estadísticos y economistas gubernamentales
Costo de la vida	También, Índice de Precios al Consumidor. Medición oficial de las oscilaciones mensuales de un conjunto de bienes y servicios de consumo popular. El primer índice oficial lo publicó la DGEN, en 1924, y tenía como base el año 1914. Era una fórmula ponderada de los valores de tres grupos de bienes y servicios (alimentos, vestimenta y menaje, y gastos de la vivienda) consumidos por una familia obrera de la ciudad de Buenos Aires. La DE, DNT realizó dos recálculos, en octubre de 1933, y otro en mayo-julio de 1943
Costo mayorista	También, Índice de Precios al Por Mayor. Medición oficial de las oscilaciones mensuales de un conjunto de bienes intermedios, agropecuarios y manufacturados, en este caso, nacionales e importados. El primer índice oficial fue hecho por la DGEN para el Ministerio de Hacienda, en 1928, sobre un total de 144 artículos ponderados en 8 grupos de bienes y tenía como base el año 1913. Luego, fue publicado por la OIE, BNA, en 1934, con 105 artículos ponderados en tres grandes grupos
DE, DNT	División Estadística del Departamento Nacional del Trabajo (1907-43). Estaba ubicada en el Ministerio del Interior y se encargó de levantar y publicar los datos socio-laborales del ámbito urbano e industrial. Sus compilaciones datan de 1907, aunque fue reorganizada bajo la jefatura del ingeniero Alejandro Bunge (1913-16) y, nuevamente, durante la del doctor José Francisco Figuerola (1931-43)
DERE	La Dirección de Economía Rural y Estadística (1898-1949) -también denominada Dirección Estadística y Economía Rural o Dirección de Estadística- estaba ubicada en el Ministerio de Agricultura. Se encargó de los pronósticos, las estadísticas anuales y los censos agropecuarios (1908, 1937 y 1946) y pecuarios (1922 y 1930). Por ley 4519 (1904) tenía amplia autonomía administrativa en la colecta de datos. Fue reorganizada por el

experto norteamericano Leon Moyer Estabrook (1922-23). Sus más importantes jefes fueron Emilio Lahitte (1898-1922), Julio César Urien (1922-26 y 1932-37), el economista Ovidio V. Schiopetto (1937-41) y el ingeniero agrónomo Juan B. Pelayo (1942-49)

DGCI	La Dirección General de Comercio e Industria (1898-1943) estaba ubicada en el Ministerio de Agricultura. Se encargó de la estadística anual y de un censo industrial y comercial (1908-13), aunque no tuvo éxito. Sus jefes más importantes fueron Federico Cibils (1898-1904) y Ricardo Pillado (1904-16). Sobre su plataforma administrativa, en julio de 1944, el CDN creó la Secretaría de Industria y Comercio, por lo cual fue separada del Ministerio de Agricultura
DGEN	La Dirección General de Estadística de la Nación (1894-1943) fue organizada sobre la base del DNE, en el Ministerio de Hacienda. Estuvo encargada de las estadísticas del comercio exterior y finanzas públicas y de centralizar la colecta de todos los datos nacionales por ley 3180 (1894). En 1943, fue renombrada Dirección General de Estadística y Censos; en 1944, fue subordinada al CNEC. Sus jefes más importantes fueron Francisco Latzina (1894-1916), Alejandro Bunge (1916-21 y 1923-25) y Alfredo Lucadamo (1925-44).
DGI	El Departamento General de Inmigración (1876-1943) estaba encargado de levantar la estadística migratoria trasatlántica. Bajo la jefatura de Juan A. Alsina (1891-1910) se registró la mayor actividad administrativa de su historia institucional, momento del más alto saldo inmigratorio
DNE	El Departamento Nacional de Estadística (1884-1894), se creó sobre la estructura administrativa de la OEC, en el Ministerio de Hacienda. Estuvo a cargo de Francisco Latzina
DNIEC	La Dirección Nacional de Investigaciones, Estadística y Censos (1946-51), fue creada y estaba subordinada al CDN –con el asesoramiento de la Secretaría Técnica, que más tarde controló– sobre la estructura administrativa del CNEC intervenido. Estuvo bajo la jefatura de Enrique Catarineu Grau y se encargó de levantar el Cuarto Censo Nacional (1947)
<i>Informes</i>	Cada una de las publicaciones que integraron la colección de investigaciones de la DGEN (1923-44). Trata sobre estimaciones, métodos y nomenclaturas demográficas, costo de la vida, estadística industrial y finanzas públicas
Método de adiciones	Irónica definición del estadístico Alejandro Bunge aplicada a los agregados de habitantes que se sumaban a la cifra final de los tres primeros censos nacionales, los cuales desnaturalizaban el objetivo de captar la «población de hecho»
Método canvasser	También llamado método directo. En la visita domiciliaria el oficial censista recoge directamente las respuestas del encuestado y los vuelca en la cédula censal

Método householder	También llamado método indirecto. En una primera visita domiciliaria el censista entrega el cuestionario y luego pasa a retirarlo, verificando previamente su llenado
ODN	La Oficina Demográfica Nacional (1899-1907) fue creada por el Ministerio del Interior para editar y repartir los tres volúmenes del Segundo Censo Nacional (1895). Estuvo bajo la jefatura de Gabriel Carrasco y se disolvió a su muerte. Fue responsable también de los censos electoral (1903) y de los territorios nacionales (1905), así como de la primera concentración de estadísticas de natalidad, nupcialidad y mortalidad de provincias y gobernaciones
OEC	La Oficina de Estadística Comercial (1876-84) dependía de la Dirección General de Rentas, en el Ministerio de Hacienda. Estaba encargada de llevar el cómputo de las cifras del comercio exterior. Estuvo a cargo de Ricardo Napp (1877-80) y, luego, de Francisco Latzina (1880-1884)
OEE-OIE, BNA	La Oficina de Estadística y Economía -también llamada Oficina de Economía, Fomento y Estadística-, del Banco de la Nación (1924-28), fue organizada por Alejandro Bunge como órgano asesor y de investigación de la Gerencia General. Esa estructura fue reorganizada como Oficina de Investigaciones Económicas (1928-35), y quedó a cargo de Raúl Prebisch. Allí comenzó el análisis del «ciclo económico argentino»
OIE-DIE, BCRA	La Oficina de Investigaciones Económicas del Banco Nación fue trasladada al Banco Central (1935-43); en 1943 se convirtió en Departamento de Investigaciones Económicas. Fue la encargada de la estimación de la renta nacional (1946)
Población de derecho	Es la población que está residente en el momento de la encuesta censal
Población de hecho	Es la población que está presente en el momento de la encuesta censal
Renta Nacional	De manera sucinta, es una estimación de la suma de todos los bienes y servicios, privados y públicos, en un período determinado. La primera estimación fue hecha con datos oficiales por el jefe de la DGEN en forma privada (tal como era usual entonces), <i>Riqueza y renta en la Argentina. Su distribución y su capacidad contributiva</i> (1917). El Ministerio de Hacienda realizó otra estimación sobre el año 1941 (1944) y el DIE, BCRA lo hizo para los años 1935-45 (1946)
SDGM, DNH	Sección Demografía y Geografía Médica, del Departamento Nacional de Higiene, fue organizada, en 1911, bajo la jefatura de la doctora Adela Zauchinger y retomó la colecta de los datos de natalidad, nupcialidad y mortalidad de la ODN, de manera irregular hasta 1940

## INTRODUCCIÓN

Existe una representación del trabajo científico que distingue dos fases diferentes y sucesivas, la colecta de los datos y su análisis, y que implica que el trabajo de los estadísticos sería puramente descriptivo y no contendría directamente el análisis o la interpretación de los fenómenos descriptos. Esta representación no permite ver que la construcción de los datos es por sí misma teórica y que no puede disociarse la medición de un fenómeno de su análisis o interpretación. En el caso de la estadística pública, los instrumentos, las fórmulas y la presentación de los resultados son productos de rutinas administrativas y contienen entre sus argumentos las ideas de sus responsables técnicos, las cuales reflejan múltiples relaciones académicas, políticas y sociales. No hay que olvidar que la información oficial se apoya en un trabajo parcelado y estandarizado, que contiene una serie de eslabones, desde el cuestionario y la encuesta, pasando por el diseño de las nomenclaturas hasta llegar a la difusión pública (Champagne, Lenoir, Merllié y Pinto 1999: 127-160). Asimismo, hay que añadir la dimensión dinámica de estos conceptos y cifras, pues no son sino el resultado final de cuestiones discutidas durante décadas o siglos. La historia de la estadística surge de pensar las transformaciones y estilos de razonamientos por los que pasaron las categorías y conceptos oficiales y su medición, en un proceso de gestación repleto de dudas, retraducciones y conflictos de interpretación (Desrosières 2004: 16). Finalmente, sería conveniente considerar en la colecta y análisis de los datos, en los eslabones de transmisión de la cadena estadística y en la dimensión diacrónica, las especificidades nacionales.

Carlos Díaz Alejandro (1975: 380) elogiaba los datos y fuentes de información económica de la Argentina disponibles desde mediados del siglo XIX, ya que los encontraba por encima del promedio de los países semi-industrializados y destacaba su papel pionero en el campo de la contabilidad nacional. Al proponer una investigación de la estadística pública argentina también hay que contemplar el difícil presente que vive la producción de sus cifras, asediada por la desconfianza, la intervención, los «retoques» de los índices y el tráfico de influencias por pura decisión política, que afecta la transparencia de la administración pública, la calidad de los análisis independientes y la formación de expectativas (Alvaredo 1° abril 2007: 9). Estas circunstancias acercaron la realidad a mi objeto de investigación. Resulta tentador adaptar una historia «revisionista» y replicar esta incursión de la política en el campo de la medición estadística, en la que técnicos probos se defienden de malos políticos para preservar la objetividad maltrecha de los números oficiales.

Esta investigación ofrece una perspectiva reflexiva y compleja sobre la estadística pública, en un momento de formación de un repertorio estandarizado de conceptos y mediciones económicas y sociales (balanza comercial, índices de precios al por mayor y al por menor, renta nacional, ocupación y desocupación urbana). Este desarrollo culminó con la centralización ejecutiva y metodológica, en el seno del estado peronista. Entre el Primer y el Cuarto Censo Nacional (1869-1947), en una burocracia especializada altamente descentralizada se combinaron oficinas poderosas en su capacidad de producir censos, estadísticas, encuestas e informes, y generaciones de funcionarios hábiles en la adaptación y desarrollo de teorías y en la elaboración de juicios de valor propios sobre el perfil deseable de la economía, todo lo cual permitió perfilar una visión global de la economía enfáticamente nacional. Las crisis del comercio exterior, fiscal o presupuestaria, los conflictos rurales o urbanos, y las transiciones políticas acontecidas en tan extenso período elevaron la estadística pública a una posición gravitante, en tanto integrante de la esfera técnica. Esta Tesis sugiere que en el interior del estado argentino se perfeccionaron las rutinas de producción de la información oficial, al punto de convertirse en un campo de poder cognoscitivo sobre la economía y sus agentes.

Esta es una historia de una red de oficinas y de una elite de funcionarios del estado argentino. Se centra en los cuadros administrativos que se encargaron de compilar, interpretar y editar datos oficiales y que también participaron en tareas de diseño y gestión de las políticas públicas. El estudio de la evolución de las oficinas, el tránsito de los funcionarios y el desarrollo de sus proyectos, escindidos de circunstancias sociales o del contexto metafísico de las teorías científicas (Solís 1994: 11), pueden ser juzgados como parte de una historia «internalista» de un área técnica de la administración pública. En cambio, el análisis de los apoyos y resistencias políticas, así como el impacto de los números oficiales en los imaginarios sociales, deben ser vistos como parte de la historia «externalista» de los expertos gubernamentales. El objetivo general de esta investigación es precisamente integrar ambos niveles para estudiar, a la par del desarrollo de conceptos y mediciones oficiales, la formación de la estadística pública, su consolidación como burocracia especializada y su ascenso como gestor de las políticas públicas, entre la Organización Nacional y los comienzos del peronismo. El enlace de dos niveles de análisis claramente complementarios es un objetivo que amerita mayor precisión: ¿Cuáles son las características del trabajo estadístico? ¿Qué modelos de historia y qué problemas de la sociología de la estadística pública contempla esta investigación? ¿Existe relación entre la indagación estadística y la expansión del estado nacional? ¿Qué tipo de fuentes históricas se utilizan aquí?

Eric Brian (1999: 15-21) advierte que estamos frente a una actividad que es, a la vez,

semi-científica –se atiene a las reglas de una ciencia de validez universal- y semi-burocrática – una rutina sometida a la dirección política de las políticas públicas-. Hernán Otero (1999: 11-12) distingue tres grandes modelos de historia de la estadística: el «burocrático-institucional», el «de satisfacción de demanda» y el «teórico-estadístico».<sup>1</sup> Por mi parte, me apoyo en la matriz del modelo burocrático-institucional para contemplar cómo agencias, funcionarios y productos interactuaron creativamente entre ellos, con el resto de la administración pública y con las instituciones políticas. A su vez, cuestiones no sólo de índole económica, sino intelectual, legal, política y social dejaron su huella en la renovación del impulso a la extensión y el desplazamiento temático y el refinamiento metodológico de los números oficiales, lo que muestra que el modelo de satisfacción de demanda también cumple un rol clave. En cambio, el modelo teórico-estadístico centrado en los instrumentos de observación y en la evolución de los métodos de la historia del cálculo y de la teoría de la probabilidad tiene menor importancia, pues la estadística pública vernácula adaptó esquemas prácticos, es decir, para uso gubernamental, y no desarrolló teorías o conceptos puros.<sup>2</sup> En suma, los modelos burocrático-institucional y de satisfacción de demanda hacen que esta investigación contemple dos concepciones de la estadística pública que se ponen en tensión.

Una concepción está apoyada en la afirmación de Francis Bacon, “*Knowledge is power*”, de lo que resulta que la curiosidad oficial nomina a su paso bienes, personas y servicios. Ello es posible gracias a un estado nacional dotado de especialización burocrática, autonomía administrativa y funcionarios y recursos humanos capacitados.

---

<sup>1</sup> El modelo burocrático-institucional toma como hilo conductor la historia de las instituciones estadísticas y de los hombres que las componen, y está estructurada por regla general según la dinámica de conflictos y acuerdos internos, tanto científicos como políticos, entre las diferentes instancias del sistema estadístico y entre éste y otras áreas del aparato burocrático del estado. En cambio, el modelo de satisfacción de demanda implica el estudio de las respuestas dadas por el aparato estadístico a las demandas de información planteadas por la sociedad y por el estado a medida que la extensión de los dominios de intervención de éste y el desplazamiento de los ejes del debate político y social hacen aparecer nuevas lagunas y necesidades de aportes informacionales. Finalmente, el modelo teórico-estadístico se centra en el estudio de los instrumentos de observación y en la evolución de los métodos estadísticos que permiten superar los límites técnicos que periódicamente se observan en el desarrollo de la disciplina. La historia del cálculo y de la teoría de la probabilidad testimonian de modo ejemplar esta vertiente (Otero 1999: 11-12).

<sup>2</sup> Esto no debe hacernos olvidar que, a veces, los funcionarios fueron al mismo tiempo estadísticos volcados a la investigación teórica o dedicados a la docencia universitaria. En el primer caso, tal como ocurrió con Carlos Dieulefait, director del Instituto de Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad del Litoral, quien estuvo a cargo de la Dirección Nacional de Investigaciones, Estadísticas y Censos, entre agosto y octubre de 1946. En el segundo caso, el ingeniero Alejandro E. Bunge, a la par de su ingreso como jefe de la División Estadística del Departamento Nacional del Trabajo, en octubre de 1913, ingresó como profesor suplente de la cátedra de Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas, UBA; en 1927 ya era profesor titular y ocupó un sitial en la Academia Nacional de Ciencias Económicas.

El proceso de creciente especialización de los cuadros burocráticos, la delimitación de competencias, sus reglamentos y sus relaciones de obediencia jerárquicamente graduadas, tal como lo propuso Max Weber (1992: 1060-1076), es un aspecto crucial de la modernización del estado nacional. Theda Skocpol (1989: 71-122) concibe la soberanía estatal como una organización que reivindica el control de territorios y personas, que puede formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales. Se necesitan colectivos de funcionarios estatales integrados -desde el punto de vista organizativo y relativamente desvinculados de los intereses socioeconómicos dominantes-, para poner en marcha nuevas y características estrategias estatales en épocas de crisis (Skocpol 1989: 87).<sup>3</sup> Igualmente, la socióloga advierte que la autonomía de las agencias estatales no es un rasgo estructural de ningún sistema de gobierno, ya que puede aparecer y desaparecer; las crisis precipitan la formulación de estrategias y políticas oficiales autónomas por parte de los administradores gubernamentales. Las posibilidades de acciones estatales autónomas cambian con el tiempo, a medida que las organizaciones administrativas experimentan transformaciones, tanto internamente como en sus relaciones con los grupos sociales y con sectores representativos del gobierno (Skocpol 1989: 96). La jerarquización burocrática abrió paso a la autonomía intelectual, lo que significó que los funcionarios dejaran de ser un pasivo instrumento del poder político para liderar un espacio administrativo de reflexión y crítica. A partir del estudio de Françoise Dreyfus (2000: 17) sobre el poder de las burocracias especializadas en sistemas políticos liberales, es posible afirmar que a fines del siglo XIX y principios del XX comenzó una transformación de ellas, que por su peso decisorio y profesionalismo pasaron a ser elementos fundamentales del poder público. Los técnicos y los expertos ubicados en las agencias y los departamentos, incluidos los funcionarios de carrera, elaboraron un pensamiento estratégico que

---

<sup>3</sup> Para Skocpol (1989: 88), en primer lugar, los estudios sobre las elites estatales deben mostrar la formación de un cuadro estratégicamente localizado de funcionarios que gozan de una fuerte organización interna en las agencias estatales existentes, y que gozan asimismo de una idea unitaria de carácter ideológico sobre la posibilidad y conveniencia de utilizar la intervención del estado para asegurar el orden político y promover el desarrollo nacional. En segundo lugar, es clave establecer la relación de la elite estatal con las clases económicas dominantes; Skocpol (1989: 89) afirma que un aparato estatal burocrático es relativamente autónomo cuando las personas que ocupan los cargos jerárquicos cumplen dos condiciones: no son reclutados en las clases terratenientes, comerciales o industriales dominantes, y no establecen vínculos personales y económicos estrechos con esas clases después de su ascenso a los altos cargos. En tercer lugar, las acciones autónomas del estado no son en su totalidad actos de coerción o dominación, sino por el contrario pueden ser actividades intelectuales de administradores gubernamentales dedicados a diagnosticar los problemas de la sociedad y a idear políticas alternativas para resolverlos (Skocpol 1989: 91). Estos aportes de los funcionarios a la elaboración de nuevas políticas pueden ser más importantes que los hechos por los partidos políticos o los grupos de interés, y pueden tener una amplia influencia directa e indirecta sobre el contenido y el desarrollo de importantes políticas oficiales (Skocpol 1989: 92).

amplió las capacidades administrativas estatales. Esas ideas fueron distribuidas de manera continua en una red de conocimiento, es decir, fueron compartidas con otras agencias y entregadas a los comités parlamentarios, a los gabinetes ministeriales o al poder ejecutivo. Desde esta posición privilegiada, las burocracias pasaron de ritualizar conductas y comportamientos de acuerdo con ciertos códigos, a exigir a la política y a la sociedad una adecuación a esos mismos códigos. Se hace necesario darle perspectiva histórica y definir el término «experto» gubernamental, reflejo de las transformaciones que sufrió el estado argentino. Skocpol y Rueschemeyer (1996: 6 y 11) señalan al conjunto de *State Managers* como el tercer actor – después de los representantes del capital y del trabajo- que tuvo a menudo un papel crítico en el diseño y ejecución de políticas reformistas, afín con la idea de que el gobierno podría resolver eficazmente problemas económicos y cuestiones sociales. Estas necesidades hicieron que algunos de los responsables de los números oficiales dejaran de ser meros analistas para convertirse en economistas gubernamentales. Así, el estadístico liberal Alberto B. Martínez –jefe de la Dirección General de Estadística porteña (1887-1925)- alcanzó rango de subsecretario de Hacienda; del mismo modo, ocurrió con el jefe de la Oficina de Investigaciones Económicas del Banco de la Nación, Raúl Prebisch (1930-32). El jefe de la Dirección de Economía Rural y Estadística, Julio César Urien, se convirtió dos veces en viceministro de Agricultura (1926-28 y 1937-38), y José Francisco Figuerola ascendió de jefe de la División Estadística, del Departamento Nacional del Trabajo (1931-43), a Secretario Técnico de la Presidencia de la Nación (1946-49). Tal como sugiere Horacio Capel (abril 1994: 11) para las comunidades científicas, los funcionarios estadísticos modelaron «estilos de pensamiento» de los cuadros administrativos a su cargo, cuando eligieron los problemas y las preguntas, establecieron las reglas para trabajar, predeterminaron el vocabulario que había de utilizarse y pautaron una ortodoxia con la edición de manuales. A su vez, los cuadros administrativo quedaron asociados al destino de sus superiores en cada defensa anual de la partida presupuestaria, con la que se definía la dotación de personal, los ascensos, los trabajos suplementarios y los utensilios.

No hay dudas de que la ubicación de los estadísticos en la cúspide de la administración pública explica un aspecto de la expansión del estado argentino, como parte del proceso de especialización de las agencias más poderosas, bajo la sombra de ministerios o instituciones semi-autárquicas, un poder administrativo pocas veces estudiado. Esta investigación presenta cuatro casos de oficinas estadísticas poderosas: a) la conversión de la Oficina de Estadística Comercial (1877-84) en Departamento Nacional de Estadística (1884-94) y, finalmente, en Dirección General de Estadística de la Nación (1894-1944), ubicada en el Ministerio de Hacienda; b) el crecimiento y profesionalización de la Dirección de Economía Rural y



Estadística, en el Ministerio de Agricultura (1898-1948); c) la continuidad institucional de la División Estadística del Departamento Nacional del Trabajo (1913-43), en el Ministerio del Interior; y d) la transformación de la Oficina de Estadística y Economía del Banco de la Nación (1924-28), en Oficina de Investigaciones Económicas (1928-35), trasladada luego al Banco Central (1935-45) y elevada al rango de Departamento (1946). Aquellos funcionarios y estas oficinas indagaron la realidad para expresar de forma más o menos autónoma suposiciones y teorías sobre la economía y la sociedad (Starr 1987: 7-57). Es posible que esas ideas y conceptos se filtraran desde el mundo académico hacia el estado. Sin embargo, fue más frecuente su elaboración y perfeccionamiento en el interior del mismo estado (Furner y Supple 1990: 4-39), como parte de una toma de posición de la burocracia estadística en su afán por reconfigurar la naturaleza y capacidades de las políticas públicas y, finalmente, su posición como elite gubernamental.

La segunda concepción de la estadística pública fue sugerida elípticamente por Francisco Latzina, con la autoridad y sabiduría de quien más tiempo ocupó el cargo de jefe de la Dirección General de Estadística de la Nación (1880-1916): “la estadística es el arte que transforma premisas implícitamente dudosas en conclusiones aparentemente exactas” (Latzina 1943: 70). Esta frase deja entrever que la extensión y progresividad de las mediciones oficiales están sostenidas no sólo por el trabajo parcelado y estandarizado de la cadena estadística, el poder burocrático y el aval ministerial, sino por la habilidad de recoger legitimidad del medio en el que opera.

El modelo de satisfacción de demanda traspasa la frontera de la realidad «objetiva», para reflexionar sobre la existencia de un conocimiento «objetivable» en tiempo y espacio. Las conferencias, los congresos y las publicaciones convirtieron a los estadísticos en referentes de la opinión pública, pero esos son vínculos de una relación estado-sociedad con más tramas sociales e intelectuales. Queda abierta la cuestión del problema del poder performativo y de integración cognoscitiva de los conceptos oficiales. Tal como sugiere Bourdieu (1990: 281-309), éstos tienen capacidad de operar como esquemas de visión y división del mundo social, al incorporar en los agentes estructuras objetivas y naturalizarlas. De las compilaciones y empadronamientos oficiales emergió una ‘economía’ y una ‘sociedad’ reconstruidas gracias a técnicas de manejo y procesamiento de datos: cuestionarios estandarizados, ficheros, tarjetas de registro, equipos de perforación y clasificación de fichas. Para Hacking (1995: 17-19), la recolección sistemática de datos sobre las personas implicó crear categorías operativas para agruparlas en ellas y esta tarea rutinaria, a la larga, afectó las maneras en que se concebían a sí mismas enteras comunidades

alfabetizadas (o, si se quiere, matematizadas).<sup>4</sup> De las regularidades probabilísticas surgieron las personas «normales», es decir, personas que se sujetaban a la tendencia central de tales regularidades; en tanto que aquellas que se apartaban de la tendencia central, eran personas «desviadas».

Frente a esta visión finalista de la racionalidad estadística se encuentra otra línea de investigación que sostiene que las nomenclaturas oficiales son susceptibles de ser transformadas o cuestionadas en el espacio público, en función de ciertas convicciones políticas. Un seguimiento de la metamorfosis de los conceptos elaborados por los biómetras eugenistas británicos de la era victoriana resalta la conversión paradójica de estos a favor de los partidarios del estado benefactor (Desrosières 2004: 184-191, 242-246 y 278-283).<sup>5</sup> Por su parte, los industriales franceses entendieron que las preguntas contenidas en los censos podían ser juzgadas como una forma de control estatal y sabotearon exitosamente toda requisitoria a su actividad, en el cuarto de siglo previo a la Gran Depresión (Volle 1982: 17). En fin, ambas posiciones abren la pregunta si el estado argentino a través de sus indagaciones se impuso exitosamente a fuerza de violencia simbólica o si la sociedad estuvo dispuesta a aceptar sus intenciones racionalizadoras como tales.

La tensión entre ambas concepciones de la estadística pública apela a una narrativa en dos dimensiones, atenta a la política dentro del estado, y atenta también a los intereses sociales, fuera de él. Me interesa destacar el rol de la estadística en general, y de los estadísticos en particular, en relación a la expansión de las capacidades estatales y el diseño de las políticas económicas. Una hipótesis operativa es que el creciente manejo de datos oficiales, la autonomía

---

<sup>4</sup> En *Das Kapital* los informes de los inspectores de fábricas eran una fuente primordial de la argumentación: bien vale preguntarse -prosigue Hacking (1995: 20)- quién tuvo mayor efecto sobre la conciencia de clase, ¿Marx o los autores de los informes oficiales que crearon las clasificaciones en las que las personas llegaban a reconocerse a sí mismas?

<sup>5</sup> En un clima político y social dominado por la discusión sobre la extensión de la pobreza y los remedios para atenuarla, Karl Pearson y Francis Galton consideraban que los atributos físicos e intelectuales eran hereditarios, por eso buscaban favorecer la natalidad de los individuos profesionalmente mejor preparados y limitar la reproducción entre las clases más pobres, víctimas inexorables de la superabundancia de mano de obra y bajos salarios. Éstos despreciaban a los reformistas laboristas que, aliados a los estadísticos socio-laborales, proponían sistemas de protección social. Para los eugenistas la miseria tenía causas biológicas, más que económicas y sociales, y la asistencia social era asociada a una caridad perimida. Sin embargo, una delimitación precisa del territorio de los postergados, con el cruce de estadísticas demográficas, económicas, sociales y médicas, planteaba el problema de la pobreza asociado a las condiciones del mercado laboral a escala nacional. Figuras como «pobre», «trabajador» y «desocupado» quedaron definitivamente separadas. La paradoja es que entre las décadas de 1920 y 1930, las técnicas estadísticas de cuño racista prestaron letra a los partidarios reformistas, pues estructuraron los términos y el lenguaje de las discusiones que preanunciaban el advenimiento del estado benefactor, ante el problema de las desigualdades económicas y las discapacidades socioculturales de las familias, que sustituyó ampliamente el de las desigualdades biológicas.

intelectual de las oficinas y los cambios políticos y sociales, hicieron viables concepciones esquemáticas y racionalizadoras sobre la economía y sus agentes. Con ellas sus responsables se convirtieron en gestores tecnocráticos de la acción pública, apoyados en una ideología que idealizaba la eficiencia, competencia y profesionalización en la toma de decisiones, y recusaban la negociación política (Fischella 1998: 1.554). Para Scott (1998: 3-7) el arte de gobernar (*statecraft*) contemporáneo es devoto de la racionalización y la estandarización para adaptar la sociedad a un formato administrativo «legible». Los funcionarios estatales promueven iniciativas de ingeniería social que someten el conocimiento práctico local. Esta pulsión por planificar el orden social se origina por la combinación de cuatro elementos: a) un ordenamiento administrativo de la sociedad y su entorno, mediante herramientas poco destacadas de la política gubernamental moderna, tales como la uniformización de pesos y medidas y los mapas catastrales; b) una ideología ultramodernista, concebida como una radical versión de la autoconfianza respecto del progreso científico y técnico, la expansión de la producción, la creciente satisfacción de las necesidades humanas, el dominio de la naturaleza y, sobre todo, el diseño racional de un orden social conforme a la comprensión científica de las leyes naturales: los planificadores, ingenieros, arquitectos, científicos y técnicos fueron celebrados como diseñadores del nuevo orden; c) un estado nacional con la inclinación de usar todo el peso de su poder coercitivo para desplegar esta ideología ultra-modernista: los momentos típicos de florecimiento de esta ideología fueron la guerra, la revolución y la depresión; d) una sociedad civil inmovilizada, incapaz de resistir estos planes. En suma, la legibilidad de una sociedad provee la capacidad para la ingeniería social en gran escala, la ideología ultra-modernista provee el deseo, el estado provee la determinación a actuar sobre el deseo y una sociedad civil impotente provee el terreno social sobre el que construir.<sup>6</sup> Esta ideología modernista autoritaria, tal como sugiere Scott (1998: 3-7), surgió entre los estadísticos devenidos en incipientes planificadores, incluso antes de que existiera ese término. En las oficinas estadísticas más poderosas anidaba la idea de que la redistribución de la tierra o de la renta nacional, o el impulso hacia la industrialización manufacturera, no era una tarea que pudiera resolver por sí sola la política parlamentaria en su sistema competitivo de partidos, pues ella tenía aquí un costo de negociación mayor que el de un país «avanzado». Ideas, cuadros y agencias plasmaron los argumentos para dar un salto cualitativo en el progreso nacional, a partir del diseño de un nuevo orden económico y social.

Como resultado de las crisis de 1873-76 y 1890, cristalizaron entre los encargados de los

---

<sup>6</sup> Aclaro que a lo largo de esta Tesis se cumplen las proposiciones a) y b), y en periodos puntuales las proposiciones c) y d).

números oficiales una serie de ideas matrices: acotar el peso de las legislaturas sobre las decisiones en materia de políticas públicas, registrar la economía para cuantificar su magnitud e indagar acerca de los actores ligados a ella. Cada nueva crisis (1913-17, 1920-21, 1929-32, 1937-38, 1939-45) puso en marcha un movimiento: se achicó el poder de la política dentro de la dirección estatal, los técnicos asumieron tareas gubernativas y sus decisiones gravitaron más. No fue un juego de suma cero, pues a su vez el estado nacional se amplió. Asesorar al PEN, integrar comisiones ministeriales u organizar o tutelar organismos públicos implicó un lento pero firme avance de la esfera técnica sobre aspectos constitutivos de la soberanía política. La medición de la riqueza generada reforzó la necesidad de atenuar las posiciones dominantes en los diferentes mercados, en especial en las actividades más dinámicas. Otro ejercicio fue conocer los agentes, grupos e intereses ligados a ellas, con el fin de preservar a los menos aventajados o, por el contrario, limitar a los poderosos. Indagar y clasificar a los grupos subalternos fueron los pasos previos para sacarlos de la opacidad del mundo social; codificarlos implicó ubicarlos en una estratificación socio-profesional. En suma, la estadística pública intentó autonomizarse de la política, ampliar el flujo de la información sobre la economía y la sociedad, a fin de transformarlas. Esta suposición sólo es demostrable si elegimos una perspectiva de mediano y largo plazo, pues a través del desempeño de una burocracia especializada es posible evaluar aspectos inherentes a la capacidad administrativa del estado nacional, la gravitación de la esfera técnica en la gestión gubernamental y el influjo del conocimiento estatal en la visión de la economía y la sociedad.

El estado aparece aquí integrado por dos esferas en permanente tensión; las relaciones convergentes e inestables de la política y la técnica. El *savoir-faire* tecnoburocrático de la estadística pública explica un aspecto no contemplado en la conformación del «estado potente», al que hace referencia Luis Alberto Romero (2004: 19-22) para el caso argentino. Si bien la historia del estado argentino no está conformada como una rama claramente delimitada de la historiografía, hay numerosos estudios sobre aparatos legales, reforma social, criminología, política reproductiva, etcétera. Una serie de investigaciones me permiten establecer una genealogía sobre la cuestión estadística. Un paso crucial en esta dirección fue un análisis de la formación del estado nacional como una instancia política que articula la dominación de la sociedad, mediante instituciones que permiten su ejercicio, garantes del orden político y social y del progreso económico (Oszlak 1982: 13-35).<sup>7</sup> Por su parte, la historia social estableció un

---

<sup>7</sup> Un análisis que superó una dicotomía entre una versión determinista, con “un peso abusivo a la sobredeterminación económica de los fenómenos políticos” y un vértice puesto en la historia conspirativa, y la interpretación de la historiografía liberal tradicional, que ignoraba la relación existente entre ambos

ritmo de expansión del estado nacional a partir de la acción y reacción ejercida por la sociedad, en el que las innovaciones institucionales y legales aparecen como una respuesta defensiva desde la política (del Campo 1982; Suriano 2000: 1-29).<sup>8</sup> Fue la historia política de matriz legalista, mediante una relación virtuosa entre los gabinetes ministeriales y las legislaturas del Congreso Nacional, la que presentó una maquinaria estatal más compleja y probó que las decisiones en materia de políticas públicas deben asociarse a una cadena de cargos, entre los que hay que contemplar a los funcionarios de carrera y los técnicos (Zimmermann 1995). Enfatizar los aspectos culturales del estado argentino permite entender ciertas configuraciones de poder y conocimiento en él, tal como sucedió con la influencia en el mediano plazo de las visiones de la criminología positivista sobre las desviaciones sociales (Salvatore 2001: 81-114).<sup>9</sup> Los tres primeros censos nacionales de población a través de sus representaciones de la nación argentina, definieron matrices mentales y discursivas que desempeñaron un papel importante en la creación y difusión de una determinada imagen de la sociedad (Otero 1998: 123-149). Al estudiar el estado argentino, hay que contemplar que la burocracia estuvo afectada por cambios institucionales bruscos y relativamente frecuentes, y que además, fueron escasas las tradiciones y carreras meritocráticas (Plotkin y Neiburg 2004: 18).<sup>10</sup>

Ha pasado un cuarto de siglo desde la primera edición del libro de Oscar Oszlak (1982) y aún hoy sigue siendo el modelo paradigmático de la expansión del estado argentino en una perspectiva de mediano plazo. Esta Tesis sugiere que con posterioridad a la crisis de 1890 aumentaron las funciones de la administración pública, cuya complejidad sólo permite avanzar estudiando áreas puntuales de gestión, instituciones y cuadros administrativos. Mi contribución se inscribe dentro de una matriz de análisis que tiene como centro de interés el desempeño de una burocracia especializada y su importancia reside en examinar su funcionamiento –en una

---

órdenes de fenómenos, cuyo sostén es un conjunto de hombres providenciales, que decidían el curso de los acontecimientos (Oszlak 1982: 8).

<sup>8</sup> Ejemplos fuertes de esta perspectiva son, sin duda, el lapso de tiempo delimitado entre las sanciones de la Ley de Residencia (1902) y la Ley de Defensa Social (1910), así como el período de las grandes huelgas obreras de mediados de la década del treinta y el arranque de las convenciones colectivas de trabajo bajo la égida del DNT.

<sup>9</sup> Según esta tesis, los criminólogos consiguieron transformar no tanto las instituciones estatales como las interpretaciones prevalecientes sobre la sociedad y la política, haciendo aceptables para los gobernantes sus paradigmas y programas en términos de ganancias de gobernabilidad y legitimidad. A cambio, se les facilitó un lugar en las políticas públicas en curso. Desde enclaves estatales, ellos propusieron nuevas soluciones, nuevas interpretaciones y nuevas razones de gobierno y pudieron sobrevivir a los sucesivos proyectos políticos, entre 1890 y 1940.

<sup>10</sup> Esta tesis relativiza la perspectiva que sostiene que el motor de la producción del conocimiento debe buscarse en las necesidades de una burocracia estatal en expansión, para diluir la frontera entre el estado y la sociedad e integrarlos como ámbitos de validación de ideas y prácticas (Plotkin y Neiburg 2004: 18 y 20).

perspectiva de mediano y de largo plazo- dentro de las políticas públicas, con el fin de desentrañar el aporte de la esfera técnica al perfil del estado argentino. Quiero avanzar en una historia institucional que incluya a los cuadros y recursos estadísticos, advirtiendo cambios en su configuración y posición entre períodos específicos, Organización Nacional, Argentina moderna, gobiernos radicales, «década infame» y peronismo. Arribar a una nueva dimensión del fenómeno estatal implica:

- a. Definir la capacidad administrativa de la estadística pública, contemplando la progresiva ampliación o declive de las oficinas, y del mayor o menor registro cuantitativo y cualitativo de agentes, bienes y servicios económicos.
- b. Incorporar las «historias de vida» de los funcionarios estadísticos, entendiéndolas como trayectorias surcadas de logros cognitivos y meritocráticos y como constructores de puestos de gestión en la administración pública.
- c. Delimitar las relaciones establecidas (o las oposiciones) entre las oficinas y los funcionarios estadísticos con la política y la política económica, como puntos de encuentro general de las estrategias de la esfera técnica y las pautas de la política.
- d. Explorar las reacciones sociales ante las indagaciones oficiales, como reflejo de los contactos entre el estado y la sociedad.

Tal como sugieren los estudios de otros casos nacionales (Barber 1988; Tooze 2001), el estado argentino jamás se pareció a la imagen de una burocracia racionalizada con un sistema de trabajo administrativo bien establecido en esferas definidas. Se asemejó a un caótico entrecruzamiento de jurisdicciones políticas y burocráticas en el que ambos intereses se esforzaron por afirmar sus particulares situaciones, al mismo tiempo que se dedicaban a visiones más generales sobre cómo el estado podría estar organizado y cuáles deberían ser sus propósitos mediatos e inmediatos. Esta investigación afirma que la producción y manejo de datos, la autonomía intelectual y el impulso de las demandas políticas por interpretar situaciones socialmente problemáticas estimularon las ambiciones políticas en el seno de la comunidad estadística. En las coyunturas críticas el experto gubernamental emergió con sus cifras, por la incapacidad de la política de afrontar sola los momentos difíciles. Las demandas de la política y las correcciones y ajustes de los expertos hicieron que la esfera estatal avanzara inexorablemente sobre la actividad privada. En su progresión no hay historias conspirativas ni relaciones correlacionadas entre la política y la economía. Hubo frenos de las autonomías provinciales, rechazos de la sociedad y desconfianza de intereses empresariales que pusieron en práctica en

manos de los estadísticos creativos rodeos técnicos para conocer más. La estadística pública estableció una relación entre conocimiento práctico y poder, entre esfuerzos por gobernar la economía y esfuerzos de hacerla inteligible desde la cuantificación sistemática. Al perfeccionar un limitado número de variables agregadas (balanza comercial, nivel de ocupación, indicadores numéricos de precios e ingreso nacional), la estadística midió e hizo gobernable a la economía. Esta capacidad indagatoria engendró inicialmente en el núcleo poderoso de las oficinas estadísticas una visión meta-sectorial de la economía que integraba el comercio exterior, la inmigración transatlántica, la pampa húmeda, las economías regionales, la propiedad de la tierra, la industria manufacturera, las inversiones extranjeras, los impuestos, la obra pública, el presupuesto y el papel del estado nacional en la economía. Ella cristalizó en una visión macroeconómica, enfáticamente nacional, del flujo circular de producción y consumo, de gastos e ingresos, públicos y privados, que finalmente constituyó el campo de acción privilegiado de lo que hoy entendemos como política económica. La estadística pública ofreció soluciones tecnocráticas a los problemas de integración de los agentes económicos menos aventajados, del atraso regional y del impulso de una economía que se ralentizaba, revalorizando el consumo, la especialización y la escala del mercado interno.

Antes de avanzar sobre los objetivos de cada Capítulo me interesa recalcar algunas cuestiones. Esta Tesis no tiene como centro la historia del pensamiento económico, sino cómo las ideas económicas en manos gubernamentales promovieron proyectos y plasmaron programas económicos. Cada Capítulo incluye en su introducción un cuadro con hitos institucionales de la estadística pública, cuya evidencia permitió elaborar una hipótesis más abarcadora sobre el papel de los colectivos de burócratas y agencias. Asimismo, se incluyen 18 imágenes de funcionarios estadísticos, informes oficiales, organigramas y publicidad oficial.

Una cuestión importante son las fuentes de las que se nutrió esta investigación. La tradición liberal argentina, que formó parte de la formación del estado nacional y de sus decisivas transformaciones, paradójicamente mimetiza su entidad simbólica, la Nación Argentina, con los hombres providenciales volcados a las lides políticas, tal como hace referencia Oszlak. Esta mimesis explica en parte la falta de una precisa catalogación de los informes oficiales en los repositorios, lo que limita el examen de los aspectos técnico-administrativos del estado argentino. A modo de compensación están los archivos presidenciales («providenciales») ubicados en el Archivo General de la Nación, la Colección Reservada del Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía y las colecciones de las Bibliotecas Raúl Prebisch y Tornquist, del Banco Central de la República Argentina.

Este trabajo se recuesta sobre cinco columnas vertebrales. Las memorias y los informes

de las oficinas estadísticas y de los ministerios de los que ellas dependían son la primera columna. Leídas en una perspectiva de mediano y largo plazo, permiten concebir la función pública como una maquinaria administrativa más estable en el tiempo de lo que sugieren las investigaciones de períodos más cortos.<sup>11</sup> El mantenimiento de una rutina y un *ethos* conservador en las oficinas estadísticas facilitó un poder acumulado que trascendió a sus promotores originarios. La segunda columna está integrada por los numerosos folletos, los informes oficiales y los libros editados por las agencias y los funcionarios. Amén del cuerpo escriturario, las notas al pie, los anexos documentales, los prólogos e inscripciones del registro de entrada en las bibliotecas ministeriales, comprueban el seguimiento de debates internacionales, usos políticos, proyectos, incluso ideas anticipatorias sobre algunas de las crisis acontecidas.<sup>12</sup> La tercera columna la conforman los censos nacionales editados y los informes de los integrantes de las mesas encargadas de ellos. Allí se aprecia la existencia de un virtual campo de lucha, a veces sutil, a veces explícito, entre las inquietudes de los indagadores y los intereses de los indagados. La cuarta columna son los objetos de análisis estadísticos más sofisticados, por su grado de procesamiento de las variables que los integran, tales como la cantidad y el valor del comercio exterior, el costo de la vida, el costo mayorista, la estadística industrial o la estimación de la renta nacional. La complejidad alcanzada es el resultado de la concentración de recursos humanos, saberes y técnicas en la administración pública. Una quinta y última columna la forma la legislación referida a censos y estadísticas. Los considerandos que encabezan este conjunto normativo expresan los deseos imaginarios de los políticos de turno –a veces, con la colaboración de funcionarios estadísticos-, con respecto a la función de la estadística pública.

Esta investigación consta de seis capítulos. El Primer Capítulo es un estado de la cuestión. Aquí se releva una bibliografía seleccionada que trata, entre el último cuarto del siglo XIX y la primera mitad del XX, sobre la expansión de las burocracias estatales, la emergencia de una visión macroeconómica y las innovaciones estadísticas.

El Segundo Capítulo se refiere a la conformación de la burocracia estadística durante la Organización Nacional (1869-80) y se extiende hasta la reforma constitucional de 1898. Me alejo de una visión estrictamente institucionalista y legalista de la historia de la estadística pública, para abrazar una perspectiva que incluye los acuerdos y conflictos de cuatro actores, los

---

<sup>11</sup> Un claro ejemplo de las historias institucionales de períodos cortos es el Instituto Étnico Nacional, organismo creado por el primer peronismo, sede de antropólogos nacionalista y xenófobos (Lazzari 2004: 203-229).

<sup>12</sup> Quiero aclarar que los perfiles innovadores del ingeniero Alejandro E. Bunge y de Raúl Prebisch, sugeridos por numerosos trabajos, aquí son puestos en relación con los aportes de Francisco Latzina, Emilio Lahitte, Alberto B. Martínez, Alfredo Lucadamo, Leon M. Estabrook, José Francisco Figuerola, Ovidio V. Schiopetto, Juan B. Pelayo y Enrique Catarineu Grau, entre otros.



estadísticos, los poderes políticos, ciertos intereses sociales y los economistas gubernamentales. Estos acuerdos y conflictos definieron las características iniciales de un conjunto de oficinas estadísticas descentralizadas. La indagación de estas oficinas y sus proyectos permite: a) explorar los circuitos de divulgación científica de los estadísticos como una antesala que les permitió ingresar y afirmarse políticamente dentro de la maquinaria estatal en formación; b) demostrar que la sociedad transfirió saberes al estado nacional, que se convirtieron en políticas activas de los programas públicos; c) ver la política como un espacio de decisión que alternó apoyos y optimismo en la producción de las cifras oficiales, con cautela y reservas ante algunas consecuencias de su puesta en práctica; d) relacionar el desarrollo del repertorio de estadísticas económicas con las ideas de los cuadros técnicos del Ministerio de Hacienda de autonomizar las finanzas públicas de las decisiones políticas.

El Tercer Capítulo sugiere que la crisis de 1890, la reforma constitucional de 1898 y la conflictividad social del 1900 modernizaron las estructuras y las funciones del estado liberal. Dentro de él, la estadística pública se especializó, delimitó competencias y estableció reglamentos y jerarquías. Alcanzó una autonomía intelectual que se reflejó en sus temas de análisis y puntos de vista, que prueban la adquisición de cierto poder de decisión en el manejo de la «cosa pública». Quiero resaltar aquí cuatro aspectos que muestran este cambio cualitativo: la consolidación institucional se tradujo en una rutina estable en el conteo de bienes y personas (en la que convivieron oficinas poderosas y débiles, y se realizaron censos exitosos y fracasados); los funcionarios estadísticos escalaron posiciones en la alta burocracia y elaboraron su propia visión del estado y de su relación con la economía argentina; con el apoyo del Ministerio de Hacienda los estadísticos se incorporaron a las discusiones sobre la reforma de aranceles aduaneros, desalojando a políticos, comerciantes e industriales; y bajo la cobertura política del Ministerio del Interior, el DNT logró, en medio de la crisis de los años 1913-17, presentar una estadística socio-laboral que reconsideraba la visión existente de las relaciones entre la economía y el mundo del trabajo.

El Cuarto Capítulo empieza con la recesión de 1913-17, transcurre durante los gobiernos radicales y se cierra con el gobierno del general Uriburu, en medio de la Gran Depresión. Entonces, la estadística pública reelaboró los datos oficiales y sus lecturas. Por un lado, introdujo innovaciones metodológicas e incorporó tecnologías para la recolección y el procesamiento de la información. Por otro lado, emergió una novel interpretación macroeconómica de la estructura productiva cuyo eje era la capacidad contributiva y de consumo de la economía nacional. Quiero resaltar cuatro hipótesis relacionadas con el poder acumulado por la estadística pública. Me propongo: a) demostrar que las oficinas y los censos ampliaron el registro de los actores, bienes

y servicios existentes en la economía argentina, gracias a una generosa provisión de fondos (aunque se mantuvieron desniveles entre oficinas poderosas y censos exitosos, y oficinas débiles y censos malogrados); b) iluminar el papel de las oficinas estadísticas poderosas (DGEN, DERE y DE, DNT) en el establecimiento de un «canon estadístico» disponible para las oficinas homólogas provinciales y municipales, en la Primera Conferencia Nacional de Estadística (1925); c) estudiar en las trayectorias de Alejandro E. Bunge y Raúl Prebisch la doble faceta de los funcionarios estadísticos, como miembros del campo en formación de la economía académica y como «consultores científicos»; d) analizar las investigaciones y programas correctivos con los cuales oficinas estadísticas poderosas intentaron poner en práctica el primer plan económico (1922-23) y luego llevaron adelante un severo ajuste en las finanzas públicas (1930-31).

El Capítulo Cinco está dominado por la depresión económica, el ascenso y consolidación del estado interventor y la segunda guerra mundial. Dentro de una administración pública expandida, la estadística pública perfeccionó su organización burocrática, profundizó esquemas cognitivos y estrechó relaciones políticas. Los recursos cuantitativos disponibles permitieron elaborar una visión macroeconómica más compleja, complemento de la emergencia de propuestas burocráticas a favor de un plan económico expansivo y proindustrialista. Durante este período: a) se estableció una nueva delimitación entre lo público y lo privado gracias a un detallado registro del aparato productivo y, asimismo, las oficinas estadísticas se ocuparon de tareas regulatorias oficiales, siendo esta flamante actividad un rasgo definitorio de las oficinas poderosas; b) las demandas políticas y académicas a favor del cuarto censo demográfico facilitaron que la DGEN se convirtiera en órgano central de una estadística pública unificada; c) los argumentos e influencias intelectuales de los funcionarios estadísticos elaboraron una visión (marcada por ideas autárquicas, corporativistas, expansionistas y regulacionistas) sobre el papel del estado argentino en la economía nacional y en el comercio internacional; d) la colecta de datos socio-laborales urbanos de la DE, DNT es un ejemplo del conocimiento pormenorizado, progresivo y regular sobre una población específica –el trabajador industrial y su familia-, sostenido en doctrinas corporativistas; e) los análisis realizados por los economistas gubernamentales de la DGEN y la OIE, BCRA, cristalizaron de manera paradójica una concepción macroeconómica que, con el desencadenamiento de la segunda guerra mundial, facilitó un programa de medidas favorables al sector manufacturero.

Finalmente, el Capítulo Seis analiza la estrecha imbricación entre la estadística pública y el peronismo. Los “*state managers*” de la maquinaria burocrática interventora conservadora ocuparon puestos técnico-políticos claves en la nueva arquitectura institucional creada por los militares, a partir de junio de 1943. Éstos coadyuvaron decisivamente al exitoso desenlace

político a favor de peronismo y cimentaron su política macroeconómica, al participar en el diseño del Primer Plan Quinquenal (1947-51). Este Capítulo relaciona la transformación de las oficinas estadísticas, los funcionarios en ascenso y en desgracia, y los productos estadístico-censales desarrollados con la consolidación política de la facción liderada por el coronel Juan D. Perón. En particular interesa distinguir la superestructura legal y técnica de la que dependían la estadística pública, para luego precisar las oficinas coordinadoras, sus jefes y recursos, a partir de un seguimiento de la normativa sancionada por el Poder Ejecutivo Nacional, los ministerios y las secretarías de estado. Se muestra aquí cómo en los años 1944-46 el hábil posicionamiento político-burocrático del estadístico José Figuerola, cuyo crédito era su conocimiento de la realidad popular del Área Metropolitana de Buenos Aires, fue decisivo para la atracción del electorado de esa área. También, se presenta la autonomía del DIE, BCRA como una evidencia de que la centralización estadística que pretendía alcanzar la Secretaría Técnica era todavía una expresión de deseos. Finalmente, se analiza los preparativos y las expectativas que acompañaron el levantamiento del Cuarto Censo Nacional por la DNIEC, cuyas cifras, junto a las de otros censos poco conocidos, pero no menos importantes, fueron otra de las bases cognitivas para el diseño del Primer Plan Quinquenal.

Comienza aquí a desplegarse una historia social y política de una burocracia especializada, que en su expansión configuró aspectos sensibles del estado argentino, al punto que los funcionarios produjeron estadísticas y las estadísticas irremediablemente “produjeron” más funcionarios.

## I. El contexto internacional: estado, macroeconomía y estadística

Una perspectiva historiográfica propone reconsiderar la existencia de una revolución keynesiana internacional, al sugerir que hubo en cambio una creativa convergencia entre los desarrollos internacionales en teoría económica y la gestión en política económica en cada país (Barber 1988; Wadensjö 1991: 103-123; Belini febrero 2006: 27-50). Esta convergencia sucedió antes del predominio intelectual del análisis keynesiano, mucho antes de la síntesis neoclásica de la macroeconomía keynesiana, y en el caso latinoamericano, antes de la formulación de la doctrina de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Según esta perspectiva, el proceso de múltiples innovaciones estadísticas de la primera mitad del siglo XX requiere un nuevo modelo de análisis. J. Adam Tooze (2001: 13-14) afirma que la revolución keynesiana ha sido descrita en términos de un proceso de difusión en cuyo centro están Keynes y su círculo de economistas. De acuerdo con Peter Hall (1989), la cuestión central para los historiadores es comprender cómo economistas y administradores políticos a través del mundo ‘reaccionaron’ ante la provocación de *The General Theory of Employment, Interest and Money* (1936). Estamos frente a un ‘modelo árbol’, afirma Tooze, en el cual “ramas”, “tallos” y “brotes” crecieron desde el “tronco Cambridge”; en cambio, él propone adoptar la metáfora de la “ola” para argumentar que en la primera parte del siglo XX, una diversidad de innovaciones académicas y burocráticas en la medición de la economía alcanzaron un lado y otro del mundo. Las olas equivalen a nuevos desarrollos, nuevas representaciones de la economía que reunieron variables como elementos de un sistemático modelo agregado. Para Peter Temin es una anacronía histórica suponer que las personas de comienzos de la década de 1930 eran lo que hoy llamaríamos keynesianos, pues “Keynes no eran más que uno de los muchos expansionistas de comienzos de la década de 1930; su predominio intelectual en el pensamiento económico no surgiría hasta fines de la década” (Temin 1995: 92 y 110-111). Las preguntas son inevitables: ¿La macroeconomía tiene tanto un origen estatal como académico? ¿Cuál fue la relación entre los objetos y mediciones estadísticas, el desarrollo de una visión global de la economía y las políticas económicas expansivas? Antes de que Keynes desarrollara sus ideas económicas,

¿había otros economistas en su misma línea heterodoxa? ¿Es posible registrar la recepción de esos trabajos en las oficinas estadísticas y de investigación económica del estado argentino?

En este estado de la cuestión me interesa rescatar de este debate las múltiples relaciones que pueden establecerse entre la historia de la función pública, la historia del pensamiento macroeconómico y la génesis de las políticas económicas expansivas. Entre burocracia, ideas y programas económicos hubo un intenso tráfico de metodologías aplicadas a datos y de interpretación de series de datos, decisivas para la consagración académica de la macroeconomía y el éxito de las políticas expansivas. Cada estado nacional creó su propia política económica expansiva, a partir de la estructura institucional disponible, y adoptó una conceptualización particular de las variables agregadas de la economía. En particular, me pregunto en qué medida la organización de las oficinas estadísticas, las ideas de sus funcionarios y la producción de datos del estado argentino repercutieron en las políticas económicas. Hay que remontarse incluso a antes de la Gran Depresión (1929-32), para encontrar una teorización académica que intentó ponerse en práctica en manos gubernamentales, articulada alrededor de una unidad económica nacional, con un flujo circular de la producción y el consumo, de los gastos y los ingresos y de la moneda. Los diagnósticos de los economistas gubernamentales sobre las condiciones imperantes en cada economía fue otro impulso para el desarrollo de datos nacionales. El conocimiento económico estatal se vio estimulado por sucesos del escenario mundial, tales como los ciclos de auge y depresión de los precios internacionales de las materias primas, el dislocamiento provocado por las dos guerras mundiales, la gravitación del capital industrial en la formación de la renta nacional, las entradas y salidas del patrón-oro y la retracción del comercio multilateral. Los intentos de monitoreo «en tiempo real» de situaciones cambiantes y complejas hicieron necesario estandarizar métodos oficiales de presentación de datos –los índices numéricos- y refinar las técnicas de conteo –encuestas y muestreos-. Con ellos, la estadística pública produjo objetos de análisis sofisticados, a partir de una canasta ponderada de herramientas e indicadores –los índices de precios al por menor y mayoristas, la estimación del ingreso o la contabilidad nacional-, que a su vez abrieron el camino a las agencias estatales para cristalizar concepciones integradas de las actividades productivas y de los agentes ligados a ellas. Desde el estado, la persistencia de condiciones de incertidumbre facilitó ensayos heterodoxos con el fin de relanzar el ciclo económico, que requerían información sobre el nivel de empleo, la circulación monetaria, la protección arancelaria, la producción por ramas de actividad, la tasa de cambio, las condiciones fiscales y la inversión pública. Así, los expertos gubernamentales promovieron la recuperación económica desde una gestión pública reconvertida a su medida y, de esta forma, dieron inicio a la transformación de las sociedades industriales.

Me interesa resaltar de esta perspectiva alternativa, no exenta de controversias o argumentos iconoclastas, la reconsideración del papel central del análisis keynesiano sin subestimarlos. Propongo ahondar en un campo de reflexión mayor, sin un centro intelectual, en el cual la evidencia estadística y el éxito de los resultados de las acciones estatales reforzaron los argumentos e ideas expansionistas. Un difuso conjunto de opiniones de economistas, estadísticos y entendidos trataron de pensar la estabilidad de precios más allá del mecanismo rígido impuesto por el patrón-oro. También, intentaron mantener el poder de compra interno sin sacrificios sectoriales ni sociales, y de integrar la capacidad de gasto gubernamental al ciclo productivo. En este conglomerado de posiciones económicas heterodoxas, enfrentadas abiertamente con los defensores del patrón-oro<sup>13</sup> y del «punto de vista del Tesoro»<sup>14</sup>, interactuaban tradiciones de pensamientos e iniciativas británicas, europeas continentales y norteamericanas. En fin, la obra de Keynes queda recontextualizada y el análisis macroeconómico queda relocalizado, ya que ahora las áreas técnicas de la administración pública no alojan a meros analistas sino a precoces aprendices en políticas económicas contracíclicas. En este sentido, resulta valioso recuperar el papel de la estadística pública en la elaboración de una visión de la economía nacional, que desde la cuantificación sistemática hizo “visible la mano invisible de Adam Smith” (Tooze 2001: 7-8). Esta gestación me permite probar la existencia en nuestro país de una original articulación de lenguajes técnicos universales y argumentos políticos locales. Postulo que los funcionarios estadísticos argentinos estaban al tanto de los desarrollos analíticos apuntados y observaron con interés los intercambios existentes entre la academia y el gobierno. No faltan ejemplos en las décadas de 1910, 1920 y 1930 de responsables de la producción de los números oficiales, pues Alejandro E. Bunge y Raúl Prebisch se convirtieron en economistas gubernamentales y se preocuparon por la desigualdad en el comercio internacional o el atraso relativo de regiones de su país (Díaz Alejandro 1983: 63, 273 y 380; de Imaz octubre-diciembre 1974: 543-564; Love abril-junio 1996: 391-401).<sup>15</sup> El caso argentino podría resumirse así: en un contexto de

---

<sup>13</sup> Los defensores del patrón oro preconizaban el libre flujo de oro entre individuos y países, y el mantenimiento de valores fijos de las monedas nacionales respecto al oro y, por lo tanto, entre sí. Quedarse sin reservas de oro y divisas (incapacidad de mantener el valor fijo de la moneda) estaba penalizado (no había penalización para la acumulación de oro), por lo que aceptaban como mecanismo de ajuste para un país deficitario la deflación en lugar de la devaluación, es decir, un cambio en los precios interiores en lugar de un cambio en los tipos de interés (Temin 1995: 25-26). Esta última característica repercutía negativamente en la competitividad industrial –creciente formadora de la renta nacional y tomadora de empleo–, dada la integración vertical y horizontal de componentes y costos de la rama secundaria.

<sup>14</sup> El «punto de vista del Tesoro», es un irónico rótulo con el que economistas y estadísticos británicos bautizaron la tesis que sostenía que una desviación del gasto presupuestario en obras públicas para reactivar el ciclo económico, en un juego de suma-cero, restaba capacidad de gasto al sector privado.

<sup>15</sup> El caso argentino tiene una característica peculiar, que reforzaría el protagonismo del estado nacional

inestabilidad del comercio internacional, desaceleración del crecimiento y democratización de la política hubo un incremento de las demandas de medición, preocupados por el bienestar social y la industrialización, que reforzaron el poder de las instituciones estadísticas.

Este Capítulo presenta un balance bibliográfico organizado alrededor de tres ejes: primero, cuáles son las posiciones existentes –y qué evidencia ofrecen- sobre el creciente papel de las burocracias y los expertos en la gestión pública; segundo, qué se ha dicho sobre la emergencia académica de la visión macroeconómica hasta su transformación en programas gubernamentales expansivos; y tercero, cómo son juzgados los hitos y las innovaciones oficiales en medición estadística.

### I.1. LA BUROCRACIA ESTADÍSTICA EN ESTADOS UNIDOS Y EUROPA

Nuestro recorrido histórico comienza antes de la primera guerra mundial. En la era del progreso (1870-1914), la jerarquización de las funciones públicas fue producto de las demandas de la sociedad, dentro del molde del constitucionalismo liberal, contra las prácticas patrimonialistas de la política. Existen ejemplos de intereses sociales que pugnaban por más servicios públicos, y de una movilización civil que se propuso depurar la administración de las clientelas políticas. También, hubo casos nacionales con una fuerte opinión pública, pero sin movilización, y situaciones en las que el férreo poder de la política sobre la maquinaria estatal hizo imposible la emergencia de un cuadro administrativo autónomo. Los procesos de jerarquización burocrática cristalizaron instituciones y programas nacionales y estuvieron acompañados de figuras paradigmáticas. Los funcionarios públicos pueden ser vistos a la vez como mediadores entre grupos sociales y el estado, y como burócratas preocupados por potenciar las capacidades de gestión estatal. Fueron reformadores porque buscaron establecer una tecnología social para atenuar los efectos de las crisis sobre los menos favorecidos. Y fueron liberales porque se preocuparon por establecer una línea demarcatoria entre la acción pública y la libre decisión individual.

Diferentes intereses de una sociedad pueden presionar exitosamente por nuevos servicios estatales. Para que esto ocurra deben existir poderosos vínculos de interacción e interdependencia entre una variedad de instituciones políticas –que no se agotan en los partidos

---

sobre el mundo académico, ya que desde fines de la década de 1870 existen estudios económicos, financieros y monetarios oficiales, mientras que hay que esperar hasta 1914 para tener una institución formadora de economistas, con la creación de la primera Facultad de Ciencias Económicas, en la Universidad de Buenos Aires.

políticos- y los más autoconcientes y mejor organizados grupos de la sociedad civil. Tal como lo muestra Stuart Woolf (1989: 588-604), la ampliación del repertorio de las estadísticas en la Inglaterra victoriana estuvo impulsada por una burguesía con intereses económicos asentados en Londres –importadores, intermediarios financieros-, pero también por las preocupaciones morales de las elites cultivadas –filántropos, criminólogos, doctores, higienistas, educadores-, cuya fuerza, cohesión y estrecha relación con la administración, en términos de identidad social y participación política, explican la aceptación oficial de la necesidad de nuevas estadísticas. El producto de estas demandas fue la creación de agencias administrativas diferenciadas por sus colectas, descentralizadas y sin coordinación, tales como el Departamento de Estadística en el Board of Trade (1832-3), el Poor Law Board (1834) y la General Register Office (1837). Esta última estaba estrechamente ligada a la figura de su primer jefe, el médico William Farr (1807-83), quien lideró las demandas de *Public Health Movement* (Desrosières 2004: 204-205). La estabilidad temporal de la burocracia británica facilitó la capacidad de acción colectiva de los funcionarios gubernamentales, con su protagonismo en la sanción de la British National Insurance Act, en 1911. Hugh Hecló (1975) realizó un estudio comparativo de las políticas sociales de Gran Bretaña y Suecia, entre fines del siglo XIX y principios del XX. En ambos países los administradores públicos efectuaron aportes al desarrollo de la política social aún más que los partidos políticos o los grupos de interés. Dadas las mismas las condiciones socio-económicas y las crisis, los partidos y los grupos de interés propiciaron demandas esporádicas, mientras que las burocracias realizaron aportes regulares y continuos de gran importancia en las políticas sociales, permaneciendo relativamente fuertes dentro del aparato estatal. Hecló (1975: 303) es tajante en este punto, “*the world’s first state program of unemployment insurance was largely the creature of British civil servants*”. Los funcionarios públicos utilizaron los recursos administrativos de la información, el análisis y la competencia profesional, concibiendo la elaboración de nuevas políticas como correctivos de los fallos apreciados en la política anterior y en función de la propia concepción de la burocracia gubernamental. Hecló releva los comentarios de los funcionarios sensibilizados por los desajustes ocasionados por el desempleo industrial y sus consecuencias en el orden social, la búsqueda de modelos extranjeros y la influencia, tanto directa como indirecta, sobre el contenido y el desarrollo de las políticas públicas. El análisis de las iniciativas de la burocracia inglesa sugiere la existencia de obstáculos internos, pues la naciente política de seguridad social tuvo entre sus más duros oponentes a los funcionarios del Tesoro (Hecló 1975: 302-304), lo que muestra un campo de acción de los funcionarios gubernamentales en medio de un complejo entramado de presiones y vetos.

En Estados Unidos la sociedad civil se movilizó promoviendo la profesionalización de la



burocracia de carrera como un medio para moralizar la vida política y depurarla de las clientelas políticas enquistadas en el poder. La National Civil Service Reform League era sostenida por comerciantes y banqueros, y promovida por abogados, pastores, periodistas y universitarios. El producto de esta demanda pública fue la sanción del Pendleton Civil Service Act (1883), que establecía como principio de reclutamiento un examen de carácter práctico que permitía apreciar la capacidad de los candidatos para cumplir con los requerimientos del empleo público y, gracias a una clasificación de los cargos, se organizó de manera embrionaria una carrera burocrática. El impacto del Civil Service Act en la administración pública norteamericana fue importante, tal como lo muestran Stephen Skowronek (1982: 59-68) y Françoise Dreyfus (2000: 188-193): en 1883 el 11 % de los empleos federales eran calificados, porcentaje que se elevaba al 46 %, en 1900. Las cifras de los empleos calificados son más elocuentes si comparamos en números absolutos el crecimiento de puestos en la administración federal, que pasan de 53.000 en 1871 a 256.000 en 1901. Skowronek sugiere otro cambio clave en el funcionamiento del sistema político norteamericano con la constitución de comisiones investigadoras en el congreso, cuyos miembros eran asesorados por funcionarios y agencias gubernamentales, bajo la atenta mirada de una opinión pública sensibilizada por los casos resonantes a tratar.

Un caso fallido en la profesionalización de la carrera burocrática sucedió en Francia, pues el estado altamente centralizado era controlado desde la política. Tal como señala Pierre Rosanvallon (1993), los debates sobre la situación de los funcionarios en el siglo XIX reflejan la dificultad que la cultura política francesa tenía para tratar el fenómeno administrativo como un actor autónomo. En 1844, diputados moderados presentaron un proyecto de ley para fijar un cuadro reglamentario de las condiciones de admisión y de promoción en las “funciones públicas” (el solo hecho del empleo del plural manifiesta que todavía no había una visión verdaderamente global del hecho administrativo en relación al estado). El primer artículo del proyecto sostenía que nadie podía ser admitido en un servicio estatal si sus aptitudes no estaban constatadas mediante un concurso o un examen. El proyecto fue rechazado. Una de las críticas era que si se introducía la práctica de los concursos, ninguna escuela pública podría dotar a los candidatos con los conocimientos necesarios, pero para Rosanvallon el rechazo tiene causas más profundas relacionadas con la dificultad para pensar las relaciones de dos esferas autónomas, la de la administración y la del gobierno. Un temor de la política francesa era que el status de los funcionarios debilitara la responsabilidad ministerial y limitara tanto la libertad de la Cámara de Diputados como la del gobierno.

El Segundo imperio alemán (1872-1918) es un ejemplo de la convivencia de una burocracia nacional y una regional en un estado fuerte. Un sistema de cargos oficiales fue

codificado en 1873, sobre la base de la estructura gubernamental del poderoso reino de Prusia, creada en 1810, que mantenía su autonomía dentro de la estructura burocrática imperial. Los cargos jerárquicos eran ocupados por egresados de las universidades alemanas -que ya tenían alguna experiencia gubernamental en los reinos y principados-, núcleo de la clase cultivada. Ésta tenía intereses comunes con la administración pública y era una corriente de opinión reformista conservadora. Con sus charlas públicas y publicaciones, como las organizadas por la *Verein für Sozialpolitik*, sostenía que los sectores prósperos de la sociedad debían crear instituciones de ayuda para los trabajadores, tales como bancos de ahorro y seguros de hipotecas. La clase cultivada alemana no tuvo influencia directa en las medidas políticas del gobierno, tampoco necesitó movilizarse por las calles, pero como corriente de opinión logró transformar la visión de los problemas económicos y sociales y del rol y la responsabilidad del estado en atenuarlos (Rueschemeyer y Van Rossen 1996: 117-162). Ernst Engel (1821-96), quien dirigió la Oficina Estadística Prusiana desde 1860 a 1882, y dio al mundo el modelo de una burocracia centralizada, fue uno de los fundadores de la *Verein für Sozialpolitik*, en 1871.

Un segundo período se inicia con la Gran Guerra (1914-18), que impulsó la gestión estatal de la economía. La guerra total y su extensión temporal hizo que las naciones beligerantes crearan agencias regulatorias que garantizaran una logística de insumos críticos, para la provisión de materias primas, la manufactura bélica y su transporte a los ejércitos en los frentes de combate (Hardach 1986). Al finalizar el conflicto, dos alternativas quedaron planteadas, el desmantelamiento de las agencias regulatorias y una vuelta a la política de la preguerra o la cristalización de esa experiencia gubernamental para «usos civiles».

El estatismo francés de 1914-1918 no constituyó el síntoma precursor del estado regulador y planificador contemporáneo, pues retomó el modelo de gestión pública de la preguerra. Al igual que Gran Bretaña, en donde los técnicos del Tesoro se oponían a una multiplicación de las tareas burocráticas regulatorias y donde había pleno consenso de que se desviarían fondos del sector privado al público. Estados Unidos y Alemania son ejemplos de modelos burocráticos que anticipan el advenimiento del estado regulador, con recursos excepcionales de capacidad administrativa, planificación pública y experiencia gubernamental a disposición de expertos. Las figuras más destacadas de la experiencia regulatoria del período bélico fueron: Herbert Hoover -director de la Administración de Alimentos de Guerra-, y Wesley Mitchell -responsable de la Sección Estadística de Precios del Comité de Industrias de Guerra- en los Estados Unidos; y Ernst Wagemann -jefe del departamento estadístico de la Oficina de Alimentos de Guerra- y Walter Rathenau -encargado de la Oficina Bélica de Materiales en Bruto-, en Alemania. Al finalizar el conflicto, Mitchell y Wagemann crearon y formaron parte de

sendos centros de investigación, el National Bureau of Economics Research (NBER) y el Institut für Konjunkturforschung (IfK), que se convirtieron en centros asesores para diferentes agencias, programas y gobiernos.

Theda Skocpol y Kenneth Finegold (1982: 255-278) sostienen que el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) tenía suficiente experiencia gubernamental en los albores del *New Deal*. Durante la década del veinte los grupos de presión agrarios usaron las estadísticas colectadas por el gobierno para justificar la desastrosa declinación de sus ingresos y demandar una acción gubernamental correctiva. Los expertos agrícolas se esforzaron por resolver la cuestión políticamente, ofreciendo soluciones y formulando propuestas propias. La proliferación de demandas de acción gubernamental refleja los contactos previos de los granjeros con el USDA, en palabras de Skocpol y Finegold, “both farmers and agricultural experts were, so to speak, ‘state-broken’ well before the New Deal launched its planning efforts” (Skocpol y Finegold 1982: 274). Esta intervención inicialmente autónoma sirvió para fortalecer a un grupo de presión concreto, la *American Farm Federation*, que le proporcionó peso electoral y administrativo para obtener influjo en la política agrícola federal; peso que se volvió en contra con los subsiguientes intentos de planificación a escala nacional.

La estructura del estado alemán de la primera posguerra era un caótico solar en el que diferentes aparatos burocráticos se esforzaban por afirmar sus intereses particulares, al mismo tiempo que se dedicaban a visiones más generales acerca de cómo el estado debería estar organizado y cuáles deberían ser sus propósitos (J. Adam Tooze 2001: 141). En ella la burocracia estadística germana adoptó una estrategia abierta de alianzas político-gubernamentales y adquirió experiencia negociadora. Por ejemplo, al lidiar infructuosamente con la industria metalmeccánica, con la esperanza de establecer un sistema de estadísticas de jornales; y al estrechar alianzas políticas con los socialdemócratas en el parlamento, para crear un índice oficial del costo de la vida. Asimismo, el presidente de la Oficina Estadística del Reich, Ernst Wagemann, creó el IfK con el objetivo de combinar el monitoreo estadístico intensivo de las fluctuaciones de la economía con el análisis científico del ciclo de negocios en una nueva magnitud y periodicidad. Al igual que los economistas identificados con las ideas de Herbert Hoover en los Estados Unidos, los expertos germanos hicieron «cabeza de playa» en una agencia estatal y desde allí establecieron una relación estrecha con el poder político. El IfK realizó acuerdos con la Oficina de Ahorro (Sparkommissar) para concentrar todas sus tareas estadísticas allí, incentivando su poder dentro de la burocracia estatal. Y el Ministerio de Finanzas fue forzado a acordar la concentración de las estadísticas financieras en la oficina de Wagemann. La racionalización administrativa que produjo el IfK, a través de la clasificación y contabilidad de

millones de cuestionarios e informes, fue gracias a una centralización de operaciones mecánicas en un amplio parque de máquinas arrendadas a la International Business Machines (IBM). Tooze aclara que el IfK no debe ser considerado como una variante local de la moda contemporánea del análisis cíclico, tal como plantea Mary Morgan (1992). El IfK debe ser visto como una institución gubernamental que con sus informes mensuales y sus análisis específicos proveyó los fundamentos intelectuales que posibilitaron proyectar un nuevo campo de acción en la política económica.

El tercer y último período comienza con la Gran Depresión y termina con la segunda guerra mundial. El estado interventor, con su regulación de la actividad económica privada, y el estado totalitario, con su avance sobre la vida privada, son las dos figuras claves. En el primero, con el declive de la ideología liberal decimonónica como telón de fondo, se destaca el poder decisorio de las agencias reguladoras y los expertos en las políticas públicas. El segundo, con su centro político de dominación monolítica en la cúspide, ha dado paso a una visión de autoridades en permanente competencia, en la que cuadros políticos convivían con tecnócratas. En este sentido, Franz Neumann describió por primera vez la estructura política del Tercer Reich como un no-estado diluido en el fanatismo ideológico, en *Behemoth: The Structure and Practice of National Socialism* (1944). Por su parte, Hannah Arendt sostenía la ausencia de jerarquías claras, la multiplicación de puestos y la confusión de responsabilidades burocráticas como parte de la dinámica de un «Estado-movimiento», en *The Origins of Totalitarianism* (1958) (Herf 1990: 32). Hubo casos de convergencia entre el estado regulador y el «no-estado» totalitario que sugieren que las burocracias especializadas operaban de forma autónoma y «compartimentalizada» dentro de una vasta organización administrativa.<sup>16</sup> Los estadísticos de estos años sacrificaron sus inclinaciones ideológico-políticas frente a la colaboración con el estado. Un ejemplo fue Paul Lazarsfeld, socialdemócrata austríaco refugiado en los Estados Unidos, que al comentar sus investigaciones sociales para el *New Deal* se definía como un “marxista de vacaciones, que se ocupa de la política después de las horas de oficina” (Pollack 1986: 37-82). Otro fue el estadístico holandés Jacobus Lentz, quien ofreció una compleja tarjeta de identificación a los ocupantes nazis sólo para demostrar las virtudes de su registro, que resumía con la frase, “teóricamente, la recopilación de datos de cada persona puede llegar a ser tan abundante y completa, que en definitiva se puede hablar de un ser humano de papel que representa al ser humano natural” (Black 2001: 341).

El estado francés sigue siendo el ejemplo de atraso, a pesar de que en estos años comenzó

---

<sup>16</sup> Un ejemplo de las decisiones autónomas y responsabilidades compartimentalizadas dentro del aparato nazi respecto al Holocausto es el propuesto por Hans Mommsen (1992: 27-38).

una tímida transformación, puntualiza Pierre Rosanvallon (1993: 226-242). En el medio intelectual galo surgieron paralelamente los economistas-ingenieros (grupo X-Crise, del Centre polytechnicien d'études économiques y de los *Nouveaux Cahiers*) y los sindicalistas en favor de una economía planificada (*Révolution constructive* y *Centre confédéral d'études ouvrières* de la CGT). Los «politécnicos» proponían aplicar al conjunto de la economía los principios de la organización que regían el mundo industrial. Personas de espíritu práctico, ellos estimaban que la crisis se debía a una visión de la economía basada en el emprendedor individual. Abrazaban un *liberalismo orientado* que tuviera en cuenta el hecho de que la intervención del estado formaba parte de toda economía compleja. El ideal de los tecnócratas modernistas franceses era indisociablemente moral y científico: moral, porque ellos criticaban los principios de una sociedad en la cual los mecanismos reposaban sobre el egoísmo individual, y científico, porque razonaban en términos de gestión de la complejidad. Como ingenieros-economistas insistían en la necesidad imperativa de vincular la acción al conocimiento y de introducir la racionalidad.

Se definían de manera voluntaria como apolíticos. Los miembros más notables de este grupo fueron Alfred Sauvy, Jean Ullmo, Jean Coutrot, Jules Moch, Louis Vallon y Jaques Branger. Las tesis que ellos propagaban suscitaron la desconfianza de la mayoría socialista tanto como de la derecha tradicional. En la década del treinta existió en Francia una doble resistencia intelectual: contra la visión globalista, que razonaba en términos de sistema, y contra la aproximación economista, fijada sobre el dogma de la regulación global para el mercado. Con la victoria del Frente Popular (1936), sindicalistas e ingenieros-economistas materializaron algunos proyectos: la *Caisse nationale des marchés de l'État* y el *Centre national d'organisation scientifique du travail*, dirigido por Coutrot. De todas maneras, su influencia en gabinetes y ministerios fue reducida.

El estado italiano bajo el fascismo muestra una faceta paradójica de la autonomía de la burocracia estadística. Tal como explica Giovanni Favero (2002), después de una fase inicial “militante” afín a los objetivos ideológicos del fascismo, el Istituto centrale di statistica del Regno d'Italia (ISTAT) perdió algunas de sus prerrogativas administrativas con la renuncia a la dirección ejecutiva de Corrado Gini, un personaje de alta exposición pública. Sin embargo, el ISTAT posteriormente logró consolidar su autonomía sobre la base de una creciente especialización, mediante la mecanización de la colecta de los datos, una ampliación en los temas de análisis, y la estabilidad laboral, la capacitación y la especialización administrativa de sus empleados. Esta elección aseguró una continuidad institucional de las estadísticas oficiales a largo de la guerra, durante la caída del fascismo y la ocupación nazi del país, hasta la segunda posguerra.

En el caso alemán, J. Adam Tooze sostiene que hay que subvertir la distinción entre ideología nazi y “ciencia,” entre alta política y administración técnica, entre estadísticas oficiales y sistemas de vigilancia, entre el interior “limpio” de las oficinas estadísticas y el exterior “sucio” del Tercer Reich. Los estadísticos germanos fueron activos participantes de la política facciosa. Por ejemplo, se acoplaron a las demandas nazis de nacionalizar la colecta de datos regionales, como los informes industriales, y desmembraron dependencias para establecer una organización separada de la oficina de estadística, como ocurrió con el Departamento VII, convertido en la Oficina del Reich para Planificación Militar-Económica (Tooze 2001: 185-186 y 222-223). En el escenario de desintegración y radicalización ideológica del estado nazi, los estadísticos lograron la alianza soñada con el régimen, como Fritz Todt y Albert Speer, para tomar el control de la economía de guerra, apartando discretamente al ejército de ciertas decisiones claves sobre la producción industrial (Tooze 2001: 250-254).

Una perspectiva novedosa sobre el estado totalitario es la propuesta por Alain Blum y Martine Mespoulet (2003) para analizar el aparato estadístico soviético bajo Josef Stalin. Estos autores focalizan en el papel de los estadísticos, para lo cual reconstruyeron historias de vida, y analizan las estrategias de supervivencia de los cuadros técnicos frente a las exigencias políticas del régimen estalinista. La resistencia pasiva de la ciencia probabilística frente al sustrato ideológico del régimen, el materialismo histórico, o la producción y comunicación rutinaria de los indicadores de las diversas catástrofes que sacudieron el país, tales como las hambrunas, la colectivización forzada y las deportaciones, son ejemplos del triunfo del saber sobre el poder. Los funcionarios soviéticos muchas veces pagaron con sus vidas la resistencia pasiva o el mantenimiento de las tareas, pero lo cierto es que para Blum y Mespoulet la continuidad de los técnicos soviéticos demuestra la existencia de formas de autonomía y espacios de libertad en el seno del socialismo real. Los autores sostienen, también, que la acción represiva del estalinismo sobre los cuadros técnicos revela los rasgos de un proyecto político de mantenimiento en el poder que no obedeció a ninguna lógica social, favoreciendo una gestión burocrática inestable, sólo hecha para asegurar una base de legitimidad a la autoridad central.

El relevamiento de las experiencias históricas de las burocracias estadísticas norteamericana y europeas ofrece múltiples perspectivas a tener en cuenta. Se presentaron ejemplos de estados abiertos a las demandas sociales y casos en los que la esfera política detentó un férreo control de la maquinaria burocrática, todos dentro de un marco político liberal. Me interesa rescatar los perfiles administrativos influenciados por las demandas de la sociedad, pues destacan la fortaleza doctrinaria de los acuerdos sociales previos o simplemente la vitalidad de la sociedad civil. En la historiografía argentina este tipo de indagaciones tiene como hito el trabajo

de Hilda Sábato (1998) y resulta inevitable la pregunta en cada capítulo de la Tesis sobre el papel de la sociedad argentina en los perfiles de la burocracia estadística. Del mismo modo, resulta interesante los cuadros que sobrevivieron a situaciones críticas de inestabilidad política, represión o guerra. El segundo perfil refleja que detrás de las figuras de los funcionarios carismáticos y en desgracia hay que contemplar una estructura estable compuesta por los recursos humanos (empleados, cuadros medios), las tareas rutinarias y los conceptos y técnicas de medición, que se reforzaron mutuamente. Del mismo modo, vale la pregunta si un análisis de mediano y largo plazo permite inferir que la estadística pública argentina contó con una fortaleza institucional más allá de la capacidad de los funcionarios-jefes.

## I.2. LA VISIÓN MACROECONÓMICA: PROPUESTA ACADÉMICA Y RECEPCIÓN GUBERNAMENTAL

Desde el último cuarto del siglo XIX existieron aproximaciones teóricas y trabajos empíricos que promovieron una visión de la economía nacional como una entidad integrada por un circuito desagregado de actividades, a la par de los importantes avances logrados en microeconomía, marginalismo y teoría de equilibrio general. A fines de la década de 1920, la visión macroeconómica contaba con un caudal de información relativamente importante para interpretar la coyuntura (no para predecir la crisis), estaba sostenida por una red internacional de expertos económicos identificados con las ideas expansionistas y la Gran Depresión facilitó su ingreso al centro de gestión de la política económica de algunos países. A principios de la década de 1940, las políticas económicas expansivas –los ejemplos más evidentes eran Suecia, Estados Unidos y Alemania- son asociadas con las ideas de John Maynard Keynes, en un contexto alejado de la desocupación a gran escala y con economías industriales «recalentadas» por las demandas y preparativos de la guerra total.

Terence W. Hutchison (1967: 349-350) encuentra de manera dispersa las diferentes fuentes teóricas y las primeras investigaciones de lo que más tarde integrarán la visión macroeconómica. Como punto de partida, la idea general -antes que un análisis- de «la corriente circular» de pagos a través de la economía, o de la circulación económica (*Kreislauf*), era tributaria de uno de los principales conceptos de los fisiócratas. Segundo, el concepto de «dividendo nacional» de Alfred Marshall,<sup>17</sup> luego desarrollado por Arthur Pigou, en *Wealth and Welfare* (1912), quien abre la reflexión sobre la «economía del bienestar» y la posibilidad de una

---

<sup>17</sup> “El producto neto conjunto de, y la única fuente de pago para, todos los factores de producción dentro del país” (Alfred Marshall, citado por Hutchison 1967: 349).

economía socialista, aunque como desarrollo normativo de un análisis micro-económico (el bienestar de la colectividad es la suma de las utilidades individuales).<sup>18</sup> Tercero, el concepto de «intercambios dentro de un organismo social considerado en su totalidad» de Simon Newcomb, del libro IV de *Principles of Political Economy* (1885), en el que distingue dos corrientes fundamentales y opuestas, que forman la circulación de la sociedad, dinero o circulación monetaria y bienes o circulación real (Hutchison 1967: 274). Cuarto, el sistema de la «renta» para la teoría del dinero, del que proceden conceptos como demanda y oferta efectivas, y el análisis de sus componentes, consumo, inversión y ahorro totales, que se relaciona en algunos puntos con el análisis de las crisis y ciclos económicos. Quinto, el análisis del ciclo económico y de las depresiones, considerados como casos reales destacados de las fluctuaciones totales de la actividad económica, contribución más importante a una teoría general macroeconómica de las alteraciones de los colectivos económicos.

La Economía como disciplina académica era un coto reservado para la teoría pura y deductiva en el que dominaba la figura de equilibrio parcial de Alfred Marshall, y general, de León Walras (Ménard 1987: 417-429; Zylberberg 1990). Los aportes en el plano teórico de Europa continental y de la costa este de los Estados Unidos quebraron esta visión de la economía en estado de equilibrio. La escuela de Estocolmo y el marginalismo austríaco ofrecieron al centro Cambridge-Lausana sus avances, como la teoría de la moneda de Knut Wicksell (*Geldzins und Güterpreise bestimmenden Ursachen* 1898), y la teoría de precio de Rudolf Auzpitz y Richard Lieben (*Theorie des Preises* 1889)<sup>19</sup>. El valor de la moneda (el inverso del nivel agregado de precios) se convertía en una función de la cantidad de moneda, la tasa de su circulación y el nivel de actividad de la economía real. Esta relación fue refundida en una ecuación algebraica ( $M V + M' V' = P Q$ ) que adquirió *status* canónico desde el otro lado del Atlántico, en Yale, con la

---

<sup>18</sup> Alfred Marshall en Cambridge y León Walras en Lausana fueron los maestros de una maquinaria analítica que intentaba establecer, a partir de la figura de equilibrio, relaciones básicas que serían aplicables a todas las opciones y situaciones de escasez. Del equilibrio general surgió la posibilidad teórica de una sociedad de bienestar y una economía socialista, en un continuo de razonamientos sucesivos para demostrar un funcionamiento coherente. En 1896, Vilfredo Pareto abordó el problema de la asignación óptima de los recursos desde el ángulo de un estado socialista que buscaba alcanzar un máximo de bienestar para la colectividad entera (la asignación óptima de recursos coincide con una economía de competencia pura y perfecta). En 1908, Enrico Barone ofreció una versión más clara y operacional de la cuestión esbozada por Pareto, en la que quedó definido el estado óptimo cuando es imposible aumentar la utilidad de un agente sin disminuir la de cualquier otro integrante de la colectividad.

<sup>19</sup> La obra de Auzpitz y Lieben (más precisamente, una traducción al francés, de 1914) estaba presente en el desarrollo privado del primer costo de la vida en la Argentina, publicado en julio de 1918, por el ingeniero Alejandro E. Bunge, entonces jefe de la Dirección General de Estadística de la Nación (González Bollo 1999: 35).



publicación de Irving Fisher, *The Purchasing Power of Money* (1911).<sup>20</sup> Los aportes germanos no sólo criticaron el principio de equilibrio de los neoclásicos, sino la base de su razonamiento, los principios deductivos. El pensamiento económico alemán estaba filtrado por una concepción colectivista y holística de la sociedad y el individuo, y desde los cameralistas en el siglo XVIII había configurado una concepción de la economía como una autorreproducción, es decir, un flujo circular de producción y consumo, de gastos e ingresos. Por ejemplo, la *Volkswirtschaft* era enfáticamente nacional y, a la vez, una feroz crítica al liberalismo económico de Adam Smith y David Ricardo.

Fueron los estudios específicos en los países industriales los que le dieron posibilidad práctica a una visión desagregada de la economía. Su evolución estuvo acompañada muchas veces de motivaciones políticas, tanto de apologistas de las condiciones del capitalismo, como de reformistas preocupados por los menos favorecidos por la modernización industrial. Según Paul Studenski (I 1961: 117-128), las investigaciones de la renta nacional de entonces –que acordaban en la primacía del sector secundario respecto del primario- tenían como fin demostrar que en su distribución participaban también los trabajadores urbanos, y así refutar la denuncia socialista de la pauperización de los obreros industriales.<sup>21</sup> De forma paralela a estos trabajos optimistas se desarrollaron análisis de los ciclos económicos de auge y depresión de las economías más avanzadas, que mostraban las secuelas de la liquidación de los negocios, desde Clément Juglar a Wesley Mitchell.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup>  $M$  representa la cantidad de moneda metálica,  $V$  velocidad anual de circulación de la moneda -definida como el producto del gasto a la cantidad de moneda-,  $M'$  la cantidad de moneda depositada en los bancos,  $V'$  la velocidad de circulación de la moneda depositada en bancos,  $P$  el nivel general de precios y  $Q$  la cantidad de bienes intercambiados (de Boyer 2000: 592-593). Manuel Fernández López (III 1994: 665-675) rastrea en la obra de Bunge y Prebisch la recepción de *Purchasing Power of Money* (edición 1913). Bunge publicó a instancias de Fisher un folleto en Washington, *The Coefficient of Money Correction. The Use of Index Numbers in the Determination of Fluctuations in the Purchasing Power of Money* (1920). Hay que precisar que este trabajo, que indagaba en las oscilaciones del poder adquisitivo de la moneda, abrió las puertas al cálculo del índice de precios al consumidor (o índice de costo de la vida) y del índice de precios al por mayor (o índice mayorista), elaborados por la DGEN en 1924 y 1928, respectivamente.

<sup>21</sup> Studenski ejemplifica con Sir Robert Giffen, jefe del Departamento Estadístico del Board of Trade y, luego, del Labour Department. Éste dirigió el primer censo nacional de salarios, diseñó innovaciones en las mediciones oficiales y presentó “Progress of the Working Classes in the Last Half Century” en 1883, en la Statistical Society. Del otro lado del Canal de la Mancha estaba el Profesor de Economía Política del Collège de France, Paul Leroy-Beaulieu, quien realizó un cálculo del ingreso nacional (1881) que posteriormente usó para demostrar que en la sociedad francesa de su tiempo los ricos no se hacían cada vez más ricos y los pobres no eran más pobres. Afirmaba que “había comenzado una tendencia definitiva en la sociedad moderna hacia una menor desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza.” Como veremos en el Capítulo II, los cuadros estadísticos del Ministerio de Hacienda leían de Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de la science de finances* (1879).

<sup>22</sup> La idea de periodicidad e inevitabilidad de la crisis no es un producto académico, ni estatal, sino de las inquietudes de un banquero-asesor del Banco de Francia, Clément Juglar, quien priorizó las fluctuaciones financieras en *Des crises commerciales et de leur retour périodique en France, en Angleterre et aux États-*

Con la pregunta sobre qué hacer con los trabajadores parados en el ciclo económico recesivo emergió el costado social del análisis económico. Un colectivo de expertos, economistas y reformistas integraron a la mano de obra industrial como una variable más de la producción de bienes y le otorgaron al estado nacional un papel protagónico en el alivio del paro (Christian Topalov 1994).<sup>23</sup> La faceta reformista de este colectivo fue dismantelar categorías y reorganizarlas, purgándolas de prejuicios sociales. William Beveridge publicó *Unemployment: A Problem of Industry* (1909), polemizando con la idea de los biómetras eugenistas de la era victoriana, quienes sostenía que la desocupación era el resultado de taras morales o hereditarias, o de las influencias nefastas del medio ambiente de las grandes ciudades. Para Beveridge, la desocupación provenía de la organización misma de la industria y del mercado de trabajo. Él reclamaba que la desocupación involuntaria (*unemployment*) debía ser distinguida de la pobreza (Topalov 1994: 15-16). Ese mismo año, Arthur Bowley, encargado de los detalles estadísticos del *Minority Report of the Poor Law Commission* (1909), propuso una política sistemática de obras públicas. Bowley elaboró un plan sincronizado para atenuar el paro cíclico en tres pasos: primero, las obras públicas se iniciarían antes del aumento de paro, a una cifra estipulada del 4% del total de los ocupados; segundo, más que una «demanda artificial» de trabajo habría un «ajuste en el tiempo» de la demanda ordinaria; tercero, sería necesaria la organización del mercado de trabajo para el paro estacional (Hutchison 1967: 419). La refutación del punto de vista del tesoro corrió por cuenta de Arthur Pigou, en 1908, quien reafirmaba que no era cierto

Que la imposición de gravámenes para financiar obras públicas de ayuda al paro disminuya la actividad de la industria privada en una cantidad igual a la expansión de la actividad estatal. Sin duda, la actividad económica privada se contraería en alguna cantidad. Pero es probable que solamente una parte de los impuestos adicionales que el pueblo paga fuese obtenida de los fondos que en otro caso se habrían dedicado en ese momento, directa o indirectamente, al pago de salarios. Por lo tanto, el verdadero resultado de las obras públicas de ayuda al paro no es dejar inalterada la cantidad de parados del país, sino disminuirla (citado por T. W. Hutchison 1967: 420).

---

*Unis* (1862 y 1892). Juglar se concentró en cuatro series estadísticas (descuentos y préstamos; reservas metálicas; circulación de billetes; depósitos y cuentas corrientes), para observar que los movimientos de las dos primeras series demostraban que cuando las letras y aceptaciones aumentaban y las reservas disminuían, comenzaban la inflación y la crisis. Si la reducción de las reservas metálicas en los bancos daba la señal de la crisis, el aumento de las reservas metálicas anunciaba que ella había pasado (Morgan 1992: 41-44). En la Argentina, la segunda edición de la obra de Juglar fue leída por el ministro de Hacienda José Terry (1892-95 y 1904-06) e influyó a Raúl Prebisch (Fernández López 1996: 7-9). La investigación de Wesley Mitchell, iniciada con *Business Cycles* (1913), analizó auges y depresiones desde el siglo XIX hasta el pánico de 1907, utilizando datos tales como cotización de bonos, stock monetario y velocidad monetaria, salarios, producciones y precios de mercancías, para diseñar un modelo inductivo-estadístico.

<sup>23</sup> El hito fue, en Gran Bretaña, con el *Third Report of the House of Commons Committee on Distress from Want of Employment* (1895), que inauguró un proceso clasificatorio para diferenciar paro estacional de paro cíclico.

La Gran Guerra (1914-18) hizo de la gestión pública en áreas específicas de la economía un primer ensayo de regulación mediante el conocimiento «en tiempo real» de la disponibilidad de insumos y pertrechos. La desmovilización de la posguerra, con su secuela de inflación y depresión de los precios y dislocación monetaria, transformó al colectivo de expertos, economistas y reformistas en críticos de una vuelta del patrón oro, preocupados por integrar el problema del desempleo obrero al de la reactivación global de las economías industriales.

En Gran Bretaña florecían los análisis del ingreso nacional, tales como Arthur Bowley, *The Division of Product of Industry* (1920), y Colin Clark, *The National Income 1924-1931* (1932). Tal como señala Eric Roll (1955: 525), estas obras pioneras estaban sostenidas sobre un trabajo previo de mejoramiento de series estadísticas, como antesala de investigaciones en gran escala. Aquellos autores –interesados en ampliar esta perspectiva seriada en el tiempo y aprehender la estructura total de la economía- se vieron favorecidos por la elaboración oficial de material estadístico sobre ganancias, precios y horas de trabajo, como el *British Census of Production* (1924). Al mismo tiempo, las propuestas contracíclicas de los economistas y estadísticos británicos se adaptaban a las condiciones de la primera posguerra; a pesar de ello, quedaban detenidas en las comisiones legislativas, según el ya conocido argumento del punto de vista del tesoro. En 1923, Arthur Pigou y Arthur Bowley encabezaron los trabajos de un grupo mayor de investigadores, *Third Winter of Unemployment y Is Unemployment Inevitable?* De forma paralela, John M. Keynes, H. D. Henderson y D. H. Robertson, economistas ligados al Partido Liberal, concentraban su atención en el paro crónico. Para entonces, Keynes publicó *A Tract on Monetary Reform* (1923), su primer contribución a la economía monetaria, en el que expresaba su preocupación por la estabilidad de la actividad económica, posterior a la depresión 1920-21. Allí ponía en duda la posibilidad de una vuelta al patrón-oro de preguerra para estabilizar precios, capitales y empleo. Sugería “a sound constructive scheme”:

I. A method for regulating the supply of currency and credit with a view to maintaining, so far as possible, the stability of internal price level; and

II. A method for regulating the supply of foreign exchange so as to avoid purely temporary fluctuations, caused by seasonal or other influences and not due to a lasting disturbances in the relation between the internal and the external price level (John Maynard Keynes 1924 [1923]: 177).<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> La edición disponible en el Banco Central, de 1924, fue adquirida por la Oficina de Economía, Fomento y Estadística, del Banco de la Nación, organizada por Alejandro Bunge, que en 1928 se convertirá en la Oficina de Investigaciones Económicas del mismo banco (OIE, BNA), bajo la dirección de Prebisch. Si bien no es el tema de esta investigación, resulta sugestivo la empatía genética de la propuesta regulacionista del tipo de cambio de Keynes con la práctica del «patrón oro esporádico» (expresión de Alberto Hueyo, citada por O’Connell enero-marzo 1984: 484) en la Argentina de estos años, que acompañó una lenta desaceleración de los precios internos.

Un año más tarde, Keynes retomó la tesis de una activa política de inversión pública con el ejemplo de cinco años de reconstrucción de la zona norte de Francia, devastada por la guerra. Allí estaba el prototipo occidental de un extenso campo para la actividad económica estatal, antes de la existencia de los planes quinquenales soviéticos (Hutchison 1967: 422). En su ensayo semi-político *The End of Laissez-Faire*, Keynes (1926: 60-61 y 66-69)<sup>25</sup>, Keynes coqueteaba con ideas neocorporativistas y planteaba la necesidad de que el estado elaborara una agenda de tareas centralizadas, a la par de encargarse de la colección y la diseminación en gran escala de datos referidos a la actividad económica. En *A Treatise on Money* (1930), una obra técnica y para especialistas, reconocía “semi-private bodies such as the National Bureau of Economic Research and the Harvard Economy Society”, como los genuinos impulsores de una amplia y comprehensiva colección de estadísticas –en especial, monetarias- para contribuir a la redefinición de una nueva etapa de la ciencia económica (Keynes II 1934 [1930]: 407).<sup>26</sup> La ausencia de un “competent scientific apparatus” en la producción de datos nacionales, apenas podía ser compensada por los datos elaborados por las secciones de economía y finanzas de la Liga de Naciones y los esfuerzos de la Oficina Internacional de Trabajo (Keynes II 1934 [1930]: 408). Si bien Keynes citaba ampliamente a economistas europeos continentales, no hay dudas de la importancia del aporte de Knut Wicksell en su argumentación<sup>27</sup>:

He was the first writer to make in clear that the influence of the rate of interest on the price-level operates by its effect on the rate of Investment, and that *Investment* in this context means *Investment* and not speculation. On this point Wicksell was very explicit, pointing out that the rate of investment is capable of being affected by small changes in the rate of interest, e.g. ¼ per cent., which could not be supposed to affect the mind of the speculator; that this increased investment causes an increased demand for actual goods for use and not for ‘speculative’ purpose, and that it is this increased actual demand which sends up prices (Keynes I 1935 [1930]: 198-199; las cursivas son del autor).

Para el caso norteamericano, William Barber (1988) demuestra que hay continuidades y discontinuidades entre las teorías y las políticas económicas de las décadas de 1920 y 1930. En la década predepresión las doctrinas eran anticipadamente formuladas según las conclusiones que

---

<sup>25</sup> La primera edición de esta obra fue adquirida por la OIE, BNA, en septiembre de 1929.

<sup>26</sup> Esta obra en dos volúmenes (I, edición 1935 y el II, edición 1934) fue adquirida en septiembre de 1939 por la OIE del Banco Central, bajo la dirección del gerente general Raúl Prebisch, casi seis años más tarde que el diseño e implementación en la Argentina del Plan de Acción Económica por el ministro de Agricultura Luis Duhau y el ministro de Hacienda Federico Pinedo.

<sup>27</sup> En la OIE, BCRA ingresó en octubre de 1936 la edición inglesa, Knut Wicksell, *Interest and Prices (Geldzins und Güterpreise). A Study of the Causes Regulating the Value of Money* (1936).

proclamaría la llamada nueva economía de fines de la década de 1930. El modo y el momento oportuno de la absorción de las ideas keynesianas entre los hacedores de la política norteamericana no pueden ser adecuadamente apreciados sin comprender los debates de la década de 1920. Con la experiencia de la primera guerra mundial, una rama de la doctrina económica concibió una interpretación diferente del rol del gobierno en la economía. Esta tendencia hacia un mayor protagonismo en el proceso económico provino de la experiencia de la movilización bélica. La economía norteamericana había demostrado capacidad para producir a niveles mayores que en la preguerra, un logro en el que habían colaborado líderes políticos, la comunidad de negocios y los economistas. La economía de guerra había enseñado el valor de un amplio repertorio de datos económicos para una eficiente utilización de los recursos disponibles. Como una cuestión de necesidad, el gobierno federal había entonces montado un programa estadístico en una escala sin precedente.<sup>28</sup>

Un experimentado burócrata de la Gran Guerra replanteó el papel del estado federal en la economía norteamericana, no sin antes enfrentar numerosos obstáculos. A fines de 1920, Herbert Hoover hizo pie en el Departamento de Comercio y, a partir de tres premisas económicas claves,<sup>29</sup> analizó la producción y el cambio, la distribución del ingreso, de los problemas de la estabilidad económica y el crecimiento, y de la naturaleza del comercio internacional y la inversión, con el fin de mejorar la economía norteamericana. Sostenía que el gobierno debía jugar un rol crucial en la acumulación y distribución de datos económicos relevantes y, asesorado por un comité de notables, amplió los servicios estadísticos de las actividades de

---

<sup>28</sup> El staff de las agencias de movilización económica había tomado conciencia de que los datos podrían mejorar la calidad de la formación de decisiones: Wesley Mitchell insistía en diciembre de 1918, por ejemplo, que debía “abrigar altas esperanzas para el inmediato futuro de las estadísticas sociales,” porque ellas proveían las herramientas para dirigir “la mayor tarea que confronta la raza humana hoy, la tarea de desarrollar un método con el que podremos hacer un progreso acumulado en la organización social” (Barber 1988: 3).

<sup>29</sup> Para William Barber, Hoover y sus economistas formaban parte de una doctrina que sostenía que los Estados Unidos tenían tanto una oportunidad como una obligación de trazar un derrotero hacia el mejoramiento humano. La visión de una “nueva era” para la economía y los economistas norteamericanos no estaba codificada en ningún documento individual, nunca fue expresada en términos de teoría económica formal. Sin embargo, un razonable, coherente e implícito modelo fue introducido durante la década de 1920. Sus defensores no hablaron con una voz unitaria sobre todos los puntos, pero ellos convergieron en sostener tres posiciones fundamentales. En primer lugar, cambiaron la visión ortodoxa según la cual la actividad económica era gobernada por “leyes” inmutables y universales y, en cambio, insistían en que el desempeño económico podía ser controlado y perfeccionado a través de información. Segundo, creían que los Estados Unidos tenían una misión de servir a la humanidad demostrando la superioridad del “American way” frente a los patrones europeos asociados a los antagonismos nacionales, las rivalidades de clase y las combinaciones monopolísticas. Y tercero, estaban de acuerdo acerca del método apropiado de aproximación a los asuntos económicos: un vigoroso empirismo, los hechos eran ahora soberanos, ya que las conclusiones derivadas desde la teorización deductiva -construida alrededor de preconcepciones de motivaciones humanas y una idealizada imagen de competencia perfecta- resultaban inmediatamente sospechosas.

sectores claves (Barber 1988: 8). Ayudar a los hombres de negocios a reducir los costos de sus operaciones y asegurar la información para perfeccionar los mercados, eran los objetivos de la *Survey of Current Business*, publicación de la Secretaría de Comercio. La resistencia de los departamentos de Agricultura e Interior ofrecía obstáculos al proyecto dentro de la burocracia federal. Más aún, la publicidad y el acceso de datos económicos ponían en discusión cómo deberían ser adquiridos estos y quiénes deberían hacerlos disponibles: los datos económicos en manos privadas sólo eran públicos por decisión comercial, no política. Las asociaciones comerciales privadas sostenían que la información era de su propiedad e inherentemente privilegiada. La publicidad de datos económicos llevó a un nuevo umbral el cumplimiento de la legislación antitrust: el Departamento de Justicia sostenía que revelar detalles de los negocios a cualquier otro miembro era enteramente inconsistente con la normal actitud de los competidores reales que podrían acordar precios e impedir la libre competencia. Asimismo, el gobierno implementó esfuerzos tecnocráticos para aumentar la eficiencia y eliminar el derroche a través de la estandarización de medidas, componentes y frecuencias de bienes y servicios públicos. Según Barber, Hoover y sus seguidores podían alegar que habían anticipado algunas de las muchas conclusiones de Keynes incluidas en su ensayo *The End of Laissez-faire* (1926), en el sentido de que la búsqueda del interés privado podía ser guiada expandiendo la agenda del estado, fortaleciendo cuerpos públicos semiautónomos con la función esencial de coordinar, regular y estabilizar la actividad económica.<sup>30</sup>

Margo Anderson (1988: 162-163) muestra el despliegue de argumentos de los hooveristas, en medio de la recesión del invierno 1921-22. Entonces, la Casa Blanca convocó a la Conferencia sobre Desempleo que condujo a estudios minuciosos en cientos de ciudades, sobre quiénes estaban parados y por cuánto tiempo. Los economistas-asesores presidenciales sentían que habían descubierto la «etiología» del ciclo de negocios; el desempleo y el infortunio de un bajón económico era meramente el otro lado del “derroche, extravagancia, especulación, inflación e ineficiencia desarrollada durante el *boom*.” Los expertos recomendaban medidas tales como trabajos públicos en tiempos de *downturns*, sin embargo, hubo diferencias de opiniones acerca de cómo medir la desocupación (podía ser por el total de la población, el total de la población trabajadora, o alguna categoría derivada, tal como la población trabajadora no agrícola): el encuentro concluyó con discrepancias irreconciliables entre sus participantes. A pesar de ello, el secretario de Comercio Herbert Hoover tuvo entre sus objetivos “domar” el ciclo económico y, en tiempos de depresión, proponía un acelerado programa de trabajos públicos que estimularía los ingresos y salarios en la industria de la construcción. William Barber señala que,

---

<sup>30</sup> En su mayoría, los economistas hooveristas se formaron en Harvard y pasaron por la NBER.

a diferencia de las medidas conocidas (trabajos públicos para socorro y caridad), Hoover reservaba un porcentaje de los trabajos públicos del gobierno federal (con ahorros provenientes de superávits presupuestarios) para atenuar las fluctuaciones en el empleo sobre una base comercial, con usuales tests de eficiencia y dando trabajo a precios del mercado. Barber destaca el germen de una planificación indicativa en gran escala desde el gobierno central y la falta de coincidencia entre los expertos convocados es menos importante que la falta de consenso posterior entre los legisladores en el congreso, con respecto a ceder poder de gasto del gobierno a los expertos. Una estrategia fiscal general para registrar las fluctuaciones en la actividad económica agregada fue diseñada por la Secretaría de Comercio. Se complementaba -aunque en menor medida- con una aceptación de la perspectiva monetarista hacia la estabilización macroeconómica, ya propuesta por el economista Irving Fisher. Los hooveristas proclamaban un régimen de altos salarios (impedían las importaciones provenientes de países con salarios bajos) y reducción de las jornadas de trabajo como pieza central hacia un nuevo orden económico, que promovería altos niveles de consumo y mitigaría la diferenciación de las clases sociales, promoviendo una armoniosa sociedad entre el capital y el trabajo.

La Alemania de Weimar es otro ejemplo de precoz desarrollo del análisis macroeconómico y de propuestas expansionistas dentro de la maquinaria estatal. La estadística oficial –con el economista Ernst Wagemann a la cabeza- avanzó en un nuevo mapa de las formas de integración vertical y horizontal de la industria, poniendo de relieve la gravitación del capitalismo corporativo (algo que no se advertía en las estadísticas y censos de la era guillermina), con categorías novedosas tales como «productores integrados del carbón y el acero», «corporaciones de alta ingeniería» y «firmas textiles integradas». En la década de 1920 el repertorio de estadísticas económicas fue reorganizado según una concepción novel de la macroeconomía: las estadísticas de las finanzas públicas fueron concebidas como parte de un flujo circular de rentas y gastos, se prepararon nuevas representaciones de la inversión privada y se diseñó el primer censo alemán de la producción industrial (aunque debió ser aplazado con la llegada de la Gran Depresión). El apogeo de la visión tecnocrática de la política económica de Weimar vino en 1927 con el memorandum, preparado por el Ministerio de Economía junto a representantes del Ministerio de Trabajo, en el que se insistía en la posibilidad de organizar el gasto público para estabilizar el ciclo de negocios. El objetivo era “mantener la escala de compromisos públicos en proporción inversa a la escala de compromisos privados” (Tooze 2001: 143), es decir, existía ya la preocupación de estabilizar la demanda agregada. La influencia del IfK puede ser inferida de su defensa del trabajo público. Muchos de los más reconocidos teóricos del ciclo de negocios tanto en Alemania como en el extranjero preferían la política monetaria

como herramienta de estabilización: la disminución de la tasa de interés tras una depresión era el estímulo a la inversión, alzaría la demanda y restauraría el pleno empleo. En cambio, el IfK sostenía que la inversión dependía de la demanda final tanto como ésta de la tasa de interés, de manera tal que sus economistas consideraban los gastos gubernamentales como una poderosa herramienta de estabilización económica. Esta acción directa en el sistema circulatorio de la economía bombeaba en el poder de compra, que a su turno estimularía el consumo privado y la inversión. Este argumento no era una voz solitaria, ya que estaba presente en el informe de la Comisión Braun (1931), que reunió a un grupo de economistas y estadísticos alrededor de un comité de industriales y sindicatos alemanes. Dos economistas participantes, Wilhelm Lautenbach y Wilhelm Röpke estaban empapados de las ideas monetarias de Keynes; y conocían el informe Macmillan, de junio de 1931, que respondía a las objeciones posibles a los programas de trabajos públicos, las críticas en materia de inflación y de déficit presupuestario (Gehrke y Kurz III 2000: 323-325).

Los desarrollos del análisis macroeconómico de la estadística alemana y el papel de Ernst Wagemann tuvieron amplia circulación internacional. Joseph Love (abril-junio 1996: 392) sostiene que Raúl Prebisch nunca especificó –en particular, en las entrevistas no recordaba cómo se le ocurrieron los términos centro y periferia, pero es posible que los encontrara en la obra de Wagemann. Love señala que Prebisch utilizó de *Struktur und Rhythmus der Weltwirtschaft* (1931) los términos «ciclo central» (*zentrische Konjunktur*), para designar los movimientos de la renta monetaria dentro de un país determinado, y «ciclo periférico» (*periphere Konjunktur*), para designar los movimientos de capital en el ámbito internacional. A la par de Keynes, Wagemann escribió un ensayo sobre los cambios monetarios, *Allgemeine Geldlehre* (1923), en momentos que Alemania soportaba la hiperinflación, con la diferencia de que contaba con los datos estadísticos germanos de primera mano.<sup>31</sup> *Konjunkturlehre* (Wagemann 1928: 41) y, luego, *Einführung in die Konjunkturlehre* (Wagemann 1929: 33) presentan un circuito de pagos, en el que se enlazaban un circuito de capital monetario (integrado por los mercados de moneda, de comercio y de bienes y servicios) y un circuito de ingresos (ventas de bienes y servicios, ingresos salariales y de rentas, y gastos [consumo e inversión]). El último bombeaba ahorro al primero, que en su representación estática y formal no difería de lo que tratará más tarde *The General Theory* (1936).<sup>32</sup> Wagemann publicó *Struktur und Rhythmus der Weltwirtschaft* integrando, entre otras posiciones, la teoría de la interconexión entre precios e

---

<sup>31</sup> Este obra ingresó a la biblioteca de la OIE, BNA en agosto de 1930.

<sup>32</sup> En la biblioteca de la OIE, BNA ingresaron en marzo de 1929 y agosto de 1930, respectivamente.



interés de Knut Wicksel y el *Treatise on Money* de Keynes.<sup>33</sup> Un año más tarde, publicó un folleto con una polémica propuesta de reforma financiera que dotaba de mayor poder regulador al Reichbank, *Geld- und Kredit-Reform* (1932).<sup>34</sup>

Gran Bretaña contaba con una brillante generación de economistas y estadísticos que anticiparon las visiones macroeconómicas y propuestas expansivas, pero quedaron frenadas en las comisiones parlamentarias. En la primera posguerra, estas visiones y propuestas se alojaban en el seno de agencias estatales en Estados Unidos y Alemania. La decisión política de incluir los trabajos públicos como una medida contracíclica de una política económica se dio por primera vez en Suecia, gracias a la alianza rojo-verde, celebrada por los socialdemócratas y los partidos agrarios.<sup>35</sup> La redacción del informe de la Comisión sobre la Desocupación, convocada en 1927, fue realizada por los economistas Gunnar Myrdal, Erik Lindahl, Dag Hammarskjöld, Erik Lundberg y Bertil Ohlin, discípulos de Knut Wicksell. Myrdal y Ohlin recomendaban un programa de trabajos públicos fundados sobre gastos gubernamentales adicionales en infraestructura, como la modernización de las redes ferroviarias y la construcción de autopistas. Es conveniente destacar que ellos desaconsejaron un aumento de impuestos, para no disminuir los gastos de consumo privado, es decir, toleraron un déficit presupuestario; en cambio propusieron la venta de títulos del estado nacional en los mercados abiertos para aumentar el menú de opciones a los inversores (Gehrke y Kurz 2000: 202-203). El laboratorio de política económica expansiva sueca tenía como referencia *Geldzins und Güterpreise*, de Wicksell, sostén argumentativo de *A Treatise on Money*, de Keynes, y *Struktur und Rhythmus der Weltwirtschaft*, de Wagemann.

Del otro lado del Atlántico los análisis monetarios de Keynes y el *New Deal* se relacionaban de manera no menos original. Eric Roll (1955: 515) advierte que gran parte del programa del *New Deal*, si no todo, fue producido *ad hoc* y primordialmente por hombres poco versados en las ideas de Keynes. Más aún, éste encontró mucho para criticar (con frecuencia desde un punto de vista muy ortodoxo) a las acciones efectuadas por los economistas gubernamentales que rodeaban al presidente Franklin Roosevelt. La creciente demanda de economistas para las numerosas agencias creadas por Washington promovió una copiosa

---

<sup>33</sup> En la biblioteca de la OIE, BNA ingresó en abril de 1932.

<sup>34</sup> En la biblioteca de la OIE, BNA no ingresó antes de abril de 1932, en momentos de la discusión en la Argentina de los proyectos de creación del Banco Central, es decir, antes de mayo de 1935.

<sup>35</sup> Este paso se explica por el acuerdo establecido entre socialdemócratas y partidos agrarios (que anticipan los acuerdos suscriptos en los países de Europa occidental de la segunda posguerra), en el que los primeros obtenían apoyo a sus programas de empleo a cambio de conceder a los segundos políticas monetarias, reducción de impuestos, subsidios a agricultores, protección arancelaria, precios garantizados, créditos a la exportación y prolongación de contratos laborales (Linz 1991: 262-263).

literatura sobre política económica. En esta se acordaba mayor confianza a la capacidad del gobierno para influir en el nivel de la actividad económica, cuando no para determinarlo, por medio de una política monetaria y fiscal expansiva. Es preciso aclarar que la demanda gubernamental de economistas vino primero y luego apareció la oferta de manuales para los potenciales cuadros del *New Deal*. Entre ambos momentos se publicó *The General Theory of Employment, Interest and Money* (1936).<sup>36</sup> Keynes (1936: VII) buscaba desarrollar un estudio de las fuerzas que determinaban los cambios en la escala de la producción y el empleo “como un todo”; los cambios en la economía monetaria podían influir en la cantidad de empleos y no meramente en su dirección:

But our method of analyzing the economic behaviour of the present under the influence of changing ideas about the future is one which depends on the interaction of supply and demand, and is in this way linked up with our fundamental theory of value. We are thus led to a more general theory, which we are familiar, as a special case (Keynes 1936: VII).

Con posterioridad a la depresión de 1937-38, un profesor de la Universidad de Harvard, Alvin Hansen, fue el principal divulgador de la propuesta keynesiana y, en cierta manera, hizo posible que apareciera emparentada con las medidas que ponía en práctica el gobierno demócrata en la segunda etapa del *New Deal*. Aunque Hansen criticó severamente los supuestos de la *General Theory* (Barber 1988: 226), cinco años más tarde se plegó a la ola, pues su *Fiscal Policy and the Business Cycle* (1941) canonizó que los gastos gubernamentales podían remediar la subocupación en breve plazo, al poner en juego los efectos del multiplicador y de la aceleración desarrollados por Keynes en su obra consagradoria. Paradojas de la historia de las relaciones de Keynes y el *New Deal*: las políticas expansivas norteamericanas recibieron una pátina de legitimidad intelectual gracias a un oportuno converso al bando expansionista. Aunque también es cierto que esas políticas no fueron atacadas en sus argumentos e insuficiencias teóricas mientras hubo desocupación en gran escala, es decir, hasta 1940.

---

<sup>36</sup> En la biblioteca de OIE, BCRA ingresó rápidamente, en marzo de 1936. Apostillas sobre la recepción de la obra de Keynes entre los estadísticos y economistas gubernamentales argentinos: es posible que Prebisch haya leído primero *The General Theory* y, luego, *A Treatise on Money*. Las clases de la Facultad de Ciencias Económicas, UBA, de 1936, sugieren la rápida lectura del primero. En la del 1° de junio de ese año les comentaba a sus alumnos sobre un banco que recibe \$ 100 millones y no los presta, como un ejemplo de una disminución real de poder adquisitivo: “este es uno de los puntos analizados muy a fondo por uno de los más grandes economistas ingleses: John Maynard Keynes... Si el ahorro entra en los bancos, y los bancos no lo vuelven a introducir en la circulación, ¿qué ocurre en el país? Una disminución real de la demanda, que tiene efectos sumamente intensos sobre el estado de la industria... Si sustraemos al comercio y a la industria una demanda de 100 o 200 millones, las consecuencias de esta sustracción de poder adquisitivo no tardarán en sentirse sobre el conjunto de empresas” (*Clases de Economía de Raúl Prebisch, II° Curso mayo-septiembre 1936: 3*).

Manuel Fernández López (1996: 24) ha relacionado la creación de la Oficina de Investigaciones Económicas, en el Banco de la Nación Argentina, bajo la dirección de Raúl Prebisch, con la moda de elaborar barómetros económicos, entonces popularizados por la NBER, Harvard y IfK. Esta Oficina pudo seguir la depresión, incluso, incidió en la decisión política de cerrar la Caja de Conversión (Louro de Ortiz 1992: 27). En 1932, Prebisch fue como delegado argentino a la Conferencia Económica Mundial, en su reunión preparatoria en Ginebra y luego, en 1933, en Londres. Fernández López sostiene que Prebisch fue un lector privilegiado de los artículos de Keynes publicados en *The Times*. Prebisch, que había aplicado una receta ortodoxa bajo la breve presidencia del general Uriburu (1930-32), confesó que la lectura de ellos lo transformó en un precoz converso:

Era una herejía tremenda. Tuvieron en mí una enorme influencia: [Keynes] allí preconizaba una política expansiva para salir de la gran depresión mundial. A mi me conquistaron, y cayeron en campo fértil [...] Y empecé a pensar en una política expansiva. Por eso me atrajo tanto la serie de artículos de Keynes, que me convirtieron hacia una política expansiva (Citado por Fernández López 1996: 25).

El Plan de Acción Económica Nacional, presentado en noviembre de 1933, era, en palabras de Prebisch, “un plan keynesiano de expansión de la economía, controlando el comercio exterior con una política muy selectiva de cambios” (citado por Fernández López 1996: 25). Se trataba de combinar un plan nacional de obras públicas “con el mecanismo del multiplicador”, seleccionando las que utilizaban trabajo y materiales nacionales, dadas las restricciones a la importación de bienes (Vercesi y Fernández López 1996: 329). El Plan se apoyaba en una devaluación de la moneda para restituir cierta capacidad de compra al sector rural y un programa de trabajos públicos para el sector urbano, que:

Va a distribuir dentro del país una masa considerable de poder adquisitivo que se empleará en la adquisición de materiales nacionales, y en el consumo de los artículos de nuestras manufacturas. El mecanismo de la industria se moverá ampliamente. Habrá más trabajo. Más trabajo significa mayor consumo (República Argentina, Ministerios de Hacienda y Agricultura 1934: 87 y 168).

El decurso de estos programas expansionistas no fue lineal, pues cuando recibían *status* académico se estrellaron con los irreductibles problemas económicos y financieros de las naciones beligerantes en la segunda guerra mundial: cercanos al pleno empleo, total capacidad instalada y presión inflacionaria en los precios. Eric Roll (1955: 520-521) advierte que aquí emerge otro Keynes, el autor del folleto *How to Pay for the War* (1940), una ingeniosa mezcla de argumentos teóricos, fundados en doctrinas derivadas esencialmente de su estudio de las

condiciones del equilibrio de la subocupación, con sólidos consejos prácticos deducidos de la experiencia inflacionaria de la primera guerra mundial y la subsiguiente posguerra.<sup>37</sup>

*How to Pay for the War* contenía una estimación de la renta nacional británica –una flamante innovación estadística para discutir medidas económicas- que era decisiva para su argumentación: presentar un presupuesto de ahorros, según las capacidades de las diferentes clases sociales, para que fueran volcados al esfuerzo de guerra.<sup>38</sup> *How to Pay for the War* representa una doble consagración. Por un lado, la de la descomposición de la renta nacional en tres componentes, consumo, inversión y gasto gubernamental, elevando sus estimaciones al centro de la política fiscal y de la planificación de la economía. Por otro lado, señala la conciliación de dos posturas en materia económica. Las ideas de Keynes finalmente ingresaron al Tesoro británico y se convirtieron en la base del programa del gobierno para coordinar el esfuerzo de guerra, como lo refleja *Analysis of the Sources of War Finance and Estimate of the National Income and Expenditure in 1938 and 1940* (1941), en colaboración con la Central Statistical Office (Studenski 1961: 176).

En Estados Unidos primaban argumentos de matriz «neomercantilista». Por ellos se dio sanción a las leyes inmigratorias restrictivas de la década de 1920, para prevenir a los empleadores “irresponsables” que erosionaban el nivel de vida con la importación de mano de obra barata. Asimismo, se aprobaba la intervención gubernamental para precisar los términos del comercio internacional y permitir tarifas protectoras de defensa de altos salarios. En este sentido, la sanción del arancel Smoot-Hawley (1930) por el congreso norteamericano ha sido juzgada por

---

<sup>37</sup> Dos capítulos de este folleto fueron publicados originalmente como artículos en *The Times* del 14 y 15 de noviembre de 1939, los que fueron traducidos por la *Revista de Economía Argentina*, dirigida por Alejandro Bunge, con el título “Pagando la guerra” (Keynes abril 1940: 127-129; Keynes mayo de 1940: 161-163).

<sup>38</sup> En el terreno monetario, la política que propugnaba no difería en esencia de las primeras nociones templadas en la década de 1920. Keynes sostenía que no daría resultado ninguna medida para elevar los ingresos públicos necesarios para continuar la guerra, si la política no se dirigía a elevar el nivel del ingreso nacional. Así pues, la expansión monetaria era un prerrequisito inevitable, y sólo después de ella serían eficaces la tributación y los empréstitos. Una novedad contenida en el folleto era que incorporaba la noción de «brecha inflacionaria», tributaria del nuevo análisis que operaba con conjuntos económicos. Keynes decía que cuando la tributación, los empréstitos, los controles directos tales como el de precios, la colocación y el racionamiento de los consumidores –nada eficaces, pero indispensables en la situación existente- se hubieran empleado plenamente, todavía quedaría una brecha, un exceso de fondos disponibles en relación con las ofertas también disponibles, que sólo podría salvar un sistema radical de pagos diferidos. Este sistema de créditos de posguerra tendría la ventaja adicional de proporcionar una reserva contra la disminución del poder adquisitivo posbélico. A partir de este trabajo florecieron entusiastas cultores del control de precios, técnicas de racionamientos, los cambios, el interés o la política fiscal: su estructura analítica tomaba a la economía como conjunto, mostrando así un conocimiento mayor de los efectos de las medidas adoptadas por un agencia gubernamental sobre otras agencias y de la ineficacia de las políticas individuales en ausencia de un equilibrio adecuado de la economía en conjunto (Roll 1955: 521).

Peter Temin (1995: 57) como una positiva medida expansionista, ya que defendía el nivel de salarios internos frente a la baratura del costo laboral extranjero. Sostenía que “un arancel, como una devaluación, es una política expansionista: desvía la demanda hacia los productos nacionales alejándola de los extranjeros y puede, por tanto, crear ineficiencias, pero este es un efecto de orden secundario” (Temin 1995: 57). Este tipo de medidas fueron propugnadas –con mayor o menor sofisticación teórica- en la década de 1920 por economistas de países agrícolas, para alcanzar una respetable estructura productiva en la rama secundaria y prescindir del comercio exterior, gracias a la capacidad de consumo de un mercado interno ampliado. Uno de los más importantes economistas proteccionistas fue el rumano Mihail Manoilescu, quien editó en París la *Théorie du protectionnisme* (1929) y, dos años más tarde, en Londres, *The Theory of Protection and International Trade* (1931).<sup>39</sup> No hay dudas que estaba enrolado en el bando expansionista, cuando afirmaba que la Conferencia de Ginebra (1927), auspiciada por la Liga de Naciones, defendía el librecomercio, donde “all its conceptions are static, its equilibrium is a *status quo*” (Manoilescu 1931: 214; cursivas del autor). Una de las observaciones más sagaces del economista rumano fue la evidente dificultad que existía para homologar cada uno de los renglones que componían el intercambio comercial de las naciones: a cambio, propuso una nomenclatura para la unificación de las estadísticas del comercio internacional (Manoilescu 1931: 252-255). La tesis principal del economista rumano sostenía que la productividad del trabajo en la industria era inherentemente superior a la de la agricultura, a una razón de cuatro o más a uno, lo que abonaría en desde otra perspectiva las prevenciones del arancel Smoot-Hawley (1930):

Indeed, industrial protectionist countries have a much larger purchasing power than agricultural countries... protection, favouring industrialization, does not diminish the total purchasing power of a nation; on the contrary, protection augments this power (Manoilescu 1931: 259).

Manoilescu iba más allá, pues entendía que debía protegerse permanentemente a la industria que superara la productividad del trabajo de la media nacional: las ventajas comparativas de David Ricardo imponían a las economías nacionales una rígida división del trabajo mundial, según especializaciones en actividades primarias y secundarias; más aún, había que superar la tesis de la industria incipiente de Friedrich List (Love abril-junio 1996: 393).

---

<sup>39</sup> En la biblioteca de la OIE, BCRA ingresó la edición inglesa Mihail Manoilescu, *The Theory of Protection and International Trade* (1931). La fecha de ingreso no es segura, pero fue entre agosto 1936 y noviembre de 1938. A título de curiosidad, en enero de 1938 ingresó *Le siècle du corporatisme. Doctrine du corporatisme intégral et pur*, París, Félix Alcan, 1936 (novena edición).

Joseph Love (abril-junio 1996: 391-393) asocia esta tesis con las ideas defendidas posteriormente por CEPAL y Raúl Prebisch acerca de las relaciones «centro-periferia» en el manifiesto *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas* (1949). En cambio, para Carlos Díaz Alejandro (1983: 63) estas ideas tienen otro antecesor, el ingeniero Alejandro E. Bunge, cuando sostenía que la economía argentina venía estancándose desde 1914 y proponía estimular el desarrollo manufacturero, a través de aranceles altos. Díaz Alejandro destaca que Bunge ya había escrito en las décadas de 1920 y 1930 “sobre los países «astros» o «estrellas» y los países «satélites» en el comercio internacional, empleando [tales] términos en el mismo sentido que habrían de tener más adelante los de «centro» y «periferia»” (Díaz Alejandro 1983: 273). Bunge elaboró un plan de aforos y tarifas proteccionistas para el primer ministro de Hacienda del presidente Alvear, Rafael Herrera Vegas (1922-23), que no pudo implementarse por la oposición recogida en el Congreso (de Imaz octubre-diciembre 1974: 557). José César Villarruel (1993: 193-230) aclara que no era un proyecto meramente fiscalista sino que contemplaba el estímulo de la manufactura. Por su parte, Manuel Fernández López (1996: 16-17) encuentra las categorías centro y periferia en el *Programa de reactivación de la economía nacional* (1940), de Federico Pinedo; Joseph Love (abril-junio 1996: 392) deduce que Prebisch adaptó conceptos de la literatura bancaria internacional (referida a flujos monetarios), como W. A. Brown, *The International Gold Standard Reinterpreted 1914-1934* (1940). La renuncia de Prebisch a la gerencia del Banco Central, según Fernández López (1996: 17), le permitió en el quinquenio 1944-48 elaborar teóricamente a través de la docencia y la investigación universitaria, sus experiencias previas como *policy maker*. A la par de esta elaboración académica, Claudio Belini (febrero 2006: 27-28) señala la existencia de propuestas gubernamentales proindustrialistas en la región latinoamericana, que definieron una problemática y afectaron los contenidos y alcances de las políticas públicas, antes de la formulación de la doctrina de la CEPAL. En el caso argentino, fueron los discípulos de Alejandro Bunge, nucleados a su muerte en 1943 en la redacción de la *Revista de Economía Argentina*, los que enriquecieron la estrategia económica debatida en el Consejo Nacional de Posguerra (1944-46) y contenida en el Primer Plan Quinquenal (1947-51) peronista. Ésta se orientaba hacia el mercado interno y hacia las necesidades básicas de la población, relegando a un segundo plano el desarrollo de industrias base o la exportación de manufacturas (Belini febrero 2006: 49).

Esta sección ha reconsiderado el lugar de la obra de Keynes, enriqueciendo el contexto internacional de su producción y difusión. Igualmente, interesa aquí que cada uno de sus hitos fueron rápidamente recepcionados por la Oficina de Investigaciones Económicas y sus

antecesoras, lugar de referencia de los economistas gubernamentales argentinos. La historiografía referente al pensamiento económico nativo coincide que el tándem Bunge-Prebisch fue responsable de un híbrido de ideas en las que se combinaron análisis de países altamente industrializados y propuestas surgidas de países semi-industrializados, que precedieron a las propuestas de la CEPAL. Tomando como ejemplo las múltiples relaciones establecidas entre las obras de Keynes, Wicksell y Wagemann, una pregunta inevitable es qué relaciones mantuvieron la obra de Bunge-Prebisch con la política económica contemporánea. Por otra parte, la evidencia de que se recepcionó una obra de Paul Leroy-Beaulieu (1879), abre la pregunta si fuera de este dúo de economistas no hubo otros funcionarios estadísticos que recepcionaran economistas de renombre y que aportaran afirmaciones y acciones alrededor de las condiciones y posibilidades económicas de la Argentina.

### I.3. LA REVOLUCIÓN DE LAS MEDICIONES ESTADÍSTICAS OFICIALES

Un notable desarrollo del repertorio de estadísticas, censos, encuestas e investigaciones oficiales acompañó el crecimiento de la burocracia estatal. A principios del siglo XX, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y Prusia eran grandes modelos nacionales en materia censal, por su experiencia centenaria, regularidad temporal, respeto del secreto estadístico y progresiva amplitud de la requisitoria de sus cuestionarios (que incluían un temario demográfico, económico y socio-laboral). Otro legado del siglo XIX fueron las estadísticas oficiales del comercio exterior a partir de declaraciones de aduanas. Cualquier nación bajo el patrón-oro debía presentar una balanza comercial digna de confianza, que ofreciera un fiel movimiento de bienes y capitales como símbolo del progreso adquirido.

Un paso crucial fue publicar estadísticas comparadas de naciones –como las que realizó M. G. Mulhall, *Mulhall's Dictionary of Statistics* (1886)-, que dotaban a éstas de visibilidad internacional, a pesar de la arbitrariedad de sus cotejos (Studenski I 1961: 140). Gracias al trabajo de Mulhall (1886: 244 bis y 470 bis), en el último cuarto del siglo XIX el público lector aficionado a las estadísticas tenía a su disposición el primer estudio económico comparado de las más importantes naciones a partir de la utilización de diferentes indicadores. En él, la Argentina aparecía en sendos gráficos ocupando el decimocuarto lugar entre las naciones más ricas y las de mayor ingreso, apoyado en los datos elaborados por el Departamento Nacional de Estadística, a cargo de Francisco Latzina.

La construcción de los índices numéricos de series de datos, ensayadas por matemáticos y

economistas en las décadas de 1860 y 1870, ganó súbito interés cuando se generalizó la deflación de precios a fines del siglo XIX, y alcanzó su auge con la inflación desatada en la primera posguerra. Si los primeros índices eran simples promedios privados de precios de productos, más tarde ellos se convirtieron en una sofisticada herramienta oficial con promedios ponderados de precios (índice de precios al consumidor [IPC], índice de precios mayoristas). El IPC fue iniciado en la Argentina como un estudio privado, por el jefe de la Dirección General de Estadística de la Nación, Alejandro Bunge, en julio de 1918 (de Imaz octubre-diciembre 1974: 545-567). No se «estatalizó» en esa misma agencia hasta 1924, bajo la jefatura de Alfredo Lucadamo. Sobre estos antecedentes, en la entreguerra aconteció una revolución administrativa y metodológica en el seno de la estadística pública, según ritmos impuestos por cada estado nacional. Joseph W. Duncan y William C. Shelton (1978) destacan cuatro grandes hitos en esta actividad semi-científica y semi-burocrática: la aplicación de muestreos probabilísticos en pronósticos y encuestas; el desarrollo de las cuentas nacionales; la mecanización de las tareas compilatorias; y la construcción de un sistema estadístico nacional.

El muestreo ha sido definido como una herramienta de conocimiento, a la vez progresista y disciplinaria. Progresista porque la lente oficial rescata a grupos sociales específicos de la opacidad del mundo social, tal como destaca Pierre Rosanvallon (1993: 37-48). Disciplinaria porque delimitados aquéllos, sus conductas pueden ser perfeccionadas, apunta Ian Hacking (1995: 19-25). Ejemplos abundan de esta doble intención en las encuestas de los reformistas sociales (Desrosières (1999: 96-100), con el énfasis en una categorización fina para delimitar a los pobres entre los ingleses, y el “empirismo comprensivo” que intentaba captar la vida de los obreros lejos del moralismo burgués y el dogmatismo marxista entre los franceses. En la Argentina, el cálculo privado del IPC estuvo precedido de dos encuestas urbanas por muestreos en barrios obreros, realizadas por la División Estadística del Departamento Nacional de Estadística (DE, DNT), en 1913 y 1914 (González Bollo 1999: 19-39). La cuestión abierta es la representatividad de los muestreos en manos oficiales, de manera tal que surge la pregunta acerca de las condiciones en que emergieron ampliamente legitimadas las descripciones del mundo social que pretendían generalizar a una sociedad entera, a partir de las observaciones referidas a una parte de ésta. El ejemplo más elocuente fue el uso de encuestas regulares por sondeo en manos de una administración federal ampliada durante el *New Deal*, cuya rápida y sencilla difusión por la prensa hizo confiable la medición del desempleo nacional. Roosevelt tenía las mismas dudas que su antecesor Hoover respecto a las múltiples posibilidades –y mezcla de casos- que habría en una medición censal del desempleo. Las presiones políticas en el Congreso dieron lugar al levantamiento de un censo nacional de desocupados en 1937,



cuyo formulario fue enviado por correo, colocando de ese modo todo el peso en la buena voluntad de los interpelados. La nueva camada de estadísticos del Census Bureau no estuvo de acuerdo, pues consideró que muchas personas no contestarían, dado que sentían humillante su situación. Margo Anderson (1988: 184-185) muestra que, a la par del censo, los técnicos realizaron una encuesta directa por sondeo, menos costosa, a un 2 % de los hogares, estableciendo una relación de confianza con los entrevistados. La prueba comparativa de las dos operaciones fue concluyente: 7,8 millones de desempleados respondieron al censo enviado por correo pero, de entre los que declaraban estar desempleados en la entrevista directa referida en la muestra, sólo el 71 % había respondido al formulario censal anterior. La comparación del censo postal con la encuesta por sondeo permitió presentar una evaluación más elevada del desempleo, de 11 millones en lugar de los 7,8 millones. Mientras el empadronamiento sancionado por el Congreso cumplía sus pasos metodológicos (recepción de cuestionarios, revisión de su llenado, codificación, perforación, clasificación y tabulación), en enero de 1938 la prensa trataba los números de la encuesta por sondeo como el resultado oficial. A partir del censo de 1940, el muestreo quedó incorporado como una actividad más, en especial, para conocer las variaciones de la desocupación o los ingresos de las familias.

El desarrollo de las cuentas nacionales, originalmente el cálculo y descomposición del ingreso o renta nacional, fue extraordinario entre la primera posguerra y el desencadenamiento de la segunda guerra mundial. Paul Studenski (I 1961: 149) deduce que el interés extendido de las estimaciones del ingreso nacional fue estimulado por: los colosales problemas de la reconstrucción económica de las naciones afectadas vitalmente por la primera guerra mundial; el igualmente colosal cambio acontecido en el poder económico internacional de las diferentes naciones; los asombrosos problemas creados por la depresión económica mundial de la década de 1930; y la necesidad de movilización de los recursos económicos ante la amenaza de otra guerra. Las series estadísticas servían a los objetivos políticos de inventariar, clasificar y tabular los recursos y los gastos, en forma de agregados nacionales. Eran la síntesis de la movilización intensa y coordinada de las empresas individuales en torno a un propósito unificado: superar la depresión o prepararse para la guerra.

Alain Desrosières (2004: 339-342) encuentra tres ópticas para calcular la renta en este período: el origen sectorial (agricultura, industria, servicios); la distribución según los factores de producción (salarios, beneficios, impuestos); y el uso expresado por una demanda final (consumo, inversión, gasto gubernamental).

La perspectiva inicial se centraba en la formación de la renta, su origen según sectores de actividad y su distribución según las clases de la sociedad, tal como la presenta Arthur Bowley

en *The Division of the Product of Industry* (1920). Esto constituía el centro de las preocupaciones reformistas sobre la cuestión social. Este trabajo fue uno de los modelos de la obra de Alejandro E. Bunge, *Riqueza y renta de la Argentina: su distribución y su capacidad contributiva* (1917), contemporánea de la preocupación del ministro de Hacienda del primer gobierno radical (1916-22) por implantar un impuesto directo a las rentas como medida de «justicia contributiva», frente al peso de los impuestos indirectos en los ingresos estatales. Gracias a la construcción de series temporales específicas, Wesley Mitchell y Simon Kuznets, en Estados Unidos, y Colin Clark, en Gran Bretaña, presentaron los *usos* de los bienes y servicios producidos (inversión, consumo final o consumo intermedio de las empresas), tanto como los ingresos que ellos originaban. Finalmente, la perspectiva abierta por Keynes en *The General Theory*, la recesión de 1937-38 y los problemas planteados por la financiación de la guerra, condujeron a la generalización de la descomposición del producto nacional en tres componentes (C + I + G) de su uso final.

La nueva estimación de la renta nacional puso en el centro de atención la recuperación del poder de compra del consumo interno (Perlman 1987: 133-151). En la Argentina ese trabajo estuvo a cargo de la Oficina de Investigaciones del Banco Central, que publicó una serie temporal de los años 1935-45, *La renta nacional de la República Argentina* (1946), contemporánea de las deliberaciones del Consejo Nacional de Posguerra (1944-46) y de la elaboración de las metas del Primer Plan Quinquenal (1947-51). La óptica de la demanda final implicó elaborar nuevas encuestas, referentes al consumo de las familias, a la inversión de las empresas y al gasto público. Una de las encuestas enfocadas a estimar la capacidad del consumo urbano fue realizada en nuestro país por la DE, DNT, bajo la dirección de José Figuerola, en el otoño de 1943. En ella se relevaron 10.000 familias durante tres meses y finalmente se depuraron 18.795 casos útiles (González Bollo 2004: 357). Tal como amplía Paul Studenski (I 1961: 153), la elevación de las estimaciones del ingreso nacional al centro gubernativo de la planificación fiscal y económica no terminó al finalizar la segunda guerra mundial. Aprovechando los aprendizajes adquiridos en el manejo de los recursos y suministros bélicos, el poder político se comprometió a planificar la reconstrucción, la expansión y la estabilización económica, continuando así el uso de las estimaciones del ingreso nacional para la elaboración de los planes de la segunda posguerra.

La mecanización de las tareas compilatorias, a través del manejo y archivo de tarjetas perforadas, fue una tecnología de información de vanguardia en la primera mitad del siglo XX. Tooze (2001: 25-28) entiende que la estabilidad laboral de los integrantes de las oficinas estadísticas, la estandarización de los cuestionarios y su control por una autoridad central

presupone la adquisición por parte del estado nacional de criterios de gestión administrativa propios de las grandes empresas o corporaciones capitalistas. No hay que olvidar tampoco, el manejo del telégrafo, teléfono, máquina de escribir y papel carbónico –que eliminó el libro copiador-, la adopción de las convenciones en la correspondencia de negocios, la adquisición del fichero –que permitió un acceso al azar de registros- y la tarjeta de archivo, pues ellos revolucionaron a fines del siglo XIX el control de una amplia cantidad de información en las oficinas estadísticas. Pero, la invención del germano-estadounidense Hermann Hollerith de una máquina eléctrica que registraba datos en una tarjeta perforada diseñada para el Bureau of Census fue una ruptura radical con todo lo anterior. Su tarjeta permitió acortar el conteo final de siete a tres años, a partir del censo norteamericano de 1890. La máquina de Hollerith fue perfeccionada por la corporación International Business Machines (IBM) en un parque especializado de perforadoras, verificadoras, clasificadoras y tabuladoras. En la década de 1920, ellas permitieron a las oficinas estadísticas la clasificación de 20.000 tarjetas por hora y un ahorro significativo del presupuesto salarial. En la década siguiente, esta tecnología de procesamiento de datos fue responsable de un refinado sistema de vigilancia individual, tanto como de la amplitud temática de las estadísticas económicas. Edwin Black sugiere que la mecanización de las tareas de empadronamiento demográfico facilitó las operaciones de un protocolo común establecido en el Viejo y Nuevo Mundo, pues gracias a ellas se levantaron “mapas raciales de puntos” para identificar minorías, judía en el censo alemán de 1939, y japonesa en el de los Estados Unidos de 1940 (Black 2001: 376-396). Asimismo, las tarjetas eran un medio para incorporar racionalidad económica en los regímenes políticos más radicalizados e hicieron posible una novedosa gestión de materiales en bruto que, a la larga, prolongó la guerra.<sup>40</sup> Una investigación del Departamento de Justicia norteamericano mostraba que los nazis dependían de las tarjetas perforadas para fijar las fechas de los trenes o localizar una formación con su carga. Asimismo, se reconocía que debajo del discurso radicalizado había un uso intensivo de prácticas contables uniformes y de máquinas alquiladas a la IBM (con sede en Ginebra), habiendo logrado un control sumamente centralizado de las actividades financieras

---

<sup>40</sup> Esta evidencia sobre el impacto de las modernas prácticas contables sugiere la pertinencia de una novedosa línea de investigación. Me refiero a la iniciada con la tesis central de Jeffrey Herf (1990: 21), sobre la coexistencia en la Alemania nazi del irracionalismo político con la innovación tecnológica y la racionalización industrial. La amplitud de aquellas prácticas permite sospechar que en un momento dado del transcurso de la segunda guerra mundial, *ca.* 1941-42, la cúpula nazi quedó a merced de la racionalidad impuesta por los expertos a la planificación militar-económica, con la organización de la Zentrale Planung, la atención sobre la eficiencia a nivel planta y la generación de informes industriales (que pasaron de monitorear 5.000 firmas a 80.000). Esto postergó la finalización del conflicto, a pesar de los desastres militares, los bombardeos «alfombra» y los cuellos de botella productivos.

e industriales de Alemania y de los países ocupados.<sup>41</sup> La disponibilidad de información global de la «fortaleza europea» permitía preparar por adelantado un plan norteamericano de control de datos administrativos y económicos, cruciales para la segunda posguerra (Black 2001: 383).

La construcción de un sistema estadístico integrado y coordinado de todas las agencias nacionales no era ajena a las discusiones de los funcionarios de todo el mundo, aunque el objetivo de eficiencia administrativa chocaba con los intereses autonómicos de los diferentes ministerios. En la década de 1920 el ejemplo más avanzado era la oficina que centralizaba la información para el Gosplan de la Unión Soviética. Las necesidades de establecer un centro de información para las decisiones de la política hicieron que entre la Gran Depresión y la segunda guerra mundial éste se convirtiera en una meta del occidente industrializado. Bajo el *New Deal* se organizó un comité académico (Committee on Government Statistics and Information Service [COGSIS]) de asesoramiento de la Central Statistical Board (CSB), organismo creado en 1933 con el fin de coordinar todos los servicios estadísticos en el marco de la National Industrial Recovery Act (Duncan y Shelton 1978: 146-147). La CSB incluía las estadísticas del Bureau of Labor, de los departamentos de Agricultura, Comercio Interior y Tesoro y de la Reserva Federal, pero también de las agencias creadas por el gobierno demócrata, tales como la Agricultural Adjustment Administration, la National Recovery Administration y el programa de seguro social (Roll 1955: 492). La profundización del *New Deal*, con posterioridad a la depresión 1937-38, hizo que esta oficina fuera transferida al Bureau of Budget, en la estratégica Oficina Ejecutiva de la Presidencia. En Gran Bretaña hubo avances paralelos, con el Economic Advisory Council, que fue creado en 1930 como reconocimiento de las relaciones existentes entre los diversos factores que determinaban el estado de la economía imperial y la necesidad de registro y ordenación de los hechos en la formulación de políticas (Roll 1955: 493). Este fue un caso de centralización, más que la coordinación de diferentes agencias de estadísticas, y se alcanzó en 1941 con la creación de la Central Statistical Office (CSO) en la Oficina del Gabinete. Su misión era elaborar las estadísticas centrales del ingreso y la producción nacionales, sin las cuales se reconocía que no podía llevarse adelante con éxito una guerra en que estaban comprometidos todos los recursos. Un síntoma de la importancia otorgada al análisis macro en la política económica era el hecho de que la CSO impulsó un trabajo de carácter académico, *Analysis of the Sources of War Finance and Estimate of the National Income and Expenditure in 1938 and 1940* (1941).

Esta sección depende mucho más de la evidencia internacional y está apenas apoyada en

---

<sup>41</sup> Del mismo modo, los datos del Ministerio de Corporaciones, en Roma, tenía registros completos en forma de tarjetas perforadas de todas las empresas industriales, comerciales, agrícolas y de transporte de Italia, junto con los registros de empleo y profesión de todo el personal de estas empresas (Black 2001: 392).

los escasos aportes de la historiografía argentina. De aquí se deduce que la riqueza está en lo que no se ha dicho sobre las mediciones y conceptos de la estadística nativa, enlazados con las oficinas dependientes y sus funcionarios responsables. La evidencia comparada permite probar la recepción y adaptación de buena parte de las innovaciones cuantitativas en boga en la entreguerra. Hay una continuidad medicionista y una evolución conceptual tal, que contrasta con la incertidumbre ideológica y económica y la crisis de representación política vivida.

Las dimensiones de la burocracia estadística, las visiones integrales de la economía y las innovaciones medicionistas y conceptuales, junto con evidencia de la historia del pensamiento económico argentino, sugieren que conviene estudiar el caso argentino a la luz de un movimiento transnacional de ideas y de prácticas estatales, que bautizamos «visión macroeconómica». Es necesario desarticular la visión monolítica del estado argentino, para proponer una aproximación analítica de su capacidad para proveer múltiples puntos de vista, estimulando el desarrollo de una base de conocimiento adecuada para formar y defender decisiones políticas. ¿Es posible que las instituciones representativas argentinas permitieran que funcionarios públicos definieran metas por encima de cualquier interés particular? En tal caso, es preciso relevar el origen de las diferentes demandas estatales de conocimiento económico. Ellas precedieron a la formulación de políticas y programas económicos. La acumulación de información y el análisis de principios y políticas abrió el camino a la creación de instituciones estatales –agencias estadísticas, oficinas de registro, comités de investigación y departamentos permanentes dedicados a monitorear y regular aspectos de la actividad económica, tanto del trabajo como de los negocios- que reconfiguraron la naturaleza y capacidad del gobierno. Esta demanda de conocimiento económico, usado con propósitos públicos, debe figurar como uno de los pilares del estado moderno. La dependencia del gobierno respecto del conocimiento económico se expandió con la emergencia y gravitación del sector industrial, pues complejizó el análisis de la formación de la renta nacional. El seguimiento de esta tendencia cobra singular importancia aquí, ya que el crecimiento de la economía argentina de estos años pasó de ser predominantemente agrícola-ganadera a ser impulsado por la expansión de las manufacturas.

Quizás la clave de esta conexión entre conocimiento económico y política económica haya sido la aceptación por parte del estado argentino de su responsabilidad última en el bienestar de sus ciudadanos, más que la preocupación en la posición competitiva del país en la economía internacional.

## II. La conformación de una burocracia especializada, 1869-1899<sup>42</sup>

La estadística pública argentina se inició oficialmente con el levantamiento del Primer Censo Nacional (1869), en un contexto dominado por la Guerra del Paraguay (1865-71). A la par de una administración pública en formación, en las tres décadas siguientes se crearon oficinas estadísticas, se levantaron otros censos nacionales con diferente éxito y se consagró una élite de altos funcionarios en la producción de los números oficiales. Este capítulo indaga en cómo se combinaron los apoyos de la sociedad y las decisiones políticas y burocráticas en el establecimiento de una burocracia especializada, en un lapso de tiempo que cubre ampliamente la Organización Nacional y se extiende hasta la concentración de las estadísticas agrícola, industrial e inmigratoria en el Ministerio de Agricultura.

El sentido del término conformación del título está relacionado con la suma desigual de los factores que de manera agregada configuraron la estadística pública y, en tanto padrinos iniciales, la dotaron de temas de investigación y le otorgaron cierto influjo político. Vale aclarar que no fue un organismo unitario y uniforme de la administración pública argentina: tal como

---

<sup>42</sup> Una versión de este Capítulo fue presentado en julio de 2005 en la reunión del Grupo Elites Estatales, coordinado por Mariano Plotkin en el Instituto de Desarrollo Económico (IDES). Agradezco los comentarios de todos, en especial las observaciones de Claudia Daniel y Karina Ramacciotti.

sucedía en otros estados nacionales, las oficinas no estuvieron asociadas a la fortaleza material de un edificio ministerial -como el Ministerio de Agricultura- o a la fuerza performativa de una ideología unitaria -como el normalismo en el Consejo Nacional de Educación-. Ellas operaron en medio de la mayor dispersión administrativa y a la manera de un archipiélago estuvieron ubicadas en diferentes tipos de agencias gubernamentales, tales como ministerios, departamentos o direcciones. Del mismo modo, los diferentes censos nacionales no fueron dirigidos por las oficinas afines, aunque los funcionarios a cargo de las últimas pudieran estar en sus comisiones organizadoras. Explicar las vías que llevaron a esta singular configuración inicial de la estadística pública es el objetivo de este capítulo.

La crisis de 1873-76 cerró un ciclo dominado por la precaria estabilidad de las oficinas y la ausencia de fuentes regulares de provisión de datos, producto de la guerra, las rebeliones, las revoluciones y la debilidad financiera de un embrión estatal. La Mesa Estadística de la Confederación (1855-61), la Oficina Estadística Nacional (1864-75) y el Departamento Nacional de Agricultura (1871-77), fueron espacios administrativos de corta vida, con una débil autoridad dentro de la administración pública y una crónica falta de fondos, aunque mantuvieron los mismos informantes en medio de todos los cambios políticos.<sup>43</sup> Por su parte, los censos fueron irregulares e incompletos, poseían cálculos suplementarios de dudosas fuentes de consulta y tenían una escasa cobertura geográfica, como por ejemplo, el de población de la Confederación Argentina (1857), el Primer Censo Nacional (1869) o el fallido censo escolar nacional (1877).<sup>44</sup> Los \*cuadros-modelo+ fueron los formularios estandarizados para ingresar datos y, de alguna

---

<sup>43</sup> Por un decreto de agosto de 1855 se creó la Mesa de Estadística de la Confederación Argentina; un año después el coronel Jerónimo Espejo fue su director hasta la disolución de esta experiencia política en 1861. Desde 1852 se recolectaron datos de algunas provincias. Damián Hudson en Mendoza, Juan Llerena en San Luis, Saturnino M. Laspiur en San Juan, Benjamín Villafañe en el Territorio de Orán, de la provincia de Salta, Benedicto Ruzo en Catamarca, Vicente G. Quesada en Corrientes, Benjamín Victorica y Alejo Peyret en Entre Ríos, y Guillermo Perkins en las colonias de Santa Fe, fueron algunos recopiladores oficiales de estos datos.

Con la unificación de la República, el presidente Bartolomé Mitre creó por decreto del 14 de abril de 1864 la Oficina de Estadística Nacional, bajo la jurisdicción del Ministerio del Interior. Damián Hudson, su único director, mantuvo las relaciones existentes con los informantes provinciales de la Confederación Argentina (Hudson 1865: III-V). Con su muerte, en 1875, se canceló la dependencia. Sus funciones fueron absorbidas por los Departamentos de Hacienda y de Agricultura (subsumido dentro del Ministerio del Interior), y la Dirección General de Inmigración.

<sup>44</sup> Victor Martin de Moussy (1860: 278), geógrafo de campo de la Confederación, calculaba un total aproximado de 1.210.000 habitantes, cifra redonda en la que incluía la provincia de Buenos Aires y los indios del Gran Chaco y La Pampa. Para el Primer Censo Nacional, Diego Gregorio De la Fuente (1869: 15-18) se encontró con el problema de las extensas distancias en regiones del Interior, las invasiones del indio, las personas errantes, la ignorancia de la edad entre la población rural, el ocultamiento de los años por parte de las mujeres y los medios de vida que no se confesaban. Respecto al fallido censo escolar sólo quedó un informe elevado al Ministerio de Instrucción Pública sobre el estado de la educación primaria y secundaria de las provincias de Córdoba, Corrientes, Entre Ríos y Santa Fe (Latzina 1885: 123-172).

manera, el primer intento de manejar un flujo de información oficial y de racionalizar la actividad administrativa a través de detalladas instrucciones para los informantes del interior.<sup>45</sup> Con los cuadros-modelo se intentó establecer una cadena estadística entre diferentes jerarquías burocráticas para entregar informes, aunque su logro fue entre limitado y nulo. De las cenizas de esta débil estructura contable emergió un cuadro estable de oficinas nacionales, tales como el Departamento General de Inmigración (1876), la Dirección General de Estadística de la Nación (1894), la Dirección Economía Rural y Estadística (1898), la Dirección General de Comercio e Industria (1898) y la Oficina Demográfica Nacional (1898). Censos, estadísticas y encuestas sobre la inmigración, el movimiento demográfico, el comercio exterior, la escolarización, el agro y la industria, establecieron las bases de conocimiento de la sociedad y la economía.

A partir del análisis de la creación de las oficinas estadísticas, el levantamiento de los primeros censos nacionales y la gestión de funcionarios que elaboraron indicadores en los ministerios de Agricultura, Hacienda, Interior e Instrucción Pública,<sup>46</sup> me alejaré de una visión institucionalista y legalista de la historia de la estadística pública (Piccirilli 1966: 217-249; Mentz 1991: 501-532). El proceso de consolidación de una burocracia estadística sigue las características propuestas por Oscar Oszlak respecto de la formación del estado argentino: de las precarias instituciones públicas, las estadísticas se convirtieron en parte del núcleo irradiador de medios de comunicación y articulación social, “cuya difusión tentacular facilitaba las transacciones económicas, la movilidad e instalación de la fuerza de trabajo... y la internalización de una conciencia nacional” (1982: 153). De ese “aparato burocrático que se concibe e intenta desarrollar en la primera etapa de la organización nacional definitiva, [que] constituye un armazón formal” (Oszlak 1982: 158), me interesa cómo van adquiriendo contenido y forma la estadística pública. De todas maneras, mi concepción de los cargos directivos de la estadística pública difiere de lo afirmado por Oszlak, cuando sostiene que la administración pública aparece dominada “por miembros de una casta político-militar, un verdadero patriciado burocrático” (1982: 249). Mi propuesta de análisis de la formación de la burocracia estadística se acerca a la

---

<sup>45</sup> Los cuadros-modelo enviados a las provincias debían ser devueltos con una ambiciosa recopilación de datos: riqueza territorial (superficie de la tierra, superficie cultivada, superficie virgen o sin cultivos, tierras áridas, total de superficie en leguas cuadradas, especificación de los cultivos); lista nominativa de las ciudades, pueblos y lugares en cada provincia, con la población calculada; superficie de cerros, bosques, salinas, ciénagas, minas, ríos, caminos, y sus respectivas denominaciones; ferrocarriles (kilómetros, en explotación, en construcción, en proyecto, concluidos, número de locomotoras, de viajeros, peso de la mercadería o carga transportada, producto bruto y producto neto, número de peones ocupados en los trabajos de la vía, “indicar si hay más necesidad de brazos”; movimiento de la población de las parroquias (mortalidad según edad, sexo, estado y nacionalidad), números de hijos y nacionalidad de los matrimonios (Hudson 1867: VII).

<sup>46</sup> El nombre completo del Ministerio fue de Instrucción Pública, Justicia y Culto. Me interesa la primera esfera de acción ya que se ciñe perfectamente al tema de esta investigación.



visión de Eduardo Zimmermann (1995: 34), quien demostró “que la caracterización de la política del período como un feudo controlado por una aristocracia terrateniente resulta sumamente inadecuada”; esa imagen es “una mezcla ‘a la europea’ de paternalismo y represión; los *Junkers* prusianos trasladados a las pampas argentinas y tratando infructuosamente de oponerse a las fuerzas progresistas”. Zimmermann destaca que a partir de 1880 aconteció una creciente profesionalización y rutinización de la función pública con la participación de expertos en la elaboración de políticas, desde la creación de la Dirección General de Inmigración, el Departamento Nacional de Higiene (1884) y el Departamento Nacional del Trabajo (1907). En otra ocasión (González Bollo 2000) caractericé al estado *conservador* como una maquinaria administrativa producto de acuerdos y conflictos entre la administración pública, los poderes políticos y los intereses sociales, que permitía abrir un abanico de perspectivas que complejizan las mediaciones entre estado y sociedad. La dinámica impuesta por estos tres actores -que demuestra la existencia de un estado liberal «abierto» en lugar de uno «cerrado»- determinó la peculiar organización administrativa descentralizada de la estadística pública en la Argentina, en un periodo en el que se destaca el proceso de concentración de las funciones administrativas en el estado nacional. De allí surgen cuatro protagonistas centrales en la peculiar configuración de la estadística pública en nuestro país.

**Cuadro 1: Hitos en la formación de la estadística pública en la Argentina, 1869-1899**

Año	Censo u oficina	Dependencia	Apoyo de la sociedad
1869	Primer Censo Demográfico Nacional, bajo la dirección de Diego Gregorio de la Fuente	Ministerio del Interior	
1876	Ley 817, creación del Departamento General de Inmigración, bajo la jefatura de Juan Dillon (1876-81)	Ministerio del Interior	Sociedad Protectora de la Inmigración
1876	Creación de la Oficina de Estadística Comercial (OEC), bajo la jefatura de Ricardo Napp (1876-80), en la Dirección General de Rentas	Ministerio de Hacienda	
1880	Francisco Latzina, jefe de la OEC (1880-1884)	Ministerio de Hacienda	Academia de Ciencias de Córdoba; Sociedad Científica Argentina
1881	Primer censo general de la provincia de Buenos Aires, bajo la dirección de Faustino Jorge, Diego Gregorio de la Fuente, Emilio Ricardo Coni y Francisco Latzina	Gobierno de la provincia de Buenos Aires	Sociedad Rural Argentina
1883-84	Primer Censo Escolar Nacional, bajo la dirección de Francisco Latzina	Consejo Nacional de Educación	
1884	Organización del Departamento	Ministerio de	

	Nacional de Estadística (DNE), sobre la base de la OEC, bajo la jefatura de Francisco Latzina (1884-94)	Hacienda	
<b>1887</b>	Creación de la Dirección General de Estadística Municipal de la Ciudad de Buenos Aires, bajo la dirección de Alberto B. Martínez (1887-1925)	Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires	
<b>1887</b>	Primer censo general de la ciudad de Buenos Aires, compilado bajo la dirección de Francisco Latzina y Alberto B. Martínez	Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires	
<b>1887</b>	Primer censo general de la provincia de Santa Fe, realizado por Gabriel Carrasco	Gobierno de la provincia de Santa Fe	
<b>1888</b>	Primer Censo Agropecuario Nacional	Ministerio del Interior	Instituto Geográfico Argentino y Sociedad Rural Argentina
<b>1888</b>	Primer Censo de Bienes del Estado; Francisco Latzina miembro de la comisión organizadora	Ministerio del Interior	
<b>1890</b>	Primer censo general de la provincia de Córdoba, bajo la dirección de Francisco Latzina y Alberto B. Martínez	Gobierno de la provincia de Córdoba	
<b>1892</b>	Primer censo nacional de empleados públicos, bajo la dirección de la DNE	Ministerio de Hacienda	
<b>1893</b>	Segundo censo nacional de empleados públicos, bajo la dirección de la DNE	Ministerio de Hacienda	
<b>1894</b>	Ley 3.180, reglamentación de las funciones y autonomía de la Dirección General de Estadística de la Nación (DGEN), sobre la base de la DNE, bajo la jefatura de Francisco Latzina	Ministerio de Hacienda	
<b>1894</b>	Tercer censo nacional de empleados públicos, bajo la dirección de la DGEN	Ministerio de Hacienda	
<b>1895</b>	Segundo Censo Nacional y Primer Censo General Nacional (agropecuario, comercial, demográfico, escolar e industrial), bajo la dirección de Diego G. de la Fuente, Gabriel Carrasco y Alberto B. Martínez	Ministerio del Interior	
<b>1898</b>	Creación de la Dirección Economía Rural y Estadística (DERE), bajo la jefatura de Emilio Lahitte	Ministerio de Agricultura	Bolsa de Cereales de Buenos Aires
<b>1898</b>	Creación de la Dirección General de Comercio e Industria (DGCI), bajo la jefatura de Federico Cibils	Ministerio de Agricultura	Unión Industrial Argentina
<b>1899</b>	Creación de la Oficina Demográfica Nacional, bajo la dirección de Gabriel Carrasco	Ministerio del Interior	

Fuente: González Bollo (2000)

En primer lugar, aparecen los estadísticos como figuras públicas, cuyas estrategias de

ingreso y afirmación dentro del estado argentino dotaron de contenido a los censos y las estadísticas. Antes de convertirse en funcionarios gubernamentales fueron divulgadores científicos, reconocidos más allá de su círculo social por un público no especializado, por su manejo de los números y de la jerga propia de la ciencia de las probabilidades. La legitimidad alcanzada en el manejo de las estadísticas fue su «carta de ingreso» al estado, apadrinados por instituciones tales como la Sociedad Científica Argentina, el Instituto Geográfico Argentino, la Sociedad Rural Argentina y la alta política. En una administración pública en formación, los estadísticos se afirmaron en el doble papel de científicos y burócratas.

En segundo lugar, siguiendo a Stuart Woolf (1989: 588-604) y a Mary Furner y Barry Supple (1990: 3-39), sugiero que los más autoconcientes y mejor organizados grupos de la sociedad argentina, en su mayoría geográficamente ubicados en la ciudad de Buenos Aires, estimularon el desarrollo de una base de conocimiento del estado nacional, adecuada para formar y defender decisiones en materia de políticas públicas. Esta hipótesis de trabajo me impulsa a reconsiderar otra visión historiográfica, cuya implicancia es notable en una bibliografía que dota al poder público de un papel ubicuo en la configuración estructural de la sociedad (Botana 1994: 282; Oszlak 1982: 252). La relación ‘paternal’ del estado hacia la sociedad aquí es presentada como un padrinazgo en sentido contrario, pues sostenemos que diferentes grupos de interés propusieron problemas para analizar, que luego se institucionalizaron en oficinas estadísticas y en censos.

La política fue el tercer protagonista clave en los comienzos de los números oficiales. En ella convivieron el optimismo que aprobó el levantamiento de varios censos nacionales y la cautela ante los efectos de los números oficiales. La política fue permeable a las demandas sociales, bajo la condición de que ellas no cuestionaran su control de la cosa pública y el equilibrio político. Adelantemos que el Senado no permitió el funcionamiento regular de una institución clave de los sistemas políticos liberales del siglo XIX, el censo de la población cada diez años y el prorrateo de la representación entre las provincias y la ciudad de Buenos Aires, previsto por la Constitución de 1853 y sus reformas posteriores de 1862 y 1898. La mora en la sanción del censo de población echa luz sobre los acuerdos políticos que provocaron los números oficiales.

El cuarto y último protagonista clave en la configuración inicial de la estadística pública fueron los economistas gubernamentales ubicados en el Ministerio de Hacienda. Buena parte de las estadísticas que produjeron (comercio exterior, cálculo de recursos fiscales y del presupuesto) estuvieron acompañadas de una motivación anti-política, ya que expresaron críticas sobre los manejos financieros de las legislaturas y los gabinetes. Sugiero que esas críticas reflejan la

existencia de una corriente de opinión entre los funcionarios encargados de las finanzas públicas que bregaban por separar la administración y la gestión pública de la política partidaria, sea parlamentaria o ministerial. La prueba es que lograron la autonomización de la actividad estadística en Hacienda, con la ley 3180 (1894) que creó la Dirección General de Estadística de la Nación.

Los divulgadores científicos, la sociedad, la política y los economistas gubernamentales son los cuatro actores principales que configuraron la estadística pública en la segunda mitad del siglo XIX. La indagación de sus proyectos e intereses permite: primero, explorar los circuitos de circulación de divulgación científica de los estadísticos como una plataforma que les permitió hacerse conocer públicamente, luego ingresar y posteriormente afirmarse políticamente dentro de la maquinaria estatal; segundo, demostrar que la sociedad transfirió saberes y técnicas al estado nacional, que se convirtieron en parte de los programas activos de las políticas públicas; tercero, observar la política como un espacio de decisión que alternó apoyos y optimismo en la producción de las cifras oficiales, con cautela y reservas ante algunas consecuencias de su puesta en práctica; cuarto y último, relacionar el desarrollo del repertorio de estadísticas económicas con los objetivos de los cuadros técnicos del Ministerio de Hacienda de autonomizarse de las decisiones financieras de la política.

## II.1. LOS ESTADÍSTICOS INGRESAN Y SE AFIRMAN EN UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN FORMACIÓN

En el siglo XIX, las estadísticas atrajeron a un público menos especializado. Los expertos estadísticos fueron reconocidos por un saber internacionalizado en los congresos de su especialidad, por las relaciones que establecieron con las instituciones científicas, tales como academias y universidades, y por los cargos gubernamentales que ocuparon (Brian 1999: 15-21). A fines del siglo del progreso la legitimidad de los estadísticos se hallaba firmemente ligada a los cargos públicos que ocupaban. Las historias de vida de Francisco Latzina (1843-1922), Gabriel Carrasco (1854-1908) y Alberto B. Martínez (1858-1925) muestran el proceso arriba apuntado, con la particularidad de que en la Argentina se entrelazaron con una administración pública en formación. Sus respectivas carreras como divulgadores de la ciencia de las probabilidades, en las décadas de 1870 y 1880, recibieron un impulso notable hacia la consagración gracias al padrinazgo de instituciones científicas y entidades corporativas interesadas en sus habilidades. Ellas facilitaron su ingreso al estado argentino y, ya dentro, los funcionarios debieron ejercitar el

arte de seducir con sus producciones al poder político de turno para afirmarse en sus puestos. Un ejemplo fue la escritura de una historia canónica de la estadística nativa en la que se asociaban sus figuras al proceso de construcción de la nación. De manera tal que la historia de los logros de los estadísticos es también una historia de coqueteos de los funcionarios con la política que, finalmente, lograron establecer la actividad estadística como un área especializada y diferenciada dentro del estado argentino.

Francisco Latzina (1876, 1876b y 1877) consagró parte de su estadía docente en la Universidad de Córdoba a dictar conferencias públicas sobre el movimiento demográfico y cuestiones de estadística. No era un desconocido para el general Julio A. Roca, ya que sus antiguos compañeros de la Academia de Ciencias de Córdoba -Adolfo Doering, Pablo G. Lorentz- lo acompañaron en la Conquista del Desierto, en 1879 (Ortiz 1994: 7-9). Junto a ellos, Latzina formó parte de dos de las instituciones científicas más importantes de entonces, el Instituto Geográfico Argentino (IGA) y la Sociedad Científica Argentina (SCA), preocupados por convertirse en centros de integración de las figuras más representativas de la ciencia nacional.<sup>47</sup> Latzina era miembro corresponsal del IGA en representación de la provincia de Córdoba y era partícipe de sus objetivos de escribir un compendio actualizado de la geografía argentina y diseñar un mapa del país (“Procedimientos del IGA. El mapa de la República” III 1881: 62-63). Su llegada a la OEC se vio acompañada de rumores de cambios en el Ministerio de Hacienda, que llegaron a los oídos de Ricardo Napp, jefe de la Oficina de Estadística Comercial, y de su superior Victorino de la Plaza.<sup>48</sup> Ante el desafío a la estabilidad de su cargo, Napp quiso impresionar a Roca con su manejo de los números oficiales en una de sus visitas al domicilio de De la Plaza, pero la puesta en escena no dio el resultado esperado ya que el futuro presidente terminó nombrando a Latzina.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Así lo hizo saber el IGA en el noveno aniversario de la SCA, que “vé en aquella Sociedad una institución hermana y concurrente á los mismo fines, movidas las dos por altos designios patrióticos” (“Sociedad Científica Argentina” II 1881: 217).

<sup>48</sup> Napp expresaba que “El domingo por la mañana pasaré á saludarle, para cambiar ideas al respecto y rogarle al mismo tiempo, tenga la bondad de ir conmigo a ver al Sr. Dr. Cortinez para que se esclarezca mi situacion. Corren santos rumores que no sé á que atenerme respecto á mi empleo, tanto que no seria extraño que me echasen, para hacer lugar á algun favorecido” (Carta de Ricardo Napp, director de la Oficina de Estadística Comercial, 23 de julio de 1880, AGN, Fondo Victorino de la Plaza, legajo n° 382: Correspondencia y Documentos Particulares, folio n° 524-525).

<sup>49</sup> Napp proponía “la venida á esta del Dr. General Roca nos proporciona el medio mas eficaz: de trabajar en favor del plan consabido. Quizas Ud. tenga embarazo de hacer indicaciones y sugerencias directas, y para que no se olvide que tiene en mi un amigo enteramente devoto á sus intereses, le escribo la presente indicandole un recurso muy sencillo, que consiste en que Ud. invite á un almuerzo al General Roca y quizas á los Dres. Achaval y Larguia, haciendome saber dia y hora para que yo me presente ‘casualmente’. Entonces no habria mas que hacer que dirigirme una pregunta respecto á mis opiniones sobre nuestra situacion economica y todo ira bien” (Carta de Ricardo Napp, Direccion General de Rentas

Con 37 años de edad, éste ocupó por 36 años la jefatura de la oficina más importante de la estadística pública (1880-1916). Un año más tarde integraba la comisión organizadora del primer censo general de la provincia de Buenos Aires, junto con Diego Gregorio de la Fuente, Emilio Ricardo Coni y Faustino Jorge. Y en dos años hizo posible el mapa que deseaba el IGA y lo puso a disposición de las políticas de atracción de la inmigratoria transatlántica. Me refiero al *Mapa geográfico y estadístico de la República Argentina, 1882. La República Argentina como destino de la inmigración europea* (1883), una carta plegable en diez partes que reproducía la información necesaria para los inmigrantes e incluía dos ampliaciones: un plano de la ciudad de Buenos Aires y una carta topográfica de las colonias agrícolas de Santa Fe. Fueron editados 120.000 ejemplares para ser repartidos en las representaciones consulares en los países europeos, en alemán, castellano, francés, inglés e italiano (González Bollo 1998: 12-23).<sup>50</sup> Con la edición de su *Geografía de la República Argentina* (1888), lleno de información regional y valores económicos, se hizo acreedor del Gran Premio Bernardino Rivadavia del IGA y fue nombrado “Benemérito de la Geografía Nacional” (“Entrega del Gran Premio Rivadavia” noviembre 1888: 285-293).

Por su parte, el doctor en leyes rosarino Gabriel Carrasco hizo de su propia edición de manuales geográficos de Santa Fe la plataforma de una carrera como divulgador científico, antesala de la realización del primer censo general de esa provincia.<sup>51</sup> Si bien en 1863 se había formado la Oficina de Topografía y Estadística, la original compilación *Datos estadísticos de la provincia de Santa Fe* (1881) le permitió a Carrasco hacerse conocer entre los miembros de la comisión del censo bonaerense de 1881, tras recibir un comentario elogioso en *La Nueva Revista de Buenos Aires* (“*Datos estadísticos de la provincia de Santa Fé (República Argentina)*” 1881: 478-484). Esta obra era citada por Estanislao Zeballos, integrante de la SRA, del IGA y de la SCA, en el segundo volumen de su *Descripción amena de la República Argentina: La región del trigo* (1883). Carrasco se hizo acreedor del primer premio de la Exposición Continental (1881),

---

Nacionales, 6 de agosto de 1880, AGN, Fondo Victorino de la Plaza, Legajo n° 382: Correspondencia y Documentos Particulares, Folio n° 551).

<sup>50</sup> Tales como: artículos de leyes, información sobre la dirección de los vientos, ubicación de las colonias agrícolas, valor de la tierra, medios de comunicación existentes, moneda, pesas y medidas vigentes, precio del pasaje desde Europa, salarios percibidos y precios de algunos artículos de consumo popular en la ciudad de Buenos Aires. Allí aparecían dibujadas las líneas de isotermas elaboradas por la Oficina Meteorológica Argentina, para difundir entre los potenciales migrantes las virtudes de un ambiente con las temperaturas medias similares a varias regiones europeas.

<sup>51</sup> Gabriel Carrasco había colaborado con la comisión organizadora nativa para la exposición parisina de 1877, con *Memorias de la Biblioteca Pública de Buenos Aires, 1871-76* (1877). Fue inspector de escuelas y vocal del Consejo Nacional de Educación, secretario de la jefatura de la policía de Rosario, para la cual esbozó un proyecto de organización administrativa, *Reglamento de policía urbana y rural de la provincia de Santa Fe* (1882), miembro de la Convención Constituyente, procurador fiscal, ministro de Instrucción Pública y Hacienda de Santa Fe e intendente municipal de Rosario (de Marco, hijo 1996).

con un jurado presidido por Domingo Sarmiento, y del segundo premio del gobierno nacional, con otro jurado integrado por Zeballos y Latzina, gracias a una segunda edición de la obra, que incorporaba los planos de las colonias y gráficos. *Descripción geográfica y estadística de la provincia de Santa Fe* (1882) era una referencia explícita del atlas realizado para el fallido proyecto confederal por Victor Martin de Moussy. La tercera edición (1884) incorporó siete vistas litografiadas y un mapa de la provincia. Y la cuarta edición (1886) reproducía una carta del presidente Roca, en la que celebraba la función que tenía reservada la obra:

La propaganda que se basa en el manejo bien razonado de las cifras, acabará de levantar el nombre de la República Argentina, y confío en que los hombres estudiosos de todas las provincias la realizarán ventajosamente siguiendo el ejemplo de asiduidad y labor que Ud. les presenta (Carrasco 1886: 9).<sup>52</sup>

Carrasco utilizó las páginas del *Boletín del IGA* para proponer y presentar hasta en sus menores detalles cómo debería levantarse el censo general de la provincia de Santa Fe (Carrasco agosto 1886: 169-181). El proyecto fue aprobado por la gobernación y los formularios fueron evaluados por Coni, De la Fuente y Latzina, y Carrasco se encargó de realizar un viaje por toda la provincia repartiendo las instrucciones y formularios. El producto final fue una verdadera enciclopedia provincial administrativa, agropecuaria, comercial, demográfica, escolar, física, histórica, industrial y política, de cuatro tomos con un total de 750 páginas, con una tirada de 4.000 volúmenes, el *Primer Censo General de la Provincia de Santa Fe, 1887 IV* (1887-1888).

La edición del censo general santafecino abrió la segunda etapa de la consagración de Carrasco, ya dentro de la burocracia nacional. Se convirtió en comisario del Primer Censo Agropecuario Nacional (1888), bajo la dirección de Latzina y con la atenta coordinación de la SRA. Aprovechó su estada en la Exposición Universal de París (1889), para presentar varios *rappports* en el IV Congreso Internacional de Ciencias Geográficas (Carrasco 1889 y 1890). En la tercera y última etapa de su ascenso se convirtió en cuadro técnico del Ministerio del Interior integrando la mesa organizadora del Segundo Censo Nacional y, luego, la jefatura de la Oficina Demográfica Nacional (ODN).

Por último, Alberto B. Martínez prueba la existencia, dentro del estado argentino, de ascensos por mérito de personas con una inteligencia por encima de la educación recibida. Martínez sólo completó el ciclo secundario en la Escuela Normal de San Martín, a los veinte

---

<sup>52</sup> Otro elogio fue la carta en la que Francisco Latzina agradecía el ejemplar de la 1° edición: “Libros como el suyo, deberían servir como ejemplo para que se hicieran conocer los pueblos argentinos, que no tienen ni estadística general, ni particulares, ni especiales, al menos llevadas con regularidad y convenientemente á los fines de un buen gobierno y del mayor desenvolvimiento” (Carrasco 1886: 13).

años era taquígrafo del Congreso Nacional y transcribía conferencias de la Facultad de Derecho (Martínez y Larralde 1878). Fue discípulo del médico Guillermo Rawson y, más tarde, coleccionó y publicó en dos tomos sus *Escritos y discursos* (1891). En la década de 1880, su predilección por la estadística la volcó en una serie de artículos referidos a cuestiones demográficas (Martínez 1885a: 7-12; Martínez 1885b: 219-229). Esos artículos fueron la carta de presentación para integrar la segunda comisión del censo porteño (1887), a los veintinueve años, con el aval del único sobreviviente de la primera comisión, Francisco Latzina.<sup>53</sup> Una comisión investigadora municipal impidió temporalmente la circulación y reimpresión del segundo tomo; Martínez salió airoso de su dictamen y quedaron a salvo su estudio topográfico y una historia del movimiento demográfico porteño (Alberto B. Martínez 1889: 57-264; 1889b: 399-533), que retomaba un trabajo de Manuel Ricardo Trelles (857: 1-17), jefe de la oficina estadística bonaerense (1857-74). Replicando el modelo enciclopédico contenido en los censos bonaerense y santafecino, se publicaron dos volúmenes de más de 1.100 páginas, que incluían una historia política, la evolución demográfica, un estudio topográfico y de edificación y otro sobre el clima y las condiciones higiénicas de la ciudad capital. Un año más tarde, Martínez fue nombrado jefe de la Dirección General de la Estadística Municipal porteña (“Decreto del Intendente” mayo de 1889: 134), cargo que ocupó hasta su muerte (1888-1925). Inicialmente publicó su estudio del movimiento demográfico en el órgano del IGA y para completar el rito de iniciación de esta generación de estadísticos, cerró la celebración del premio Bernardino Rivadavia entregado a Latzina en 1888 con la lectura de un trabajo sobre el movimiento inmigratorio transatlántico en el país (Martínez marzo 1888: 49-88; “Entrega del Gran Premio Rivadavia” noviembre 1888: 285-293).

Es indudable que entre censos, premios y exposiciones, la década de 1880 fue un periodo de reconocimiento social de la estadística pública. Para ello fue necesario establecer también un constante coqueteo y seducción con la política, que en algunos casos llegó a la obsecuencia. Cuando Gabriel Carrasco elevó su ambiciosa propuesta de levantar el censo provincial al gobernador electo José Gálvez, ofrecía realizar el censo santafecino “para perpetuar gloriosamente el nombre del gobernante bajo cuyos auspicios se lleve a cabo”:

La provincia se encuentra actualmente en paz, y acaba de subir al gobierno un hombre joven, ilustrado, al cual es lógico suponer que tiene deseos de distinguirse haciendo obras de verdadera importancia, que le conquisten la gratitud del pueblo, y que sean un timbre de honor

---

<sup>53</sup> Martínez era vocal de la segunda comisión encargada del primer censo porteño demográfico, comercial e industrial (1887), junto a Manuel Chueco, Norberto Pérez y Latzina. Disuelta la primera comisión ante la renuncia de este último, dada la cantidad de errores, boletines duplicados y omisiones encontradas, al dirigir la segunda comisión suspendió los trabajos de recálculo y mantuvo la cifra original (Latzina 1889 I: IV).



para su administración y para su nombre (Carrasco agosto 1886: 170).

El argumento de Carrasco para hacer atractiva la realización del censo fue que “daría grande importancia á la Provincia, empezando por hacerle obtener el puesto que le corresponde en el Congreso Nacional... es una vergüenza, que, por nuestra injuria, provincias atrasadas como Santiago [del Estero], tengan siete diputados al Congreso, mientras que nosotros solo tenemos cuatro... y que le corresponden por lo menos ocho diputados” (Carrasco agosto 1886: 180).

Duplicar en la década del ochenta el promedio anual de inmigrantes durante la gestión de Juan Dillon (1876-80) llevó a su sucesor Samuel Navarro (1881-87) a realizar un informe asociando este logro con la presidencia del general Roca.<sup>54</sup> Volver a duplicar el promedio en sólo un trienio impulsó a Enrique Sundblad (1888-90) a unir en un gráfico esta notable cifra con la presidencia de Juárez Celman, en el pabellón argentino de la Exposición Universal de París (1889).<sup>55</sup> Otro ejemplo fue la dedicatoria “al Dr. Don Miguel Juárez Celman, homenaje de gratitud” del jefe de la DNE en su *Geografía de la República Argentina* (1888).

Escribir la historia “patriótica” de la estadísticas pública argentina fue otra vía de afirmación de los funcionarios. Se estableció un erudito trabajo de selección de figuras relevantes en la producción de los números oficiales en una nación en formación, tal como lo propone Silvana Patriarca (1996: 122-154) en el caso de la unificación italiana. Me refiero a Alberto B. Martínez y su *La estadística en la República Argentina, su pasado, su presente y mejoras de que es susceptible en el porvenir* (1891), cuyo modelo historiográfico era Bartolomé Mitre, *La historia de Belgrano y la independencia argentina* (1876). Los números oficiales estaban ligados a “los hombres que más se han distinguido en la Historia Nacional... que... han prestado un acatamiento respetuoso y decidido al progreso de las investigaciones estadísticas” (Martínez 1891: VII). La “tradición remota y honrosa” estaba integrada por el virrey Juan José Vertiz, el secretario del Consulado Manuel Belgrano, Mariano Moreno, Bernardino Rivadavia, Vicente López y Planes, Justo José de Urquiza, Bartolomé Mitre, Guillermo Rawson y Domingo Sarmiento y, por supuesto, Juan Manuel de Rosas quedaba fuera (Martínez 1891: VIII).

Inserta en la estadística patriótica, aún de forma tímida se esbozaba que la cuantificación oficial debían convencer a los políticos de dejar de confiar “demasiado en la benignidad de su clima, en la riqueza de su territorio y en el puesto que la Providencia le tiene, al parecer,

---

<sup>54</sup> Durante la gestión de Dillon habían arribado 116.284 inmigrantes, con un promedio anual de 23.256. En cambio, durante la jefatura de Navarro, desde 1881 hasta 1887, la cifra ascendió a 465.545 inmigrantes, con un promedio anual de 66.506 (República Argentina, DGI 1886).

<sup>55</sup> Durante la gestión de Enrique Sundblad, desde 1888 hasta 1890, arribaron 389.425 inmigrantes, con un promedio de 129.808 arribados (República Argentina, DGI 1889).

reservado” al país (Martínez 1891: VIII). Ella era sinónimo de una administración ordenada y organizada, pues indicaban “á los administradores cuáles son los recursos con que efectivamente cuenta el país, cuáles aquéllos de que puede echar mano en un momento supremo, cuál es el peso de las cargas que soportan los habitantes y el de las que pueden sobrellevar, [enseñaban] en qué forma se recaudan é invierten los dineros públicos é [iluminaban] á los legisladores en la solución de muchísimos de los oscuros problemas de la actualidad” (Martínez 1891: IX). La falta de mayor progreso de la estadística pública se debía a la indiferencia del parlamento y al “compadrazgo político” (Alberto B. Martínez 1891: 73 y 75).

## II.2. LA SOCIEDAD PROPONE UN TEMARIO DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS

Un análisis de los desarrollos nacionales de la estadística pública en el siglo XIX muestra los diferentes modelos de imbricación que establecieron la sociedad y el estado en su emergencia (Woolf 1989: 588-604).<sup>56</sup> El aporte de la sociedad argentina al desarrollo de un repertorio de estadísticas inmigratorias, rurales e industriales tiene muchos –aunque no todos- puntos en común con el modelo británico. El impulso para cada tema de investigación estadística derivó de los intereses económicos y de ciertas preocupaciones morales de las elites dirigentes, que mantenían una estrecha relación y fluido acceso al gobierno. La identidad social y la participación política en el parlamento y otras instancias gubernativas explican la aceptación de diferentes colectas de datos. La Sociedad Protectora de la Inmigración, la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Bolsa de Cereales de la ciudad de Buenos Aires (BC) y la Unión Industrial Argentina (UIA), fueron los primeros grupos de intereses organizados de la sociedad argentina que propusieron indagatorias específicas a problemas puntuales. Ellos cumplieron un papel decisivo en el levantamiento de los primeros censos agropecuarios y en la creación de las oficinas responsables de una estadística anual inmigratoria, agropecuaria e industrial. Todas estas

---

<sup>56</sup> Stuart Woolf (1989: 589-590) explica cuán diferente fue esa relación en los Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y Alemania: En los Estados Unidos “from the 1820s pressure from social reformers led to additional questions in successive censuses; this culminated in 1840 in a mammoth and unfeasible census form of eighty columns of questions on disease, insanity, and the economy -all correlated to region, race, and gender... In countries like England the impetus for such statistical activities derived from the economic interests and moral preoccupations of educated elites, whose strength, autonomous cohesion, and close relationship with the administration, in terms of social identity and political participation (at both parliamentary and local level), explain the official acceptance of the need to collect statistics... In other countries, such as France and Prussia, statistics had always been identified with the state, even if at particular moments, such as the late eighteenth century or the Restoration in France, elites engaged in unofficial or private enquiries... directly concerned with the physical or ‘moral’ health of the nation”.

propuestas y su institucionalización pública quedaron integradas al Ministerio de Agricultura, Comercio e Industria, creado por la ley de ampliación de los ministerios, sancionada en las deliberaciones de la Convención Nacional constituyente de 1898.

El Departamento General de Inmigración (DGI) es un ejemplo iluminador del proceso de institucionalización de una demanda de la sociedad en el estado. El DGI no tuvo como tarea exclusiva compilar datos sobre el flujo migratorio, sin embargo, hay que destacar que esos datos anuales se convirtieron en un precioso capital simbólico para justificar el poblamiento del país como parte de las políticas públicas en curso.

El registro anual del ingreso y egreso de inmigrantes fue una tarea contemplada por la ley 817 de Inmigración y Colonización, más conocida como Ley Avellaneda (1876). Aquí interesa la historia previa de más de dos décadas, que prueba la capacidad de organización y reorganización de una entidad con fines públicos. En 1854 se fundó la Comisión Filantrópica de Inmigración de Buenos Aires, con una junta consultiva integrada por quince miembros, entre argentinos y extranjeros. A fines de ese mismo año la legislatura del Estado de Buenos Aires sancionó una ley que la reconocía como una entidad pública, pero las limitadas atribuciones conferidas hicieron que se autodisolviera. Dos años más tarde se reactivaron las actividades de la Comisión gracias al impulso de Jorge Fernau, Gervacio Rosas, Manuel José Cobo, Tomás Armstrong y Francisco F. Moreno, entre otros. Se aprobó un Reglamento General de la Asociación Filantrópica de Inmigración y, gracias a lo recaudado por una suscripción pública, alquilaron un local de residencia temporaria de los inmigrantes en la ciudad de Buenos Aires, el Asilo de Inmigrantes. Esta institución recibía subvenciones del Estado bonaerense, de la Corporación Municipal y de particulares. En 1869, la Asociación Protectora de la Inmigración tenía ciento treinta y seis miembros que colaboraban activamente, entre personas físicas e instituciones, tales como Germán Burmeister, Bartolomé Mitre, Guillermo Rawson, Marcelino Ugarte y el diario *La Tribuna* (*Informe de la Comisión de Inmigración* 1869: 3-10 y 30-31). Un año más tarde, el gobierno \*nacionalizó+ sus funciones al crear por decreto del Ministerio del Interior la Comisión Central de Inmigración, que poseía un reglamento propio para organizar las comisiones y subcomisiones provinciales de recepción de inmigrantes (*Reglamento para las comisiones provinciales de inmigración con excepción de las de la provincia de Santa Fé* 1875). Sobre esa estructura administrativa se organizó más tarde el DGI.

Durante los veintidós años previos a su creación hubo una constante categorización del recién llegado: el inmigrante era “quien en buque de vela viene en 2° y 3° clase y en los vapores 3°” (*Informe anual del Comisario General de Inmigración de la República Argentina* 1875: 8). Desde 1857 se registró los entrados al puerto de Buenos Aires y en 1870 quedaron discriminados

por nacionalidad, sexo y profesión u oficio. Recién en 1871 se instituyó el registro de los emigrantes (Comisión Central de Inmigración de la República Argentina 1870: 56). Para justificar estas innovaciones, el oficial Samuel Navarro afirmaba que la inmigración, en su rol de vencer el vacío del desierto, debía ser bien definida:

Si la inmigración ha de ser... un elemento para poblar el país, preciso es establecer la institución de manera que quede bien definido su rol, desde su punto de entrada en este. Desatender la estadística, no preocuparse de su clasificación, desprovistos sus datos, es renunciar á la única clave legítima y autorizada para seguir á la inmigración en su movimiento, observarla en su desarrollo, estudiarla en sus tendencias y graduarla en su influencia (*Memoria de Inmigración en 1874 1875*: 6).

El segundo ejemplo de la institucionalización de una demanda de la sociedad en el estado es el papel de la SRA en la organización del Primer Censo Agropecuario Nacional (1888). La entidad agraria organizó a los vecinos de los pueblos de cada provincia, definió temas y diseñó formularios, mostrando la ausencia pública de destrezas estadísticas en lo tocante al mundo rural. La preparación de un modelo indagatorio para abordarlo y la transferencia de ese saber del ámbito privado al público muestran otra faceta de las posturas innovadoras de los terratenientes bonaerenses (Colombo 1995: 235-266; Roy Hora 2002).

Los terratenientes enriquecieron sus puntos de vista con las iniciativas de Eduardo Olivera (1879-1883), presidente honorario de la SRA, quien había recogido en sus viajes por los países europeos varios modelos de censos agropecuarios, mientras que los estadísticos nativos estaban escasos de iniciativas en la materia. La existencia de una relación previa entre los intereses rurales y la burocracia estadística se remonta a la comisión organizadora del censo general de la provincia de Buenos Aires (1881), realizado con posterioridad a la federalización de la ciudad de Buenos Aires. El diseño de los boletines para ingresar datos agrarios y muchas de las comisiones organizadas en las ciudades y pueblos bonaerenses dependieron de las propuestas enviadas por miembros de la SRA. La comisión censal, integrada por los estadísticos Diego Gregorio de la Fuente, Francisco Latzina y Eduardo Jorge, elevó una nota “solicitando el concurso de la Sociedad Rural Argentina para llevar á cabo el Censo Agrícola, debiendo al efecto pedirse á dicha Sociedad el nombramiento de dos ó tres de sus miembros mas competentes para que auxilién á la Comisión en la confección del Plan del Censo relativo a la agricultura”. En una de las sesiones de la comisión censal se hizo presente Eduardo Olivera con “un bosquejo de plan de Censo agrícola, que después de haberlo leído fué aprobado, determinándose adoptarlo como base para la discusión” y fue convertido en boletines que servían para bajar los datos provinciales (*Censo General de la Provincia de Buenos Aires...* 1883: 496, 499 y 542-543). Al estadístico Francisco Latzina sólo le quedó como tarea un estudio

complementario a las preocupaciones de los ruralistas, el impacto demográfico de la población europea y su distribución por edad, sexo y estado civil en cada departamento provincial (1883: 203-225).<sup>57</sup>

El Primer Censo Agropecuario Nacional, realizado en octubre de 1888, y publicado como *L=agriculture et l=élevage dans la République Argentine* (1889), encontró nuevamente juntos a los terratenientes y los estadísticos. Por una parte contó con la colaboración de Eduardo Olivera, Estanislao Zeballos y Adolfo Dávila y, por otra parte, estaban presentes Francisco Latzina y Gabriel Carrasco. Latzina quedó en una posición más gravitante en la organización del empadronamiento, al precio de asimilar la experiencia previa y callar sus críticas sobre lo hecho en el censo bonaerense. A los encargados de llenar los formularios les aconsejó suprimir del boletín todas aquellas preguntas que se relacionaban con el rendimiento de los cultivos, el valor medio de la propiedad y el ganado, y el precio de los arrendamientos rurales (Latzina 1889: IX-XII y 53-86). El Primer Censo Agropecuario Nacional logró contabilizar 2.456.620 hectáreas cultivadas, en un medio rural todavía no familiarizado con el sistema métrico decimal.

El tercer ejemplo es la creación de una estadística agropecuaria permanente, producto de la transferencia de los datos compilados por una entidad comercial al sector público y de las demandas políticas de disponer un registro regular de la actividad agraria. Una investigación parlamentaria puso el acento en la falta de datos para establecer la magnitud de la concentración de la tierra y la despoblación del campo. La confluencia con otro proyecto de ley propuesto por el Poder Ejecutivo dio cuerpo a un proyecto de ley mayor, la creación de un organismo gubernamental que incluyera la venta de tierras, la producción agropecuaria y la inmigración. La reforma constitucional de 1898 permitió instituir el Ministerio de Agricultura, que entre sus divisiones administrativas albergó la Dirección de Economía Rural y Estadística. Esta decisión “nacionalizó” las estadísticas agrícolas elaboradas por la BC de la ciudad de Buenos Aires.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> El censo general bonaerense inaugura una representación contenida en los futuros censos agrarios nacionales: la ostentación de los datos generales y la falta de énfasis en indagar los comportamientos microeconómicos. Por una parte, la SRA logró proyectar la riqueza del primer estado argentino. En cada uno de los gráficos comparativos erigía una imagen en la que el resto de las provincias aparecían como ocasionales beneficiarios del derrame de la prosperidad bonaerense. Por otra parte, vistas en detalles, las grandes cifras no permiten una descomposición de actividades, es decir, son sólo grandes cifras. Latzina, más tarde, observó la escasa precisión en las clasificaciones de las diversas actividades laborales, agrupadas de manera genérica como \*dependientes+, errores en la clasificación del boletín agrícola y la ausencia de una pregunta sobre las condiciones económicas que regían la producción ganadera. Estas son las pruebas de un subregistro deliberado en el eslabón inicial de la captura de datos: “el programa del censo agrícola, se limita como se vé, en su casi totalidad á la constatación de la superficie de los cultivos y de los valores que estos representan, y por consiguiente responde más á una ostentación de riqueza que á la investigación de las condiciones en que se halla la agricultura, prescindiendo de que son cuestionables los valores asignados en los distintos partidos á los varios cultivos” (Latzina 1884: 114).

<sup>58</sup> No hay trabajos internacionales sobre la formación de la estadística agropecuaria. Sin embargo, una

La única fuente confiable en materia de datos rurales era la *Revista de Productos del País*, órgano de la BC, antigua Sala Comercial Once de Septiembre, que era consultada en los laudos comerciales particulares y por los poderes nacionales y provinciales (*La Bolsa de Cereales en la Historia Argentina, 1854-2004* 2004: 29-62). Desde 1873, poseía una red de informantes en la pampa húmeda con la que relevaba regularmente los precios de bienes e insumos, realizaba pronósticos de las campañas y actualizaba datos de la superficie sembrada, del rendimiento por hectárea y de los saldos exportables de la cosecha fina y gruesa. La dependencia pública de la información privada se puso en evidencia cuando la Dirección General de Estadística de la Nación elaboró un cuadro con las estadísticas de los productos agropecuarios exportados en los años 1873-97, gracias al cotejo de los datos de la entidad cerealista (“Ministerio de Agricultura” 1899: 35-39). A pesar de este registro comercial, los pronósticos de cosecha, el rendimiento por hectárea y el saldo exportable eran materia de discusión en toda la zona cerealera, tal como quedó reflejado en las dudas de los chacareros que recogía el diario *La Nación* (Farmer 2 de junio de 1898: 5).

El Congreso Nacional se hizo eco del déficit informativo estatal. Organizó la Comisión Especial de Agricultura y Colonización, integrada por Adolfo E. Dávila, Eleodoro Lobos, Mariano de Vedia, Lucas Ayarragaray e Indalecio Gómez, para llevar a cabo una investigación sobre la supuesta sobreventa de tierras fiscales y su posterior concentración en unas pocas manos (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* t. I 1896: 122-125, 200-209, 257-269 y 581). Allí quedó en evidencia la falta de datos fidedignos desde la sanción de la ley de tierras de 1876: unos sostenían que se habían enajenado 4.441.106 hectáreas de tierras públicas, otros elevaban la cifra a 24 millones de hectáreas. El diputado Lobos argumentaba que el problema de la escasez de población rural se resolvía con legislación agraria y denunciaba ante sus pares: “nosotros estamos enfeudando el territorio, estamos fomentando el latifundio”. Más adelante agregaba: “no me explico..., aún se puede legislar sobre tierras, sin conocer las tierras, es decir, sin conocer, por lo menos, los datos que se solicitan para este proyecto” (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* I 1896: 102). Adolfo E. Dávila propuso practicar una investigación de las condiciones en que se encontraba la agricultura en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y

---

reseña histórica sobre el servicio de estadística agrícola y ganadera en los Estados Unidos es un buen ejemplo para mostrar los impulsos societales sobre la dirección estatal. En 1839, el congreso norteamericano procedió a la formación de estadísticas agrícolas con poco éxito. Fueron James T. Earle, de la Maryland Agricultural Society, en 1855, y Orace Judo, director del *American Agriculturist*, quienes establecieron las primeras redes de informantes y un sistema estadístico basado en los informes de los mismos agricultores. En suma, fueron los eslabones esenciales del Departamento de Agricultura, creado en 1862, que un año más tarde ofrecía informes mensuales y bimensuales sobre el estado de los cultivos, basados en los informantes y corresponsales voluntarios en cada condado (Montoya 1949: 129-132).

Santa Fe, considerando la superficie sembrada según el tamaño de la propiedad, la fuerza de trabajo, los resultados de las cosechas, los costos y las condiciones de producción y el capital empleado. Invocando “el clamor de los agricultores” que exigían soluciones para la falta de información fehaciente sobre la agricultura, concluía que “para sanear hay que estudiar, escudriñar y presentar las grandes causas que ocasionan las perturbaciones” (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* I 1896: 124). La Comisión Especial de Agricultura y Colonización logró la rápida sanción de la ley 3.382 (1896), se convirtió en Comisión Parlamentaria de Investigación Agrícola, recopiló todas las leyes de ventas de tierras fiscales desde 1876 y preparó una investigación «en el terreno». La encuesta fue dirigida por el comisario general Emilio Lahitte, quien dividió el país en once distritos, y logró continuar que una comisión parlamentaria continuara la línea progresista iniciada por Eduardo Olivera al tomar el modelo inglés de los *inquiries* y el francés de las *enquêtes*. El cuestionario incluía preguntas sobre la división y el valor de la tierra, la colonización, la producción agrícola, ganadera y derivados, el capital, el crédito, los consumos y salarios, los medios de transporte. Las respuestas quedaron compiladas en tres gruesos volúmenes (Congreso Nacional III 1898).

La BC, activa promotora de la creación del Ministerio de Agricultura en las deliberaciones de la Convención Nacional de 1898, cedió su *know how*, la red de informantes y las tablas de registros, en aras de institucionalizar un centro de información oficial. La intención de la entidad cerealista era dotar a toda la cadena de la actividad agraria de un referente oficial, una vía para recoger reclamos y consolidar el peso del mundo rural dentro del estado. Así lo expresaban los cerealistas: “nuestra riqueza embrionaria, por decir así, se resiente por la falta de un centinela de avanzada que mire, con el derecho de una ley, por esos intereses de magnitud que se hallan descuidados en gran parte, motivado solamente por esa falta” (*Memoria é Informe de la Sala de Comercio del Once de Septiembre presentada por la Comisión Directiva, ejercicio 1897-1898* 1898: 25). Sobre la base de la investigación parlamentaria y la cesión de informantes de la Bolsa de Cereales se creó dentro del Ministerio de Agricultura la Dirección Economía Rural y Estadística, cuyo responsable fue Emilio Lahitte (1898-1922), encargado de levantar las estadísticas y censos agropecuarios.

El cuarto y último ejemplo muestra que los procesos de transferencias no son tan lineales y tropiezan con dificultades: se trata del levantamiento del censo industrial, en 1895, y la creación de la oficina encargada de practicar una estadística industrial permanente, en 1898. El registro oficial de la actividad manufacturera estuvo acompañado de una compleja y difícil relación de los industriales y los estadísticos. Una desconfianza mutua se alimentaba porque estos últimos mantenían una declarada posición librecambista y los primeros pretendían

mantener bajo su control el registro fabril, con subsidio estatal.

La falta de cobro de las patentes al parque industrial impedía establecer una estadística afín. En 1885, el Departamento Nacional de Estadística (DNE) intentó una búsqueda privada de fuentes invitando a colaborar a las dos entidades que representaban entonces los intereses fabriles, el Club Industrial y el Centro Industrial. La primera institución nunca contestó, ya que se vio ofendida con el comentario de Francisco Latzina en la *Estadística del comercio y de la navegación correspondiente al año 1885* (1886: XI-XII), que afirmaba que “el industrial del país, no establece los precios de sus artículos sobre la base de la producción de los mismos, sino por lo que cuesta el artículo similar importado... los derechos aduaneros protectores de la industria nacional ocasionan un perjuicio, pues, al fisco y al consumidor, y solo benefician á unas dos ó tres docenas de industriales principiantes é inexpertos que explotan á su gusto un idealismo patriótico, muy honorable sin duda, mientras figure en discursos, pero de ruinosas consecuencias cuando es aplicado á materias económicas”. El Centro Industrial tuvo menos prejuicios, ignoró las palabras de Latzina y elevó al Poder Ejecutivo un proyecto de ley para organizar una estadística industrial. Con la firma del presidente Agustín Silveyra y el secretario Alfonso Turdera, el Centro Industrial se colocaba en el papel de “intermediario entre las oficinas fiscales y los productores, para la recolección de los datos necesarios, á cuyo efecto contribuirá con el servicio personal y profesional de sus asociados y con el local de sus oficinas” (*Procedimientos... 1886 1887*: 35). En el proyecto, los industriales eran los únicos depositarios de la información producida, al proponer que “los delegados del Centro Industrial Argentino estarán munidos de una credencial en la forma que estime más conveniente el Gobierno, á fin de que puedan tomar los datos que necesiten en las oficinas públicas”; de ese modo, se nacionalizaban los costos de la gestión industrial pero no la información recolectada. El proyecto no prosperó, ya que el DNE les exigió a los industriales “un completo sometimiento á las instrucciones y reglas de procedimientos” oficiales.

En 1887, ambas instituciones patronales se fusionaron en la Unión Industrial Argentina (UIA). Ese mismo año, la nueva agrupación realizó en la ciudad de Buenos Aires una encuesta que abarcó a 400 establecimientos (Dorfman 1970: 201-203). Estaba integrada por ocho preguntas, cuyas respuestas fueron muy incompletas.<sup>59</sup> Esta iniciativa fallida prueba que la capacidad coactiva de la entidad fabril sobre la masa de sus socios era bien escasa y que el subregistro de datos era una norma, más que una excepción: el estado parecía ser entonces un

---

<sup>59</sup> Las preguntas eran: nombre del establecimiento y tipo de industria, fecha de fundación, capital social, materias primas que usa y su procedencia, cantidad y valor, número y potencia de las máquinas a vapor que emplea, número de obreros y cantidad y precios de los artículos elaborados.



aval para domesticar al gremio. Fue, sin embargo, el anticipo del primer censo industrial, que formó parte del Segundo Censo Nacional (1895). La ley y el decreto de su levantamiento se publicaron en la revista de la entidad fabril, pero no despertó mayores comentarios entre los industriales (“Segundo Censo Industrial” 1895: 1-2), quizá ante la desconfianza inicial que les suscitaba la participación de Francisco Latzina en la organización. Más tarde éste, por otras razones, renunció a colaborar y la UIA se acercó para asesorar a la comisión censal, integrada por Diego Gregorio de la Fuente, Gabriel Carrasco y Alberto B. Martínez, en la redacción del cuestionario básico. La convergencia más destacada entre los industriales y los estadísticos a cargo del censo fue el diseño de los boletines especiales para las actividades industriales (molinos harineros, vitivinicultura, ingenios azucareros, saladeros, fábricas de alcohol, de gas, de cervezas, y usinas de luz eléctrica), que habían tenido un impulso notable con la política arancelaria proteccionista implementada por el presidente Carlos Pellegrini y su ministro de Hacienda Vicente Fidel López (Guy abril-junio 1979: 3-24). La industria argentina quedó clasificada en 9 categorías, divididas en 71 clasificaciones.<sup>60</sup> No hubo problemas en el cómputo de los 22.204 establecimientos fabriles, ni en el registro de los 145.650 trabajadores, pero la gran mayoría no contestó o declaró mal la producción, su valor y los capitales empleados. Al igual que en el censo agropecuario sólo se contaba con la fiabilidad de las cifras globales.

En definitiva, el primer censo industrial fue el inicio de una relación menos prejuiciosa entre la UIA y el estado. Lejos de las desconfianzas antes apuntadas, en medio de la edición final del empadronamiento se organizó una oficina dedicada a levantar estadísticas industriales, que quedó ubicada dentro del flamante Ministerio de Agricultura, Comercio e Industria. El ministerio comprendía “el despacho de todos los asuntos relativos al régimen y fomento de la prosperidad agrícola, industrial y comercial de la Nación” y su División Industrial debía levantar censos e investigaciones (Ministerio de Agricultura de la República Argentina 1899: 331-332). Ella fue bautizada Dirección General de Comercio e Industria y quedó a cargo de Federico Cibils. De la Sección 4º, Industrias Fabriles, quedó a cargo el ingeniero Eusebio García, un cuadro orgánico de la UIA (Schvarzer 1991: 30). García, con el visto bueno de su superior Cibils, elaboró un ambicioso proyecto de organización administrativa bajo su responsabilidad. Proponía un empadronamiento de las industrias fabriles para levantar cada año las estadísticas generales y especiales de la actividad (García 1898: 4-6 y 14).

Estos cuatro ejemplos hay que contraponerlos a las dificultades que tuvo el estado argentino por darle alcance nacional a las estadísticas demográficas que impulsaban los

---

<sup>60</sup> Las categorías eran: alimentación; vestido y tocador; construcciones; muebles y anexos; artístico y de ornato; matelurgía y anexos; productos químicos; gráficos y anexos; industrias mixtas y diversas.

higienistas y natalistas bonaerenses. Las estadísticas vitales de la población nacional (natalidad, nupcialidad y mortalidad) no existieron sino formalmente a fines del siglo XIX, cuando se estableció la Oficina Demográfica Nacional, que al igual que el Departamento General de Inmigración, quedó bajo la jurisdicción del Ministerio del Interior. La recolección de datos comenzó en la provincia y en la ciudad de Buenos Aires, pero no trascendió sus fronteras, y la responsabilidad del retraso de una estadística demográfica nacional fue de las provincias, temerosas de perder su autonomía.

La organización de la Oficina Estadística de la provincia de Buenos Aires, por Faustino Jorge (1874-80), la colaboración de médicos higienistas en la tabulación de estadísticas vitales y las epidemias que asolaron la ciudad de Buenos Aires (cólera, 1867-68 y 1886-87, y fiebre amarilla, 1871), fueron los impulsos iniciales de una estadística demográfica.<sup>61</sup> El primer intento ambicioso de organizar una oficina demográfica fue el del Departamento Nacional de Higiene (DNH). El encargado fue el estadístico Francisco Latzina (1891), quien dos años más tarde publicó un trabajo con un alcance limitado, sobre la mortalidad en las principales ciudades del país. Un nuevo intento de establecer un registro anual del DNH apareció en las páginas de sus *Anales*, ampliando las cifras urbanas con informes de algunos gobernadores (Salessi 1995: 29). Sin embargo, la irregularidad de los datos declarados por las diferentes situaciones provinciales impide deducir que se haya concretado la cobertura nacional: no hay que olvidar que recién en las décadas de 1880 y 1890 se fueron creando los registros civiles en las provincias y en los territorios nacionales.<sup>62</sup> Igualmente, existió una resistencia por parte de las provincias a perder el

---

<sup>61</sup> Jorge incorporó como colaboradores al médico y farmacéutico Ignacio Pirovano y al higienista Emilio Ricardo Coni. Ellos diseñaron la primera tabla demográfica bonaerense oficial con números absolutos de nacimientos, matrimonios y defunciones de los años 1854-72 y publicaron el primer diagrama en el que se representaba la curva de la mortalidad de los hospitales durante los doce meses del año (Jorge 1874: XVII-XXXIII). Coni (1877 y 1882) publicó por su propia cuenta varios trabajos compilando datos absolutos anuales del movimiento demográfico porteño entre 1876 y 1881. Uno de ellos fue sobre la mortalidad infantil, basado en una masa de registro de cementerios de 25.041 defunciones de niños entre 0 y 2 años. Este trabajo lo consagró entre sus pares con el premio instituido por el doctor Guillermo Rawson (Coni 1886). Otro fue su estudio comparado de la mortalidad infantil de la ciudad de Buenos Aires con otras ciudades de América Latina (Coni 1879), gracias al cual estableció estrechas relaciones con otras comunidades nacionales de higienistas.

Coni fue delegado nacional al Congreso Internacional de Higiene y Demografía celebrado en La Haya (1884), y más tarde en Viena (1887), y se convirtió en un testigo privilegiado de la institucionalización de la ciencia demográfica, sus temas, figuras y luchas (Schweber 1997: 5-28). Para entonces, Coni era un higienista consagrado y había alcanzado la jefatura de la Oficina Estadística bonaerense (1883-86). Luego, fue secretario de la Mesa organizadora del censo bonaerense (1881) y, desde la jefatura de la Oficina Estadística, dirigió varios censos municipales, como el de La Plata (1884).

<sup>62</sup> La creación de los registros civiles fue en el siguiente orden: San Juan (1883); ciudad de Buenos Aires, Santiago del Estero y los territorios nacionales (1884); Mendoza (1885); Entre Ríos (1886); Buenos Aires (1888); Corrientes, Córdoba, Jujuy y Salta (1889); Tucumán (1890); Santa Fe (1896); La Rioja (1897); y San Luis (1899) (República Argentina, Ministerio del Interior, DNH, Oficina Demográfica 1913: VII).

control de la información sobre sus habitantes. La oficina estadística de la provincia de Córdoba es un ejemplo de la toma de conciencia regional sobre el peligro de ceder el control de la información en manos del poder central. Córdoba se resistía a cubrir el papel de mera proveedora de datos, por lo que cuestionó la entrega -y toda forma de homologación de metodologías- afirmando que “la existencia propia de todas esas oficinas vendría á resultar en extremo precária, reduciéndose seguramente el rol de ellas a simples sucursales ó agencias del Departamento [Nacional de Estadística], que podríamos llamar central”.<sup>63</sup> Una nueva oportunidad para iniciar una estadística demográfica nacional se presentó al finalizar los trabajos compilatorios del Segundo Censo Nacional (1895). La ley 3.073 (1894), que sancionó el levantamiento del censo, contempló una subvención para organizar las oficinas estadísticas en todo el territorio del país. El ministerio del Interior creó por decreto en 1899 la Oficina Demográfica Nacional, que quedó a cargo del estadístico Gabriel Carrasco, para llevar el registro del movimiento demográfico a partir de los formularios distribuidos en los registros civiles (*Memoria presentada al Congreso Nacional...*, 1898: 20, 25-29).

### II.3. LA POLÍTICA ANTE LOS NÚMEROS OFICIALES, ENTRE EL OPTIMISMO Y LA CAUTELA

La política parlamentaria y los gabinetes ministeriales fueron permeables a la producción de indicadores nacionales para gestionar las políticas públicas. Aprobaron el levantamiento de censos de todo tipo, premiaron su finalización y los utilizaron como instrumento de fiscalización de fondos del presupuesto. Sin embargo, esta es sólo una cara de la relación entre la política y los números oficiales. Los legisladores de la mayoría de los distritos electorales del interior y de algunos del litoral temieron, por ejemplo, que con cada censo demográfico levantado avance y se centralice esferas de decisión política en el estado nacional. Ellos previeron la magnitud del crecimiento de la Capital Federal y de las provincias de Buenos Aires y Santa Fe, gracias a la radicación de inmigrantes, y la consecuente modificación de la representación proporcional de la Cámara de Diputados en favor de aquellos distritos. De manera tal que obstaculizaron el censo demográfico decenal, recurso constitucional que configuró una ciudadanía de alcance nacional en el siglo XIX. El impulso y su freno, tal como grafica Adrián Gorelik (1998: 45-48), estuvo presente aquí, pero no dentro de un núcleo reformista sino como una lucha de posiciones

---

<sup>63</sup> “Informe del Director General de la Oficina de Estadística, Enrique López Voltadano al Ministro”, Córdoba, 8 de junio de 1887, *Archivo Histórico de la Provincia de Córdoba (AHPC)*, t. XV: Gobierno, p. 254. Agradezco a Amílcar Challú por haberme facilitado esta fuente de su archivo personal.

regionales en la que el asentamiento de la inmigración activaba, en los representantes de los distritos menos poblados, figuras ciudadanas regresivas.

La Comisión Parlamentaria de Investigación Agrícola, citada en el apartado anterior, el Primer Censo Escolar (1883-84) y el Primer Censo de Bienes Nacionales (1888) son ejemplos de la demanda creciente de la política de indicadores nacionales para legislar. El censo escolar se convirtió en un instrumento de fiscalización del Congreso Nacional sobre un ente autárquico creado bajo la esfera del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, el Consejo Nacional de Educación (CNE). Benjamín Zorrilla, presidente de CNE, propuso el censo y nombró una comisión dirigida por Francisco Latzina.<sup>64</sup> El Congreso aprobó la iniciativa no sólo para saber el estado de la escolarización de la población entre 5 y 14 años, sino para conocer las aplicaciones que hubiesen hechos los integrantes del CNE de las asignaciones provistas por el presupuesto, pues “era conveniente controlar los datos que suministran los maestros de las escuelas á las comisiones que las dirigen” (“Censo general de educación. Su formación, año 1883” 1883: 197). Los datos finales del censo se ubicaban en el inicio de la tarea alfabetizadora del Estado liberal.<sup>65</sup> Tomando en cuenta los números finales, Latzina no reprimió afirmar que cada maestro o ayudante había producido anualmente sólo unos 6 niños que sabían leer y escribir, o leer solamente, para concluir que “esto es sin duda la última expresión de la esterilidad pedagógica” (*Censo Escolar Nacional...* 1885 I: XXII). Latzina, nombrado por el CNE, quedó finalmente convertido en el fiscal de los legisladores y esa conversión explica porqué el Congreso, y no el CNE, premió su término y edición (“Censo Escolar” 1886: 1.070).

En medio del optimismo económico imperante bajo la presidencia de Miguel Juárez Celman (1886-90), se realizó el Primer Censo de Bienes Nacionales.<sup>66</sup> El ahora Ministro del

---

<sup>64</sup> Latzina como jefe de la oficina central del censo, era secundado por los vocales del Consejo Nacional de Educación, Miguel Goyena, Marcos Sastre y Federico de la Barra. Cuatro inspectores se distribuyeron cuatro zonas geográficas coordinando a unos 1.521 empadronadores: Carlos Guido y Spano en la provincia de Buenos Aires, la isla Martín García, la población embarcada, los territorios de La Pampa, Río Negro, Neuquén y Patagonia; José A. Wilde en Entre Ríos, Santa Fe, Corrientes, Misiones y el Chaco; Alberto Larroque en Córdoba, San Luis, Mendoza, San Juan y La Rioja; y José Hernández en Catamarca, Santiago del Estero, Tucumán, Salta y Jujuy. En total se publicaron tres tomos, el primero, con estudios sobre la población escolar, el segundo, con estadísticas de las escuelas y, el último, con los antecedentes de la legislación escolar (*Censo Escolar Nacional...* 1885 I: XXII).

<sup>65</sup> Había 497.949 niños en edad escolar, de los cuales 30.939 eran extranjeros (6,2 %); de todos ellos sólo 145.660 asistían a una escuela (29,3 %) al comienzo del año escolar. Del total, 124.558 sabían leer y escribir, 51.001 sabían leer y 322.390 eran considerados analfabetos. De los que tenían grado de instrucción, el 60,7 % lo adquirieron en escuelas públicas, el 22,1 % en escuelas particulares, el 17 % en su domicilio y un 0,2 % en el exterior. Existían 1.817 escuelas primarias estatales, con 2.877 maestros y ayudantes, para 106.461 niños regulares.

<sup>66</sup> El PEN nombró una comisión integrada por los doctores Benjamín Zorrilla, Juan A. García y Eduardo Basavilbaso, los ingenieros Juan Pirovano y Guillermo White, Carlos Guido y Spano (jefe del Archivo General de la Nación) y Dámaso Salvatierra (jefe del Archivo General de los Tribunales de la Capital

Interior Benjamín Zorrilla tomó a su cargo el inventario público que debía realizar la Contaduría de la Nación, por ley de contabilidad, con el objetivo político declarado de establecer la capacidad de crédito estatal. La grilla para catalogar la proveyó la tercera edición de la obra de Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances* (1883), uno de los economistas liberales más reconocidos entonces por el cálculo de la renta nacional.<sup>67</sup> El apremio político por contabilizar puso en evidencia los lentos tiempos de la maquinaria burocrática.<sup>68</sup> Al final del recuento, la misma comisión reconocía que la cifra final era aproximada y la operación en general era una base para levantar en el futuro una estadística más exacta.

El convencimiento de las legislaturas y los gabinetes ministeriales de la utilidad de los censos es la faceta optimista de la política. La otra faceta es el miedo a los efectos de las cifras actualizadas de cada censo de población en la representación proporcional de cada distrito electoral. Estas prevenciones no hicieron más que retrasar la producción regular y la extensión de la cobertura geográfica de los indicadores nacionales.

Hasta la reforma constitucional de 1898, el levantamiento del censo de población decenal dejó a la vista la existencia de dos posturas políticas con una ubicación regional bien delimitada. Por un lado, la ciudad de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires y Santa Fe, con un notable crecimiento demográfico sobre el resto del país, estaban a favor del censo cada diez años. Por otro lado, el resto de los distritos estaban a la defensiva dada la pérdida relativa de su representación proporcional y demoraban la sanción de la ley del censo. La reforma constitucional de la actualización en el prorrateo de los habitantes por diputados en cada censo de población fue una victoria pírrica de la política reformista. Los estadísticos, interesados en realizarlo, quedaron atrapados en esa disputa.

Con las flamantes cifras oficiales del Primer Censo de la Población, su director, el superintendente Diego Gregorio de la Fuente, realizó tres observaciones sobre las nuevas fuerzas sociales que iban moldeando la vasta geografía del país recién unificado y en plena guerra con el Paraguay. Estos comentarios resumen de manera anticipada el impacto que van a tener los intentos de realizar censos demográficos regulares sobre la representación política regional. De

---

Federal), también, militares, marinos, bomberos y policías (República Argentina 1890: XVII).

<sup>67</sup> Se dividió el dominio del Estado en bienes públicos (marítimos, militares, navegación interior, tránsito público, el servicio de comunicaciones y los monumentos) y bienes privados (las escuelas de agricultura, las de artes y oficios, la riqueza forestal, las tierras públicas, las minas, las salinas, los ferrocarriles, la participación estatal en los beneficios de bancos y en los bienes que percibían renta). Después, se distinguió por ministerios y por puntos geográficos de radicación; a partir de allí los bienes que quedaron discriminados en cuatro categorías: inmuebles; muebles; efectos o valores públicos; y semovientes.

<sup>68</sup> Las dificultades y obstáculos de esta tarea quedaron encerrados en las 31.232 comunicaciones, notas, circulares y memorandos, enviados a empleados públicos para tomar datos en sus oficinas, amén del hecho de que en algunas dependencias oficiales no había libros, ni registros de los bienes afectados a cada una de ellas.

la Fuente distinguió, en primer lugar, el proceso inmigratorio transatlántico que arribaba al país del que llegaba a los Estados Unidos: aquí, afirmaba, afecta al litoral; allá se orienta al interior convirtiéndose en el impulsor de la constante ampliación de la frontera oeste. Más adelante, observó que la constitución sancionada en 1853 en su artículo 37 fijó la representación política para ingresar a la Cámara de Diputados en una banca cada 20.000 habitantes, base que tenía el inconveniente de aumentar indefinidamente el número de integrantes. Por último, dejó abierta una pregunta sobre la condición de \*verdaderos+ ciudadanos de los habitantes relevados no sólo a partir de este empadronamiento sino de los futuros:

[D] La representación del pueblo de los estados deberá hacerse tomando por base la población absoluta, ó la población puramente argentina? Si los estados han de contribuir á la guerra segun su poblacion nacional, y no segun su poblacion absoluta, ¿es equitativo que tengan opuesta base para su representación política? Cuestiones son estas de mucha trascendencia, y que han de surgir en vista de la enorme población extranjera con que *algunos estados empiezan á pesar* en el seno de la unión (*Primer censo de la República Argentina...* 1872: XXVII; las cursivas son del autor)

La primera constitución de la Argentina unificada había contemplado en el artículo 39 el levantamiento regular de censos cada diez años para actualizar proporcionalmente el número de bancas de cada distrito electoral en la Cámara de Diputados (*Constitución de las Provincias Unidas del Río de la Plata...* 1860: 15-16). Sin embargo, los órganos políticos del Estado argentino, en los treinta años que transcurren en este capítulo, sólo pudieron sancionar dos de los cuatro censos de población prescriptos, el primero, en 1869, y el segundo, en 1895, con una distancia de veinticuatro años. ¿Cuál es la explicación?

En plena «década infame» el estadístico Carlos Dieulefait denunció la desidia legislativa que se expresaba a través de la creativa capacidad de anteponer artilugios legales, hasta llegar al encarpetamiento de proyectos, por parte de los representantes de las provincias del interior en ambas cámaras del Congreso Nacional.<sup>69</sup> Los representantes del interior trataban de impedir que el sostenido crecimiento demográfico del litoral se reflejara en una nueva distribución de las bancas de los Diputados. Por su parte, el historiador económico Juan Alvarez concluía que el Senado era un organismo formado con entera independencia de futuras fluctuaciones de la

---

<sup>69</sup> Dieulefait (enero-febrero 1934: 32) arriesga una causa y ofrece una reedición del conflicto entre regiones propio de la primera mitad del siglo XIX: ACabe preguntarse entonces qué razones pueden haberse invocado, qué argumentos haberse esgrimido para que sistemáticamente (...) se haya burlado el mandato [constitucional]. La respuesta es fácil, desde luego, a poco que se ahonde en la historia de la organización de nuestro país. La realización de los Censos ha tropezado, toda vez que se han proyectado, con la oposición sistemática de los llamados representantes del interior, los que han pretendido mantener un llamado equilibrio político que es ficticio, entre las Provincias, respecto de la distribución de la representación en la Cámara de diputados≡.

población que tenía una mayoría permanente, capaz de impedir con sus dos tercios (veinte del interior y ocho del litoral, y desde la federalización de la ciudad de Buenos Aires, diez) la sanción de cualquier ley que afectara sus intereses (Juan Alvarez 1985: 52-56). Alvarez observaba negativamente el cambio que se dio en la proporción regional de la representación de los diputados con la reforma constitucional de 1898: el interior quedó en minoría con 44 bancas sobre un total de 120. Interpretaba esta disparidad regional como el funesto anuncio de una nueva ruptura del régimen de solidaridad económica que había enmarcado la unificación del país. Si de la Fuente observaba el problema Alvarez, en cambio, tomaba partido en esta disputa, aunque en un sentido opuesto al de Dieulefait:

Conviene no olvidar que los hogares del interior preparan buena parte de los contingentes con que el ejército argentino ha de defender, llegado el caso, nuestra integridad territorial. No es razonable ni prudente hacer concesiones excesivas a los intereses de extranjeros, desprovistos de voto y exentos del servicio militar (Juan Alvarez 1985: 56).

A partir del estudio del comportamiento del Colegio Electoral que proclamó seis presidentes durante el orden conservador, Natalio Botana (1994: 88-89) divide los distritos electorales en grandes, medianos y pequeños, para observar un equilibrio entre ellos en 1880, que se acentuó en las elecciones presidenciales de 1886 y 1892, pero que desapareció de forma paulatina, cuando las cifras del Segundo Censo Nacional ya reflejaban una creciente concentración demográfica en el litoral. Botana (1994: 92) desalienta la hipótesis de un clivaje regional en la sucesión presidencial al sostener que “un observador apresurado podría adelantar una consecuencia menos significativa: quien controle Buenos Aires y la Capital Federal en votos y en electores -deducirá- y adquiera peso político en Córdoba y Santa Fe, tendrá en sus manos la clave de la victoria presidencial.”

**Cuadro 2: Diputados al Congreso de la Nación, según cifras de los censos nacionales, 1853-1898**

	1853	Ley 580 (1872)	1881	Convención Nacional (1898)
<b>Ciudad de Buenos Aires</b>	-	-	9	20
<b>Buenos Aires</b>	12	25	16	28
<b>Santa Fe</b>	2	4	4	12
<b>Entre Ríos</b>	2	7	7	9
<b>Corrientes</b>	4	6	6	7
<b>Córdoba</b>	6	11	11	11
<b>San Luis</b>	2	3	3	3

	<b>1853</b>	<b>Ley 580 (1872)</b>	<b>1881</b>	<b>Convención Nacional (1898)</b>
<b>S. del Estero</b>	4	7	7	5
<b>Mendoza</b>	3	3	3	4
<b>San Juan</b>	2	3	3	3
<b>La Rioja</b>	2	2	2	2
<b>Catamarca</b>	3	4	4	3
<b>Tucumán</b>	3	5	5	7
<b>Salta</b>	3	4	4	4
<b>Jujuy</b>	2	2	2	2
<b>Total bancas</b>	<b>50</b>	<b>86</b>	<b>86</b>	<b>120</b>

1. El primer reparto de diputados (1853) se hizo con el cálculo del Congreso de 1826 y duró hasta fines de 1873.
  2. La ley 580 (1872) se aplicó a partir del 1° de enero de 1874 y estableció un diputado cada 20.000 habitantes o fracción que no baje de 10.000 habitantes..
  3. La federalización de la ciudad de Buenos (1881) le concedió 9 diputados y 16 quedaron para la provincia de Buenos Aires.
  4. La Convención Nacional (1898) estableció que cada diputado se elegiría a partir de 33.000 habitantes o fracción de 16.5000 habitantes.
- Fuente: Carlos Dieulefait (enero-febrero 1934: 32)

Si no existieron coaliciones en la elección presidencial que reeditaran conflictos regionales, con sobrados antecedentes en la primera mitad del siglo XIX, ¿bajo qué condiciones los representantes del interior en el Congreso ofrecían reparos a los censos decenales? Sólo contamos con una evidencia, es decir, la irregularidad y extensión de los períodos entre cada empadronamiento provocó que el estado argentino mantuviera una representación de la ciudad de Buenos Aires, las provincias y los territorios nacionales desactualizada, por lo menos desde la Organización Nacional hasta el final del orden conservador. Es posible que, siguiendo a Oscar Oszlak (1982: 152-160), durante el primer período existieran obstáculos burocráticos, dada la precariedad del aparato estatal, y legales, reflejo de las dificultades inherentes de todo período fundacional, que impidieron el recuento regular de la población argentina. Es igualmente factible que en los años siguientes el crecimiento demográfico del litoral terminara por convertir a las provincias del interior en «burgos podridos». Lo cierto es que quienes debatieron a favor o en contra de la aplicabilidad automática de las cifras censales visualizaron la suma de electores de la ciudad y la provincia de Buenos Aires y la provincia de Santa Fe como un peligroso bloque político que disminuiría la representatividad del resto. El debate entre contar y no contar habitantes terminó por construir un lento acuerdo político que voy a relevar en los treinta años posteriores al Primer Censo Nacional.

Durante la Organización Nacional, la implementación del censo y la actualización de la representación política a partir de sus cifras transitaban entre las ambigüedades de quienes



pensaron su aplicación, las dificultades de implementar los eslabones de la cadena censal y los artilugios de la política. De los dos censos posibles, uno solo se levantó y quedó inmerso en dos discusiones, una sobre el costo de la política por el aumento de los integrantes de la rama legislativa y otra sobre quiénes eran los «verdaderos» ciudadanos.

En *Bases para la organización política de la Confederación Argentina* (1852), Juan Bautista Alberdi (1886: 427) proponía la elección de un diputado por cada veinte mil habitantes en su artículo 63, y nada decía sobre la resolución de la fórmula de actualización. Sólo existía un vago comentario en el que había afirmado que “el ministro de Estado que no duplica el censo de estos pueblos cada diez años, ha perdido su tiempo en bagatelas y nimiedades”. Al referirse al sistema electoral sostenía la necesidad de una mayor cantidad de hombres “cultivados y prudentes” en la dirección política, lo cual implicaba un sacrificio en la naturaleza de la joven nación argentina como comunidad. Alberdi planteaba “ser poco rígidos” con la nacionalidad de origen, al afirmar que “países que deben formarse y aumentarse con extranjeros de regiones más ilustradas que las nuestras no deben cerrarle absolutamente las puertas de la representación, si quieren que ésta se mantenga a la altura de la civilización del país” (Alberdi: 1886: 525).

El proyecto de Alberdi para la elección de los diputados quedó reproducido en la constitución de 1853 y, dos artículos más adelante, la incorporación de la necesidad de un censo decenal. Dos leyes, la 18 (1862) y la 260 (1868), no pudieron reglamentar el primer censo. Fueron necesarios dos decretos bajo la presidencia de Domingo Sarmiento (1868-74), en enero de 1869, “para la realización inmediata del empadronamiento de la población de la República” y el nombramiento en el cargo de superintendente del censo del doctor Diego Gregorio de la Fuente (Martínez 1891: 58). Bajo presión del PEN se puso en marcha un dispositivo burocrático y legal, aunque transitorio, la Superintendencia del Censo. Si bien dependía del Ministerio del Interior, era independiente de la Oficina Estadística Nacional dirigida por Damián Hudson. El Primer Censo Nacional se hizo en tres días, 15, 16 y 17 de septiembre de 1869, y como apuntaba su responsable, se realizó en medio de la desconfianza popular que prefiguraba, ante la llegada de un empadronador con sus planillas y preguntas, el enrolamiento para reprimir montoneras o para luchar en la guerra con el Paraguay (de la Fuente 1869: 11-18). El reparto de las bancas entre las provincias, hasta entonces efectuado sobre la base relativamente arbitraria que había servido la constitución del año 1826, pasó a indicar 86 diputados en lugar de 50. Las 36 nuevas bancas ratificaron la cómoda mayoría de los representantes del interior en Diputados, quienes también controlaban el Colegio Electoral que elegía el presidente.

)Bajo qué condiciones se discutió en las cámaras legislativas, durante el período organizativo, la implementación del censo y la representación que emergía con él? A la

desconfianza popular es necesario añadir las sospechas de la dirección política nacional sobre los organizadores provinciales. Por ejemplo, el Ministro del Interior Guillermo Rawson sostenía que podían manipularse los datos para aumentar a su favor el número de diputados nacionales (Congreso Nacional 1862: 431-440). Más indulgentes con la tarea que se venía, los legisladores observaban que era necesario consensuar entre los coordinadores nacionales enviados por el PEN y las autoridades locales, para no afectar intereses y derechos. También, marcaban la falta de personal idóneo para la tarea de encuesta y recopilación, que al menos debía leer y escribir (Congreso Nacional 1863: 90-91). La evidente escasez de hombres alfabetos ponía a los legisladores en una posición polivalente pues, en primer lugar, debían levantar el padrón y fiscalizar los cómputos finales en cada una de sus provincias para, posteriormente, dar su voto de aprobación en las cámaras.

Una de las operaciones políticas para hacer ingresar un diputado fue la realizada por los legisladores de la provincia de Salta, en 1872. El senador Federico Iburguren pidió agregar, en medio de las discusiones para la aprobación final del censo, un cómputo de poco más de dos mil indios, según un recuento realizado dos años más tarde en las haciendas Campos Santo y Misiones (Congreso de la Nación 1894: 274-275). Las comisiones de Asuntos Constitucionales de ambas cámaras rechazaron el pedido, pues no se apoyaba en la población «de hecho».<sup>70</sup> Aquellos indios no eran poblaciones estables, pues realizaban trabajos temporarios y al final se retiraban al territorio del Chaco. El pedido de Iburguren, por otra parte, le abría el camino legal a sus pares de Corrientes, que tenían muchos nativos en el frente paraguayo. El miembro informante de Diputados, sin eufemismos legales, sostuvo que los representantes salteños querían un diputado gracias a trabajadores golondrinas, sin embargo, las autoridades salteñas “nunca los habían mirado de otro modo que como seres colocados en un nivel muy bajo respecto

---

<sup>70</sup> En las reuniones de los congresos internacionales de estadística celebradas en Bruselas (1853), Londres (1860), Berlín (1863), Florencia (1868) y San Petersburgo (1872), los estadísticos europeos y norteamericanos recomendaron levantar censos regularmente. También, insistieron en que debían realizarse, en la medida posible en un solo día para evitar el peligro de apuntes dobles u omisiones. Resolvieron establecer tres tipos de población a relevar el día de censo. En primer lugar, *la población de hecho* -o presente-, que es la base de toda enumeración, entendiéndose por ella la totalidad de personas presentes en el lugar en el instante del empadronamiento. Ella debe ser constatada por cédulas individuales, si el grado de instrucción de los habitantes lo permite, en caso contrario, hay que emplear cédulas de familia. Ante las dificultades que se podían presentar en el recuento de la población de hecho, los estadísticos proponían reglamentos especiales que consideraban los dos tipos de población restantes. Por un lado, *la población de derecho* o legal, entendiéndose por ella la población que tiene su domicilio legal en el lugar del censo, pero está temporalmente ausente del país, por ejemplo, los integrantes del ejército, la marina nacional y mercante, y los pescadores. Por otro, *la población de residencia habitual* -domiciliada en un municipio-, entendiéndose por ella la suma de todas las personas que viven habitualmente en el lugar del censo pero que en ese momento se encuentran ausentes, cómputo complementario de la población de hecho.

á los demas habitantes de esa Provincia; hasta tal punto, que jamás se habian ocupado de reglar siquiera las relaciones sociales de esos indios” (Congreso Nacional 1884: 47).

Tres años fue el lapso de tiempo comprendido entre el levantamiento del primer censo y la aprobación de las cifras finales para repartir la representación entre las provincias. El segundo censo nacional estaba previsto para 1879. Una explicación de su ausencia es la debilidad del aparato estadístico por la crisis financiera de 1873-76. Existen, sin embargo, dos explicaciones de índole política de la ausencia del censo nacional. Una es que la actualización del número de diputados levantó una polémica sobre el costo de la política legislativa. El acrecentamiento de la rama legislativa sería automático pues faltaba una jurisprudencia para actualizar el número de habitantes por cada diputado elegido, tal como se realizaba en los Estados Unidos. El estadístico Alberto Martínez fue uno de los primeros en proponer como solución convocar una convención nacional para establecer la renovación del número de diputados que habría de elegirse y fijar un mínimo de habitantes por cada uno de ellos. Según el estadístico, algunos juristas argentinos llegaron a creer que debería elegirse *ad eternum* un diputado cada 20.000 habitantes o fracción que no baje de 10.000. Esa era la causa por la cual los proyectos dormían en las comisiones del Congreso y “ellas mismas han influido para que no se despachen, alarmadas, hasta cierto punto con razon, del crecimiento extraordinario que tendria la representación nacional, con todos los gastos y desequilibrios políticos que ella trae consigo, en virtud del mal interpretado artículo constitucional” (Martínez 1885: 9). En la apertura de sesiones legislativas de 1878, el presidente Nicolás Avellaneda desacreditó estos rumores, respecto de que el aumento de la población traería un aumento del número de diputados, dejando abierta la posibilidad futura de la reforma constitucional que proponía Martínez:

El aumento de la población que dará este censo, no importará, como se ha creído, un aumento en los Diputados (...). Esto se demuestra claramente; la operacion del censo durará tres años sin contar el tiempo indefinido para su aprobación. En este caso, pues, sus efectos legales no podrán tener lugar sino como sucedió con el anterior, después de cuatro años, ó sea en 1884. Pero, para entónces la Constitución se habrá reformado en un punto tan esencial, y sobre el cual se tiene ya en el país una opinión del todo uniforme. Así, léjos de dar ocasión este censo á un aumento en el personal de la Cámara, puede asegurarse que la nueva base proporcional que se establezca disminuirá el número actual de los señores Diputados (Congreso Nacional 1879: 150).

La otra explicación de la mora en el censo tiene que ver con el “sacrificio” que proponía Alberdi, relacionado con la necesidad de hombres cultivados y prudentes en la dirección política y de ser poco rígidos con la nacionalidad de origen. Ese fue el punto de fricción con las élites políticas del interior: la inmigración ponía en cuestión la representación de los auténticos ciudadanos. En un dictamen en minoría de la Comisión de Asuntos Constitucionales, el senador

por Tucumán Benjamín Villafañe propuso en 1872 disminuir la representación de las provincias del litoral al criticar el cálculo con el que se obtenía la población absoluta. En cambio, proponía distinguir la población nacional de la “extranjera transeúnte, inhibida expresamente de toda función propia de la soberanía del pueblo”: el pueblo elector para Villafañe era el pueblo de las provincias (Congreso de la Nación 1894: 276). El senador tucumano contraponía la definición absoluta y abstracta de habitante del texto constitucional a una concepción particular cercana a la de «vecino», es decir, un habitante “concreto, territorializado, enraizado”, tal como apunta François-Xavier Guerra (1999: 42). Habitante, en la acepción de Villafañe, no podía ser el extranjero “huésped”, que “se detiene, obligadamente, por decirlo así, en una o dos provincias”. En momentos en que el saldo inmigratorio era aún una promesa, en tono apocalíptico Villafañe proyectaba hacia el futuro las consecuencias de un proceso centralizador y absorbente del litoral, en parte gracias a los arribados europeos y, en parte, reconocía, por la atracción que esta región ejercía sobre los nativos del interior. Al referirse a la política que recusaba, lo hacía de manera tal que la dimensión electoral de la discusión quedaba subsumida a las políticas públicas de entonces:

Quince, veinte años más de un movimiento como ese -de una política interior como la que fatalmente nos arrastra- de una política como la que á propósito de esta misma ley se os aconseja, y el edificio de nuestras instituciones se desploma. Y se desploma sin que sea parte á impedirlo la actitud esencialmente preservadora del Senado, el cual apenas si contaría con un rol de todo punto de vista el día que una ó dos provincias, ligadas por idénticos intereses ó pasiones llevaran á la representación popular dos terceras partes de los votos que la constituyeran (Congreso de la Nación 1894: 276).

Para Villafañe, el Senado, dentro del sistema de pesos y contrapesos institucionales, lejos de materializar el perfeccionismo legislativo iba a terminar convirtiéndose -y, en parte, parece que lo deseaba- en un espacio de bloqueo, es decir, quedaría reducido a una función de veto. Estos comentarios recibieron la censura de la prensa porteña, que estaba a favor del censo, y que con esta toma de posición se incorporó como un actor político más en la discusión. La prensa porteña deducía de las afirmaciones de Villafañe la existencia de cierto “rencor” del interior (“Buenos Aires y el Senado de la Nación” 1º de septiembre de 1872: 1).

La federalización de la ciudad de Buenos Aires, en 1881, dividió la antigua representación del distrito bonaerense de veinticinco diputados en nueve diputados porteños y dieciséis bonaerenses. Desde entonces, quince distritos enviaban representantes a la Cámara de Diputados, cinco del litoral y diez del interior. Una seguidilla de censos en la década del ochenta reactualizó la disputa regional. Las provincias de Buenos Aires (1881) y Santa Fe (1887), la ciudad de Buenos Aires (1887) y la provincia de Córdoba (1890), con sus censos demográficos

pusieron en la discusión política la existencia de una potencial conformación de una mayoría parlamentaria subregional. Vaya como ejemplo el notable contraste que ofrecían las provincias de Santa Fe y Córdoba, ya que la primera creció en dieciocho años (1869-1887) a una tasa anual del 8,6 % y pasó de 89.117 habitantes a 220.332; en cambio, la segunda creció en veintiún años (1869-1890) a una tasa anual del 2,6 % y pasó de 210.508 a 325.803. Según las perspectivas de moda entonces entre los estadísticos del mundo, el progreso de un estado se medía en la cantidad de años que necesitaba para duplicar su población y Santa Fe necesitaba doce años para duplicar su población. En cambio, Córdoba, la única censada del Interior, treinta y seis años (Martínez 1891: 43, 62, 81 y 90).

Pasada la crisis del noventa, el presidente Carlos Pellegrini (1890-92) envió un nuevo proyecto para levantar el segundo censo en el que advertía que posteriormente se debía reformar la Constitución mediante una convención nacional. Pellegrini no ahorra críticas contra sus opositores:

Ciertas preocupaciones han influido en la paralización de esos proyectos y si alguna vez nos dispusiésemos a dominarlas, seguiríamos marchando a oscuras, por un tiempo indefinido, respecto de las condiciones demográficas del país (...). Podría decirse que la estadística no altera los hechos y que nada se adelanta con cerrar los ojos para no verlos. Aplazar o eludir la operación que tiende a comprobarlos, para evitar sus consecuencias legítimas, sería falsear la Constitución a sabiendas (Congreso Nacional 1894: 957-958).

Los senadores del Interior jugaban con los tiempos políticos. Como Eugenio Tello (Jujuy), que proponía mociones de aplazamientos para estudiar la cuestión y más adelante confesaba sus reparos ante la pérdida del equilibrio regional; como Francisco C. Figueroa (Catamarca) y Francisco Yofre (Córdoba), que con pretensiones de constitucionalistas sostenían la original tesis de que el Congreso no podría renovar el censo antes de diez años, pero sí podría renovarlo después de ese lapso (Congreso Nacional, 1894: 950-958 y 975-982).

La novedad es que al freno del Interior se sumaron las quejas de los distritos del litoral con menor crecimiento demográfico, hecho que refuta la estricta correlación de fuerzas regionales que observaba Carlos Dieulefait. Asimismo, el diputado por Entre Ríos Lucas Ayarragaray denunció la existencia de una peligrosa alianza que se cernía sobre el orden político nacional con la presunta unión de los representantes de la ciudad y de la provincia de Buenos Aires. En palabras de Ayarragaray, esta prepotencia subregional abría las puertas a un proletariado elocuente de “advenedizos intelectuales” que convertiría al recinto legislativo en una asamblea inmanejable. El diputado entrerriano proseguía la línea inaugurada por el senador salteño Villafañe, al proponer como base electoral la población nativa y no la población en general, tomando como ejemplo la actualización de la representación política en la Francia de la

Tercera República. Quería evitar el “aluvión” de autonomistas nacionales e invertía los términos de Pellegrini proponiendo que la reforma electoral debía preceder al censo (Congreso Nacional 1894: 231-253).

La ley 3.073 para realizar el segundo censo se aprobó a mediados de 1894 y se levantó en mayo de 1895. Dos años más tarde las cifras finales fueron aprobadas por la ley 3.498 (1897). Ellas ratificaban el ascenso del Litoral y, a la vez, contabilizaban de manera más efectiva la población de los territorios nacionales. Los senadores Carlos Pellegrini y Julio Argentino Roca le pidieron a uno de los directores del empadronamiento, Gabriel Carrasco (1897), que a la luz de las nuevas cifras les elevara un proyecto de división electoral. Tal como pronosticó el diputado Ayarragaray, los representantes del Partido Autonomista Nacional de las provincias de Buenos Aires y Santa Fe, haciendo uso del derecho a peticionar ante el Congreso Nacional, pidieron que se confirmaran los números finales para actualizar la representación de la cámara baja:

El presidente de la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires (...) manifiesta que vería con agrado que el honorable congreso prestara su sanción á la ley que declara censo nacional el último levantado en la República (...) [y] Néstor Iriondo y otros, en representación del Partido Autonomista Nacional de Santa Fe, manifiesta que dicha provincia vería complacido se votara el proyecto de ley por el cual la representación nacional sea conforme á la población que arroja el censo del 95 (Congreso Nacional 1897: 371).

Los argumentos del interior incorporaron un análisis de las consecuencias económicas de la nueva relación de fuerzas regionales. Al diputado cordobés Tristán Almada le indignaba la celeridad bonaerense y santafesina, estimulada por la prensa porteña, cómplices todos de una maniobra que iba a romper “por completo el vínculo de la unidad nacional”:

Dos provincias y una ciudad van á decidir en la cuestión más importante, en la cuestión electoral más trascendental en que les es permitido tomar parte á los ciudadanos argentinos; resulta que dos provincias y una ciudad elegirán presidente a su antojo.

(...) )Puede la provincia de Tucumán conseguir primas para sus azúcares y la de Mendoza conseguir protección para sus vinos, en contra de los votos decisivos del litoral, que no quiere, que no puede querer la protección á las industrias, porque la posición de sus ciudades, la naturaleza de sus industrias y de su comercio exigen, naturalmente, el libre cambio? (Congreso Nacional 1897: 410 y 413).

Por ley 3.507 (1897) se declaraba necesaria la reforma del artículo 37 de la Constitución Nacional para incorporar la *ratio of representation*. La Convención Nacional del 15 de marzo de 1898 modificó la proporción en que se elegiría un diputado, estableciendo la cifra de 33.000 habitantes o fracción que no baje de 16.500. Los 120 convencionales convocados presenciaron la amenazante mayoría de dos provincias y la ciudad capital, que más tarde iba a ocupar las bancas de la cámara baja. El convencional por Tucumán, Silvano Bores, propuso un proyecto para

reformular el artículo 37, más tarde abortado por la votación en contra, retomando la línea Villafañe-Ayarragaray de distinguir entre habitante (como lugareño) y persona (como sujeto en tránsito); ciudadano (con responsabilidades civiles y políticas) y extranjero (con prerrogativas que lo eximían de algunas obligaciones constitucionales). Bares iba más lejos, pues proponía que en el futuro tercer censo, para el aumento de la representación se debería tomar en cuenta la población nacional y naturalizada; además, sugería incluir una disposición que contemplara que esa hipotética composición de diputados no podría disminuir la proporción de entonces. Explicando a sus pares sostenía:

Siguiendo la proyección de estos principios, es imposible llegar a otro término distinto de la exclusión del extranjero como número político para fijar la base de la representación; no puede tomar parte en el aumento de los votos de una legislatura que declara la guerra, establece las contribuciones forzosas, extraordinarias; impone el servicio militar y obliga a tomar las armas, dándole así el *poder* de resolver indirectamente sobre la riqueza y la tranquilidad de los ciudadanos sobre la estabilidad y el goce de los más caros y legítimos intereses nacionales, sin compartir los sacrificios, los peligros y las responsabilidades.

Resultaría el más grande de los absurdos: el presidente elegido por los votos de una ó más provincias que tuvieran una población extranjera superior a la propia población nacional, dejando así a la inmensa mayoría argentina sin influencia efectiva en el gobierno de su propia casa, y a las provincias sin saber que aplicación dar a sus ridículas autonomías (República Argentina 1898: 57; cursiva es del autor).

Bares volvía sobre las reflexiones de De La Fuente y los argumentos de Villafañe y Ayarragaray. Con el cambio que se dio en la proporción regional de la representación de los diputados, a partir de la reforma constitucional de 1898 el interior quedó en minoría con 44 bancas sobre un total de 120; efectivamente, la mayoría de «dos provincias y una ciudad» alcanzó los 60 diputados en la cámara baja. Esta costosa victoria de los impulsores del censo decenal no hizo más que confirmar la existencia de un freno político a la organización de una mesa encargada del empadronamiento de la población, tal como se llevaba a cabo en los sistemas representativos liberales del siglo XIX. No hay dudas de que una mesa censal permanente, con la prerrogativa constitucional de poner en práctica una rutina de empadronar ciudadanos en la Argentina cada diez años, hubiera hecho estragos en el poder de las provincias más despobladas. De todas maneras, hay que tener en cuenta que ejemplos de la mesa censal permanente no abundaban entonces (los Estados Unidos la aprobarán hacia 1910); lo cierto es que se necesitaron en nuestro país 26 años para realizar el Segundo Censo Nacional y 19 años para realizar el Tercer Censo Nacional (1914). La política parlamentaria avaló la realización de numerosos censos nacionales, pero el extenso lapso de tiempo entre cada censo demográfico refleja una desconfianza regional sobre sus efectos electorales. La imposibilidad de cristalización de la rutina administrativa, a la larga impidió la existencia de una mesa estadística estable. Sin

embargo, en forma paralela a la sanción del segundo censo –en otra muestra de la astucia de la política-, se aprobó el funcionamiento de una oficina estadística con prerrogativas y autonomía en su gestión, bajo la esfera del Ministerio de Hacienda.

#### II.4. NACE LA ESTADÍSTICA ECONÓMICA, ENFRENTADA A LA POLÍTICA

Al igual que la sociedad y la política, los técnicos ubicados en el Ministerio de Hacienda hicieron su aporte a la configuración inicial de la estadística pública. Los economistas gubernamentales formaron parte de un aparato que intentaba extraer y captar los recursos internos y externos, sobre cuya base se aseguraba la normal gestión del conjunto de las políticas públicas (Oszlak 1982: 159-160). Un análisis de sus dichos permite destacar que desde la creación de la Oficina Estadística Comercial (OEC), en 1877, elevada a Departamento Nacional de Estadística (DNE), en 1884, y luego a Dirección General de Estadística de la Nación (DGEN), en 1894, mediante la ley 3180, se propusieron alcanzar la autonomía administrativa de la estadística económica y la centralización de las demás colectas de datos en el Ministerio de Hacienda. Este proceso fue contemporáneo a los impulsos sociales que establecieron una organización estadística permanente en el Ministerio de Agricultura. Lo cierto es que en la sanción y reglamentación de las funciones de la DGEN confluyeron una racionalización administrativa de las tareas contables, un clima intelectual en el que los cuadros de Hacienda pretendían acotar la asignación de partidas del presupuesto y el ingreso de matemáticos de la Academia de Ciencias de Córdoba. La discusión final para la sanción de la ley 3180 no hizo más que actualizar el debate sobre la legitimidad del estado nacional para concentrar la información económica y demográfica de las provincias.

La Contaduría General de la Nación, ubicada en el Ministerio de Hacienda, comenzó un sencillo cómputo del comercio exterior en 1870. A cargo del contador Enrique Sinclair en el primer lustro de vida, la capacitación del personal incluyó el viaje a los países europeos para cotejar fuentes de información alternativas, a fin de presentar estadísticas nacionales del movimiento comercial y marítimo (*Estadística de las Aduanas de la República Argentina...* 1870: 4), rutina necesaria para avalar préstamos internacionales. Las relaciones establecidas con los departamentos de finanzas de los países visitados por los enviados del Ministerio de Hacienda no hicieron más que favorecer la utilización de técnicas que contabilizaban más efectivamente los recursos estatales, a la vez que los funcionarios adquirían un discurso «de caja» con el que se juzgaban las demandas de la política. Los economistas gubernamentales



argentinos leían a Paul Leroy-Beaulieu y su *Traité de la science des finances* (1883), ya que les entregaba un modelo de cuantificación de las finanzas públicas y un oportuno lente de matriz liberal para juzgar las acciones de la política. El tono apocalíptico de Leroy-Beaulieu era trasladado a la realidad política argentina por el estadístico Alberto B. Martínez, cuando traducía su análisis a la confección del presupuesto argentino:

Las finanzas de la Francia han sido entregadas á todos los apetitos electorales. El estado se ha hecho profesor del derroche; ha obligado, á los departamentos y á las comunas, á que lo imiten. Ha implantado los procedimientos financieros del antiguo régimen. Las comisiones de presupuesto, asambleas incompetentes é incoherentes, han erigido en teoría la prodigalidad pública y el desorden de la contabilidad. Se ha destruído el presupuesto y el control. No existe ya ejercicio presupuesteril ni unidad en el presupuesto. Las cuentas especiales y las cajas diversas abundan fuera del presupuesto; los ejercicios financieros se involucran los unos en los otros, no teniendo comienzo ni fin (Martínez 1890: 20-21).

La crisis financiera de 1873-76 provocó la reorganización de las dependencias del Ministerio de Hacienda. En octubre de 1877, se creó la Dirección General de Rentas (DGR) para llevar una precisa contabilidad de la recaudación de impuestos, no sólo de las aduanas sino los internos, y conocer las fuentes genuinas de financiamiento. Entre sus divisiones administrativas estaba la OEC, a cargo de Ricardo Napp (1877-1880). Con la crisis de 1890 el Ministerio de Hacienda amplió los controles sobre la mercadería importada y la Aduana debió remitir una copia de los despachos verificados (clase de mercadería, aforo que le correspondía por tarifa y valor declarado) al DNE (“Estadística nacional” 1894: 230-231). Estas reorganizaciones internas dieron paso a los intentos de influir en el funcionamiento financiero del estado.

El Ministerio de Hacienda quiso jerarquizar los recursos humanos de la administración pública. Impulsó varias veces y sin éxito proyectos de ley de unificación de los escalafones de todos los sueldos de empleados públicos para quitarle el control de la administración pública a la política. Victorino de la Plaza lo hizo en 1878 (Martínez 1890: 62-63). José Terry, que le encargó a la DNE-DGEN levantar censos nacionales de empleados públicos (1892, 1893, 1894), lo reiteró en 1894. Se perseguía unificar salarios en categorías que respondieran a “cierto grado de competencia y de una suma determinada de responsabilidades”, incorporando un criterio meritocrático para ingresar a la función pública, con un examen público y escrito (una composición gramatical y un ejercicio aritmético), evitando la acumulación de cargos y que las vacantes existentes en la administración pública se cubrieran por vía del ascenso (Latzina 1893: 3). Hacienda también apoyó una comisión de seguimiento del presupuesto para alcanzar un acuerdo en las remuneraciones estatales según categorías, en 1894, proyecto abortado por el costo de su implementación (Martínez 1898: 54-55).

La expresión más fuerte de la censura de Hacienda a las decisiones políticas fueron las conclusiones de la Comisión Auxiliar de Hacienda, integrada por Pedro Agote, Cristóbal Aguirre y Juan M. Perdriel. Ellos acusaron al Congreso de la diferencia entre el cálculo de recursos y el importe obtenido de la recaudación de impuestos, que en 1875 llegó al 28 %. También, censuraron el voto legislativo en favor de las Leyes Especiales. A los ministros del Poder Ejecutivo les criticaron los gastos librados por Acuerdos de Gobierno. Las críticas de los economistas gubernamentales frente a las decisiones de la política, de realizar inversiones desmedidas para el tamaño del presupuesto nacional, ponen en evidencia la posición conservadora de los primeros frente a las expectativas de crecimiento económico de la segunda:

Fácil es concebir que, con semejante sistema, la ley de Presupuesto que es la ley principal, por resumir todos los gastos de la Administración y resolverse en ella todas las cuestiones de interés público, se vuelve completamente ilusoria, porque las Leyes Especiales y los Acuerdos de Gobiernos vienen á alterar de un modo que puede traer una perturbación económica de la mas grave trascendencia, segun sea el mérito de las citadas leyes ó la discreción del Gobierno en la ejecución de ellas. No es, por lo tanto, posible establecer regularidad alguna en la marcha de la Administración, siempre que las leyes especiales, dictadas sin recursos también especiales, tengan una vigencia permanente, lo que es además contrario al espíritu de la Constitución, en las disposiciones referentes á la fijación anual de los gastos y de los impuestos... La fiel observancia de esta regla podrá hacernos caminar mas despacio en la vía del progreso; pero nuestra marcha será mas segura, y no estará expuesta á los entorpecimientos que ocasionan los medios violentos (*Memoria del Departamento de Hacienda... en 1875 1876: LI-LII*).

Un ejemplo de las presiones de la esfera política en favor de mayores gastos en inversiones productivas, con efectos benéficos en el futuro, fue la que recibió el ministro de Hacienda Victorino de la Plaza. El argumento de Juan Dillon, jefe del DGI, era irrefutable. La única solución para el desarrollo de un país joven era invertir en la atracción de inmigrantes, que contabilizados en los censos de población más tarde se convertían en la llave de acceso a una mayor capacidad de crédito externo:

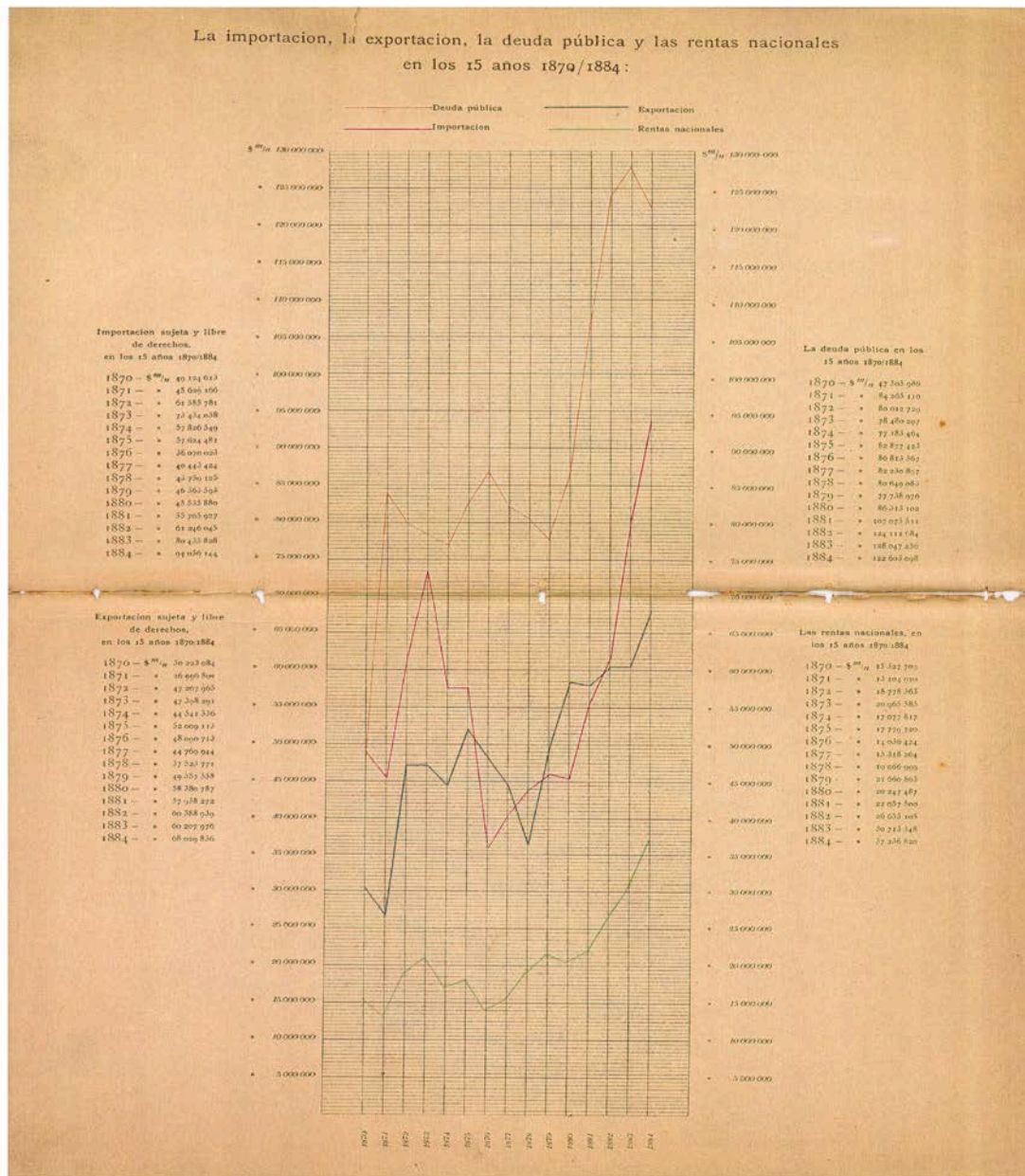
Ha llegado á mi la noticia que Ud. no es partidario de lo que se gasta en inmigración, y he dicho si este rumor es cierto, no puede ser sinó porque el Señor Plaza no ha estudiado la cuestión... De todas las supresiones, la unica en que no se debe pensar, es en las partidas para fomento de inmigraciones, porque es el unico recurso con que la nación puede esperar salir de sus dificultades, porque no tiene otro medio para aumentar su renta, que consiste en los derechos de importación y exportación, lo que no se consigue sinó con el aumento de poblacion, pues es evidente que si dos millones de habitantes nos dán 15,000,000 de rentas, cuatro millones de habitantes nos darán 20,000,000 de rentas cuando menos.

Todo eso lo calculan los capitalistas Europeos con una precisión matemática, y nuestro crédito en los mercados extranjeros depende de nuestra estabilidad, y del número de inmigrantes que recibimos.

Preguntele Ud. á M. Bouwer, agente de los Sres. Baring Brothers en ésta, lo que piensa sobre inmigración, y él le dirá -Nosotros al abrir credito á un pais nuevo y despoblado, tenemos en cuenta su renta actual, la que debe, y la proporción en que aumenta su población, fuera de la ley natural, es decir, por la inmigración (AGN, Fondo Victorino de la Plaza, legajo n° 380, folio n° 56, 19 de febrero de 1877).

Este razonamiento de la política se hizo trizas con la crisis financiera de 1890. Tal como lo expresó Wenceslao Escalante (“Prólogo” 1890: XXIV), por un lado estaba la política de gasto sin frenos constitucionales posibles y, por otro lado, el Ministerio de Hacienda, sin facultades amplias, “para combinar un verdadero sistema de presupuesto, al que se subordinen los gastos de los otros ministerios, al revés de lo que ha sucedido habitualmente, que el ministro de hacienda ha sido el encargado de buscar recursos y pagar todo lo que al congreso, al presidente y á los demás ministros se les ocurre gastar, sin considerar para nada los recursos posibles”. Las anteriores prevenciones de los economistas gubernamentales se convirtieron en profecías autocumplidas. Desde entonces, los estadísticos económicos hicieron análisis pesimistas sobre el papel de la balanza comercial y del cálculo de la renta nacional como medidas de la prosperidad argentina.

A tono con el razonamiento dominante entre los funcionarios de Hacienda, Francisco Latzina, jefe de la OEC-DNE-DGEN, se apoyó en las cifras oficiales para realizar pronósticos pesimistas o para establecer conclusiones muy conservadoras en lo que respecta al progreso económico del país, a partir de la balanza comercial. A lo largo de la década de 1890, dudó de la posibilidad de que la Argentina lograra llevar el peso a una paridad con el oro, ya que “la demanda de oro es en mucho superior al oro que, bajo forma de cueros, lanas, cereales, etc., producimos” (Latzina 1899: 206). El valor de las exportaciones, el metálico que traían los inmigrantes, el oro que introducían las empresas europeas que compraban tierras y explotaban industrias radicadas en el país y el producto de los empréstitos contraídos en el exterior, no superaban el valor de las importaciones, los servicios de las deudas públicas externas, el oro que extraían los emigrantes y viajeros, las remesas al exterior que efectuaban los inmigrantes radicados en el país y los intereses y dividendos que extraían los capitales europeos invertidos en



**Imagen 1: Representación gráfica de las estadísticas económicas más importantes de la Argentina bajo la Organización Nacional: importaciones, exportaciones, deuda pública y rentas nacionales (*Estadística del comercio y de la navegación de la República Argentina correspondiente al año 1884*, Buenos Aires, 1885)**

empresas nacionales. Según Latzina, la inversión de esa tendencia no sucedería: los inmigrantes aumentaban la producción nacional, pero extraían parte del oro para remitirlo a su país de origen; en el hipotético caso de que el país saldara la deuda pública, recobraría su crédito y nuevamente haría uso de él; en la medida en que se reforzara la protección industrial, los capitales europeos se radicarían para aprovechar una rama sin competencia externa, manteniendo un flujo de intereses y dividendos hacia el exterior. Respecto a este último punto, sostenía que:

Aun cuando la industria nacional progrese en lo sucesivo, como es natural que suceda, y

ese progreso elimine sucesivamente de la importación un número siempre creciente de artículos de consumo improductivo, la importación no disminuirá con relación á la exportación, porque si llega á haber excesos de ésta sobre aquélla, tales saldos favorables no se acumularán para formar un *stock* ocioso, sino que se emplearán inmediatamente en dar impulso á la producción, importando al efecto maquinarias, instalaciones industriales, animales finos, materiales de construcción, etc., con lo cual desaparecerá en seguida el exceso de la exportación sobre la importación (Latzina 1899: 208).

El espíritu cauteloso, sino pesimista de Latzina dio rienda suelta con sus cálculos de la renta nacional o “fortuna colectiva” de la Argentina, que los confrontó con los que estaban en boga en el mundo. Eran una estimación corriente a fines del siglo XIX entre los estadísticos y economistas, que luego realizaban comparaciones internacionales, tal como presentaba Michael G. Mulhall en su *Dictionary of Statistics* (1886). Hay que advertir que algunos expertos, como por ejemplo Alfred de Foville, criticaron la falta de criterio y arbitrariedad de estos cálculos para comparar países tan disímiles en recursos, bienes y valores (Studenski I 1961: 140). Lo cierto es que según el manual de Mulhall la Argentina quedaba décimo cuarto entre los más ricos del mundo y noveno en promedio per cápita (Mulhall 1886: 470 bis).<sup>71</sup> Tomando en cuenta los ingresos o rentas nacionales, la Argentina quedaba nuevamente catorce y quinta en promedio de ingresos por habitantes (Mulhall 1886: 244 bis). Si la Argentina quedaba bien parada en esas comparaciones, en especial en los indicadores per cápita, ello se explicaba por la despoblación del país, advertía Latzina. Esta excelente ubicación entre las naciones más prósperas –proseguía– era lo que quería la política, ya que representaba una acumulación de riqueza tal que permitía ampliar la capacidad de crédito nacional. A dos años de la crisis financiera de 1890, Mulhall editó una segunda edición de su análisis comparativo de naciones y en ella estimaba la riqueza argentina en \$ oro 2.600 millones, \$ oro 573 per cápita, pero no explicaba de donde extraía los datos.<sup>72</sup> El cálculo de la riqueza argentina hecho por Latzina era más modesto. Los \$ oro 1.000 millones en inversiones del capital extranjero radicado en el país no los computaba, ya que si bien las instalaciones de esas empresas debían figurar en el activo, en cambio las acciones de los

---

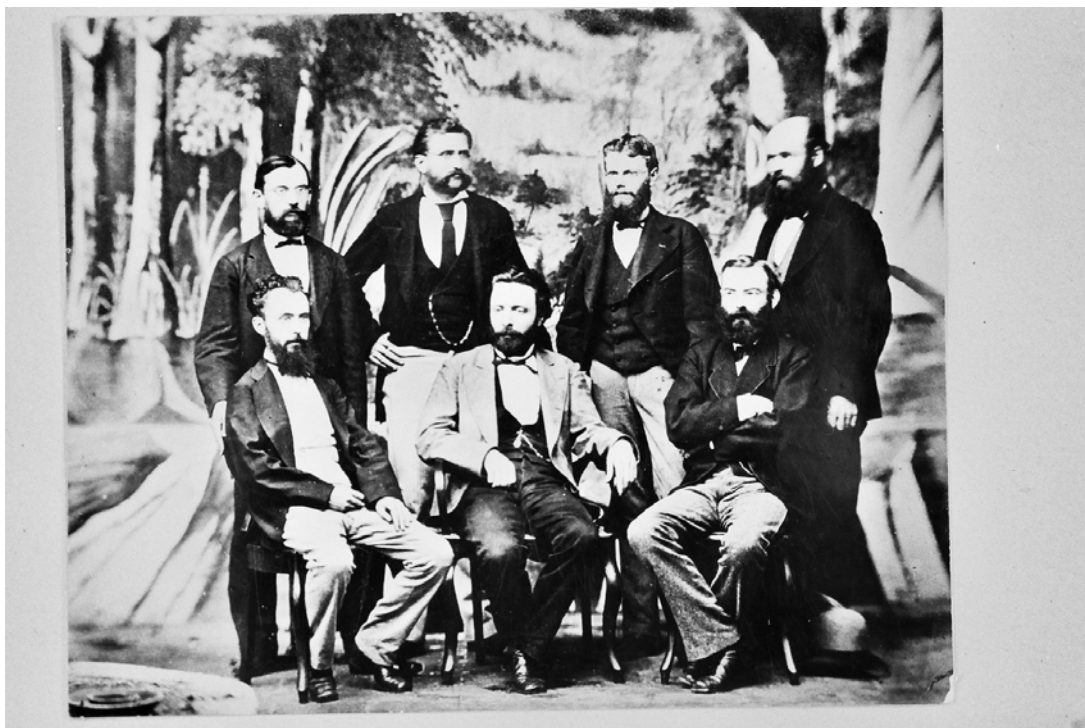
<sup>71</sup> Respecto a la circulación de estas representaciones de la riqueza argentina, no debemos olvidar la edición de M. G. Mulhall y E. T. Mulhall, *Handbook of the River Plate*, Buenos Aires-Londres, M. G. y E. T. Mulhall y Trubner and Co., 1885 (5° ed.) y los comentarios de Oscar Cornblit, Ezequiel Gallo y Arturo O’Connell (enero-marzo 1962).

<sup>72</sup> La única fuente disponible para las estimaciones de Michael G. Mulhall eran las series de datos anuales incluidos en los gráficos publicados por la DGEN desde 1885, en los que se comparaban cuatro variables, las importaciones, las exportaciones, el monto de la deuda pública y las rentas nacionales (“La importación, la exportación, la deuda pública y las rentas nacionales en los 15 años 1870/1884” 1885: I). A ello se agregaban en 1890 datos oficiales sobre las sociedades anónimas formadas en la ciudad de Buenos Aires y los presupuestos, recursos e inversión de la nación, las provincias y las municipalidades (*Estadística del comercio y de la navegación de la República Argentina correspondiente al año 1889* 1890: 355 y 379).

capitales correspondientes se hallaban en el exterior y debían ser sumadas en el pasivo (Latzina 1899: 185). Así, la riqueza argentina alcanzaba en 1886 a \$ oro 1.314 millones y en 1892 era de \$ oro 1.338 millones, lo cual manifestaba un aumento de apenas \$ oro 24 millones en seis años. El jefe de la estadística argentina se conformaba en definir al país como “un gran tesoro de esperanza”, al comparar los \$ oro 300 de cada nativo, con los \$ oro 1.000 de cada norteamericano, los \$ oro 1.200 de los franceses y de los belgas y los \$ oro 1.400 de cada súbdito del Reino Unido (Latzina 1899: 181-188).

Esta capacidad de manejo de datos estadísticos internacionales comparados fue posible gracias a la renovación de los cuadros de la OEC, a partir de 1880, cuando tuvo lugar una transferencia de recursos humanos desde el polo científico establecido en la provincia de Córdoba. Desde la década de 1870, ese polo científico estaba compuesto por la Academia de Ciencias, el Observatorio Astronómico y la Oficina Meteorológica (González Bollo 1999: 35-40). Bajo la presidencia de Domingo F. Sarmiento, se concentró allí un grupo de científicos en su mayoría alemanes, que incluían a astrónomos, botánicos, físicos, geólogos, químicos, matemáticos, minerólogos y zoólogos, con dedicación exclusiva (Auza 1989-1990: 407-414; Montserrat 1993: 13-30; Botana 1996: 57-60). Ese trasplante científico del Viejo Mundo radicado en las sierras cordobesas colaboró activamente con la política de descripción y divulgación geográfica del país para atraer capitales e inmigrantes europeos, con la participación en la compilación dirigida por Ricardo Napp, *La República Argentina* (1876), para presentar la *Centennial International Exhibition* realizada en Filadelfia. Los científicos debían demostrar las posibilidades agrícolas y minerales de cada región alentadas por el PEN y refutar cualquier afirmación sobre un futuro exclusivamente ganadero para la pampa húmeda. Tenían un funcionamiento autónomo, sólo dependía financieramente del Ministerio de Instrucción Pública, y en un sorprendente acuerdo entre sus miembros forzaron la renuncia del director de la Academia de Ciencias, Germán Burmeister. A esa vida científica independiente, entre la ciencia pura y aplicada se había integrado el checo Francisco Latzina, quien enseñaba matemáticas en el Colegio Nacional y la Escuela de Minas de Catamarca y formaba parte del Observatorio Astronómico (Besio Moreno 1945: 11-12). Latzina suplantó a un colega de la Academia de Ciencias en la cátedra de matemáticas puras de la Universidad de Córdoba, que refundió con la cátedra de matemáticas aplicadas (Latzina 1943: 15-20). Aún lejos de Buenos Aires, sus trabajos fueron publicados en Buenos Aires en *El Economista*, revista dirigida por Ricardo Napp, y luego compilados en un libro (Latzina 1877). Reconocido en el estrecho círculo de cultivadores, lectores y aficionados de la ciencia de las probabilidades, Latzina asumía la jefatura de la OEC, en 1880, desplazando precisamente a Napp (“Estadística” 1881: 175-179; *Estadística del*

comercio exterior... año 1880 1881: 1-2).



**Imagen 2: Miembros de la Academia de Ciencias de Córdoba, año 1876. De izquierda a derecha, sentados : Hendrik Weyenbergh, Francisco Latzina y Oscar Döring. De pie: Jorge Hieronymus, Luis Brackenbusch, Adolfo Döring y Federico Schultz (AGN)**

Dos años después de asumir la jefatura estadística Latzina, su superior podía afirmar satisfecho que “la regularidad en los trabajos que el Director ha impreso á esta Oficina, ha dado por resultado que el *Registro Estadístico* que ántes se publicaba con mucho retardo, no llenando por esta causa de una manera eficiente los objetos á que está destinado, hoy se encuentra ya impreso y pronto se empezará á repartir” (*Memoria del Departamento de Hacienda... 1882... I 1883: 275*). A mediados de la década de 1880, la OEC pasó de ser un mero apéndice de la DGR a convertirse en el DNE. Sin embargo, esta jerarquización era puramente formal, ya que no era acompañada de nuevas prerrogativas dentro de la administración pública. Comenzó entonces una creciente presión desde Hacienda para lograr una cobertura legal en la colecta de datos de su agencia estadística. Tal como expresaba la memoria del flamante DNE, había una “imprescindible necesidad de hacer votar por el Congreso una ley de estadística que declare como carga pública la emisión de datos de interés general. Sin esta ley, el Departamento de Estadística carece de fuentes de información, y por consiguiente de condiciones de vida y de utilidad pública” (*Memoria del Departamento de Hacienda... 1886 II 1887: 266*).

Dos diputados, Emilio Civit, en 1882, y Wenceslao Escalante, en 1888, propusieron sin éxito sendos proyectos de ley para dotar a la estadística oficial de capacidad coactiva dentro de la administración pública, las reparticiones oficiales y la actividad privada (Martínez 1891: 95-99). Dos hechos se sumaron para impulsar esta demanda, fuera de la política y dentro de la estadística. En primer lugar, la provincia de Buenos Aires sancionó una ley avanzada en 1888 que elevó a la Oficina Estadística a Dirección General de Estadística, ampliando la confección de estadísticas no sólo a demografía, sino al agro, industria, comercio, administración pública, judicial, escolar, etc. La ley dispuso la obligatoriedad de prestar declaración y ofrecer información, con multas o prisión a quienes rehusasen prestar colaboración; y en caso de manipulaciones dolosas de los empleados públicos, serían penados con la separación del cargo. El director general de la estadística bonaerense era autónomo en su puesto, podía dirigirse directamente sin intervención de ninguna autoridad superior a cualquier repartición oficial y empresa particular, y ante su propuesta los empleados eran nombrados o removidos por el poder ejecutivo provincial (Martínez 1891: 44-45). En segundo lugar, entró en el juego político la propia DNE, con la publicación nada inocente de la obra *Procedimientos del Departamento Nacional de Estadística durante el año de 1886* (1887). Allí se reproducían las múltiples e infructuosas notas redactadas por su director para obtener información dentro de la administración pública, incluyendo los formularios diseñados listos para ser llenados.

El ministro de Hacienda Juan José Romero presentó un proyecto de ley que fue incluido en las sesiones de prórroga de 1893. Los modelos nacionales de centralización estadística que deseaban los estadísticos del Ministerio de Hacienda eran los de Bélgica y Francia. El senador tucumano F. L. García fue el encargado de justificar el proyecto, al afirmar que “tenemos, esparcidas en diversas reparticiones, la estadística del comercio exterior é interior, que es uno de los trabajos de más aliento, entre los de su género, la estadística judicial y algunas de otras parciales... se trata, sin perjuicio de que sigan funcionando esas oficinas, de agrupar en un cuerpo orgánico todos los datos que necesite el gobierno, el parlamento y los hombres que se dedican á esta clase de estudios... la nueva oficina tendrá funciones propias y medios coercitivos para hacer cumplir disposiciones, que hasta hoy se han burlado” (Congreso Nacional 1894: 683). Los senadores cordobeses Carlos Tagle y Felipe Yofre se opusieron al proyecto porque lo consideraban poco importante para las sesiones de prórroga. Se les sumó el senador santafecino Lorenzo Anadón con un argumento ‘federalista’, al denunciar la subordinación de los registros civiles provinciales al Departamento Nacional de Estadística (Congreso Nacional 1894: 685 y 689). El senador bonaerense Bartolomé Mitre entrevistó los argumentos subyacentes de sus pares cordobeses, al mismo tiempo que le respondió a Anadón, destacando que el proyecto era un paso



más de “la subordinación natural de los poderes locales al poder general” (Congreso Nacional 1894: 689). No hubo mayor resistencia y el senador Yofre agregó al artículo 3° del proyecto votado -sobre la disposición a entregar información por parte de las empresas, establecimientos, sociedades o administraciones particulares-, la aclaración de que “siempre que no comprometan el secreto de su giro comercial o el éxito de su negocio” (Congreso Nacional 1894: 694).

La sanción de la ley 3.180 (1894) dejó establecida una concentración de estadísticas en una agencia autónoma, la DGEN, dentro del Ministerio de Hacienda: el irregular conteo del movimiento demográfico y las estadísticas inmigratorias del DGI, la actividad bancaria, comercial e industrial, “los presupuestos, cálculos de recursos y leyes de impuestos de la Nación, de las provincias y de las municipalidades, así como las cuentas de inversión de las rentas nacionales, provinciales y municipales”, los empleados públicos, el transporte, la agricultura y la ganadería (*Ley estadística y decreto reglamentario de la misma, ley 3180* 1924: 3). Todas las reparticiones oficiales y sus funcionarios y empleados quedaban “obligados a suministrar... todos los datos e informaciones de interés público que ésta solicite”. El poder de la DGEN era tal que podía solicitar al Poder Ejecutivo Nacional la exoneración de empleados que se rehusaran a suministrar o que adulteraran datos estadísticos, y multas para las empresas particulares.

## II.5. CONCLUSIÓN: UNA BUROCRACIA ESPECIALIZADA CONSTRUIDA POR AGREGACIÓN DE INTERESES

La estadística pública acompañaron la formación del armazón formal del estado argentino durante la Organización Nacional y hasta la reforma constitucional de 1898. Sus temas de indagación estadístico-censales reflejaron los logros y límites de la expansión nacional de las funciones públicas, al mismo tiempo que fijaron una representación de la nación, en especial, con el registro de la inmigración trasatlántica, la ubicación de las colonias agrícolas, la salubridad de la ciudad de Buenos Aires y la tabulación del intercambio del comercio exterior. La configuración inicial de esta burocracia especializada permite entender no sólo las relaciones de fuerza existente dentro del estado liberal, sino el influjo de los más autoconcientes y mejor organizados grupos de interés de la sociedad criolla. Cuatro cuestiones relacionadas surgen en esta conclusión.

En primer lugar, una refiere al método. Intentamos proponer una historia de la estadística pública alternativa a la propuesta por la institucional y la legalista, que supone un organismo unitario y uniforme producto exclusivo de las iniciativas sancionadas por la política. Con ella

echamos luz a los activos intereses privados que aparecen inicialmente estableciendo la agenda pública de análisis de las cuestiones socialmente problematizadas. Esta perspectiva me permitió considerar la existencia de un momento previo al del papel ubicuo del poder público en la configuración de la sociedad de la visión historiográfica dominante. Partí del estudio de una burocracia especializada para obtener una perspectiva diferente de la relación estado-sociedad. Sólo más estudios de caso de agencias estatales (ministerios, departamentos, direcciones, entes autárquicos), permitirán ampliar o refutar esta hipótesis de trabajo y matizar las posturas canónicas sobre el papel del estado argentino en su etapa formativa.

En segundo lugar, la lucha contra el vacío y el desierto le dio sentido a la creación de indicadores nacionales. La sociedad, la política y la alta burocracia estrecharon sus vínculos para crear esos indicadores, levantar censos y promover a los altos funcionarios responsables de la estadística pública. Esta relación virtuosa permite probar la existencia de un estado liberal en el mejor sentido de la palabra, es decir, abierto a las demandas en favor de una mayor cuantificación de datos de la sociedad y la economía. La otra cara de la pluralidad de intereses que influían en las decisiones públicas fue la dispersión administrativa de las oficinas que contaban habitantes y bienes, lo que revela la existencia de una diversidad de puntos de vista dentro de la función pública, rasgo que no se aleja de los modelos de organización de las burocracias estadísticas existentes en otros estados nacionales. Esta fluidez de las relaciones entre la sociedad y el estado, convivieron con intereses políticos que dieron avance y pusieron freno. La interpretación del mandato constitucional –y la irregularidad temporal- del censo decenal es la más clara evidencia de este hábito político y señala una característica propia de la conformación de la burocracia estadística argentina. La irregularidad temporal de los censos demográficos prueba la existencia dentro del estado argentino de una poderosa articulación de intereses regionales dispuestos a establecer un efectivo bloqueo a lo estipulado en la Constitución de 1853 y sus sucesivas reformas. Sacrificaron la integración de una ciudadanía de alcance nacional, preocupados por la centralización estatal y el reparto proporcional de la representación política. Igualmente, lograron discreta y prolijamente sancionar, en 1894, el segundo censo demográfico de forma separada de la ley de creación de la Dirección General de Estadística de la Nación.

En tercer lugar, surge una derivación de la anterior conclusión. De la organización administrativa producto de la agregación de intereses con diferentes capacidades de acceso al poder público hay que destacar dos de las posturas que convivieron sobre el resto. De manera muy resumida voy a presentarlas como los intereses sociales en favor del progreso y los intereses burocráticos en favor del orden. Oscar Oszlak (1982: 27) sostiene que resolver la justa valencia

entre el orden y el progreso exigía, necesariamente, consolidar el pacto de dominación de la burguesía nativa y reforzar el precario aparato institucional del estado nacional. La sociedad argentina tuvo propuestas de gestión y ofreció instrumentos de medición, tal como lo hicieron otras burguesías nacionales, y el estado tuvo los medios legítimos para procesar los problemas en mayor escala. Las oficinas estadísticas descentralizadas permitieron demandar en diferentes direcciones y, en ese sentido, el Ministerio de Agricultura se convirtió en el canal de las demandas de progreso. Un claro ejemplo de la postura en favor de invertir en el progreso, acceso a una mayor capacidad de crédito externo para la infraestructura rural, son las palabras del jefe del DGI, Juan Dillon, al Ministro de Hacienda Victorino de la Plaza. En sentido contrario, los economistas gubernamentales querían la estadística pública centralizada, según el modelo burocrático francés, para alcanzar la autonomía de gestión desde el Ministerio de Hacienda (algo que, merece ser aclarado, sus pares galos no poseían). Los estadísticos alzaron su voz para censurar la dispendiosa asignación de recursos fiscales en el presupuesto nacional y desde una posición conservadora defendían una lenta y segura inversión de los recursos públicos, para evitar los auges y las depresiones que llegaban, producto del descalce entre las oscilaciones del comercio exterior y el pago de la deuda pública.

En cuarto y último lugar, quiero destacar el lugar de los actores individuales más que el de los actores sociales. Me refiero al estadístico Francisco Latzina que muestra las necesidades de expertos extranjeros en la constante modernización del estado nacional (el antecedente estadístico previo –y fallido– fue Victor Martin de Moussy [González Bollo 1999: 23-42]). Latzina, en su doble papel de científico y burócrata, es el nexo de los intereses privados y públicos, tal como surge de su lugar en la Academia de Ciencia de Córdoba, el Instituto Geográfico Argentino y la Sociedad Científica Argentina, pero también como operador clave en la formación del entramado de avales, certámenes, libros y reseñas que articulará a la elite estadística nacional, con el ingreso de Gabriel Carrasco, Emilio Lahitte y Alberto B. Martínez (recambio de la generación previa de Diego Gregorio de la Fuente, Eduardo Jorge y Emilio Ricardo Coni). Latzina y Martínez en el Ministerio de Hacienda, Carrasco en el de Interior y Lahitte en Agricultura serán las caras visibles de un estado liberal modernizado con una gestión burocrática expandida. Entre las crisis de 1890 y 1913-17, serán las figuras de una estadística pública convertidas en un escenario de luchas y convergencia de ideas y programas, en medio de áreas de avance y de freno en la cuantificación oficial.

### **III. Aportes de la estadística pública al estado liberal modernizado, 1890-1916**

Entre dos de las más grandes crisis de la historia argentina (1890 y 1913-17), la Estadística pública se consolidó gracias a la cobertura legal de las tareas contables de sus oficinas, al levantamiento de grandes censos y a la participación de sus funcionarios en el diseño de aspectos puntuales de la política económica y social de entonces. Estos logros deben ser vistos como parte de un estado liberal modernizado gracias a innovaciones institucionales, tales como la creación del Banco de la Nación (1891), del Ministerio de Agricultura (1898) y del Departamento Nacional del Trabajo (1907), con las que se intentaban establecer una relación más independiente respecto a la esfera privada (Guy abril-junio 1979: 3-24; Zimmermann 1995; Rocchi 1998: 99-130).

El proceso de creciente especialización de los cuadros burocráticos, la delimitación de competencias, sus reglamentos y sus relaciones de obediencia jerárquicamente graduados, tal como lo propone Max Weber (1992: 1060-1076), es apenas un aspecto de la modernización estatal. La estadística pública alcanzó una autonomía intelectual que se reflejó en sus temas de análisis y puntos de vista, pero también estableció una nueva relación con la política, pues adquirieron cierto poder de decisión en el manejo de la «cosa pública». Esta jerarquización intelectual y burocrática significó que dejaran de ser un pasivo instrumento del poder político para convertirse en un espacio de reflexión y crítica dentro del estado, si aceptamos la hipótesis de Françoise Dreyfus (2000) sobre el poder de las burocracias especializadas. Podemos afirmar que entre fines del siglo XIX y principios del XX el peso decisorio y el profesionalismo alcanzado por la estadística pública se convirtieron en elementos fundamentales para el perfil del moderno estado liberal argentino, acompañaron su crecimiento y complejidad, ritualizaron conductas y comportamientos de acuerdo con ciertos códigos y, a la vez, le exigieron a la política y a la sociedad una adecuación a esos códigos.

La crisis política y financiera de junio de 1890 llevó a los estadísticos a tomar prudente distancia de los compromisos políticos que habían mantenido hasta entonces y que les habían permitido acumular prestigio en los intersticios de un orden liberal-conservador en construcción.<sup>73</sup> Lo más notable no es que callaran sus anteriores lealtades sino que dieran un

---

<sup>73</sup> El 1° de mayo de 1890 Francisco Latzina y Alberto B. Martínez levantaron el primer censo general de la provincia de Córdoba, editado en dos volúmenes junto a artículos que ensalzaban las figuras políticas del momento, el gobernador Marcos Juárez, el presidente Juárez Celman y el candidato presidencial Ramón J. Cárcano. Caídos en desgracia estos últimos, dos meses más tarde Latzina y Martínez temieron por las consecuencias de sus dichos impresos y pararon el armado de la obra, hicieron desaparecer la edición completa y acordaron un pacto de silencio sobre el destino de ella. Sólo existe en la Biblioteca Nacional un tomo de lo publicado, donado por Gabriel Carrasco, sin título, que contiene algunos de los

sorprendente giro en sus opiniones públicas y se mostraron críticos con las decisiones políticas respecto a la administración y las finanzas públicas (Martínez 1890; Martínez 1891b; Latzina 1893). Esta oportuna y estratégica toma de distancia de la política no afectó la posición dentro del estado de la estadística pública. La sanción de la ley 3.180 (1894), que dotó de autonomía a la Dirección General de Estadística de la Nación, fue el comienzo de una progresiva jerarquización de las funciones de las oficinas. Desde entonces, y hasta el levantamiento y la edición de los diez volúmenes del Tercer Censo Nacional, fluyeron más fondos del presupuesto, se crearon más agencias, se sancionaron más leyes, se incorporaron más recursos humanos y se levantaron más censos, encuestas e informes, gracias a una racionalización administrativa de los eslabones de la cadena de transmisión de la información oficial. Las oficinas estadísticas desarrollaron una rutina administrativa alimentada por una creciente demanda de informes y memorandos, incorporaron criterios meritocráticos para ocupar con “cierto grado de competencia” los puestos técnicos e integraron comisiones oficiales para asesorar con sus puntos de vista en aspectos puntuales a los gabinetes ministeriales y las comisiones legislativas. La organización administrativa descentralizada de la estadística pública garantizó la autonomía existente entre las oficinas, preservó los diferentes puntos de vista de sus funcionarios y permitió el levantamiento de numerosos censos. Convivieron oficinas con capacidades administrativas disímiles, tales como la Dirección General de Estadística de la Nación (DGEN), en el Ministerio de Hacienda, el Departamento General de Inmigración (DGI), la Dirección Economía Rural y

---

capítulos y un comentario: Mariano Pelliza, “Córdoba histórica, 1573-1890”, pp. 1-69, Benigno T. Martínez, “Apuntes biográficos y bibliográficos para servir de complemento á la historia de la provincia de Córdoba compilados, ordenados cronológicamente y anotados”, pp. 73-265; “Segunda parte. Bibliografía”, pp. 267-313; Arturo Seelstrang, “Esbozo geográfico de la provincia de Córdoba”, pp. 317-372; Oscar Doering, “Bosquejo del clima de la provincia de Córdoba”, pp. 373-464. Al final Carrasco reveló la historia maldita del censo cordobés de 1890: “Se levantó, parece que con muchas dificultades, el 1° de Mayo de 1890, y el material obtenido se trajo á Buenos Aires para ser compilado bajo la dirección de sus autores... Se acordó imprimir un tomo con antecedentes, que es el presente, encargándose su redacción á varios literatos, y comenzó su impresión en la “Compañía Sud Americana de Billetes de Banco” de Buenos Aires. Pero, en ves de encuadernarse y repartirse, la parte impresa desapareció íntegramente (debieron ser dos ó tres mil ejemplares, pues la obra se hacia para propaganda) de tal manera que solo se que existe el presente ejemplar... Una parte (pág. 185 á 372)... me regaló el Dr. Latzina en 1890, antes de la revolución. Todos los esfuerzos que he hecho yo, y los que hizo en 1895 el gobierno de Córdoba para conseguir algunos ejemplares y averiguar el paradero de la edición han sido infructuosos, y no obstante mi amistad con Latzina y Martínez, no pude obtener dato alguno al respecto, ni siquiera ver el libro completo, hasta ayer... Esto no obstante, y pareciéndome imposible que la totalidad de la obra haya sido destruida, supongo que los directores deben tener algunos ejemplares en reserva... En cuanto á los resultados numéricos de la operación censal, no conozco otros que los que ha publicado el Dr. Latzina en su *Diccionario Geográfico Argentino* (1891) cuyo resumen pongo más adelante... El presente ejemplar perteneció á Martínez quien se lo regaló al Dr. Don Felipe Yofre, el cual lo prestó al presbítero Laphits, para el cual me dió una tarjeta el sabado 8 de julio á objeto de que me lo entregase a mí”. Esta esquela manuscrita estaba firmada por Gabriel Carrasco y fechada en Buenos Aires, el 10 de Julio de 1904.

Estadística (DERE) y la Dirección General de Comercio e Industria (DGCI), en el Ministerio de Agricultura, y la División Estadística del Departamento Nacional del Trabajo (DE, DNT) y la Sección Demografía y Geografía Médica del Departamento Nacional de Higiene (SDGM, DNH), en el Ministerio del Interior. Ellas fueron dirigidas por una élite de funcionarios, como Francisco Latzina, Alberto B. Martínez, Gabriel Carrasco, Emilio Lahitte, Juan A. Alsina, Ricardo Pillado, Alejandro Bunge y Adela Zauchinger. Oficinas y funcionarios fueron responsables de nueve censos nacionales: dos generales (1895, 1914), dos de los territorios nacionales (1905, 1912), uno de empleados públicos (1894), uno electoral (1903), uno industrial (1908-1914), uno agropecuario (1909) y uno escolar (1909).

**Cuadro 3: Hitos de la consolidación de la estadística pública en el moderno estado liberal, 1894-1916**

<b>Año</b>	<b>Oficina, censo, encuesta e investigación, ministerio de origen</b>
<b>1894</b>	Ley 3.180, reglamentación de las funciones y autonomía de la Dirección General de Estadística de la Nación (DGEN), bajo la jefatura de Francisco Latzina (1894-1916), ubicada en el Ministerio de Hacienda
	Francisco Latzina, vocal de la Comisión Revisora de Leyes Aduaneras, convocada por el Ministerio de Hacienda
	Tercer censo nacional de empleados públicos, levantado por la DGEN
<b>1895</b>	Segundo Censo Nacional, bajo la dirección de Diego Gregorio de la Fuente, Gabriel Carrasco y Alberto B. Martínez, para el Ministerio del Interior
<b>1898</b>	Creación de la Dirección Economía Rural y Estadística (DERE), bajo la jefatura de Emilio Lahitte (1898-1922), en el Ministerio de Agricultura
	Transferencia del Departamento General de Inmigración (DGI), bajo la jefatura de Juan A. Alsina (1891-1910), del Ministerio de Relaciones Exteriores al Ministerio de Agricultura
	Creación de la Dirección General de Comercio e Industria (DGCI), bajo la jefatura de Federico Cibils (1898-1901), en el Ministerio de Agricultura
<b>1899</b>	Creación de la Oficina Demográfica Nacional (ODN), bajo la jefatura de Gabriel Carrasco, en el Ministerio del Interior
	Francisco Latzina y Federico Cibils, vocales en la Comisión Revisora de Leyes Aduaneras, convocada por el Ministerio de Hacienda
<b>1901</b>	Ricardo Pillado, jefe de la DGCI (1901-1916)
<b>1903</b>	Ley 4.161, levantamiento del Primer Censo Electoral Nacional, bajo la dirección de la ODN, para el Ministerio del Interior
<b>1904</b>	Ley 4.519, reglamentación de las funciones y autonomía de la DERE, que se convertía en el nodo de concentración de la información agropecuaria de todas las agencias del Ministerio de Agricultura
<b>1905</b>	Decreto del Ministerio de Agricultura para que la DGCI se encargue de levantar la estadística industrial
	Primer Censo de los Territorios Nacionales, bajo la dirección de la ODN, para el Ministerio del Interior

<b>Año</b>	<b>Oficina, censo, encuesta e investigación, ministerio de origen</b>
<b>1907</b>	Muere Gabriel Carrasco, se disuelve la ODN y se cancela la compilación y concentración de estadísticas demográficas nacionales; una de las nuevas creaciones institucionales en el seno del Ministerio del Interior es la Dirección General de Territorios Nacionales (DGTN)
	Francisco Latzina, Emilio Lahitte y Ricardo Pillado, vocales de la Comisión Revisora de Leyes Aduaneras, convocada por el Ministerio de Hacienda
	El Ministerio de Hacienda se propone concentrar los diversos servicios estadísticos y nombra una comisión para ponerla en práctica, integrada por Francisco Latzina, Alberto B. Martínez, Emilio Lahitte y Ricardo Pillado
	Se crea el Departamento Nacional del Trabajo (DNT), bajo el Ministerio del Interior
	Segundo decreto del Ministerio de Agricultura para que la DGCI levante la estadística industrial
<b>1908</b>	Segundo Censo Agropecuario Nacional, ley 5.292 (1907), bajo la dirección de Francisco Latzina, Emilio Lahitte y Alberto B. Martínez
<b>1908-14</b>	Censo industrial, a cargo de la DGCI; oposición activa de la UIA
<b>1909</b>	Segundo Censo Escolar Nacional, por decreto del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), bajo la dirección de Alberto B. Martínez, por el Ministerio de Instrucción Pública
<b>1910</b>	Creación de la Sección Demografía y Geografía Médica, del Departamento Nacional de Higiene (SDGM, DNH), a cargo de la doctora Adela Zauchinger, sobre la base de la ODN, en el Ministerio del Interior
<b>1912</b>	Segundo Censo de los Territorios Nacionales, levantado por la (DGTN), del Ministerio del Interior
	Ley 8.999, reglamentación de las funciones y autonomía de la División Estadística, del Departamento Nacional del Trabajo (DE, DNT), ubicada en el Ministerio del Interior
<b>1913</b>	Publicación del <i>Anuario demográfico del año 1911, natalidad, nupcialidad y mortalidad</i> , por la SDGM, DNH
	Primera encuesta oficial de ingresos y presupuesto de gastos de las familias obreras en la ciudad de Buenos Aires, a cargo del ingeniero Alejandro E. Bunge, jefe de la DE, DNT; 221 familias relevadas
<b>1914</b>	Publicación del <i>Anuario Demográfico del año 1912, natalidad, nupcialidad y mortalidad</i> , por la SDGM, DNH
	Tercer Censo Nacional (agrario, comercial, demográfico, escolar e industrial), bajo la dirección de Alberto B. Martínez, Francisco Latzina y Emilio Lahitte, para el Ministerio del Interior
	Segunda encuesta oficial de ingresos y presupuesto de gastos de las familias obreras de la ciudad de Buenos Aires, a cargo del ingeniero Bunge, jefe de la DE, DNT; 184 familias relevadas
<b>1915</b>	Publicación del <i>Anuario Demográfico del año 1913, natalidad, nupcialidad y mortalidad</i> , por la SDGM, DNH
	El Ministerio del Interior publica el informe de la DE, DNT, <i>La desocupación en la República Argentina</i> (Buenos Aires, Coni)
<b>1916</b>	Francisco Latzina se jubila en el cargo de jefe de la DGEN, lo sucede el ingeniero Alejandro E. Bunge

Fuente: González Bollo (2000).

Una selección de hitos institucionales en una línea de tiempo me permite observar la

multiplicidad de relaciones establecidas por la estadística pública en la maquinaria estatal. Se trata aquí de poner en relación los desarrollos burocráticos y cognitivos de las oficinas, las ideas de sus funcionarios y el papel de ambos en tareas oficiales. Este capítulo tiene por objetivo demostrar que a la par de la modernización estatal la actividad estadística oficial contribuyó a valorizar un conjunto de actores y bienes de la economía argentina, gracias a un más efectivo control del territorio nacional. Con la información oficial a su disposición, la estadística pública se convirtió en un centro de actividades intelectuales que elaboró su propia concepción del estado y, tal como una vanguardia intelectual, propuso programas correctivos a ciertas orientaciones de la política económica y social. Convertidas en una configuración de poder y conocimiento, ellas formaron parte de una visión racionalizadora de las relaciones entre el estado, la economía y la sociedad en la Argentina moderna.

Una de las hipótesis centrales que recorren este capítulo es que la consolidación, autonomía e influjo de la burocracia estadística formó parte integral del estado liberal modernizado, dadas las crecientes necesidades políticas de obtener datos económico-sociales. En este capítulo quiero resaltar cuatro aspectos sobre la importancia de las oficinas, funcionarios y productos de la estadística pública: primero, la consolidación institucional se tradujo en una rutina estable en el tiempo que contaba bienes y personas; una maquinaria burocrática en expansión con avances y frenos en el conocimiento de la sociedad y la economía, en la que convivieron oficinas poderosas y censos exitosos, y oficinas débiles y censos fracasados; segundo, los funcionarios escalaron posiciones en la cúspide burocrática y elaboraron su propia visión del estado y de su relación con la economía argentina, con argumentos ortodoxos, reformistas y heterodoxos respecto al ideario liberal decimonónico. Aquél ascenso burocrático de las oficinas poderosas y estas visiones económicas de los funcionarios estaban cuidadosamente pautadas por decisiones de los respectivos ministerios en una toma de posición ante la política parlamentarias y ciertos intereses privados; es por eso que, tercero, con el apoyo del Ministerio de Hacienda los estadísticos se incorporaron a las discusiones organizadas sobre las correcciones y las reformas a los aranceles aduaneros, desalojando progresivamente a políticos, comerciantes e industriales; por último, cuarto, bajo la cobertura política del Ministerio del Interior, el Departamento Nacional del Trabajo logró en medio de la crisis de los años 1913-17 presentar -ante una opinión pública ansiosa y a una política en plena renovación- una estadística socio-laboral que renovaba la visión existente de las relaciones entre la economía y el mundo del trabajo urbano.



### III.1. LOS COMIENZOS DE UNA RUTINA BUROCRÁTICA QUE CUENTA BIENES Y PERSONAS

La estadística pública indagó progresivamente la economía y la sociedad de su tiempo gracias a la producción regular de indicadores de sus oficinas y a la cobertura temática y geográfica de sus censos. Las oficinas obtuvieron leyes y fondos del presupuesto nacional provenientes de los ministerios de Hacienda, Agricultura, Interior e Instrucción Pública; es más, aumentaron el número de sus empleados y los especializaron en las diferentes tareas recopilatorias. Uno de los testimonios más perdurables de sus trabajos fueron las ediciones de los anuarios estadísticos, así como la publicación de informes y encuestas oficiales. Las oficinas estadísticas lograron su mayor protagonismo político participando y asesorando a las comisiones ministeriales o parlamentarias. Al hablar de los censos realizados vale la pena destacar, a modo de ejemplo, la amplitud temática del Segundo y del Tercer Censos Nacionales, que incluían el movimiento demográfico, la escolarización y la actividad agropecuaria, industrial y comercial. Estos empadronamientos superaron la geografía de la pampa húmeda del período precedente, para abarcar la totalidad de las provincias e incluir a los territorios nacionales.

Esta capacidad indagatoria estadística y censal tuvo el explícito apoyo del Ministro de Hacienda José Terry, quien dejó claro que eran partes de un mismo programa gubernamental:

Porque, es fundamental no olvidar que en el orden de las investigaciones estadísticas, los censos representan el conocimiento de la parte estática, ó de lo que más propiamente puede llamarse la parte anatómica del organismo social; mientras que la parte dinámica ó fisiológica, que es la que hace conocer las funciones de los múltiples órganos ó células sociales, sólo se aprecia por los trabajos de investigación y por la comparación de los resultados de éstos con el grupo humano que los ha producido; de donde resulta que no puede haber estadística seria y científicamente organizada en la que ambos órdenes de trabajos no se complementen (“Estadística Nacional” 1894: 229).

Es preciso aclarar que los logros de la estadística pública fueron posibles gracias a la capacidad indagatoria de cuatro oficinas estadísticas de las siete existentes, y de seis censos nacionales de los nueve levantados. La otra cara de la capacidad de registro del estado liberal modernizado fueron tres oficinas con un escaso poder para producir indicadores anuales y tres censos irregulares; incluso, persistió el retraso en levantar el censo decenal que prescribía la Constitución (1853) y su reforma mediante una convención constituyente (1898). Se necesitaron diecinueve años para realizar el Tercer Censo Nacional (1914), y la actualización de la representación proporcional de la Cámara de Diputados demandó cinco años más, con la sanción de la ley 10.834 (1919), bajo el primer gobierno radical. Otro aspecto que merece un análisis aparte es la existencia de problemas de jurisdicción entre las oficinas estadísticas sobre los temas

que pretendían tratar, producto de la expansión de sus respectivas áreas de indagación.

### III.1.a. Oficinas estadísticas poderosas y censos exitosos

Las cuatro oficinas más poderosas de la estadística pública se destacaron sobre el resto de las agencias existentes por mantener una rutina de trabajo administrativo estable y un repertorio ampliado en el tiempo. Ellas fueron la DGEN, encargada de la estadística del comercio exterior y de los gastos y rentas públicas, el DGI, con el recuento e interpretación del flujo migratorio, la DERE, con los datos de la producción y comercialización agrícola, y la DE, DNT, con los indicadores de la ocupación y desocupación urbana, el consumo e ingreso obrero y la organización doméstica del campo popular. Del mismo modo, hubo seis censos que culminaron su tarea exitosamente, como el de empleados públicos (1894), generales (1895 y 1914), territorios nacionales (1912), agropecuario (1908) y escolar (1909). La capacidad administrativa de la estadística pública en la Argentina moderna hizo posible la exitosa cobertura geográfica de las provincias del litoral y del interior, y de los territorios nacionales, en especial sobre el conjunto de la actividad agropecuaria, la población nacional y los recursos humanos del sector industrial y estatal. )Cuáles fueron las características de las oficinas poderosas y los censos exitosos para distinguirlos del resto?

Primero, las oficinas estadísticas obtuvieron de sus respectivos ministerios plenos poderes en su indagación, con la sanción de leyes coactivas que reglamentaron la colecta y efectiva obtención de los datos oficiales. Ya el DGI, por la ley 817 (1876), tenía la obligación de llevar un “registro foliado” de los datos anuales con la entrada y salida de pasajeros, que fueron publicados, desde 1899, en el *Boletín del Ministerio de Agricultura*. La sanción de la ley 3.180 (1894) que creó la DGEN, fue el punto de partida y antecedente de una legislación que jerarquizó las funciones del resto de las oficinas estadísticas. Un decreto del 12 de noviembre de 1902 obligó a todas las divisiones administrativas del Ministerio de Agricultura (1903 II: 215) a remitir a la DERE los datos y los informes agropecuarios disponibles. Este decreto fue la antesala de la ley 4.519 (1904), que convirtió a la DERE en el centro de la información producida y compilada por Agricultura, que luego era enviada a la DGEN. La DE, DNT tenía claramente delimitada la compilación de los datos socio-laborales gracias a las disposiciones del artículo 8° de la ley 8.999 (1912), por medio de la cual “actúa... con funciones y carácter propio” (*Memoria del Ministerio del Interior presentada al Honorable Congreso Nacional, 1913-1914* 1914: 609).

Segundo, dentro de las oficinas se produjo una división interna de sus tareas administrativas con la jerarquización, capacitación y delimitación de las responsabilidades de sus

empleados permanentes. El DGI alcanzó organización burocrática cuyo centro residía en la ciudad de Buenos Aires (Jefatura, Contaduría, Tesorería, Estadística, Oficina de Desembarco y Hotel de Inmigrantes), a la que se añadía una red de oficinas de colocación de inmigrantes en las ciudades del interior (Córdoba, Mendoza, San Juan, Tucumán), del litoral (La Plata, Paraná, Rosario, Santa Fe) y de los territorios nacionales (Posadas) (*Ley de presupuesto general de la República Argentina para el ejercicio de 1905* 1905: 351-356). El DGI capacitó a su personal con la apertura de cátedras para enseñanza de idiomas europeos, a cargo de los intérpretes de la repartición, “a fin de poder ser útiles a los que llegan a radicarse en el país” (“Notas del Ministerio” junio 1912: 490-491). La DGEN estaba dividida en cinco secciones (Demografía, Beneficencia e Inmigración; Comercio, Navegación y Finanzas; Agricultura, Ganadería, Industria y Medios de Comunicación; Instrucción, Prensa y Criminalidad; y Estadística administrativa), cada una a cargo de un jefe y en las que se repartían los oficiales, auxiliares y escribientes. En ella existía una rígida organización jerárquica en la que las vacantes se llenaban por ascenso, tal como puede verse en la renuncia de un jefe de sección, que ascendió a auxiliar de 1º, quien a su vez dejó el cargo de auxiliar de 2º a un ingresante (“Nombrando empleados en la Dirección de Estadística”, 2 de abril de 1903: 1125). La capacitación burocrática era constante, pues el propio jefe de la DGEN escribía manuales de fórmulas matemáticas usuales para los empleados (Latzina 1911), con una rutina laboral severa que ocasionaba una intensa movilidad en el ingreso y egreso de empleados.<sup>74</sup> Desde su creación en 1898, la DERE estaba dividida en tres departamentos (Economía Rural, Estadística Agraria y Estadística Ganadera), cada uno de ellos integrado también por oficiales, auxiliares y escribientes. La nota distintiva era que estaban sometidos a un contrato de exclusividad, incapacitados de comentar o polemizar las decisiones ministeriales (Ministerio de Agricultura III 1905: 86-87).

Tercero, estas oficinas no sólo produjeron datos anuales sino que los publicaron como parte de la información oficial del ministerio que dependían. El DGI tabuló cada año los ingresados y los egresados solamente por el puerto de Buenos Aires y los publicó en su Memoria anual, elevada al Ministerio del Interior (1876-87), al Ministerio de Relaciones Exteriores (1888-98) y, finalmente, al Ministerio de Agricultura (1899-1916). Una de las características más destacadas del empeño y capacidad administrativa del DGI fue la publicación de una numerosa cantidad de folletos con información regional editados en seis idiomas (alemán, castellano,

---

<sup>74</sup> Una prueba de las exigencias a los empleados de la DGEN fue la denuncia que ellos elevaron al Ministro de Hacienda por la rigurosa reglamentación a la que eran sometidos, por ejemplo, el “tiránico” control de los utensilios utilizados y la puesta en práctica de una competencia feroz entre los subordinados (*Cargos graves contra el director de la Estadística Nacional, Señor Francisco Latzina* 1907).

dinamarqués, francés, inglés e italiano), que eran distribuidos por los consulados argentinos situados en las ciudades europeas.<sup>75</sup> La DGEN publicó regularmente el *Anuario del Departamento Nacional de Estadística* (1891-95) y el *Anuario de la Dirección General de Estadística* (1896-1916).<sup>76</sup> Si bien originalmente calculaba el comercio exterior, los impuestos y los presupuestos nacionales, provinciales y municipales, como centro administrativo de la estadística pública la DGEN reunió datos sobre el valor de la tierra, los capitales invertidos en sociedades anónimas, los ferrocarriles, el saldo migratorio, la escolarización, el movimiento demográfico y la actividad industrial. La DERE publicó cada año una completa estadística agrícola que incluía pronósticos anuales de cosechas de cereales, extensión de las superficies, producción, exportación, ventas e hipotecas de propiedades rurales, salarios y cálculos de gastos de las familias rurales, en el *Boletín del Ministerio de Agricultura* (1905-16). El DE, DNT elaboró datos sobre el importe de salarios obreros, el número de huelgas y huelguistas, accidentes de trabajo y seguros afines, y el nivel de ocupación y horas trabajadas, que publicó desde 1907 en el *Boletín del Departamento Nacional del Trabajo*.

Cuarto, estas oficinas se destacaron por realizar informes, encuestas y censos exitosos, así como también sus miembros participaron o asesoraron a comisiones del Poder Ejecutivo Nacional o del parlamento. Informes de la DGEN para el Ministerio de Hacienda fueron, por ejemplo, el registro de patentes industriales y comerciales en la ciudad de Buenos Aires (Latzina 1894). La DERE realizó numerosos informes oficiales, como el de la industria lechera (República Argentina, Ministerio de Agricultura, División Estadística y Economía Rural 1905), la importación de alimentos (Lahitte 1911: 438-458) y la propiedad rural (DERE 1916: 467-472). La DGEN y la DERE participaron en la Comisión Revisora de Leyes Aduaneras (República Argentina [RA], Ministerio de Hacienda 1907a y 1907b), convocada por el PEN, y fueron las encargadas del levantamiento del Censo Agrícola de 1908, a cargo del Ministerio de Agricultura, y nuevamente del Tercer Censo Nacional, bajo la dirección del Ministerio del Interior. A partir de 1890, las memorias del DGI incorporaron informes en los que se analizaban la radicación en el interior, las actividades y el perfil socio-cultural de los inmigrantes (RA 1891: 37-44; RA 1896: 39-235; RA 1901: 27-96). También, esta agencia colaboró con un artículo en el

---

<sup>75</sup> Nos referimos a los 156 folletos con cartografía, *Noticias útiles para los trabajadores y capitalistas*, con una tirada de 2.000 ejemplares que fueron editados durante nueve años (1890-98), que tratan desde el estado de las industrias y el comercio en las provincias de Salta, Jujuy y Tucumán (n° 1), pasando por la agricultura, ganadería, vitivinicultura, minería e industria de la provincia de San Luis (n° 66), hasta el valor de la tierra en la provincia de Santa Fe (n° 156) (Juan A. Alsina 1911).

<sup>76</sup> El antecedente fue la *Estadística del comercio exterior y de la navegación interior y exterior de la República Argentina* (1877-90), publicada por la OEC y, luego, por el DNE.

Segundo Censo Nacional (Alsina I 1898: 641-662).<sup>77</sup> La DE, DNT (1915 y 1916) no participó en la organización de censos nacionales, pero publicó dos informes, los *Anuarios Estadísticos del Trabajo*, años 1913 y 1914, que inauguraron las encuestas periódicas sobre las condiciones de vida y los presupuestos de las familias obreras porteñas, el trabajo a domicilio y el trabajo de menores. También, asesoró a dos comités parlamentarios, la Comisión Interparlamentaria sobre Trabajo a Domicilio, ley 9.145 (1913) y la Comisión Legislativa sobre Casas Baratas, ley 9.677 (1915).

**Cuadro 4: Capacidad administrativa de siete oficinas estadísticas, a partir de seis indicadores, 1885-1915**

Indicadores	DGI	DGEN	DERE	DGCI	ODN	SDGM, DNH	DE, DNT
Leyes para garantizar la entrega de la información	1	1	1	0o	0o	0	1
Organización administrativa interna	0	1	1	1	0	0	0
Producción y publicación regular de los datos oficiales	2	2	2	0	0	1	2
Elaboración de informes o encuestas oficiales	1	1	1	1	1	0	1
Participación en comisiones parlamentarias o del PEN	0	1	1	1	0	0	1
Participaron o levantaron en censos nacionales exitosos	1	1	1	05	0;	0	0
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>5</b>

o Agencias que tuvieron a su disposición decretos, pero no tuvieron capacidad coactiva en la captura de los datos

5 El censo industrial 1908-14 fracasó

; No existen pruebas de la fiabilidad del censo de los territorios nacionales de 1905 y del padrón electoral de 1903

Nota: Las oficinas estadísticas con mayor capacidad administrativa suman más puntos

Fuentes: Memorias de los Ministerios de Agricultura, Interior y Hacienda, 1890-1915 (1891-1916)

Quinto y último, estas oficinas poseían una dotación de empleados permanentes y tenían asignadas partidas suplementarias para informantes en el interior. La DGEN tuvo un mínimo de 22 empleados, en 1895, y un máximo de 51, en 1915. Entre 1897 y 1900, la partida presupuestaria de la DGEN contemplaba una subvención a las oficinas estadísticas de las provincias más pobres y de los territorios nacionales. Del mismo modo, la DERE pasó de tener 14 empleados, en 1900, a 51, en 1915, entre empleados en la ciudad de Buenos Aires e

<sup>77</sup> Respecto a la participación del DGI en comisiones oficiales tuvimos en cuenta las memorias anuales y cotejamos un balance de gestión de uno de sus jefes, Juan A. Alsina (1911), que viene acompañada de una detallada lista de las actividades promovidas en los años 1891-1910.

inspectores rurales, que realizaban informes específicos sobre las diferentes actividades agropecuarias. En la pampa húmeda la DERE tenía desplegada una red de informantes y corresponsales para estimar la magnitud de cosechas y ganados, que alcanzó a 8.700 personas en la campaña 1913-14, que poseían un mapa con su jurisdicción territorial, para evitar superposición en las áreas de recopilación de datos (Ministerio de Agricultura 1915: 7-15). Las excepciones fueron la DE, DNT, que tuvo sólo 8 empleados, y el DGI tuvo una planta permanente de empleados que osciló entre 3, en 1890, y 6, en 1915.

**Cuadro 5: Partidas presupuestarias (en moneda constante) y número de empleados permanentes de oficinas estadísticas, años 1890, 1895, 1900, 1905, 1910 y 1915**

		1890	1895	1900	1905	1910	1915
<b>DGI</b>	partida	4.800	s./d.	7.200 <sup>1</sup>	7.200	10.200	17.400
	personal	3	s./d.	3 <sup>1</sup>	3	3	6
<b>DNE-DGEN</b>	partida	49.440	55.800	136.080	80.760	115.920	169.080
	personal	24	23	30	30	31	51
<b>DERE</b>	partida	-	-	42.600 <sup>1</sup>	59.520	104.880	179.940
	personal	-	-	14 <sup>1</sup>	24	33	51
<b>ODN</b>	partida	-	-	12.000	16.800	-	-
	personal	-	-	3	8	-	-
<b>SDGM, DNH</b>	partida	-	-	-	-	-	77.500
	personal	-	-	-	-	-	7
<b>DGCI</b>	partida	-	-	72.240 <sup>2</sup>	48.720	54.720	155.220
	personal	-	-	20 <sup>2</sup>	14	12	40
<b>DE, DNT</b>	partida	-	-	-	-	s./d. <sup>2</sup>	30.000
	personal	-	-	-	-	s./d. <sup>2</sup>	8

Nota: Las partidas presupuestarias son las votadas y no las efectivamente gastadas, tampoco incluye partidas suplementarias; para el caso del DGI tomamos las partidas asignadas sólo a la Oficina Estadística

<sup>1</sup> Año 1901

<sup>2</sup> La partida de la DE, DNT no está discriminada

Fuente: Ley de Presupuesto, años 1890, 1895, 1900, 1901, 1910 y 1915

Si analizamos los censos, el mejor censo realizado entonces fue el Tercer Censo Nacional, tanto por la cantidad de preguntas (902) realizadas como por el personal movilizado (79.314). Los censos nacionales previos, el agropecuario (1908), con la activa colaboración de la Sociedad Rural Argentina en cada pueblo, el escolar (1909), con el eficaz apoyo de los integrantes del Consejo Nacional de Educación, y el de los territorios nacionales (1912), con la presencia de la burocracia residente en el eslabón inicial, fueron ensayos preliminares del empadronamiento que registró la mayor riqueza generada en la Argentina moderna. Entre las oficinas estadísticas la DGEN fue la responsable de cinco censos (el tercer censo de empleados nacionales, el Segundo y el Tercer Censo Nacional, el Segundo Censo Agropecuario y el Segundo Censo Escolar) y la DERE fue responsable de dos (Tercer Censo Nacional y el

Segundo Censo Agropecuario).<sup>78</sup> El Ministerio del Interior fue responsable de cuatro censos (Segundo y Tercer Censo Nacional, Censo Electoral y Segundo Censo de los Territorios Nacionales).<sup>79</sup> Los objetos y la zona más relevados por el moderno estado liberal fueron la población, el agro y la escolarización de los territorios nacionales, con un promedio de siete años entre cada empadronamiento, bajo la esfera del Ministerio del Interior.<sup>80</sup> Veamos algunas características de los siete censos exitosamente levantados, entre 1894 y 1916.

**Cuadro 6: Censos nacionales del moderno estado liberal, 1894-1916**

Año	Tema	oficina responsable, ministerio	ley	n° de preguntas	manual de instrucciones	personal (compiladores)
1894	Empleados públ.	DGEN, Hacienda	decreto	29	sí	3 (3)
1895	General	DGENo, Interior	3.073	s./d.5	sí	16.916 (100)
1903	Electoral	ODN, Interior	4.161	s./d.	s./d.	8; (s./d.)
1905	Población de los territ. nacionales	ODN, Interior	s./d.	s./d.	s./d.	8; (s./d.)
1908	Agropecuario	DGEN y DERE, Agricultura	5.292	s./d.	sí	7.053 (217)
1908-14	Industrial	DGCI, Agricultura	decreto	29	s./d.	4 (s./d.)
1909	Escolar	DGENo, Instrucción P.	decreto	130	sí	30.417 (s./d.)
1912	Población de los territ. nacionales	Dirección General de T. Nacionales, Interior	decreto	11	sí	11; (10)
1914	General	DGEN y DERE, Interior	9.108	902	sí	79.314 (204)

o Participaron jefes y empleados de la DGEN

5 Se utilizaron más de 50 formularios

; No están contabilizados los integrantes de las comisiones departamentales

Fuente: Censos de Empleados Públicos (1894), Nacional (1895 y 1914), Electoral (1903), Territorios Nacionales (1905 y 1912), Agropecuario (1908) y Escolar (1909)

Primero, hay que destacar que la sanción de una ley garantizó el éxito de los censos más importantes en igual medida que un decreto del PEN. En otras palabras, la falta de una ley no fue

<sup>78</sup> La ODN fue responsable de 2 censos (el Primer Censo de los Territorios Nacionales y el Registro o Padrón Cívico de la ley electoral 4161). Con posterioridad a su disolución, el Ministerio del Interior creó la Dirección General de Territorios Nacionales, que se hizo cargo del Segundo Censo de territorios Nacionales, en 1912.

<sup>79</sup> Hacienda fue responsable de 1 (tercer censo de empleados públicos), Agricultura de 1 (Segundo Censo Agropecuario) e Instrucción Pública de 1 (Segundo Censo Escolar).

<sup>80</sup> Le siguieron el agro y la escolaridad, que fueron objeto de análisis cada 11 años, en los que las responsabilidades ministeriales estuvieron repartidas entre Agricultura e Instrucción Pública. Por último, la industria y la población nacional tuvieron dos empadronamientos efectivos en 22 años, nuevamente bajo responsabilidad del ministerio político.

un impedimento para culminar exitosamente los empadronamientos. Existieron decisiones y colaboraciones que suplieron la ausencia de una ley. El censo de empleados públicos fue compilado por tres funcionarios de la DGEN, con un formulario -encabezado por el decreto del 5 de diciembre de 1892, firmado por el Ministro de Hacienda Juan José Romero- en el que estaba claramente estipulado que la veracidad de la información volcada quedaba bajo la completa responsabilidad de los jefes de las dependencias públicas (Departamento Nacional de Estadística 1893: IV). El censo escolar -aprobado por decreto del 31 de marzo de 1909 en acuerdo de ministros- carecía de facultades legales para convertir en carga pública el empadronamiento y castigar a los que negasen o adulterasen los datos (República Argentina 1909 I: IV-V). Sin embargo, pudo compilar las respuestas a un ambicioso repertorio de preguntas sobre la población en edad escolar, los establecimientos y el personal de los diferentes niveles educativos, desde la primaria al superior, gracias a la activa colaboración de los miembros de los establecimientos de enseñanza. Del mismo modo, el ministro del Interior aprobó -por decreto del 4 de junio de 1912- el plan de ejecución del censo demográfico y escolar de los territorios nacionales, que hacía caer la responsabilidad de la veracidad de los datos sobre la burocracia residente en ellos (Ministerio del Interior, Dirección General de Territorios Nacionales 1914: 2-40).

Segundo, hubo un efectivo control en la transferencia de los datos a través de los eslabones de la cadena censal, gracias a la formulación y el cumplimiento de los reglamentos internos que explicaban los pasos a seguir a todos los agentes involucrados. La modalidad de captura de datos fue la denominada *canvasser*, que consistía en que el encuestador no entregaba el formulario y realizaba él las preguntas, debido esto al número de adultos analfabetos. Empadronadores y compiladoras fueron los eslabones clave en la fluida circulación de la información en bruto. Los manuales de instrucciones con las reglas de procedimiento para los encuestadores o empadronadores garantizaron un mejor llenado de los boletines, formularios o fichas individuales (Oficina del Censo Nacional 1895; Oficina del Censo Agropecuario 1908). Las compiladoras tenían su propio manual de instrucciones (Oficina del Censo Nacional 1896) y manipulaban las fichas para volcar la información final al denominado “formulario de despojo”, del que posteriormente se obtenían los cuadros estadísticos. Esta era una etapa de alta productividad laboral, puesto que pocas personas depuraban la información en poco tiempo.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> El vicepresidente, y luego presidente, Victorino de la Plaza (1910-16) recibió habitualmente cartas con pedidos de recomendación para ingresar al sector compilación del Tercer Censo Nacional. Un ejemplo es la misiva fechada 11 de mayo de 1914 que le envió Paulina Chichibrisky, vecina de la ciudad de Buenos Aires, quien le comentó que tenía “conocimiento de que en las Oficinas del Censo, hay deficiencias de



Las comisiones censales reconocían esta elección por méritos de género:

Para emplear el personal femenino, con preferencia al masculino, en este delicado trabajo, la Comisión tuvo en cuenta que la mujer, por la naturaleza de su sexo, está dotada de aptitudes especiales para desempeñarlo más satisfactoriamente que el hombre: ella es, por lo general, contraída, disciplinada, metódica, inteligente, modesta en sus aspiraciones y, dentro del grupo social a que pertenece, mucho más instruída que el hombre (República Argentina 1916 I: 51).



**Imagen 3: Mesa compiladora del Tercer Censo Nacional (1914). Parados, de izquierda a derecha: un funcionario de la DGEN, tapado Alberto B. Martínez, Julio A. Roca, Francisco Latzina y demás funcionarios de la DGEN (AGN)**

### III.1.b. Oficinas débiles y censos fracasados

La estadística pública contaron también con tres oficinas de una mínima capacidad administrativa. Se trata de la DGCI, responsable de la estadística industrial, la ODN, encargada de relevar el movimiento demográfico de las provincias y territorios nacionales (1899-1907), y su sucesora desde 1910, la SDGM, del DNH, que tuvieron en común no haber logrado desarrollar un repertorio estadístico regular. Hubo un censo fracasado, el censo industrial (1908-14), realizado por la DGCI, y no hay pruebas sobre la fiabilidad de los datos finales del Censo

---

personal, y que las solicitudes presentadas para llenar estos puestos, merecen la máxima consideración las dirigidas por el sexo femenino, debido á una reciente resolución dictada por su Excelencia, tengo el honor, por la presente, de solicitar á su muy reconocida amabilidad... quiera favorecerme con una cartita de presentación, para el funcionario del Censo, designado para escoger el personal, á fin de poder llenar uno de estos puestos”. La misiva tiene manuscrito “dirigirse a la Comisión del Censo” (AGN, Fondo V. de la Plaza, Legajo 411, Folio 115).

Electoral (1903)<sup>82</sup>, ni del Primer Censo de Territorios Nacionales (1905)<sup>83</sup>, ambos levantados por la ODN.

Primero, estas oficinas estadísticas no tuvieron una cobertura legal para realizar la colecta de datos. La DGCI sólo tuvo dos decretos. El del 7 de enero de 1905, firmado por el Ministro de Agricultura Damián Torino, no tuvo efecto ya que “muchos industriales se resisten á cumplir lo establecido por el decreto alegando que no están obligados por ley” (Ministerio de Agricultura II 1905: 399-400 y 408-410). Poco sirvió endurecer las penas con otro decreto, firmado dos años más tarde por el Ministro de Agricultura Ezequiel Ramos Mejía (“Disponiendo el levantamiento de la estadística industrial” 17 de octubre de 1907: 285). Otra alternativa a lo largo de estos años, también frustrada, fue proponer el agregado de un artículo a la ley anual de Contribución Territorial y de Patentes para obligar a los industriales a entregar la información. El funcionamiento de la ODN estaba reglado por el decreto del 22 de marzo de 1899, sancionado por el Ministerio del Interior. La SDGM, del DNH no tenía decreto que reglamentara su colecta de datos, pero logró renovar las relaciones de la ODN con los registros civiles mediante una innovación: a cambio de un subsidio obligó a sus jefes responsables a legalizar con la firma los datos enviados (*Memoria del Ministerio del Interior presentada al Honorable Congreso Nacional, 1911-1912* 1912: 332-333; República Argentina 1913: V). Esta sencilla rúbrica compensaba la ausencia de cobertura legal para solicitarlos oficialmente.

Segundo, eran tres oficinas pequeñas sin una clara división interna de sus tareas administrativas. La ODN era simplemente una sección dentro del Ministerio del Interior que poseía una unidad compacta de empleados, tres en 1900, y ocho en 1905, donde el grueso del trabajo compilatorio residía en los registros civiles del interior y de los territorios nacionales, que debían enviar en tiempo y forma los datos demográficos. Su sucesora, la SDGM, DNH era también una pequeña unidad administrativa compuesta por siete empleados, dirigidos por una médica jefe. Una excepción fue la DGCI, que estaba dividida en tres secciones (Sección Industria, Industrias mineras e Industrias fabriles), con una dotación que osciló entre 20 empleados, en 1900, y 40 empleados, en 1915.

---

<sup>82</sup> El Censo Electoral de la Nación, realizado los días 15, 16 y 17 de agosto de 1903, estaba apoyado legalmente en la ley 4.161 (1903). No hay registros de la metodología con el que se lo levantó, ni sobre la cantidad de empleados que colaboraron. Por otra parte, en las memorias del Ministerio del Interior no existen datos finales sino parciales (“Censo Electoral de la Nación” enero-diciembre 1903: 18-21; “Ensayando la aplicación de la ley electoral n° 4.161 y el levantamiento del censo electoral” 7 de mayo de 1903; “Censo Electoral de la Nación” enero-julio 1904: 19-45; “Censo supletorio de los Territorios Nacionales (resultados provisorios)” enero-diciembre 1905: 34-39).

<sup>83</sup> Datos parciales sobre el Primer Censo de los Territorios Nacionales (1905) se encuentran en el *Boletín Demográfico Nacional*. Las cifras finales del empadronamiento están en el Segundo Censo de los Territorios Nacionales (1912).

Tercero, las tres oficinas o bien no pudieron producir o bien no pudieron publicar regularmente estadísticas y censos, aunque algunas elaboraron informes. La DGCI realizó un censo industrial que fue un fracaso: entre los múltiples problemas existentes con él hay que destacar que la clasificación de las actividades manufactureras no era empalmable con la realizada en 1895; el censo constaba de 27 boletines con datos regionales cuya extensión temporal (1908-1914) lo convertía en una encuesta (Ministerio de Agricultura 1915-1919). Pero, al menos, realizó informes sobre la legislación aduanera (Ricardo Pillado 1905: 117-150) y las economías regionales (“Industria tabacalera” 1912: 1427-1438), e integró la Comisión Revisora de Leyes Aduaneras de 1907, junto con la DGEN y la DERE. La ODN produjo estadísticas demográficas muy irregulares y con desniveles en la información regional<sup>84</sup>, que se publicaron en catorce números del *Boletín Demográfico Nacional* (1900-1906). Como compensación, esta oficina organizó registros civiles en diferentes provincias, alcanzado a relevar 633, en 1900 (*Memoria del Ministerio del Interior... 1900* 1901: 135-139). Realizó numerosos informes al Ministerio del Interior sobre los territorios nacionales (Ministerio del Interior 1902; Gabriel Carrasco 1904) y publicó el *Diccionario Demográfico Argentino* (1902).<sup>85</sup> La ODN no participó en comisiones legislativas o del PEN. La SDGM, DNH entregó regularmente datos demográficos anuales, sin embargo, la fecha de la publicación de cada *Anuario Demográfico* se fue postergando: si el del año 1911 fue publicado dos años más tarde, el del año 1914 tardó siete años, y el del año 1916 ocho años. La SDGM, DNH, no realizó ningún informe para algún organismo público, ni participó en comisiones parlamentarias o del PEN, ni en la organización de censos nacionales.

Las dificultades de las dos oficinas demográficas pueden ser asociadas a la falta de organización de los eslabones que transmitían anualmente los datos, como fue el caso de los territorios nacionales de La Pampa, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego, pero también a la falta de una organización técnico-administrativa en las provincias de Catamarca, Corrientes, Jujuy, La Rioja, Salta, San Juan y San Luis.<sup>86</sup> En el caso del malogrado censo industrial, la sanción de dos decretos para realizarlo revela al menos la voluntad política de llevarlo a cabo. El presidente Manuel Quintana y el ministro de Agricultura Damián Torino, en 1905, destacaron la

---

<sup>84</sup> La ODN elaboró cálculos demográficos con posterioridad a 1895 de las provincias de Corrientes, Entre Ríos, San Luis y Tucumán (“Oficina Demográfica” II 1901: 138) y realizó un preciso estudio de la natalidad, nupcialidad y mortalidad del quinquenio 1898-1902, sólo de las provincias del noroeste (Carrasco 1903: 456-460).

<sup>85</sup> Que contenía todos los nombres de de parajes que poseían un registro civil, una estación de ferrocarril o una oficina de correos y telégrafo.

<sup>86</sup> Esta evidencia surge del informe que elaboró en 1908 la DGEN, al hacerse cargo de los irregulares contactos de la ODN (AEstadística demográfica≅ II 1909: 341; “Estadística demográfica” II 1910: 559-561).

importancia de este recuento, ya que permitiría:

Conocer y apreciar ese factor del trabajo y de la economía Nacional en sus múltiples manifestaciones de las potencias y los elementos que intervienen en el monto de la producción, aplicaciones de la materia prima Nacional y de la del extranjero, precios, personal, salarios y demás cuestiones conexas... los resultados de su conjunto y los estudios especiales de cada ramo de industria á que dará origen, proporcionará un conocimiento positivo é indispensable para los Poderes Públicos y la administración, especialmente en las cuestiones relacionadas con el régimen arancelario y tributario y con la legislación del trabajo que es de urgencia establecer (“Mandando hacer una estadística industrial en toda la República” 9 de enero 1905: 18.892).

No menos importante es destacar que el segundo decreto, firmado en 1907 por el presidente José Figueroa Alcorta y el ministro de Agricultura Ezequiel Ramos Mejía, fue sancionado junto al decreto de aprobación de la suma para iniciar los trabajos preparatorios del censo agropecuario de 1908 (“Ministerio de Agricultura” 17 de octubre 1907: 284-285). A ello hay que agregar que la DGCI estaba dirigida por Ricardo Pillado, un reconocido librecambista, y la Sección Industrias Fabriles estaba a cargo de Eusebio García, mentor intelectual de la creación de la DGCI y de estrechas relaciones con la UIA. Si hubo voluntad política para realizar el censo y existió una aceptable convivencia dentro de la agencia responsable de las dos posiciones en pugna respecto al aliento de la industrialización manufacturera, hay que deducir que el fracaso del empadronamiento está más allá de los eslabones intervinientes en la cadena censal. El diario *La Nación* destacaba la oposición de los industriales, ya que se negaban a dar datos o directamente los adulteraban (“El censo industrial. La capital y las provincias” 4 de junio de 1908: 8). El llamamiento de la UIA a sus socios para que colaboren sin condiciones con los organizadores del Tercer Censo Nacional echa luz sobre la cuestión, cuando la entidad patronal afirmaba que “los industriales debemos hacer honor á la palabra oficial y no volver á malograr una operación de esta naturaleza por temores y suspicacias pueriles” (“Tercer Censo Industrial” 1914: 1-2). El colmo de la hipocresía de los industriales argentinos fue denunciar, en 1907, “no tenemos una estadística industrial!” (H. 15 de enero de 1907: 1).

Por último, la falta de colaboración de los industriales no era una característica exclusiva de los argentinos. En esos años, Francia tuvo un notable retraso para materializar censos y estadísticas fabriles, precisamente por la oposición de los industriales, que asociaron la iniciativa propuesta, en 1906, con un proyecto de impuestos sobre los beneficios industriales de la actividad secundaria que estaba en estudio en las cámaras legislativas (Volle 1982: 17).<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> Igualmente, vale la pena recordar los censos industriales exitosos que se realizaron en Gran Bretaña, en los años 1907 y 1912, y en los Estados Unidos, en 1904, 1909 y 1914 (Volle 1982: 17).

### III.1.c. El retraso del Tercer Censo Nacional

Si las cifras del Segundo Censo Nacional habían confirmado el ascenso del litoral y convirtieron en ley el prorrateo proporcional de la distribución de las bancas de los diputados entre las provincias en cada empadronamiento, las cifras del Tercer Censo Nacional confirmaron que el 52,7 % de la población estaba urbanizada, con un notable crecimiento demográfico de los territorios nacionales.<sup>88</sup> La defensa de las provincias con menor crecimiento no se expresó de manera tan clamorosa y elocuente como en la Convención Constituyente (1898), sino que éstas se dedicaron a entorpecer silenciosamente los pasos constitucionales que llevaban a la sanción del tercer censo. El presidente Manuel Quintana (1904-10) y el Ministro del Interior Indalecio Gómez (1910-16) presionaron sobre el Senado para realizarlo. Joaquín V. González es un caso contradictorio, ya que como Ministro del Interior promovió el censo electoral (1903) y como senador por La Rioja frenó el prorrateo de las bancas, en 1914.

El censo electoral, que Joaquín V. González le encargó a la ODN, atenuaba la hegemonía del litoral sobre el interior. Del total de ciudadanos habilitados para votar en las elecciones previstas para marzo de 1904 surgía una menor gravitación de la ciudad capital y las provincias de Buenos Aires y Santa Fe, con el 40,9 % de padrón.<sup>89</sup> El senador bonaerense Manuel Lainez presentó y fundó un proyecto tratando de seducir a sus pares con el argumento de que, desde el pasado censo, la actividad económica que más se había afirmado era la minería. El Senado, convertido en el espacio de bloqueo político del censo, no se sustrajo de esta función ni ante el pedido del presidente Manuel Quintana de realizarlo para conmemorar el centenario de la Revolución de Mayo. Quintana incluía un proyecto que en su artículo tercero ordenaba el censo. Fue aprobado por los diputados y luego los senadores también lo aprobaron, con excepción del artículo tercero; pero al reiterar el pedido la cámara de origen, lo encarpitaron (Congreso Nacional 1905: 524-526).

Con más suerte en Diputados, el presidente Roque Sáenz Peña envió al ministro del

---

<sup>88</sup> El artículo 4° de la ley 1.532 (1884), de organización y límites de los territorios nacionales, rezaba que “cuando la población alcance a setenta mil habitantes, constatados por el censo general y los censos suplementarios sucesivos, [el territorio nacional] tendrá derecho para ser declarado Provincia Argentina” (Legislación Argentina 1918: 112). Precisamente, en el censo de territorios nacionales de 1912, La Pampa computó 88.683 habitantes, superando la cifra de 70.000 habitantes para ser una nueva provincia (Ministerio del Interior 1914).

<sup>89</sup> Gabriel Carrasco (abril-diciembre 1902: 18-21) fue el encargado de realizar la división electoral del territorio en 120 circunscripciones de aproximadamente 33.000 habitantes, según los términos de la ley 4.161 (1903). Sobre un total de 592.062 ciudadanos habilitados para votar, de los cuales 5.111 eran extranjeros naturalizados, cada distrito se repartía los electores de la siguiente manera: ciudad de Buenos Aires, 9,7; provincia de Buenos Aires, 23,5; Santa Fe, 7,7; Entre Ríos, 7,4; Corrientes, 7,6; Córdoba, 10,5; San Luis, 2,4; Santiago del Estero, 5,3; Mendoza, 4; San Juan, 2,5; La Rioja, 2,2; Catamarca, 2,8; Tucumán 8,7; Salta 3,9; y Jujuy 1,8.

Interior, Indalecio Gómez, para negociar cara a cara en la sesión (Congreso Nacional 1912: 37). De la exitosa mediación de Gómez en ambas cámaras emergió un ocasional aliado, flamante actor político producto del electorado de las ciudades: el bloque socialista. Estos legisladores denunciaban abiertamente los privilegios electorales que se pretendían mantener con el retardo del censo, la desidia y la obstrucción de sus pares del interior y ponían en ridículo a los sesudos interpretadores de la letra constitucional. No era para menos, ya que los socialistas sabían que en la medida que crecía la urbanización, sus posibilidades de una mayor representación eran promisorias. Ya en 1913, el senador Enrique del Valle Iberlucea acicateaba los pedidos de postergación que solicitaban sus pares, ante la ausencia reiterada del senador por La Rioja Joaquín V. González, presidente de la estratégica Comisión de Asuntos Constitucionales. Estos pedidos eran acompañados por movilizaciones socialistas para solicitar pronto despacho, alegando estar apoyados por la opinión pública que se expresaba por medio de la prensa porteña (Congreso Nacional 1913: 583-584). Los senadores presentes le recordaban a Del Valle Iberlucea que alegar la opinión pública era otro error fundamental, ya que ésta se expresaba por los poderes constitucionales. De todas maneras, el senador socialista se ponía a la cabeza de la opinión pública:

Yo comprendo que algunas provincias tengan interés localista de conservar su representación en la Cámara de Diputados y de evitar que aumente la de otras provincias; yo comprendo que haya temores de parte de los conservadores ante el avance de las fuerzas populares de la Capital y de algunas provincias del litoral, pero considero que es necesario adoptar una actitud resuelta y cumplir con el mandato constitucional, que ordena el levantamiento del censo (Congreso Nacional 1913: 592).

Del Valle Iberlucea fue más lejos. Con sutil picardía en su alegato se apoyó en un conocido manual para los alumnos de enseñanza secundaria, escrito precisamente por quien estaba ausente, Joaquín V. González. En su *Manual de la Constitución Argentina. Escrito para servir de texto de Instrucción Cívica en los establecimientos de instrucción secundaria* (1897), éste sostenía de forma concisa y con clara vocación pedagógica la necesidad de realizar un censo periódico con una distancia temporal de diez años. El recinto senatorial escuchó de boca de Del Valle Iberlucea la opinión del constitucionalista ausente:

Dados los antecedentes de nuestro texto, que difiere en detalle del de los Estados Unidos, es acertado afirmar que ha querido que cada diez años, por lo menos, se renovase la operación del censo general. (...) No es esta entre nosotros, como lo es en los Estados Unidos, una función permanente de la administración pública, pero lo es periódica, de cada diez años, por lo menos (González 1897: 357-358).

El ex-ministro del Interior quedó en evidencia y debió comparecer y explicitar su posición como presidente de la comisión senatorial y representante de una de las provincias más pobres y deshabitadas del país. En su extenso descargo se definía como un hombre de una constante superación en su formación como constitucionalista, no renegaba de la idea spenceriana de la desigualdad como forma de diferenciación, pero consideraba a provincias como La Rioja «focos unitarios» de la nacionalidad y «entidades preexistentes» a la misma Constitución. Así, González se revelaba, descubierto, como un político conservador preocupado por no disminuir la representación de su distrito:

En algunas publicaciones de carácter científico que he hecho antes de ahora, comentando ese artículo constitucional, había expresado el juicio, ahora fortalecido por el mayor estudio y mayor penetración del espíritu de la Carta Fundamental, de que el propósito de la Constitución, era dejar sometido siempre á la voluntad y al pensamiento deliberativo final del Congreso, los períodos dentro de los cuales había de realizarse el censo general de la República.

(...) Así, creo que en la distribución que el Congreso hiciera de las bancas legislativas ó de los cargos electivos para el gran colegio electoral de la Nación, no había de llegar á un extremo tal de privar á una provincia del mínimo de representación que actualmente ejerce (...); y por que no es posible, en ningún criterio de gobierno, suponer que una provincia haya de retroceder en su entidad política ó corporativa por la sola voluntad ó por el solo resultado material de un recuento de población (Congreso Nacional II 1914: 779-786).

Una vez realizado el Tercer Censo Nacional, los diputados socialistas hicieron el resto. Antonio De Tomaso les preguntaba a sus pares de las provincias del Interior para qué querían el auxilio y la asistencia del poder central para sus industrias, protegidas por aranceles aduaneros. El socialista les mostraba que Tucumán era un ejemplo de los privilegios políticos y económicos que no se habían traducido en un mejoramiento ni en la elevación social de sus habitantes: la base política de las industrias protegidas de esa provincia descansaba sobre una población con más de la mitad de sus habitantes analfabetos, a la luz de los datos de escolarización del Tercer Censo Nacional. Para De Tomaso, el litoral con su mayoría legislativa llevaría la civilización al interior, con el objetivo de mejorar las condiciones de “las peonadas de Tucumán, explotadas y despreciadas por los dueños de los ingenios y sometidas a la esclavitud de la ley de conchabo” (Congreso Nacional 1917: 330-331).

El prorrateo regional de las cifras del Tercer Censo no fue acordado bajo el régimen conservador. De todos modos, surgió la pregunta sobre cómo establecer una composición numérica de la Cámara de Diputados en la que los tres distritos de mayor crecimiento, la ciudad de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires y Santa Fe, no ahogaran la representación de los doce distritos restantes. Alberto B. Martínez aceptó que no era políticamente conveniente una fórmula en la que, salvo Córdoba, el resto de las provincias perderían entre 1 o 2 diputados. Proponía una fórmula conciliatoria, en la que los distritos de mayor crecimiento aumentarían sus

diputados según las cifras actualizadas y “las provincias que por ese motivo pierden diputados, los conservarán no obstante” (Alberto B. Martínez 1916: 846). Esta fórmula se apoyaba en una frase del extenso descargo del senador González antes apuntado, en el que afirmaba que existen “procedimientos innumerables para compensar los resultados del censo” (Alberto B. Martínez 1916: 847; Congreso Nacional II 1914: 786).

### III.1.d. Dilemas jurisdiccionales.

La progresiva expansión de la burocracia nacional provocó que las oficinas de la estadística pública convivieran con problemas jurisdiccionales: un rasgo distintivo de la complejidad alcanzada por el estado liberal modernizado fue delimitar áreas de indagación. Tres ejemplos muestran la falta de resolución de las diferencias jurisdiccionales entre ellas y revelan la existencia de la lucha burocrática entre dos tendencias, una centralizadora y otra que intentaba preservar su autonomía dentro de la descentralización existente.

Primero, surgió del Ministerio de Hacienda una propuesta racionalizadora y con intenciones de economizar gastos para concentrar en un “Departamento Central” los diversos servicios estadísticos “dispersos en varios ministerios á fin de asegurar su cohesión” (“Nombrando una Comisión” 4 de junio de 1907: 1.026). A tono con estas intenciones, Francisco Latzina presentó su “Proyecto de Ley de Estadística” (II 1910: 556-562), que concentraba en la DGEN todas las colectas de datos nacionales, provinciales y municipales. La versión mejorada de la DGEN se financiaría con el aumento del impuesto aduanero “sello y estadística” del 1 λ al 1,5 λ. El proyecto modificaba un punto clave de la ley 3.180 (1894), pues no precisaba sobre la garantía de secreto estadístico respecto al giro comercial de la actividad privada; subordinaba a la DERE, el DGI y la DGCI, del Ministerio de Agricultura, y a los juzgados nacionales (en este caso mediante, formularios diseñados en la DGEN); establecía el 25 de mayo de 1910 como fecha del Tercer Censo Nacional, en el que se reservaba la presidencia de la comisión organizadora; y creaba oficinas estadísticas dependientes en el Consejo Nacional de Educación, la Dirección General de Correos y Telégrafos y en las provincias de Catamarca, Corrientes, Jujuy, La Rioja, Salta, San Juan y San Luis. La evaluación del proyecto para Hacienda corrió por cuenta de Emilio Lahitte, Ricardo Pillado y Alberto B. Martínez, funcionarios estadísticos que quedaban directamente afectados por las directivas de Hacienda, así como por la propuesta centralizadora de la DGEN. Éstos ignoraron las pretensiones uniformizadoras del jefe de la DGEN, sostuvieron que el proyecto se limitaba “á un presupuesto de gastos... pero... no ofrece fundamento alguno para el estudio de las cuestiones propuestas en el decreto”, y apoyaron sin reservas la realización del tercer censo (“Estadística Nacional. Necesidad de un censo de la



República” 15 de agosto de 1907: 16).

Segundo, entre los funcionarios de los Ministerios de Hacienda e Interior surgió una contradicción insólita como resultado de las intenciones expansionistas de la DGEN, al disolverse la ODN, en 1908. Aquella oficina quiso retomar la iniciativa trunca de una estadística demográfica nacional dentro de su esfera de acción y se dirigió a las gobernaciones de los territorios nacionales exigiéndoles los datos de natalidad, nupcialidad y mortalidad de sus registros civiles. Las respuestas eran dubitativas, muchas veces negativas, todas ellas reconociendo su incapacidad de cargar con una nueva tarea a la pequeña maquinaria gubernativa (lo que, por otra parte, confirma la baja calidad de los datos compilados por la ODN). En la Gobernación de La Pampa, las intenciones centralizadoras de Hacienda se toparon con un empleado de la DGEN, destituido en una de las tantas purgas por improductividad, y para entonces convertido en inspector de los territorios nacionales. Éste elevó una nota a su superior jerárquico del Ministerio del Interior, el jefe de la Dirección General de Territorios Nacionales, calificando de impertinente el pedido de datos demográficos y solicitando con vehemencia el apercibimiento del jefe de la DGEN (“Estadística demográfica” II 1910: 555).

Tercero, surgió la división del análisis de la actividad industrial, entre la DGCI, del Ministerio de Agricultura, y el DNT, del Ministerio del Interior, desde la creación del último, en 1907. La primera, como ya hemos apuntado, quedó encargada del censo industrial. El decreto de octubre de 1907 proponía “de urgencia para la administración nacional conocer la cifra de los capitales empleados en la industria, el valor anual de la producción nacional, las aplicaciones de la materia prima nacional”, y nada sobre la ocupación obrera o la cantidad de empleados (“Ministerio de Agricultura” 17 de octubre de 1907: 284). En enero de 1908, el responsable del DNT, Marcos Avellaneda obtuvo un decreto del PEN para reunir los datos de los trabajadores ocupados en la industria, pues “una buena legislación obrera se halla subordinada al exacto conocimiento del elemento trabajador, de su importancia numérica, de sus necesidades y condiciones materiales de labor” (“Censo obrero. Decreto del P. E.” 15 de febrero de 1908: 24). El Ministerio del Interior solicitó al de Agricultura la inclusión de un cuestionario con preguntas sobre las características de la ocupación fabril para incluir en el censo industrial. La DGCI, en nombre de Agricultura, desechó el pedido argumentando “que eso recargaría y complicaría el trabajo del censo”, que finalmente fracasó (“El censo industrial y la cuestión obrera” 15 de febrero de 1908: 34).

### III.2. LAS IDEAS DE LOS ESTADÍSTICOS SOBRE LA ECONOMÍA, LA SOCIEDAD Y EL PAPEL DEL ESTADO

El moderno estado liberal cobijó posturas librecambistas y proteccionistas dentro de la alta burocracia. La conflictividad urbana y el consiguiente peso cuantitativo de la clase obrera fueron variables intervinientes en las discusiones sobre el mayor o menor costo de una mano de obra diferente de la demandada por el sector rural. A partir de estos elementos, los técnicos gubernamentales establecieron una discusión y una crítica sobre el perfil deseable del aparato productivo y ofrecieron una difusa propuesta económica, menos teórica y más práctica. Quiero argumentar una hipótesis al respecto. Una fracción de ellos convergió en el siguiente diagnóstico, que el ciclo agro-exportador pampeano extensivo, dominado por la gran propiedad agraria, con inmigración europea golondrina de baja calificación laboral e inversión pública volcada casi exclusivamente en la infraestructura agraria, se estaba agotando. Era necesario convertir a esa masa de arrendatarios en propietarios y, al mismo tiempo, llevar a cabo un registro pormenorizado del mundo urbano industrial y de las economías regionales, pues allí se encontraban los recursos humanos y las materias primas para una economía integrada sobre la base de un mercado interno nacional. Esta propuesta contabilizaba productores antes que consumidores.

Dentro del gabinete, el ministro de Agricultura Ezequiel Ramos Mejía (1905-1907) fue quien mejor expresó esta propuesta en favor de un nuevo perfil productivo alentado desde el estado. Se opuso al proyecto librecambista de la comisión revisora de las leyes aduaneras (1907), y propuso un impuesto progresivo al latifundio y la sanción de leyes para comprar a plazos pequeñas propiedades rurales. Sostenía que la protección arancelaria que había alentado el cultivo de cereales en el pasado ahora podría desarrollar la industria manufacturera, completando “la evolución del progreso, acordando trabajo remunerador á cientos de miles de obreros que no hubieran venido á cuidar ganado ni á sembrar trigo... [, lo cual] ha producido una enorme cantidad de artículos que, á no ser por ellos, habrían debido introducirse del extranjero [y] que han permitido la solución de nuestro grave problema monetario por la considerable acumulación del encaje metálico que garantiza la emisión fiduciaria con más de un 50 % de reserva” (Ramos Mexía 1908: 218). El proteccionismo industrial en la Argentina fue un éxito, proseguía Ramos Mejía, “el costo de los consumos no guarda relación sino con la riqueza de los países, siendo más baratos aquellos cuanto más pobres éstos” (Ramos Mexía 1908: 218-219). Contra los librecambistas disparó:

Con la eliminación de los derechos aduaneros protectores sería fácil reducir ese costo, pero ¿con qué dinero pagaría esa mitad de precio el obrero sin jornal de la fábrica clausurada? Iría á buscarlo en la agricultura ó la ganadería, donde la afluencia de los desocupados habría disminuido el salario con la oferta excedente de trabajo. Hé ahí el cuadro seductor que prometen los partidarios de los consumos baratos, suponiendo, lo que no es exacto, que los altos derechos

afecten los consumos de los trabajadores, pues los principales artículos que los constituyen, como la habitación, la carne, las legumbres, la leche, la manteca, el combustible y el pan, etc., etc., son todos de producción local y están libres de derechos de aduana (Ramos Mejía 1908: 219).

Las ideas de los estadísticos Ricardo Pillado, Emilio Lahitte, Francisco Latzina, Alberto B. Martínez, Gabriel Carrasco, Juan A. Alsina y Alejandro E. Bunge se posicionaron a favor y en contra de esta crítica elaborada por un superior jerárquico. Ellos adquirieron un juicio sobre las diferentes actividades económicas y de la acción pública sobre ellas. Con la información oficial en sus manos elaboraron sus propias ideas sobre los problemas de la economía argentina y las soluciones posibles. No tuvieron una visión general y homogénea de cómo debían superarse estos problemas, sino que convivieron varios puntos de vista, algunos coincidentes y otros enfrentados. Sin embargo, es posible entrever en las opiniones de la mayoría de estos funcionarios que querían dotar al estado nacional de «instituciones-testigos» en la economía, tal como lo hacía a través en el crédito el Banco de la Nación, en la actividad agropecuaria el Ministerio de Agricultura y en el mundo del trabajo el Departamento Nacional del Trabajo. De la estadística pública surgieron propuestas para corregir desviaciones del modelo económico liberal sin cuestionarlo. Así, empujaron en el plano discursivo la frontera entre lo público y lo privado, en favor de un papel más gravitante de la gestión pública. Esta era una delimitación nada fácil para el pensamiento liberal decimonónico, ya que se entrecruzaban los alcances de los derechos civiles con las interpretaciones del constitucionalismo sobre el papel del estado. Es fácil deducir que la cristalización de esas ideas tuvo lugar mucho antes de la implementación de políticas económicas expansivas y anticíclicas en la Argentina. No se trata de destacar en qué medida los estadísticos anticiparon lo que posteriormente sería una gestión macroeconómica, sino cómo fueron pensando la creación de instrumentos para utilizarlos en la actividad económica, dentro del pensamiento liberal reformista en boga. Se trata aquí de demostrar que los estadísticos dejaron abierta la posibilidad de pensar el poder y las políticas públicas como legítimos correctores sobre la marcha de la economía y del papel de sus agentes. Veamos los argumentos y propuestas económicas de los expertos estatales.

Responsable de la DGCI, una de las oficinas menos eficaz de la estadística pública, Ricardo Pillado representó, sin duda, al librecambista de fines, pues fue quien mejor expresó las virtudes del librecambismo y de la total prescindencia del estado argentino en el despliegue de la riqueza generada por la economía pampeana, así como las desventajas de la protección arancelaria de cualquier tipo de industrias manufactureras.

Pillado propuso suprimir las fronteras fiscales y bajar las rentas aduaneras con los países

límites de la Argentina como una medida en favor de un gran mercado de consumidores en América del Sur (Pillado 1910: 12-15). Su prédica librecambista se apoyaba sobre el clásico argumento deflacionista sobre las ventajas de un menor costo de la vida popular que, en el caso argentino, obraría como un atractivo para la inmigración transatlántica. También, acusaba a las industrias protegidas con barreras arancelarias por la falta de una retribución efectiva y sustancial en el tiempo transcurrido desde su implantación. Reconocía la existencia de protección fiscal al cultivo de trigo y a la industria molinera, aunque advertía a los proteccionistas que este beneficio fue retribuido con creces y en breve tiempo. En cambio, los calzados, los tejidos, el azúcar, así como los frigoríficos y los ferrocarriles, “han recibido protección durante 30 ó 40 años y todavía piden más, sin que llegue jamás la hora de la retribución al pueblo, de sus productos [y servicios], por un precio por lo menos igual al que nos ofrece el mundo exterior, respecto de esas, habría justicia para protestar que... son... negocios con disfraz de industrias, sostenidas por el Estado” (Pillado 1906: 293-294). En este sentido, el armado de productos en el país con materiales extranjeros no podía considerarse una industria, tal como proponían los fabricantes locales de bolsas de arpillera:

El país no produce aún, la materia prima que... necesitarían para constituir una industria nacional... Así pues, la industria de que me ocupo, es simplemente la industria de coser los cortes de arpillera extranjera, con hilo extranjero, de modo que, como la tarifa de nuestra aduana, prevee hasta el caso de que la arpillera venga ya cortada como para reducir el trabajo nacional á su mínima expresión, resulta que ni existe en la realidad una industria, ni lo que existe, puede llamarse «industria transformadora» como impropriamente la clasifican los solicitantes (Pillado 1906: 281).

La industria protegida y “el formulismo fiscal” que gravaba la circulación de mercancías en el país surgió con la crisis de 1890, pero para Pillado eran vestigios de la colonia. A su vez, ellos eran los responsables de la llegada de un proletariado “exótico”, ofreciendo carta de ciudadanía “á las miserias, las agresiones y las huelgas, que el obrero extranjero importa con sus rencores por pasadas opresiones” (Pillado 1905b: 17 y 69). No hay dudas de que para el jefe de la DGCI la verdadera industria era “la agricultura, industria madre y fuente de riqueza de las naciones” (Pillado 1906: 282). No dudó ni siquiera en medio de los efectos devastadores de la recesión de los años 1913-17, pues se opuso al cierre de la Caja de Conversión defendiendo la “elasticidad monetaria, mantenida con una regularidad automática y perfecta por el libre cambio de papel por oro y de oro por papel, es decir por su fácil salida o permanencia en el país” (Pillado 1918: 4).

Las ideas económicas de Emilio Lahitte, jefe de la poderosa DERE, han sido bien estudiadas y sus contradicciones argumentales fueron motivo de incisivos comentarios. Lahitte

fue, a diferencia de Pillado, un librecambista de medios. El eje de su argumentación económica era preservar la producción agrícola de toda interferencia del estado, que sólo aparecía para financiar la infraestructura de transporte y comunicación. Tulio Halperín Donghi (1986: 253-263) despliega los trazos del pensamiento de Emilio Lahitte y con proverbial ironía sostiene que “planear reformas radicales no era” su fuerte y destaca su moderación entre los técnicos rurales como “la versión menos innovadora”. El régimen de la tierra, las relaciones sociales y la producción no provocó mayores observaciones por parte del jefe de la DERE, por lo cual toda modificación en la apropiación de la renta agraria “sería necesariamente gradual” (Halperín Donghi 1987: 261). Para el responsable de la estadística agraria, el reparto de tierras no era tan desequilibrado y sólo una política de disminución de “los costos de producción, transporte y comercialización del cereal” haría posible acercar al arrendatario a la compra del terreno que cultiva (Halperín Donghi 1987: 261). Cuando el Ministro de Agricultura Eleodoro Lobos le exigió una investigación sobre las causas de la importación de productos alimenticios “que podemos y que debemos producir en el país”, Lahitte (1911: 438-458) descargó toda la responsabilidad en la comercialización, sin proponer ningún cambio y sin necesidad de avanzar en un estudio empírico de aquella aparente anomalía. Respecto al alto valor de la tierra, sostenía que era a causa de la flexible política monetaria nativa, que profundizaba la desvalorización de la moneda local y repercutía “desastrosamente” en las decisiones de los potenciales inmigrantes, a la vez que convertía a la propiedad agraria en preciado refugio de los grandes inversores (Ministerio de Agricultura 1905: 298). En la visión de Lahitte el estado aparece en el mundo rural para encarar un ambicioso programa de obras públicas, que a la larga valorizaría la tierra deseada por el arrendatario, y alentaría el retorno de la inmigración subsidiada, lo cual abarataría la mano de obra de la campaña (Halperín Donghi 1987: 261-262). El pensamiento económico de Lahitte no desentonaba con las ideas liberales de fines del siglo XIX y principios del siglo XX, una convergencia entre la libre acción en la producción y comercialización agrícola y la demanda de mayor inversión pública en infraestructura rural (Salvatore enero-junio 1994: 83-117). Lahitte sostenía que el estado no debía intervenir en el desarrollo rural; por otra parte, “propiciaba políticas activas en el sector transporte y puertos, y exigía, curiosamente, que el estado se abstuviera de lanzar tierras fiscales nuevas al mercado” (Gallo y Botana 1997: 85).

Hasta aquí Pillado y Lahitte destacaron la importancia de la riqueza generada por la agricultura y ganadería como una intervención feliz en un país en construcción, en la que no debía inmiscuirse el estado nacional sino para resolver una situación económica de escasez de bienes de capital y mano de obra. Sin embargo, hay que destacar que el pensamiento de Lahitte sufrió un notable cambio de opinión precisamente con el Grito de Alcorta (1912). Mientras el

vicepresidente Victorino de la Plaza obligaba a la policía santafecina a desalojar a los colonos que reclamaban una rebaja en sus arriendos y el DNT enviaba inspectores a observar la zona de conflicto, el jefe de la DERE propuso como solución dejar a las partes en conflicto renegociar los contratos de arriendo en privado, con comisiones de arbitraje del Ministerio de Agricultura como garantes de los acuerdos (Solberg 1975: 249-250 y 254). Es evidente que las tareas de mediación entre las fuerzas sociales del agro causó impacto en su visión del decurso agrario, ya que partir



**Imagen 4: Grito de Alcorta (1912).** En el centro, el dirigente radical Enrique M. Mosca escucha los reclamos de los arrendatarios; a su derecha, el delegado del Ministerio de Agricultura, Emilio Lahitte (AGN)

de 1913 Lahitte reorganizó las funciones de la DERE para establecer un registro permanente de

cooperativas y mutuales agrícolas, incorporando entre sus cuerpos técnicos asesores para promoverlas entre los chacareros. Estos se encargaban de dictar conferencias, distribuían folletos explicativos y modelos de estatutos, y mantenían correspondencia con sociedades de este tipo en todo el país. Lahitte estaba convencido que se podía aconsejar medidas prácticas “para orientar de una manera decidida la acción general de las cooperativas” (Ministerio de Agricultura 1915: 12). Le hacía saber al ingeniero Alfredo Demarchi, ministro de Agricultura del primer gobierno radical, que hacía falta una ley de cooperativas “si se quiere que esas sociedades alcancen el desenvolvimiento requerido por nuestro actual estado de adelanto en todos los órdenes de la actividad” primaria (Ministerio de Agricultura de la Nación 1918: 90).

Francisco Latzina, jefe de la DGEN, coincidía con Ricardo Pillado y Emilio Lahitte cuando destacaba las virtudes de la producción agropecuaria, reconocía las ventajas de una moderna infraestructura de comunicación y criticaba sin piedad el proteccionismo a la industria manufacturera. Sin embargo, esta era la superficie de su argumentación. Latzina sostuvo en algunas cuestiones económicas posiciones que se alejaban de los puntos de vista de los dos funcionarios estadísticos del Ministerio de Agricultura. Latzina no sólo expresó sus ideas en la memoria anual de su oficinas, sino que las hizo publicas numerosos artículos en *La Nación*, *El Tiempo*, *El Economista Argentino* o el *Almanaque Sudamericano* de C. Prieto Valdés. Algunos de ellos los firmó con seudónimos (Parágrafo, Franz), y compiló una selección en *Virutas y Astillas, segundo canasto* (1899). El jefe de la DGEN no se privó de debatir sobre la moneda, el cambio y el costo de la vida y avaló la existencia de indicadores de la capacidad de compra de los salarios obreros. Su pensamiento sobre el acceso a la propiedad rural se aleja de las ideas sostenidas por Pillado y Lahitte, pues propuso claramente un papel correctivo del estado sobre la actividad agraria.

El primer punto del análisis económico de Latzina estaba a tono con las ideas de los estadísticos principales del Ministerio de Agricultura. No dudó en destacar como industria principal del país la agroalimentaria, pues ella poseía materia prima en abundancia para “la producción de harinas, de quesos y manteca, de aceites, vinos y azúcares, de pastas y carnes conservadas” (Latzina 1914: 24-43). Latzina fue un crítico del proteccionismo y responsabilizó a la UIA por sus presiones políticas en favor de altos aranceles aduaneros. Para él, los industriales sostenían una actividad ficticia, que producía bienes malos y caros:

[Ellos] han imaginado... el siguiente negocio: ciertos artículos europeos de grande consumo en el país, se dejan descomponer en sus partes constituyentes; pues, á importar entonces esas partes, y aquí, pegar, colar, coser, clavar, soldar, remachar, etc., y luego de hecho esto, declarar con grande algazara, mezclada de patriotismo, grandes destinos, progreso y demás especies del caso, que se ha implantado una industria nacional (Latzina 1899: 143).

Asimismo, criticó la mayor emisión de moneda que espantaba la inmigración y afectaba a todos “los que viven de renta fija, salario ó jornal; en fin, la enorme mayoría de los habitantes de la República” (Latzina 1899: 111); el punto de diferencia con Lahitte era que Latzina no callaba que la desvalorización de la moneda favorecía a los agricultores y ganaderos, que producían bienes pagados en oro.

El segundo punto de análisis económico del jefe de la DGEN era una visión más analítica de las condiciones sociales que escondía el cálculo del costo de la vida popular, y menos preocupada por la solución deflacionista de los precios de bienes y servicios nativos, que propugnaban los defensores del patrón-oro. Latzina advertía que la urbanización de la ciudad de Buenos Aires era una de las “grandes calamidades” del orden social imperante. La ciudad atraía más gente a medida que crecía “y cada habitante más ayuda á elevar los alquileres y á encarecer el costo de los artículos de primera necesidad”. Su pesimismo proseguía con que “la grande fábrica aniquila á la pequeña, el grande negocio quita al pequeño la posibilidad de existencia, y de día a día aumenta la dificultad para que el pequeño capital pueda subsistir al lado del grande” (Latzina 1899: 268-269). Sus afirmaciones no estaban apoyadas en estudios propios sobre las condiciones de vida de la ciudad sino en los argumentos esgrimidos por Adrián Patroni en *Los salarios en la República Argentina* (1897). Latzina estaba de acuerdo con Patroni en que las huelgas no eran producto de la haraganería de los huelguistas, cuando afirmaba que “a aquellos admiradores del éxito en forma de burgués rico, gordo y feliz, no se les ocurre ni por un momento que la razón de una huelga pudiera acaso cifrarse en un malestar económico de una clase dada de trabajadores” (Latzina 1899: 453). Latzina con su crítica a la emisión monetaria y Patroni con su conversión de los salarios pagados en pesos papel a pesos oro, coincidían en que el movimiento ascendente desperejo del salario y el costo de la vida tuvo como consecuencia el empobrecimiento del trabajador urbano:

El librito del señor Patroni es, bajo el punto de vista de los salarios, horas de trabajo, alquiler de las habitaciones y costo de la vida, una útil contribución á la historia económica de la República Argentina de fines del siglo XIX, y puede como tal ser recomendado á todos los que se interesan en los problemas que, hoy por hoy, son los más humanos de la humanidad, porque tratan del pan de todos los días (Latzina 1899: 454).

El tercer punto del análisis económico de Latzina fueron sus estimaciones de la renta nacional per cápita como medida de la prosperidad nacional, aunque fue cauto ante el exitismo que palpaba en la opinión pública. Recién en 1899, la riqueza per cápita argentina calculada por Latzina superaba las estimaciones de Michael G. Mulhall de siete años antes, al alcanzar \$ oro



597 (Latzina 1899b: 375). En 1906, Latzina la calculó en \$ oro 732 y para principios de 1909 alcanzó \$ oro 1.057 por cabeza, sobre una población estimada de 6 millones de habitantes. El salto de la riqueza nacional, en su visión, había que relacionarlo con la valorización de grandes extensiones arables, dadas las crecientes cosechas de cereales, en un país de poca densidad de población. Sostenía que “no se me oculta que los valores de la tierra están en buena parte artificialmente inflados por las ventas ficticias adjudicadas a gurupíes (*sic*)... los rematadores quieren vivir y poco se preocupan de si sus malsanas prácticas incuban ó no una crisis, que, si no estoy muy equivocado, no tardará mucho en estallar” (“Inventario Nacional” 1910: 457-458).

El cuarto y último punto de análisis de Latzina fue el papel antieconómico y antisocial de la gran propiedad agraria, pues estaba a favor de una estructura de propiedad menos concentrada y dividida entre pequeños agricultores. Sostenía que la labranza por arrendatarios era el “peor de todos los sistemas de explotación de la tierra”, con una población agrícola compuesta “de unos cuantos centenares de poderosos propietarios de la tierra, y de una manada de ilotas, los arrendatarios y peones de éstos” (Latzina 1899: 310). Tomó la más conocida sentencia de Juan Bautista Alberdi, *gobernar es poblar*, y la completaba con *poblar es dividir la tierra* (Latzina 1899: 267). Se preocupó por la estructura de la propiedad agraria y le otorgó al estado un papel de corrector de anomalías, en especial al Ministerio de Agricultura y sus funcionarios. En su óptica, el mercado de tierras rurales era imperfecto, con fuertes asimetrías en perjuicio de los menos aventajados para el acceso a la propiedad. Latzina denunciaba que las leyes y los posteriores proyectos de ley habían sido escritos para beneficio de los especuladores en la concesión y venta de tierras fiscales, con su adjudicación de una legua cuadrada de tierra a quien asentara cinco familias agricultoras (Latzina 1899: 273). Su crítica alcanzó a la política de pasajes subsidiados del DGI para los inmigrantes que se internaran en los territorios nacionales. Allí no estaba la tierra más codiciada por los colonos, proseguía Latzina, sino entre las tierras buenas de la provincia de Buenos Aires, de manera tal que “no es el enorme agio que deprecia tanto la moneda de papel, el único de los varios factores que alejan de nosotros la inmigración, sino... nuestra incapacidad para ubicar los agricultores en tierras que ellos apetecen” (Latzina 1899: 266). Nuevas leyes sobre tierras debían contemplar otro papel para el estado, el de activo garante de la constitución de los arrendatarios en propietarios. El fisco debía ser el encargado de comprar tierras particulares, destinando anualmente una partida de rentas generales “á la compra en remate de tierras arables en cualquier paraje de la República que reuniese las condiciones suficientes de habitabilidad”, para luego subdividirlas en 25 hectáreas por familia, a plazos de cinco años, sin contar el año de instalación y los de malas cosechas, fijando para el pago los precios más bajos posibles “aun cuando en ello perdiese el gobierno” (Latzina 1899: 265 y 526).

El jefe de la DGEN vislumbraba límites a la gran producción agrícola argentina. Rusia, Estados Unidos y Australia estaban “interesados en poner coto á nuestras demasías agrícolas y ganaderas”; la alternativa económica más viable era crear un mercado de consumo interno, “haciendo que la tierra buena esté al alcance del inmigrante”, bajo la responsabilidad de la Oficina de Tierras y Colonias del Ministerio de Agricultura (Latzina 1899: 311). La ampliación de la pequeña propiedad rural en la campaña bonaerense tenía su costado político, pues “favorece la propagación del espíritu democrático... [e ]... imposibilita de más en más las continuas revoluciones por la formación de ese espíritu conservador, que es consecuencia de la creación de riqueza” (Latzina 1899: 526-527).

Alberto B. Martínez, subsecretario de la Secretaría de Finanzas (1892-1897, 1898-1901 y 1910-1912) (Galtier junio 1946: 107), era junto a Latzina el más alto funcionario estadístico del Ministerio de Hacienda. Martínez criticó el costo de la política, las excesivas partidas en inversión pública y la escasa formación de capitales nativos. Insistió en la necesidad de equilibrio financiero en los presupuestos nacional, provincial y municipal, como condición para la solvencia de la moneda y la generación de un flujo de inversión nacional genuino. Hay que advertir que en sus investigaciones económicas no hubo lugar para incorporar un cálculo de la ocupación o la desocupación como una variable de la mayor o menor riqueza del país. Martínez sostenía que “las preguntas referentes a si el censado trabajó en el momento en que se efectuaba el censo y qué número de semanas había pasado sin ocupación anterior, reproducidas en el censo argentino, en el momento en que el país atravesaba por una perturbación económica, que había dejado a muchas personas sin trabajo, habrían fotografiado un estado social que no era el normal e inducido a equivocadas deducciones en un país de inmigración” (República Argentina I 1916: 41).

El primer punto de análisis económico de Martínez fue el costo de la política, por lo cual continuó una tradición existente en el Ministerio de Hacienda de una cruda y sistemática crítica a la política legislativa y a los gabinetes ministeriales. En la Argentina las cámaras legislativas desnaturalizaban el proyecto de presupuesto que salía del Ministerio de Hacienda. Se dedicaban a discutir incisos, items y partidas, inmersos en una sorda competencia por los sueldos de sus protegidos y por recordar a los cuadros burocráticos quién tenía el poder de aprobar las partidas asignadas, estableciendo así un sutil seguimiento de los fondos asignados por los funcionarios y ministros (Martínez 1890: 62-63). El presupuesto lograba formalmente alcanzar un equilibrio financiero, pero existía una estructura de gastos paralela, producto de la costumbre de la clase política, en la legislatura y en el gabinete, de librar fondos mediante leyes especiales, créditos suplementarios, acuerdos de ministros, sin dar cuenta al Congreso y sin publicación en el *Boletín*

*Oficial.* La preocupación de Martínez por los gastos de la política lo llevó a realizar pormenorizados cálculos, por ejemplo, sobre los costos de las intervenciones federales y las revoluciones fallidas.<sup>90</sup>



**Imagen 5: Alberto B. Martínez, uno de los estadísticos más importantes de la Argentina moderna (AGN)**

El segundo punto de su análisis económico fue incorporar la inversión pública como una

---

<sup>90</sup> Martínez (1897: 202-203) discriminaba gastos de la política en la década de 1890 de la siguiente manera: AEl 26 de julio del año 1890 estalló en Buenos Aires otra revolución, apoyada en una parte del ejército y de la armada. La duración de este movimiento, concentrado casi exclusivamente á una zona central de la capital -la manzana en que está situado el Parque de Artillería (Lavalle, Tucumán, Talcahuano y Uruguay)- fue muy corta, apenas tres días... Se gastó con motivo de esta revolución la suma de 668.215 pesos papel.

... El año 1893... estalló otro movimiento revolucionario, con profundas ramificaciones en diversas secciones del país y en el personal del ejército y la armada, el cual, felizmente, fue sofocado á tiempo, no sin producir grandes pérdidas y de vidas y lesión de importantes intereses materiales... El Estado gastó en sofocar esta revolución alrededor de 2.547.734 pesos papel.

Si á todas estas cantidades invertidas... agregamos las gastadas en intervenciones, llevadas á las provincias por el poder central con diversos motivos, unas veces para reponer autoridades legales depuestas por sediciones, otras para establecer autoridades ilegales derrocadas por la opinión, y otras para derribar gobiernos constitucionales, vemos que la partida de los gastos por guerras sube considerablemente... Pellegrini gastó 67.990,31 pesos; Sáenz Peña 923.995,33 pesos y Uriburu (un año) 339.709,99 pesos≡.

herramienta legítima a favor de las provincias más atrasadas del país. Si bien las criticó sin piedad, en el balance regional les daba prioridad en la política pública, pues estaba preocupado en achicar la brecha con el litoral y su capacidad de generación de riqueza. Presentó a los estados provinciales pobres sostenidos por el presupuesto como la otra cara de la falsa unidad argentina<sup>91</sup>, al afirmar que existe un federalismo “*menteur et ridicule, qui exige le fonctionnement simultané de quatorze gouvernements, ayant chacun ses pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, au détriment de la vérité des institutions et au grand dommage des intérêts financiers de la Nation. La Rioja, Catamarca, San Luis, Santiago del Estero y Jujuy, tous ces  tats, dis-je, dont les revenus sont insignifiants ou dont la population s=accro t dans une proportion très réduit, s=offrent le luxe de s=appeler  tats Fédéraux, entretiennent trois pouvoirs, se font représenter au parlement national par des députés et des sénateurs, et contribuent à augmenter extraordinairement les dépenses du gouvernement federal*” (Martínez 1898: XIII-XIV). De todas maneras, el estado nacional, ante la disyuntiva de promover las provincias pobres o los territorios nacionales, debía invertir en obras de infraestructura en las primeras para “impulsar el progreso de los estados federales existentes, con los que se había hecho la Nación, a fin de darles la autonomía económica necesaria, sin la cual no es concebible la autonomía política” (Martínez 1923: 37).

El tercer punto de las preocupaciones económicas de Martínez fue la falta de formación de capitales nativos y la excesiva trasnacionalizaci n de la economía, a través de las sociedades anónimas, que acotaba la política monetaria del estado argentino. Bajo la gestión del ministro de Hacienda Enrique Berduc, Martínez le encargó al economista italiano Eteocle Lorini (1902-10) una investigación para establecer un balance de la reforma monetaria de 1899. Reconocía el papel productivo de las sociedades anónimas en el país, pero en un sutil juego de palabras sostenía, apoyado en la autoridad de las conclusiones de Lorini, que, “todas las sociedades industriales, comerciales, agrícolas y mineras que llenan la estadística argentina, llevan la marca extranjera: ‘Limited’, de suerte que se concluye por tener la impresión de que se estudia una colonia puramente inglesa, puesto que se encuentra el ‘limited’ en todas las fábricas, ‘limited’ en los capitales, ‘limited’ en las empresas, ‘limited’ en los seguros, ‘limited’ en la circulación y en la distribución de la riqueza argentina” (Martínez 1917: LI). Martínez (1917: LI) proponía estimular la aplicación del capital argentino en las empresas comerciales e industriales, “a fin de disminuir el tributo anual que pagamos al extranjero, y las sumas colosales que salen de la

---

<sup>91</sup> Siendo aún un aficionado a la estadística, había escrito un artículo en el que concluía que los estados más pobres de la Argentina eran los que en proporción de sus rentas tenían mejor remunerados a sus gobernantes (Martínez 1886: 217).

República con este objeto”. Toda la política financiera del gobierno y de los argentinos debía estar orientada a introducir la mayor economía y el culto más severo del ahorro, no sólo para hacer frente a los compromisos contraídos, “sino también para formar con el tiempo un capital nacional capaz de hacer competencia al capital extranjero, de moderar sus exageradas pretensiones y de reemplazarlo poco a poco, si éste, por cualquier razón, debiese emigrar en virtud de causas extrañas a las leyes económicas del país” (Martínez 1917: LI). Martínez (1917: LV) proponía completar la soberanía nacional con la independencia financiera y económica, al convertir la deuda externa en interna, gracias a una reinversión de los capitales nacionales. Otra medida fue incorporar una cláusula en las concesiones de los servicios públicos, que al finalizar la gestión privada debían volver al poder del estado, tal como lo decidió la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires en las concesiones de subterráneos y electricidad (Martínez 1923: 38).

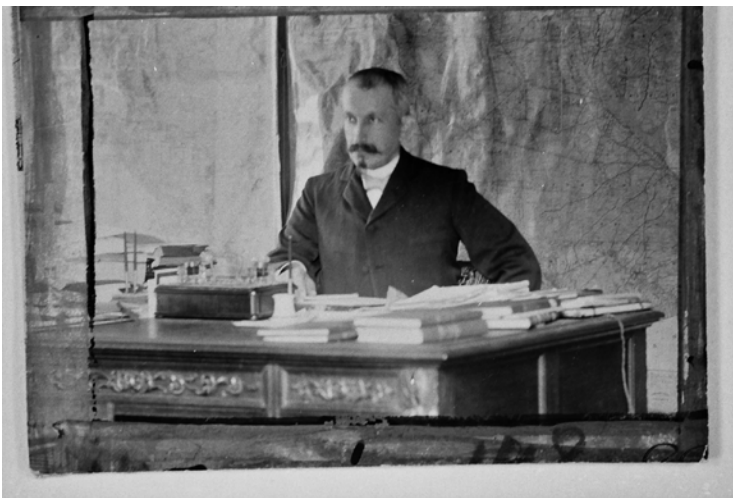
Las ideas económicas de Juan A. Alsina, jefe del DGI, Gabriel Carrasco, jefe de la ODN, y Alejandro E. Bunge, jefe de la DE, DNT, no alcanzaron la proyección política y el ascendiente que sí tuvieron los puntos de vista de Pillado, Lahitte, Latzina y Martínez. ¿Las oficinas dirigidas por Alsina, Carrasco y Bunge no fueron tan importantes a los ojos de sus respectivos ministerios? Muchas de las tareas de radicación de inmigrantes iniciadas por Alsina se orientaron hacia el interior y los territorios nacionales; eso se explica porque Lahitte se encargaba de probar ante el Ministerio de Agricultura la exitosa radicación de trabajadores en la pampa húmeda en expansión. En el caso de Carrasco, su interés por los territorios nacionales chocaba con el interés de las provincias del interior por disminuir la importancia de aquellos en el flujo de subsidios del presupuesto nacional, enviados por el ministerio político. El caso de Bunge y la DE, DNT, se contraponen a Carrasco y la ODN, ya que la conflictividad urbana le dio un repentino sentido a su tarea de ampliación de la información socio-laboral. Las economías regionales del interior y de los territorios nacionales y la ocupación industrial en la ciudad de Buenos Aires, fueron los objetos de una visión que se alejaba de la ortodoxia sostenida por Pillado y Lahitte, así como del reformismo de Latzina y Martínez.

Alsina y Carrasco tuvieron la misma preocupación económica, reorientar el flujo migratorio transatlántico, que se estacionaba en la ciudad de Buenos Aires, para desarrollar el interior y los territorios nacionales. Ambos sostuvieron una generosa política pública de entrega de pasajes de tren subsidiados, para facilitar el ingreso rápido al circuito regional, y de terrenos fiscales en los territorios nacionales, para su pronto poblamiento.<sup>92</sup> Carrasco sostenía que debía

---

<sup>92</sup> Ya en su viaje al inhóspito norte santafecino y el Chaco, Gabriel Carrasco (1889: 6) había sostenido, “esos territorios son espléndidamente bellos, encierran infinitas riquezas naturales, y están destinados por

darse más autonomía a las gobernaciones para arraigar el poder administrativo, pues “la ley de presupuesto dictada de un modo casi uniforme para todos los territorios y prescindiendo á veces de las circunstancias, topografía, y peculiaridades..., me parece casi imposible de aplicar en toda su estrictez” (Ministerio del Interior 1902: 15-16). Una decisión estratégica del Ministerio de Hacienda debía ser la instalación de sucursales del Banco de la Nación, que en el caso de Neuquén, podría provechosamente cambiar el oro en polvo con el que pagaba a sus trabajadores la industria minera por una moneda argentina ausente en las transacciones comerciales cotidianas (Ministerio del Interior 1902: 32-33).



**Imagen 6: Juan A. Alsina en su despacho del Departamento General de Inmigración, ca. 1910 (AGN).**

Entre los estadísticos del moderno estado liberal, Alsina fue un diligente servidor público. Después de la reforma constitucional de 1898, el DGI pasó de Relaciones Exteriores a Agricultura y desde allí su tarea de atraer y contar a los inmigrantes quedaba estrechamente asociado a la expansión cerealista. La reacción destemplada del estado represor –otra faceta del estado liberal (Juan Suriano 1988)- frente al desafío anarquista, con la ley de Residencia (1902), hizo que su regular compilación de datos se convirtiera en una preciada fuente para replicar los argumentos de los expulsados. Éstos, desde Barcelona amenazaban con boicotear el flujo de brazos desde el Viejo Mundo y los bienes exportados desde el Río de la Plata. Su superior, Wenceslao Escalante fue el mentor de *Población, tierra y producción* (1903), y más tarde, de los

---

la naturaleza y, rápida marcha general de la civilización universal á un porvenir tan grandioso, que empequeñecería, no lo dudo, á los mas risueños cálculos de la fantasía. Allí solo falta población y capitales”.

dos volúmenes de *El obrero en la República Argentina* (1905). Se trataba de demostrar la normal situación laboral y condición del trabajador en estas tierras, con la información disponible en el DGI; si fuera preciso, el ministro del Interior Joaquín V. González ofreció a su par Escalante los archivos de la Policía (AGN, Fondo Ministerio del Interior, año 1902, Legajo 20, Expediente 5.062A).

De todas maneras, las ideas de Juan A. Alsina trascienden el mandato ministerial, pues fue el precursor de las leyes protectoras de las manufacturas entre los estadísticos. Es posible que hiciera una lectura negativa de la excesiva urbanización de la ciudad de Buenos Aires. Con manifiesta afinidad con las demandas de la UIA, Alsina visualizó la radicación de inmigrantes en el interior como un decisivo impulso para sus economías, lo que a su vez disminuiría las importaciones de manufacturas:

*Indudablemente el país ha estado y está en normalidad de consumos, habiendo evitado el estado de exceso de consumos, á que el comercio importador tiene tendencia á arrastrarlo.*

La demostración contraria, es decir, la de la disminución del consumo por causa de pobreza, no puede sostenerse por que los artículos han sido sustituidos, con productos nacionales ó no han sido necesarios; la población ha crecido, como también la riqueza general que ha permitido elevar y aumentar los consumos y la exportación (Alsina 1903: 85, las cursivas son del autor).

Con la obra de desarrollo regional por sustitución de importaciones Alsina aspiraba a retirar la subvención presupuestaria a las provincias de Catamarca, La Rioja, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y San Luis. Para Alsina, las subvenciones ahogaban las iniciativas de las legislaturas y mataban el espíritu de asociación de los ciudadanos: “ofrezcamos, al festejar los Centenarios, el espectáculo de una Confederación, cuyos catorce Estados se bastan á sí mismos, y tienen recursos para procurar su propio progreso y aplicar en su territorio todos los perfeccionamientos administrativos que enseñan las ciencias políticas y sociales” (Alsina 1907: 8).

La doctora Adela Zauchinger, la única mujer estadístico, era discípula del doctor Gregorio Aráoz Alfaro y jefa de la Sección Demografía y Geografía Médica, del Departamento Nacional de Higiene. No expresó ideas económicas, pero el higienismo y natalismo que defendía estaban en íntima relación con el concepto de tomar a la población como un «capital humano» que podía ser perfeccionado. Zauchinger egresó de la Facultad de Medicina, UBA, en 1910 y propuso en su tesis de doctorado reglamentar el trabajo de la mujer embarazada, establecer cajas de seguro para las obreras con la intervención estatal, fomentar mutualidades maternas y asociaciones de beneficencia para la futura madre, legislar la protección de la primera infancia en general y especialmente los niños ilegítimos, prohibir la existencia de agencias de colocación de

nodrizas e instituir premios y proteger la madre que amamante a sus hijos (UBA, Facultad de Ciencias Médicas 1910). Las trazas intelectuales de esta natalista se hicieron presentes en la presentación oficial de una sencilla tabla anual con los números absolutos y relativos de la natalidad, nupcialidad y mortalidad, tomados de los registros civiles de la ciudad de Buenos Aires, las provincias y los territorios nacionales (Ministerio del Interior, DNH, Oficina Demográfica 1913). A tono con sus inquietudes pronatalistas, Zauchinger añadió una innovación en la compilación de datos (que continuaba la tarea de la ODN, disuelta a la muerte de Carrasco), al discriminar dentro de la misma tabla los nacimientos legítimos de los ilegítimos, ofreciendo una realidad ignorada hasta entonces de la dinámica demográfica del país.

Por último, Alejandro E. Bunge, jefe de la DE, DNT, se dedicó a observar el movimiento del mercado laboral, desde el sector urbano hacia el sector rural. Introdujo la actividad manufacturera nacional como variable en la formación de riqueza y en la capacitación y la especialización de la clase trabajadora. Realizó los primeros cálculos absolutos de la desocupación y descargó toda la responsabilidad en el excesivo ingreso de la mano de obra golondrina. Desde el DNT propuso la organización nacional de la distribución de la mano de obra desde las ciudades a las regiones agrícolas.

Bunge (1917: 6) fue el primer estadístico que reconoció que el exceso de la inmigración en el área agrícola era asimilado por la industria y la construcción urbana “en pleno desarrollo”. La prosperidad del país sostenía una población trabajadora “superior a sus necesidades”; la estacionalidad de la demanda de trabajo del sector agrario repercutía sobre el mercado laboral urbano al recibir, en la finalización de la cosecha, una mano de obra de baja calificación laboral que deprimía los salarios de los obreros de la construcción y precarizaba el empleo industrial (Bunge 1917: 7). Si la comisión del Tercer Censo Nacional se negó a establecer una pregunta sobre quiénes estaban desocupados y los técnicos del Ministerio de Agricultura no calculaban el número de personas efectivamente ocupadas en las áreas cultivadas que ellos registraban en sus pronósticos, el *quantum* de la desocupación era un logro de otra visión de la economía (Bunge octubre 1914: 307). Para valorizar la mano de obra como capital humano, Bunge propuso una restricción y selección de la inmigración transatlántica, que aumentaría el trabajo de los radicados en el país y el ingreso industrial per cápita (Bunge 1917: 21). De ese modo, el estado adquiriría una compleja capacidad para organizar a los desocupados en el ciclo de finalización de la cosecha, ocupándolos en la construcción de caminos u obras públicas equivalentes. El jefe de la DE, DNT proponía averiguar, entre los directores de obras públicas y empresas de ferrocarriles, si podían disminuir su personal en la época de la cosecha y en qué cantidad. Luego, invitaba a los trabajadores disponibles a viajar a los parajes donde eran demandados para las



faenas rurales, con la reserva del trabajo anterior mediante una boleta de “retorno de trabajo”, para que pudieran volver a ocupar sus puestos, dentro de un plazo fijo:

Con tales antecedentes, el Estado, de antemano, podría coordinar la oferta a producirse, a base de la comunicación de los directores de obras y empresas, con las demandas de las regiones más próximas a cada obra. A este fin, entregaría por intermedio de los jefes de correos o de quien se considerara conveniente, boletos de ida y vuelta entre el punto donde abandona el trabajo y el punto en que se ocupará en la cosecha.

El pago de estos \*billetes de cosecha+ se podría efectuar en la proporción siguiente: 1/3 por el obrero 1/3 por la Nación y 1/3 por las empresas ferroviarias.

Este mecanismo debería ser objeto de una prolija organización que la experiencia iría perfeccionando y que en un principio sólo debería aplicarse dentro de la administración nacional y con alcance limitado (Bunge octubre 1914: 308-309).

Bunge rompía con la mayoría de sus pares al dismantelar y reorganizar categorías socio-laborales, purgándolas de prejuicios biológicos y sociales, tal como sucedía entre los técnicos gubernamentales de las sociedades industriales (Topalov 1994). Se preguntó qué hacer con los trabajadores parados en el ciclo económico recesivo. Y los integró a la economía como una variable de la producción de la totalidad de bienes y servicios nacionales. Al igual que William Beveridge (1909), sostenía que la desocupación provenía de la organización misma de la industria y del mercado laboral, que en la Argentina aún jugaba un papel nada despreciable el sector agrario. Las ideas de Bunge no eran un producto aislado en una sociedad en vías de industrialización, pues tomaba nota de la crisis del comercio exterior argentino y adaptaba la propuesta del estadístico británico Arthur Bowley, de incorporar una demanda artificial de trabajo con la consiguiente reorganización del mercado de trabajo para el paro estacional, tal como se expresaba en el *Minority Report of the Poor Law Commission*. Estas nobles intenciones en una organización descentralizada como la de la estadística pública implicaban un choque de jurisdicciones con la DERE, en lo que se refiere a analizar el comportamiento del «verdadero» mercado laboral. También, con el DGI, pues reorientaba el uso del boleto de ferrocarril, no ya para internar los inmigrantes trasatlánticos sino para facilitar la circulación de la mano de obra de cualquier origen temporalmente desocupada. Lo cierto es que Alejandro E. Bunge lograba desde el análisis del mercado laboral una tercera visión global de la economía argentina, tal como habían hecho los cálculos de la renta de Latzina y las investigaciones financieras de Martínez.

### III.3. LOS ESTADÍSTICOS EN LAS COMISIONES REVISORAS DE LEYES ADUANERAS

La DGEN, la DERE y la DGCI fueron convocadas varias veces por el Ministerio de

Hacienda para discutir la política arancelaria vigente en aquellos años. Finalmente, las comisiones revisoras de aranceles aduaneros quedaron bajo control de éstas pero, en verdad, fueron las piezas de un astuto juego político del Ministerio de Hacienda para quedarse con el control exclusivo de esta herramienta fiscal, respecto de los intereses industriales, librecambistas y políticos. El seguimiento de las posiciones de los estadísticos asistentes permite observar tres movimientos. Primero, las intenciones declaradas por los gestores de las políticas económicas de disminuir progresivamente los aranceles aduaneros sumaron el apoyo entusiasta de los legisladores librecambistas y de representantes de los importadores. Segundo, las deliberaciones de los convocados y las correcciones finales realizadas por el Ministerio de Hacienda debieron conciliar los intereses del fisco con una leve rebaja a las altas barreras proteccionistas. Tercero, las comisiones revisoras de leyes aduaneras se liberaron poco a poco de los legisladores, y de intereses privados, fueran industriales, fueran importadores. Los estadísticos quedaron como exclusivos interpretadores de la tarifa pero a un alto precio, pues debieron converger con las ideas del Ministerio de Hacienda de una vía media en materia arancelaria, el \*proteccionismo racional+. La paradoja de los estadísticos fue que alcanzaron nuevas posiciones dentro de la gestión de la política económica, pero el compromiso asumido los obligó a reconsiderar su posición abiertamente librecambista.

Tal como lo demuestra Fernando Rocchi (1998: 113-129), la historia del debate sobre las tarifas aduaneras en las cámaras legislativas revela que la discusión iba más allá de los intereses regionales. A principios de la década de 1890, el Senado se convirtió en partidario del proteccionismo, e incluso, los representantes de provincias tales como Santiago del Estero, San Luis, Buenos Aires o Santa Fe. Quien representó la posición doctrinaria librecambista fue el senador santafecino Lorenzo Anadón, aunque sus esfuerzos fueron vanos. En Diputados, con el ingreso de los radicales, en 1894, y el primer diputado socialista, en 1905, el debate librecambismo-proteccionismo se entreveró con la política. Lo cierto es que una posición intermedia emergió desde el gobierno para la política industrial, el proteccionismo racional, “una idea vaga por la cual se defendía la tarifa por principio, pero que se oponía al extremismo del ‘proteccionismo enragé’, como se llamaba a la versión que sustentaban los diputados Eliseo Cantón y Francisco Seguí, que pedían la prohibición de buena parte de las importaciones” (Rocchi 1998: 123). El proteccionismo racional implicaba tanto la defensa de ciertas actividades cuanto la aceptación de los límites de la economía argentina para sostener una profunda industrialización al estilo de la que se daba entonces en las naciones más desarrolladas.<sup>93</sup> El

---

<sup>93</sup> La visión proteccionista racional atendía, más bien, a que ningún argumento pudiera darse por garantizado y que era necesario apelar constantemente al contexto cambiante en que se movía el

Ministerio de Hacienda convocó a la comisión revisora de leyes aduaneras, en 1894, 1899 y 1907. Sobre la discusión en su seno de la tarifa vigente y sus correcciones permite ahondar en el papel que tuvieron Latzina, Lahitte, Pillado y Martínez, y su realineamiento final con el proteccionismo racional, en un juego político en el que obtuvieron como premio quedarse como exclusivos interpretadores de la normativa arancelaria.

El énfasis en las necesidades fiscales, la propuesta de una lenta y progresiva rebaja arancelaria y la presencia de un librecambista declarado, eran los símbolos de la búsqueda del equilibrio de ideas del Ministerio de Hacienda. El discurso posibilista del Ministerio de Hacienda lo expresó José A. Terry a la comisión revisora de leyes aduaneras de 1894 cuando reconocía que, en el programa financiero del gobierno presentado en octubre de 1893, los gravámenes “pueden ser demasiado elevados... á su vez que, por lo general, la reforma debe hacerse con gran prudencia, dadas las necesidades del Erario y el estado económico del país y financiero del Gobierno” (*Tarifa de aduanas* 1894: III). Terry buscaba conocer “la opinión general del país” sobre modificaciones arancelarias; si era “equitativo dentro de las ideas que lo motivaron y si desde ya puede darse comienzo á una prudente y racional disminución del gravamen que pesa sobre muchos artículos de consumo imprescindible” (*Tarifa de aduana* 1894: IV). El Ministerio de Hacienda, bajo Terry, en 1894, y Enrique Berduc, en julio de 1899, nombró al senador Lorenzo Anadón como encargado de presidir las reuniones (*Tarifa de aduana* 1900: I). Al mismo tiempo, el estadístico Alberto B. Martínez, subsecretario del Ministerio de Hacienda en ambos períodos, expresaba otra perspectiva de la flexibilidad ministerial respecto al sistema tributario. Martínez sostenía que la convivencia de ingresos indirectos y directos desde 1891 ponía en cuestión la “inmutabilidad del régimen fiscal argentino”, ironizando que para algunos era una suerte de ídolo totémico, y dejaba abierta la posibilidad de futuras modificaciones o “retoques” inspirados en la innovación incorporada por Carlos Pellegrini y Vicente Fidel López (Martínez 1898: 447-487).

Las deliberaciones de las comisiones y las correcciones finales realizadas por el Ministerio de Hacienda muestran de qué manera se conciliaron los intereses del fisco, de los industriales y de los librecambistas. Los últimos denunciaban el derecho *ad valorem* “que, si se lo mira bajo el punto de vista fiscal, no responde á sus fines; si se le considera como protector de las industrias del país, es exagerado; y si se le aprecia en relación con el consumo, tiende á

---

intercambio comercial de bienes argentinos. Esta postura era simplemente el resultado necesario del pragmatismo que debía guiar la acción de quien estaba en el gobierno y rechazaba cualquier rigidez doctrinaria. Se condensó en una política que alejaba al gobierno de las doctrinas generales y se veía actuando frente a una sociedad pensada como un conjunto de necesidades particulares, a cada una de las cuales se le podía ofrecer una respuesta diferente (Rocchi 1998: 125).

encarecerlo” (*Tarifa de aduana* 1894: V). Y se dedicaron a reducir la tarifa de azúcar, vinos y tabacos (*Tarifa de aduana* 1894: VII). Por su parte, el gobierno modificó todas las rebajas arancelarias propuestas por la Comisión, entre las que se destacaron las de los calzados, tejidos y aceites (*Tarifa de aduana* 1894: X). La comisión contraatacó en 1907 con las rebajas en las confecciones, “mediante la reducción paulatina de los derechos protectores, [para que] vayan desapareciendo todos esos talleres fabriles de vida artificial” (Comisión Revisora de Leyes Aduaneras 1907a: 210). Más aún, se despachó con una precisa investigación de la rentabilidad de una unidad productora de caña de azúcar de 200 hectáreas para demostrar la necesidad de reducir la protección del 128 %, que tenía de beneficio al 80 %. Comparó esa fabulosa rentabilidad con el cultivo de 200 hectáreas de maíz en la pampa húmeda y demostró que la primera superaba ampliamente el beneficio del 40 % de la última: “los sencillos cálculos que preceden confirman... y demuestran de manera incontestable que el 80 % propuesto, bien lejos de arruinar á la industria [cañera], le deja un grandísimo margen de utilidades” (Comisión Revisora de Leyes Aduaneras 1907b: XXXI-XXXVII). La propuesta de la Comisión incluía una rebaja gradual a la protección, del 70 % en 1909 al 30 % en 1913, aunque finalmente el gobierno rebajó el arancel del 128 % al 100 %.

El Ministerio de Hacienda no dudó en convocar a todos los sectores involucrados. Partiendo de una posición de debilidad doctrinaria para justificar la política impositiva a principios de la década de 1890, hacia fines de la década del 900 logró la participación de todos los sectores involucrados en el debate, que desarrollaron sus argumentos en un plano de igualdad y con voto sin excepción. E incluyó más técnicos gubernamentales como representantes de la vía media en materia arancelaria del estado argentino. Los librecambistas, con Lorenzo Anadón, y los importadores, con Antonio Lanusse de la Cámara de Comercio, constituyeron uno de los bloques más representativos de las reuniones. Un reflejo de la capacidad de poder de este bloque en el seno de la Comisión fue intentar sacarle el voto a Federico Cibils, de la DGCI, y disminuir la representación de los cuadros del Ministerio de Hacienda. Con la firma del ministro de Hacienda José María Rosa, Alberto B. Martínez confirmó que Cibils tenía voz y voto en las deliberaciones, aunque más tarde renunció, lo que se convirtió en una victoria de los librecambistas-importadores (*Tarifa de aduana* 1900: 358-359). Otro ejemplo de la debilidad de los representantes del poder público fue la propuesta frustrada de Francisco Latzina en las reuniones organizativas para confeccionar un formulario que recogiera los precios verdaderos de todos los artículos incluidos en la tarifa de avalúos de las casas importadoras. El intento de simplificar la información para llevar claridad y objetividad a la discusión fue nulo, puesto que “los señores comerciantes no demostraron interés alguno en contribuir á la formación de una

tarifa verídica y justa... son... los más indiferentes respecto de un cabal desempeño de la comisión” (Latzina 1899: 177). Afuera el debate proseguía, entre las críticas del gremio importador a las industrias protegidas (Centro de Comercio 1897: 7) y la UIA que apoyaba la tarifa proyectada por el Ministerio de Hacienda, “con la concurrencia de las oficinas de rentas y la del ministerio de agricultura, comercio é industrias, de modo que la ley sea verdaderamente científica y coadyuve al desenvolvimiento comercial é industrial de la república, á la vez que beneficie los intereses del tesoro nacional” (“Tarifa de avalúos” 20 de abril de 1899: 31). La convocatoria del ministro de Hacienda Manuel de Iriondo, de la Comisión Revisora de 1907, se hizo con la activa presencia de Lahitte, Latzina y Pillado, sin representantes directos de los grupos interesados, puesto que “ella cree que nunca deben tenerlos en trabajos de esta clase, como quiera que se trata de una altísima misión de orden público, en que todos los intereses particulares deben ser atendidos y á la cual todos ellos deben concurrir con voz, pero sin voto; porque no es posible que sean jueces en causa propia, ni es permitido mirar los grandes intereses industriales de conjunto y los de la comunidad nacional á través del prisma de los provechos individuales, ó de localidades, gremios ó industrias determinadas” (Comisión Revisora de Leyes Aduaneras 1907b: XLVII). Un reflejo de la autonomía lograda por la comisión de los intereses en juego fue la posición tomada por los industriales, quienes ahora acusaban a sus integrantes de preparar un ataque sistemático a la industria manufacturera y de carecer de un plan ponderado sobre la cuestión (H. 15 de diciembre de 1907: 1-4.).

Lo sorprendente es que la comisión no presentó una reforma substancial del régimen aduanero vigente, sino que conservaba “su fisonomía proteccionista perfectamente caracterizada, con los altos derechos de 40, 50, 60 y 80 %... se mantiene el derecho general de 25 % sobre toda mercadería no mencionada expresamente, todo lo cual eleva el promedio de los gravámenes aduaneros hasta el 31 % del valor de todas las mercaderías sujetas al pago de derechos, que son precisamente las de consumo más general” (Comisión Revisora de Leyes Aduaneras 1907b: IV). El resultado parecía extraño para los integrantes y para los que quedaban involucrados en sus decisiones, pues “tratándose de una Comisión compuesta por personas que en su mayoría profesan pública y notoriamente ideas económicas liberales ó cuando menos contrarias á los excesos fiscales ó de protección”, haya predominado “un sentimiento conservador” limitado a reformas parciales, pero convencidos de que la renta de aduana no podía ser la fuente más importante de los recursos fiscales del estado (Comisión Revisora de Leyes Aduaneras 1907b: IV-V).

### III.4. LA ESTADÍSTICA SOCIO-LABORAL DEBUTA CON LA CRISIS DE LOS AÑOS 1913-17

Durante la crisis económica de los años 1913-17, una de la más graves registradas en el siglo XX, el Producto Bruto Interno se contrajo un 19,6 % (Díaz Alejandro 1975: 62)<sup>94</sup> y la tasa de desocupación urbana alcanzó el 19,4 % (Di Tella y Zymelmann 1973: 317; Aldo Ferrer 1984: 133). El PEN y las cámaras legislativas obtuvieron los datos socio-laborales urbanos de la División Estadística, del Departamento Nacional del Trabajo (DE, DNT), dependiente del Ministerio del Interior. Éste allanó el camino para que los técnicos del DNT tuvieran un lugar en la toma de decisión sobre la cuestión obrera, a diferencia del Ministerio de Hacienda que les dio a los estadísticos un lugar exclusivo en las comisiones aduaneras, sin que pudieran tomar la última decisión en materia arancelaria. Es muy difícil pensar el diseño y reconocimiento político de la estadística socio-laboral sin el papel protagónico de los católicos sociales, tal como sucedió tres décadas antes con la estadística agropecuaria y el sesgo impuesto por los terratenientes nucleados en la SRA.

Tres procesos se entrelazaron para jerarquizar la estadística socio-laboral. En primer lugar, la sanción de la ley 8.999 (1912) le dio un marco legal a esta agencia laboral, creada en 1907, que estuvo precedida por un conjunto de opiniones sobre el mejor método de colecta datos socio-laborales y el sentido de recopilarlos; un trabajo empírico no oficial aceleró la ruptura metodológica. En segundo lugar, el ingreso de un cuadro de expertos católicos al DNT permitió delimitar el espacio social del mundo obrero, integrando el lugar de trabajo y el barrio, el mercado laboral y la población trabajadora, al mismo tiempo que demarcó las funciones de la cartera laboral frente a las tareas menguadas de la DGCI. En tercer lugar, la política se convirtió en usuario habitual de la nueva agencia estadística, con la abierta oposición de los socialistas, lo que abre a hipótesis la irrupción de los católicos sociales en el DNT, en medio de una transición de régimen político, entre la sanción de la ley Sáenz Peña (1912) y la elección del primer presidente por voto libre, universal y secreto (1916).

Tres figuras intelectuales ofrecieron métodos estadísticos para dotar de objetividad la indagación del mundo obrero. La obrera Carolina Muzzilli logró volcar «en el papel» las condiciones de vida del mundo de los trabajadores. Intelectuales católicos y precursores de la sociología nativa coincidieron en una consigna: no hay orden social si hay un verdadero

---

<sup>94</sup> La depresión comenzó con la disminución de la entrada de capitales europeos durante la segunda mitad de 1913, sensibilizados por el desencadenamiento de la guerra en los Balcanes. Una mala cosecha en 1914 y el estallido de la Gran Guerra (1914-18) redujeron el volumen del comercio exterior hasta 1917, debilitando aún más la entrada de los capitales. Uno de los sectores que más impactó la depresión fue la construcción urbana y se detuvo la inversión en ferrocarriles; la importación de maquinaria y equipos en 1917 no llegaba a un tercio de la de 1913.

desorden de datos. Así, José Manuel Estrada (1905: 271-302) había reivindicado el estudio de los presupuestos de las familias obreras elaborados por el ingeniero en minas francés Frédéric Le Play (1806-1882), que cruzaba la tradición religiosa con el racionalismo cartesiano “para reconstruir la doctrina social según los datos de la observación”. En 1899, Juan Agustín García también hizo suyo el modelo lepliesiano. García entendía que el código civil argentino era un instrumento para mantener la hegemonía cultural de las clases terratenientes, y como tal había dejado “fuera del mapa a las clases populares.” La reconstrucción de la base jurídica de la sociedad estaba en el estudio y la observación de una realidad social que revelaría la existencia de diferentes organizaciones domésticas, una de las cuales era la familia obrera. Por medio de planillas de entradas y salidas, García tenía la esperanza de poder administrar la paz social entre la clase trabajadora seleccionando un grupo representativo de familias obreras y conociendo “no sólo... la situación económica, sino los gustos, el espíritu de orden, los vicios y las virtudes” (García 1955: 125-129 y 727-728). A Estrada y García se sumó Ernesto Quesada (1907: 110-152), quien destacaba entre todos los sistemas estadísticos nacionales existentes las encuestas y las estadísticas laborales de los Estados Unidos. Utilizaba expresiones elogiosas tales como “la masa de sus publicaciones es increíble”, las estadísticas sobre la producción industrial son “completas y perfectas” o el material de estudio “es... enorme”. Quesada tenía la certeza de que la discusión de la cuestión obrera nativa con datos empíricos terminaría por aislar a los anarquistas y desnaturalizaría los fantasmas de la opinión pública respecto de una población flotante y movilizadora en la ciudad de Buenos Aires, esas masas evocadas por la burguesía radical y los revolucionarios del Viejo Mundo.

El paso de la discusión sobre los métodos posibles a su empleo efectivo lo dio Carolina Muzzilli, dentro de la tradición inaugurada por Adrián Patroni (1897), la de los obreros que elaboraban sus propios números para avanzar con sus demandas laborales y sociales. Muzzilli (1916: 5) inició el trabajo etnográfico sobre las condiciones de vida en el medio obrero mediante una “jira por los talleres ubicados en los conventillos de la ciudad”. Para sorpresa de la opinión pública argentina, la monografía de Muzzilli fue premiada con diploma y medalla de plata en la Exposición de Gante, en 1913. Este logro era un desafío y una provocación: ¿cómo podía ser que una obrera, reconocida en los círculos reformistas europeos, podía iniciar la investigación empírica antes que el estado argentino? La clave estaba en el atraso en la organización del DNT, que disponía de estadísticas de salarios, huelgas y huelguistas (1907) y de accidentes y de seguros de accidentes de trabajos (1908), pero carecía aún de un método oficial para indagar en el mundo, el modo de vida y el barrio obrero.

Junto al presidente Sáenz Peña asumió como ministro del Interior Indalecio Gómez, de

fuertes vínculos con el catolicismo social argentino. En febrero de 1911 fue designado como presidente del DNT Julio B. Lezana, también vinculado a los católicos sociales (Zimmermann 1995: 200). Por decreto del PEN, de abril de 1912, se reorganizó el personal de la agencia, dividiéndola en tres secciones, la Secretaría, dependiente de Julio Lezana, Estudios Legales y Estadísticos, a cargo de Alejandro Ruzo, e Inspección, a cargo de Alejandro Unsain (Zimmermann 1995: 201). En el eslabón de captura y procesamiento de la información, encuestadores e inspectores, también estaban presentes los militantes católicos, como Celia Palma de Emery, quien había colaborado en la redacción del proyecto de la ley nacional del Código del Trabajo, presentado en 1904 por Joaquín V. González (Auza 1997: 27).<sup>95</sup> El presidente de los Círculos de Obreros Católicos, ingeniero Alejandro E. Bunge, y el dirigente de la Liga Social Argentina, presbítero Gustavo Franceschi, ofrecían un programa de acción en el área urbana para la flamante agencia laboral, en sus respuestas a la encuesta sobre el paro forzoso en la Argentina, dirigida por otro católico, Manuel Gálvez.<sup>96</sup> La ley 8.999 reorganizó las tres secciones, ahora Legislación, Estadística e Inspección y Vigilancia, bajo el control de los expertos católicos. A fines de 1913 se publicó el primer estudio de la desocupación obrera en la ciudad de Buenos Aires, con la firma del flamante jefe de la DE, DNT, Alejandro E. Bunge (31 de diciembre de 1913: 949-964). Luego, se sucedieron dos grandes informes, el *Anuario Estadístico del Trabajo*, años 1913 (DNT, DE 1915) y 1914 (DNT, DE 1916). A las estadísticas de salarios, huelgas, accidentes y seguros de trabajo, se sumaron las investigaciones sobre el nivel de la ocupación obrera porteña, sobre ingresos, consumos y condiciones de vida en barrios populares seleccionados, según el modelo monográfico de Le Play, y sobre las características del trabajo a domicilio (*sweating system*). En el análisis del movimiento del mercado de trabajo se ponía énfasis en la coordinación regulada por el estado y se establecía una conexión entre el desempleo urbano y las características estacionales de la demanda de brazos del sector

---

<sup>95</sup> Al mismo tiempo, un sobreviviente de la etapa inicial, Pablo Storni, fue dado de baja “por economías en el presupuesto nacional”, Carta de Pablo Storni, inspector del DNT, 15 de noviembre de 1914 (AGN, Fondo Victorino de la Plaza, Legajo n° 410, Folio n° 195-198).

<sup>96</sup> Las preguntas de la encuesta eran seis: )Cree usted que en nuestro país existe el paro forzoso, es decir, la desocupación involuntaria de los obreros válidos?; en caso afirmativo, )cree usted que el fenómeno tendrá, antes de muchos años, consecuencias graves?; en caso negativo, )cree usted que pasarán algunos años sin que el mal se presente?; en uno y otro caso, )cuáles son ó serán, en su opinión, las causas principales del paro forzoso en la República Argentina?; en uno y otro caso, igualmente, )cree usted que el Estado debe ya preocuparse de esta cuestión?; )quiere usted decirnos si tiene alguna idea práctica sobre alguno de los tres problemas capitales del paro forzoso: la estadística, la colocación y el seguro?. Sobre las respuestas de Bunge y Franceschi, véase “El paro forzoso en la Argentina” (28 de febrero de 1913: 388-391). Por el contrario, en su respuesta, el diputado socialista Juan B. Justo declaraba que, “para asegurar de un modo estable la ocupación del mayor número de trabajadores en el país, es indispensable una legislación agraria sana y progresiva” (“El paro forzoso en la Argentina” 28 de febrero de 1913: 393).



agropecuario. Una síntesis de las nuevas investigaciones fue incluida en la minuta del Ministerio del Interior elevada al Congreso, *La desocupación de los obreros en la República Argentina* (1915).

Las estadísticas socio-laborales diseñadas por los católicos sociales dentro del DNT tuvieron predicamento político y público gracias al ingreso, en 1912, de dos diputados de filiación católica, Arturo Bas y Juan Cafferata. Ambos debutaron en el recinto con un proyecto de ley de creación de una agencia oficial de colocaciones gratuitas de trabajadores, ley 9.148 (1913) (Zimmermann 1995: 203 y 207), que le daba cierto poder al DNT para mediar en el deprimido mercado laboral urbano. Otras dos leyes socio-laborales tenían el sello de ambos legisladores. La ley 9.145, para investigar el trabajo a domicilio (1913), tuvo soporte empírico en la información surgida de cinco cuestionarios elaborados por la DE, DNT para la Comisión Interparlamentaria de Estudio sobre el Trabajo a Domicilio (“Trabajo a domicilio” 1915: 109-126). La ley 9.677, de Casas Baratas (1915), se basó en el informe elaborado sobre la vivienda de la familia obrera porteña de la DE, DNT (Bunge febrero 1916: 81-92).

Los socialistas denunciaron la negativa de los estadísticos liberales de incluir preguntas sobre la desocupación en el censo y, luego, denunciaron el ingreso de los católicos sociales en el DNT. Para ellos el levantamiento del Tercer Censo Nacional bajo la dirección de Alberto B. Martínez era una mala señal. Pedían que incluyera preguntas sobre la jornada de trabajo, los salarios, la periodicidad de la desocupación, el trabajo a destajo de mujeres y niños. Consideraban a la clase obrera argentina un capital humano que no era prioridad para los censistas, ante los “datos tan preciosos... que nos promete con excesiva abundancia el señor Martínez cuando habla con entusiasmo de la riqueza agrícola y ganadera y de las demás industrias nacionales” (Redacción, “Lo que no debe faltar en el censo” 26 de septiembre de 1913: 1). Sin embargo, la llegada de los católicos al DNT y su diseño de los indicadores los puso en guardia. La recepción del informe publicado a fines de diciembre de 1913 tuvo un impacto tan negativo como el nombramiento de Martínez. Su responsable era:

Un consumado teólogo de la ciencia aritmética... la estadística del católico jefe de los círculos que vegetan al calor de las subvenciones oficiales, se resiente por su base; es un conglomerado de números que sirven para establecer dos puntos cardinales: la ignominia supina del autor del trabajo y la ausencia de toda sinceridad en la confección del mismo. La estadística se ha hecho con cálculo mezquino y sectario. Se trata de un funcionario público que a pesar de prohibírselo un decreto del P. E., hace política cínica y desleal (“La última estadística sobre la desocupación obrera” 13 de diciembre de 1913: 1).

Aquí surge la pregunta de cómo interpretar el ingreso de los católicos sociales. Es tentador asociar esta original aparición a un reaseguro conservador en medio de su retirada

política y ante el poder electoral de los socialistas. Por otra parte, no faltaron católicos acompañando los primeros pasos del gobierno de Yrigoyen, al que los socialistas tildaban de tener una orientación política demócrata-cristiana (Rock 1997: 109). Una hipótesis de trabajo más amplia es que el DNT renovado formó parte de una de las pocas coincidencias políticas entre conservadores y radicales para mantener alejados a los socialistas de la mediación oficial de las relaciones trabajo-capital, o al menos para acotar su poder político a su representación parlamentaria. Este marco institucional abría la posibilidad de establecer una nueva relación con los sectores urbanos -que las estadísticas socio-laborales indagaban más precisamente- y dentro de ellos los trabajadores organizados, más que los anarquistas, podían convertirse en protagonistas de una nueva configuración de las relaciones industriales. En este escenario político, el inicial despliegue por parte de los católicos de un mecanismo institucionalizado en el mundo popular y fabril, más que cuestionar el lugar de la política parlamentaria, cristalizó un canal burocrático de negociación alternativo con una generosa autonomía.

### III.5. CONCLUSIÓN: UNA GESTIÓN BUROCRÁTICA A LA SOMBRA DEL PODER MINISTERIAL

A partir de la sanción de la ley 3.180, la estadística pública se jerarquizó gracias al éxito de los grandes censos llevados a cabo y mantuvo una organización administrativa descentralizada que, mediante leyes, amplió la autonomía de las oficinas más poderosas y acrecentó el prestigio ganado por sus jefes. En septiembre de 1916 sucedió un recambio entre los altos funcionarios estadísticos. El jefe de la DGEN Francisco Latzina, con 73 años de edad y 36 a cargo de la oficina, se acogió a una merecida jubilación por sus 50 años al servicio del estado argentino. Su sucesor fue el jefe de la DE, DNT ingeniero Alejandro E. Bunge, con 36 años de edad. Una novedad era que se estableció el ascenso desde una oficina dependiente del Ministerio del Interior a otra dependiente de Hacienda; la otra novedad era que un liberal con ideas reformistas dejaba el sillón a un joven con ideas heterodoxas. Entre la ley 3180 y el ascenso de Bunge hubo acciones en favor de un mayor repertorio de datos nacionales que encubren una historia de la alta burocracia estatal que merece contarse.

Primero, hay que destacar el lugar alcanzado en 1907 por las oficinas, los censos y los funcionarios estadísticos dentro de la maquinaria gubernamental, a partir de tres hechos notables. Los estadísticos de los ministerios de Hacienda y Agricultura se quedaron con el control de la comisión revisora de aranceles, en un importante paso hacia la autonomía en la gestión pública de la alta burocracia, al desalojar a comerciantes, importadores, industriales y legisladores. Se

sancionó la ley de levantamiento del Segundo Censo Agropecuario Nacional, uno de los mejores empadronamientos realizado en esos años, que movilizó los recursos humanos y técnicos necesarios para levantar posteriormente el Tercer Censo Nacional. Y, con la creación del DNT, comenzó a producirse una estadística socio-laboral, integrando a la indagación oficial el registro de la conflictividad urbana y estableciendo una incipiente mediación entre el estado y la sociedad.

Segundo, el intento de racionalizar la organización descentralizada de la estadística pública por parte del Ministerio de Hacienda echa luz sobre el caos jurisdiccional existente en una administración pública en expansión, así como sobre las intenciones hegemónicas de las diferentes situaciones burocráticas. La comisión revisora de leyes aduaneras muestra otra cara de la autonomía en la gestión pública, me refiero a la puja interna sobre la adquisición por parte del Ministerio de Hacienda de una cuota de poder sobre la política legislativa, a través de la presencia de los expertos de la DGEN, la DERE y la DGCI. Otro caso fue la autonomía alcanzada por la burocracia de los territorios nacionales. En 1902, Gabriel Carrasco alentaba la capacidad gestoria de distritos con realidades regionales tan diferentes frente a una ley 1.532 uniforme; en 1908, las burocracias de los territorios nacionales eran capaces de bloquear las intenciones centralizadoras de la DGEN. El caso DGCI y Ricardo Pillado muestra los claroscuros existentes, ya que era una oficina con poca o nula capacidad administrativa, pero su jefe mostró una ubicación importante entre los estadísticos, lo que abre a debate si detrás del cargo técnico no había otros intereses, si no era un cargo más político que técnico.

Tercero, la autonomía intelectual de los estadísticos expresó una visión tecnocrática de la política y de la resolución de los problemas económicos y sociales. Hubo una crítica feroz a la política, sea legislativa o de los gabinetes, ya que era considerada un costo, con sus revoluciones, intervenciones, leyes o acuerdos. No parece que los estadísticos tuvieran esperanzas de una regeneración de la política pero, al mismo tiempo, tuvieron sus referentes políticos, como Joaquín V. González, Indalecio Gómez o José Terry. Desde el punto de vista económico, las opiniones de la mayoría de los estadísticos prueban que le reservaban al estado una función participativa, sea en el desempeño de la actividad agropecuaria, sea en el desarrollo del interior, cuestionando la perspectiva de “progreso indefinido”. Apoyaron medidas correctivas desde la gestión pública sobre la economía y sus actores privilegiados y con ellas pusieron en movimiento la frontera desde lo público hacia lo privado en el plano del discurso.

#### IV. Innovación estadística y administrativa para el ajuste estatal, 1916-1931<sup>97</sup>

En un contexto intelectual dominado por el nacionalismo cultural y el espíritu del Centenario (Romero 1987: 55-95; Payá y Cárdenas 1978; Altamirano y Sarlo 1997: 161-199), y con un escenario social y económico inmerso en la recesión de los años 1913-1917, los temas de análisis de la estadística pública dieron un giro. Los datos del comercio exterior, la inmigración transatlántica y las finanzas públicas se reelaboraron. Desde entonces, ha dominado una interpretación cuyo eje es la capacidad productiva, contributiva y de consumo de la economía nacional. Esta reelaboración de los temas de análisis vino acompañada de innovaciones metodológicas, la incorporación de tecnologías para la recolección y el procesamiento de la información, e ideas y medidas en favor de una mayor presencia estatal acotada sobre ciertas áreas de la economía. La Gran Depresión (1929-32) y el gobierno militar surgido del golpe de Estado de septiembre de 1930 convirtieron a los más reconocidos funcionarios estadísticos en tecnócratas dedicados a poner en práctica severas medidas racionalizadoras y de ajuste en las cuentas públicas.

Emilio Lahitte, promotor de la subsidiariedad activa del estado argentino en favor de la actividad agrícola y ganadera desde la jefatura de la DERE, se preguntaba ahora cuál era el régimen de fomento industrial que convenía adoptar en el país. Descartaba por arriesgado el *laissez faire, laissez passer* para proponer uno fundado “en el conocimiento de las causas del mayor o menor costo de producción de los artículos que importamos y de los similares que puedan fabricarse en el país” (RA, Ministerio de Agricultura de la Nación III 1920: 294-299). La voz del converso se juntaba con el juicio de un convencido proteccionista. Eusebio E. García, técnico de la DGCI, se expresaba en términos que no se alejaban de la perspectiva neomercantilista de las relaciones comerciales internacionales que despuntaba en la primera posguerra. García -responsable del empadronamiento industrial inserto en el Tercer Censo Nacional (1914)- destacó el “sorprendente” aumento del número de establecimientos y del personal empleado en la actividad manufacturera, que evitaba la salida anual de centenares de millones de pesos oro.<sup>98</sup> Con un irónico juego de palabras a partir de las ideas de Adam Smith,

---

<sup>97</sup> Las hipótesis, las vías de investigación y algunas de las fuentes de este capítulo fueron inicialmente presentadas en “Perspectivas históricas sobre el estado argentino”, Jornada de Trabajo, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, 26 y 27 de junio de 2003. Agradezco los comentarios de Adrián Gorelik y Hernán Otero.

<sup>98</sup> Una muestra de la ampliación del registro oficial de la industria argentina en los 19 años que mediaron entre el Segundo Censo Nacional y el Tercero, fue que se pasó de clasificar 9 grupos (alimentos, vestido y

García reivindicaba la ventaja de alentar la capacidad de consumo del mercado interno por encima del intercambio de bienes en el comercio exterior:

Es evidente, que para la riqueza de las naciones, tanto vale recibir oro a cambio de productos exportados como evitar la salida de oro por bastarse a sí misma de productos industriales que se elaboran dentro de sus fronteras, y por varios conceptos esto último sería lo preferible. La famosa balanza del comercio internacional, exclusivamente, es una mala medida para apreciar la fuerza productiva de los países nuevos que, como el nuestro, son exportadores de materias primas únicamente e importadores de productos elaborados, pues en ella no se computan los valores de la producción nacional interna (García 1916: 3-4).

Los puntos de vista de Lahitte y García sobre el futuro deseable para la economía argentina fueron una de las ideas dominantes en las oficinas más importantes de la estadística pública durante los gobiernos radicales y la presidencia del general Félix Uriburu. La bibliografía respecto a las relaciones entre la estadística pública y la política es más amplia que la existente sobre el período anterior. Buena parte de ella está centrada en dos funcionarios estadísticos, Alejandro E. Bunge y Raúl Prebisch, y en una oficina, la DERE.

Carlos Díaz Alejandro (1983: 380) puso de relieve el contraste existente entre la falta de datos de los gobiernos radicales y la publicidad de los datos disponibles y la preocupación por crear mejores fuentes de información estadística por parte del ingeniero Alejandro E. Bunge. Precisó la influencia sobre las ideas de Prebisch, al destacar el papel precursor de sus tesis “y de la escuela desarrollista; en las décadas de 1920 y 1930 escribió sobre los países «astros» o «estrellas» y los países «satélites» en el comercio internacional, empleando tales términos en el mismo sentido que habrían de tener más adelante los de «centro» y «periferia» (Díaz Alejandro 1983: 273). José Luis de Imaz (octubre-diciembre 1974: 545-567) destacó lo hecho por Bunge en materia estadística y la escala de cargos burocráticos y político-burocráticos que ocupó.<sup>99</sup> Javier Villanueva (1972: 451-476) rescata del discurso del presidente Marcelo T. de Alvear una heterodoxia económica y David Rock (1997: 226-230), en cambio, hace referencia a la ortodoxia económica del primer ministro de Hacienda de Alvear, Rafael Herrera Vegas (1922-23), quien se propuso reducir el gasto y la deuda pública, para luego aumentar el 60 % los aforos aduaneros de

---

tocador, construcciones, muebles y anexos, artísticos y ornatos, metalurgia y anexos, productos químicos, gráficos y anexos, y mixtas y diversas), divididos en 71 subgrupos, a 10 grupos (se sumó fibras, hilos y tejidos), divididos por 152 subgrupos. Se pasó de computar 22.204 establecimientos con 145.650 empleados, en 1895, a 47.779 con 410.201 empleados, en 1914. Hubo problemas en las declaraciones sobre horarios de trabajo y jornales pagados, así como muchas firmas ocultaron deliberadamente datos sobre capital invertido, inversión y materia prima empleada (República Argentina 1916 VII: 1-162).

<sup>99</sup> Entre estos últimos se encuentra haber escrito parte del discurso del presidente Marcelo T. de Alvear, al inaugurar las sesiones del Congreso, en 1923, y ser asesor del ministro de Hacienda Rafael Herrera Vegas (1922-23), para quien elaboró un plan fiscal y aduanero, que tuvo gran oposición en el Congreso y se convirtió en su primera gran decepción política (de Imaz octubre-diciembre 1974: 557).

los bienes importados. Los trabajos de Aníbal Jáuregui (1993: 161-192) y José César Villarruel (1993: 193-230) exploraron la relación entre las ideas económicas de Alejandro Bunge, los proyectos fiscales y aduaneros de los radicales y los intereses industriales. De estos trabajos surge que la defensa de la industria nacional de Bunge era al principio una propuesta aislada, que comenzó luego a transformarse en un programa antagónico al librecomercio, impulsado por la crisis ganadera de 1921-22 y gracias al apoyo de la Unión Industrial Argentina (UIA).<sup>100</sup> Tulio Halperín Donghi (2004: 178-179) observa otra faceta de Bunge, la del *lobbyist* en favor de la Ley Mitre (1918) y de los industriales azucareros tucumanos (1922).<sup>101</sup>

Otra línea de investigación tiene como figura central a Raúl Prebisch, rescatando sus ideas económicas ortodoxas y sus inicios como economista gubernamental (Fernández López 1991: XI-XV; González y Pollock enero-marzo 1991: 455-486; Pollock, Kerner y Love enero-marzo 2002: 531-553). Se destaca a Prebisch como becario del Ministerio de Hacienda, subdirector de la DGEN por concurso, director de la OIE del Banco de la Nación y subsecretario de Finanzas del Ministerio de Hacienda, así como las relaciones que estrechó en la universidad y con dirigentes de la Sociedad Rural Argentina (SRA). Amalia Louro de Ortiz (1992: 21-25) establece un contexto político del que emerge Prebisch: el radicalismo yrigoyenista no contaba con una administración preparada, pues estaba más preocupado por los plazos electorales, y el Congreso se opuso a muchas de sus medidas. En este escenario acotado entre el voluntarismo y el bloqueo político, una nueva mentalidad empresarial le señaló al gobierno la necesidad de formar profesionales y funcionarios adecuados, frente a una administración pública con poca capacidad de cambio. Pero fue el gobierno de Alvear –“evitando el patronazgo político, el exceso de personal y la corrupción, basados en la rutina y la complicación de procedimientos” (Louro de Ortiz 1992: 25)- el que favoreció el advenimiento y organizó al grupo de economistas, entre los que se distinguía Prebisch.<sup>102</sup> Con posterioridad al golpe de septiembre de 1930, Prebisch fue el responsable de la Subsecretaría Financiera del Ministerio de Hacienda, a la que

---

<sup>100</sup> Sobre el fallido plan económico de Herrera Vegas, Villarruel sostiene que no era un proyecto meramente fiscalista sino que contemplaba el estímulo de la manufactura. Luego apunta que Bunge expuso uno de los primeros programas de diversificación de la producción nacional cuando fue designado ministro de Hacienda de la intervención de la provincia de Santa Fe (1930-32).

<sup>101</sup> Siguiendo la hipótesis de Halperín Donghi, Jorge E. Pantaleón (2004: 175-201) presenta la red de entidades patronales -o simplemente de derecha- y universitarias por las que circuló Bunge.

<sup>102</sup> El economista gubernamental Prebisch emergió en la segunda presidencia de Yrigoyen (1928-30), cuando era requerido directamente por el presidente sobre cuestiones candentes de la economía nacional; incluso, a comienzos de 1929, momento de la fuga de capitales y la consecuente desvalorización del peso, el presidente del Banco de la Nación le pidió una opinión sobre la conveniencia de cerrar o no la Caja de Conversión y Prebisch, “como buen ortodoxo”, defendió el mantenimiento del cierre de ella para estabilizar la moneda.

quedó subordinada la DGEN (Louro de Ortiz 1992: 27-28).<sup>103</sup>

En tercer y último lugar, Carl Solberg (1975: 246-281) indagó en el impacto de las políticas radicales en la DERE. Solberg contrapone el abandono de las tareas técnicas en las dos presidencias de Yrigoyen y la jerarquización burocrática impuesta por el ministro de Agricultura Tomás Le Bretón (1922-25), bajo el mandato de Alvear. Si el yrigoyenismo estableció y reestableció las redes de aliados políticos dentro de la administración pública, en cambio, el ministro antipersonalista contrató expertos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, como el estadístico León M. Estabrook.<sup>104</sup> Un dato clave del argumento de Solberg es que los fondos destinados a las dependencias técnicas de Agricultura eran proporcionalmente menores, en relación al presupuesto nacional, en 1916-22 y 1928-30, respecto a los años 1922-28.

**Cuadro 7: Hitos de la estadísticas pública, 1916-1931**

<b>Año</b>	<b>Oficina, censo, encuesta e investigación, ministerio de origen</b>
<b>1916</b>	Alejandro E. Bunge es el nuevo jefe de la Dirección General de Estadística de la Nación (DGEN) (1916-1921), ubicada en el Ministerio de Hacienda
<b>1917</b>	Conferencia en el Museo Social Argentina (MSA) de Bunge, “La población total de la Argentina. Razón de su crecimiento”, en la que presenta un cálculo del movimiento demográfico nacional, sumando el crecimiento vegetativo y el saldo migratorio
	La DGEN publica <i>El intercambio económico de la República Argentina en 1916 (Informe)</i> , en el que se introducen por primera vez los índices numéricos y se recalcula el comercio exterior de los años 1910-1916 para distinguir «valor» y «cantidad» de las importaciones y las exportaciones
	Bunge publica <i>Riqueza y renta en la Argentina. Su distribución y capacidad contributiva</i> , en el que realiza el primer cálculo de la renta nacional, donde toma en cuenta los ingresos de las clases sociales y la capacidad de gasto del Estado, las provincias y los municipios, para establecer un proyecto de impuesto a las rentas
<b>1918</b>	Bunge publica “Costo de la vida en la Argentina de 1910 a 1917”, un índice de precios al consumidor (IPC), gracias a un cálculo ponderado de alimentos, indumentaria y menaje, y alquiler; incluía un índice de precios al por mayor (IPM) de esos mismos años
	Conferencia en el MSA de Bunge para defender el proyecto de impuesto a la renta del gobierno radical
	La DGCI convoca a los industriales a integrar una comisión para estudiar la situación fabril y

<sup>103</sup> Esta perspectiva, por momentos apologética, es continuada por buena parte de los autores y Manuel Fernández López (1996: 17-31) se destaca del resto al indagar -desde un análisis internalista y microhistórico- el proceso de construcción de una de las investigaciones originales de Prebisch, el ciclo económico argentino.

<sup>104</sup> Le Bretón, embajador argentino en los Estados Unidos (1916-22), a partir de las cifras oficiales percibió el estancamiento argentino de la producción de cereales y lino, en relación a los demás países agrícolas, y señaló como causantes de este retraso al sistema de arrendamiento y la práctica extensiva de los agricultores.

Año	Oficina, censo, encuesta e investigación, ministerio de origen
	proponer medidas para promover su desarrollo en la posguerra
	Ley 10.505, de regulación de trabajo a domicilio; la División Estadística, del Departamento Nacional del Trabajo (DE, DNT) es encargada de realizar del registro oficial de obreros y patrones
1919	Tercera encuesta oficial de ingresos y presupuesto de gastos de las familias obreras de la ciudad de Buenos Aires, bajo la dirección de la DE, DNT, del Ministerio del Interior; 84 familias relevadas
1920	Bunge dicta el seminario “Costo de la vida y poder adquisitivo de la moneda”, en la Facultad de Ciencias Económicas, UBA; Raúl Prebisch, jefe de trabajos prácticos, publica <i>Planes para estabilizar el poder adquisitivo de la moneda</i>
	Bunge publica en Washington su propuesta para establecer un régimen de actualización del valor de la moneda frente a la inflación de la primera posguerra, <i>The Coefficient of Money Correction. The Use of Index Numbers in the Determination of Fluctuations in the Purchasing Power of Money</i>
	La Dirección de Economía Rural y Estadística (DERE) propone el fomento industrial y el estudio del costo de las mercaderías importadas
	El presupuesto para la DGEN se duplica en relación al año 1916 y su planta permanente pasa de 51 a 95 empleados
	Tercer censo de los territorios nacionales; Chaco, La Pampa y Misiones superan los 60.000 habitantes y, según la ley 1.532 (1884), pueden elevarse a provincias
1921	Bunge renuncia a la jefatura de la DGEN disconforme con la capacidad laboral del personal ingresado; César Prieto Costa es el director general interino
	Bunge, consultor de la Unión Industrial Argentina, publica el informe <i>La nueva política económica argentina. Introducción al estudio de la industria nacional</i>
	Publicación del <i>Anuario Demográfico del año 1914, natalidad, nupcialidad y mortalidad</i> , por la Sección Demografía y Geografía Médica del Departamento Nacional de Higiene (SDGM, DNH), del Ministerio del Interior
1922	Cuarta encuesta oficial de ingresos y presupuesto de gastos de las familias obreras de la ciudad de Buenos Aires, bajo la dirección de la DE, DNT; 110 familias relevadas
	Publicación del <i>Anuario Demográfico del año 1915, natalidad, nupcialidad y mortalidad</i> , por la SDGM, DNH
	Muere Emilio Lahitte y el nuevo jefe de la DERE es Julio César Urien; censo ganadero nacional
	El Ministerio de Hacienda designa una comisión encargada del estudio del presupuesto del año 1923
	Prebisch publica <i>Información estadística sobre el comercio de carnes</i> , como director de la Oficina Estadística de la Sociedad Rural Argentina
1923	Quinta encuesta oficial de ingresos y presupuesto de gastos de las familias obreras de la ciudad de Buenos Aires, bajo la dirección de la DE, DNT; 123 familias relevadas
	Bunge es nuevamente jefe de la DGEN (1923-1925)
	La DGEN inicia la publicación de los <i>Informes</i> que se dividen en 5 series de investigaciones: A: administración, C: comercio exterior, D: demografía, E: economía y F: finanzas
	El Ministerio de Hacienda convoca a las comisiones asesoras para poner en práctica el Plan Herrera Vegas; oposición empresaria y política y apoyo académico; renuncia el ministro Herrera Vegas y lo sucede Víctor Molina
	El Ministerio de Agricultura reorganiza la DERE con el asesoramiento del estadístico León M. Estabrook, experto del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos
	Prebisch publica “Anotaciones sobre la crisis ganadera”, en la <i>Revista de Ciencias Económicas</i> , de la Facultad de Ciencias Económicas, UBA



<b>Año</b>	<b>Oficina, censo, encuesta e investigación, ministerio de origen</b>
<b>1924</b>	La DGEN publica el primer registro oficial del IPC con base en el año 1914
	Sexta encuesta oficial de ingresos y presupuesto de gastos de las familias obreras de la ciudad de Buenos Aires, bajo la dirección de la DE, DNT; 360 familias relevadas
	Publicación del <i>Anuario Demográfico del año 1916, natalidad, nupcialidad y mortalidad</i> , por la SDGM, DNH
	El directorio del Banco de la Nación crea la Oficina de Economía y Estadística, organizada por Bunge
<b>1925</b>	El Departamento General de Inmigración (DGI) publica el <i>Resumen estadístico del movimiento migratorio en la República Argentina, años 1857-1924</i>
	Prebisch gana por concurso la vicedirección de la DGEN; Bunge renuncia a la jefatura de la DGEN y le sucede Alfredo Lucadamo
	La DERE queda normalizada, bajo la jefatura de Urien, e introduce las máquinas de tarjetas perforadas ( <i>punch-card machines</i> ) Hollerith de IBM, para compilación y tabulación de datos agrícolas
	Primera Conferencia Nacional de Estadística, en la ciudad de Córdoba, en la que la DGEN, la DERE y la DE, DNT, pautaron la metodología de las oficinas estadísticas provinciales y municipales; reclamo conjunto de todos los cuadros técnicos a favor del Cuarto Censo Nacional
	La DGEN introduce las máquinas de tarjetas perforadas Hollerith de IBM, para compilación y tabulación de datos del comercio exterior
	El presidente Alvear nombra una comisión integrada por legisladores y técnicos laborales para redactar un Código de Trabajo. Séptima encuesta oficial de ingresos y presupuesto de gastos de las familias obreras de la ciudad de Buenos Aires, bajo la dirección de la DE, DNT; 1.000 familias relevadas
<b>1926</b>	La DGEN publica el “Censo bancario de la República Argentina, 1925”, <i>Informe</i> n° 21, serie E, n° 2, el primero en su género en el país
	El DGEN publica “La población y el movimiento demográfico de la República Argentina en el período 1910-1925”, <i>Informe</i> n° 20, serie D, n° 1, en el que establece un cálculo oficial anual que combina el movimiento demográfico nacional y el saldo migratorio transatlántico, que tiene validez hasta el levantamiento del IV Censo Nacional (1947)
	Octava encuesta oficial de ingresos y presupuesto de gastos de las familias obreras de la ciudad de Buenos Aires, bajo la dirección de la DE, DNT; 700 familias relevadas
	La DERE establece una Junta de Eficiencia para la evaluación del personal mediante una clasificación, por orden de mérito y categoría; Manuel Dolarea es el jefe de la repartición
	Reorganización de la DGCI; el congreso anula la creación de la Sección Estadística Industrial y Comercial propuesta por el Ministerio de Agricultura
	Publicación de <i>Consideraciones demográficas de la República Argentina, 1917-1918-1919</i> , por la SDGM, DNH
<b>1927</b>	La DGEN reforma la nomenclatura estadística de los bienes exportados e importados
	Bunge consultor del Banco de la Nación; publica el informe <i>Costo de la administración bancaria</i>
	Bunge ingresa a la Academia Nacional de Ciencias Económicas; propone convertir la Caja de Conversión en un banco central, con funciones de conversión, emisión y redescuento
<b>1928</b>	La DGEN publica “Veinte años de estadística bancaria de la República Argentina, 1908-1927”, <i>Informe</i> n° 31, serie E, n° 3
	El directorio del Banco de la Nación reorganiza la Oficina de Economía y Estadística que se convierte en la Oficina de Investigaciones Económicas, bajo la jefatura de Prebisch, y publica la <i>Revista Económica</i>
	Novena encuesta oficial de ingresos y presupuesto de gastos de las familias obreras de la ciudad de

<b>Año</b>	<b>Oficina, censo, encuesta e investigación, ministerio de origen</b>
	Buenos Aires, bajo la dirección de la DE, DNT; 1.198 familias relevadas
	La DGEN publica el primer registro oficial del IPM con base en el año 1913
<b>1929</b>	Décima encuesta oficial de ingresos y presupuesto de gastos de las familias obreras de la ciudad de Buenos Aires, bajo la dirección de la DE, DNT; 680 familias relevadas
	Bunge, consultor de la Sociedad Vitivinícola de Mendoza, publica <i>Informe... sobre el problema vitivinícola</i>
<b>1930</b>	Segundo censo ganadero, levantado por la DERE, ley 11.563
	Golpe de Estado del general Uriburu; Prebisch es subsecretario de Finanzas del Ministerio de Hacienda y Bunge es secretario de Hacienda en la intervención de la provincia de Santa Fe
<b>1931</b>	Se levanta el Tercer Censo Escolar
	Décima primera encuesta oficial de ingresos y presupuesto de gastos de las familias obreras de la ciudad de Buenos Aires, bajo la dirección de la DE, DNT; 900 familias relevadas

Fuentes: Memorias de los Ministerios de Agricultura, Hacienda e Interior, 1916-31 (1917-32)

A estas tres líneas de investigación hay que incorporar un contexto internacional de notable jerarquización de la alta función pública en relación al desempeño y monitoreo de la economía doméstica, tal como impulsaban los economistas ligados a Herbert Hoover en los Estados Unidos y los estadísticos liderados por Ernst Wagemann en la Alemania de Weimar (Barber 1988; Tooze 2001). Elaborar indicadores tales como de *stocks* de materias primas, empleo y desempleo, balanza de pagos, volumen de moneda en circulación y nivel de precios, ofreció una visión más compleja de la economía interna. No hay que olvidar que la «nueva economía» tenía como pieza clave la integración vertical y horizontal de las empresas industriales, ya que el consumo de insumos y la concentración de recursos humanos calificados por destrezas específicas las convertía en el sector más importante en la generación de la renta nacional. Sometida a la crítica de los defensores del patrón oro, del ajuste por deflación de precios y del libre comercio internacional de bienes y servicios, una difusa corriente heterodoxa de expertos «expansionistas» reivindicaba la posibilidad de poner en marcha una política económica centrada en la industria nacional, que se volvía atractiva para las naciones más rezagadas en el comercio internacional de bienes y servicios. Los heterodoxos expansionistas veían con buenos ojos las tesis corporativistas europeas y corporatistas norteamericanas, pues tomaban nota de una inexorable tendencia hacia la conformación de una red tupida de grupos de interés y de acuerdos funcionales, con la interpenetración de gobierno e industria (Maier 1988: 9-31): a partir de ellos intentaban gestionar la conexión entre niveles de empleo y moneda, tasa de cambio y condiciones fiscales.

La discusión académica en el plano teórico, sobre las reales posibilidades de una política

económica anticíclica, se reactivó con el descalabro monetario y las presiones sectoriales de la primera posguerra dando comienzo a un esfuerzo pionero en macroeconomía empírica desde el campo gubernamental. Se concibió la economía no como una masa amorfa de individuos y mercados, sino una entidad holística constituida por la relación entre un limitado número de variables altamente agregadas. Cuatro figuras expresaron las creativas ideas que emergieron. Herbert Hoover con su proyecto en favor de una ordenada sociedad opulenta y Walter Rathenau con la aspiración de alcanzar un orden industrial postcompetitivo (Maier 1988 [1975]: 28). John Maynard Keynes y su provocativo ensayo “The End of Laissez Faire” (1926), en el que hacía hincapié sobre la expansión de la agenda de un «estado informado», mediante la producción de datos a gran escala fortaleciendo a expertos públicos semi-autónomos, con la función de coordinar, regular y estabilizar la actividad económica. Por último, Mihail Manoilescu, con *The Theory of Tariff Protection* (1931), defendía el establecimiento de altas tarifas aduaneras en países agroexportadores para favorecer la valorización del aparato productivo a través de la especialización manufacturera, con el traslado de mano de obra del agro a la industria, afín a la perspectiva neomercantilista de las relaciones comerciales internacionales (Love 1996: 391-401).

Mediante una selección de hitos institucionales en el **Cuadro 7**, en una línea de tiempo podemos presentar la multiplicidad de relaciones que establecieron las oficinas, los funcionarios y los censos argentinos. En este Capítulo queremos demostrar que la estadística pública convivieron aceptablemente con la política liderada por el radicalismo en el poder, es decir, mantuvieron su organización descentralizada y su autonomía institucional, adquiriendo más peso y poder dentro de la alta burocracia estatal, y diseñaron e intentaron implementar políticas públicas. Al mismo tiempo, los estadísticos más importantes establecieron estrechas relaciones con el mundo universitario y la vida empresaria. La ampliación de personal y el desarrollo de nuevas técnicas de medición formaron parte de una tendencia internacional de jerarquización de la función pública, a partir de la cual los expertos gubernamentales establecieron incentivos productivistas sobre la economía y los actores ligados a ella. El despliegue de las series de datos nacionales, la correlación de variables y los índices numéricos fueron las herramientas que hicieron inteligible el funcionamiento de la economía nativa. Tal como sugiere Mary O. Furner and Barry Supple (1990: 4-5), a través de la estadística pública es posible analizar el rol mismo del estado nacional en la producción y acumulación de conocimiento económico. Por un lado, los informes y las encuestas oficiales intensificaron el registro de las actividades productivas, realizando un sutil desplazamiento de la esfera pública sobre el interés privado, con la cual se fijó una representación más integrada de las diferentes actividades productivas. Por otro lado, se crearon y se reconfiguraron instituciones públicas que, a su vez, transformaron la naturaleza y las

capacidades de gestión en las políticas económicas, lejos de la dinámica política impuesta por gabinetes ministeriales y legislaturas.

En este capítulo quiero resaltar cuatro aspectos relacionados con el poder acumulado por la estadística pública, desagregando el desempeño de las oficinas, los censos y los funcionarios, con el fin de destacar tanto sus logros más importantes, como sus ostensibles vacíos. En primer lugar, me propongo demostrar que las oficinas y los censos ampliaron el registro de los actores, bienes y servicios existentes en la economía argentina, gracias a una generosa provisión de fondos, aunque se mantuvieron desniveles entre oficinas poderosas y censos exitosos, y oficinas débiles y censos malogrados. En segundo lugar, espero iluminar el papel de la DGEN, la DERE y la DE, DNT en el establecimiento de un «canon estadístico» para las oficinas homólogas provinciales y municipales, en la Primera Conferencia Nacional de Estadística (1925), que puso a punto los recursos informativos necesarios para el ascenso del estado interventor. En tercer lugar, quiero estudiar una doble faceta de los funcionarios estadísticos de estos años, como miembros de la economía académica y como «consultores científicos» del sector privado, en las trayectorias de Alejandro E. Bunge y Raúl Prebisch. En cuarto lugar, analizo la conversión de ideas de los funcionarios e investigaciones de las agencias estadísticas en programas correctivos con los cuales la DGEN y la OEE-OIE, BNA intentaron poner en práctica un plan económico (1922-23) y realizaron un severo ajuste en las finanzas públicas (1930-31).

#### IV.1. LAS OFICINAS ESTADÍSTICAS Y LOS CENSOS BAJO LOS GOBIERNOS RADICALES Y EL GOLPE DE 1930

La ausencia de un cuarto censo nacional en el periodo puede sesgar nuestra valoración de los cambios acontecidos en la estadística pública durante los gobiernos radicales. Debemos matizar la afirmación de que la política tuvo una influencia negativa en el desempeño institucional de las oficinas y el levantamiento de empadronamientos. Una aproximación microhistórica permite observar que en la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen (1916-22) y la gestión de Marcelo T. de Alvear (1922-28) aconteció una continua y progresiva transformación de las oficinas. Ellas reorganizaron su rutina administrativa en medio de las vicisitudes políticas, ampliaron los temas de investigación y reclutaron personal calificado. Los ministerios de Hacienda, Agricultura e Interior no objetaron las innovaciones, sino que las avalaron e impulsaron; y en áreas puntuales se heredaron los mismos problemas de cuantificación del moderno estado liberal. Casos aparte son la segunda presidencia de Yrigoyen

(1928-30) y el Gobierno Provisional del general Uriburu (1930-32), gestiones que por diferentes razones convivieron con la parálisis de la administración pública y, sin embargo, realizaron dos censos nacionales exitosos.

**Cuadro 8: Crecimiento absoluto y relativo del presupuesto nacional y del monto asignado a las oficinas estadísticas, 1916-1930**

a	b	c	d	e	F	g	h
año	presupuesto nacional	NI b 1916=100	fondos b para of. estadísticas	NI d 1916=100	d reales d/h.100 (\$ 1916) <sup>2</sup>	IPC 1916=100	IPM 1916=100
1916	302.767.145	100	572.840	100	572.840	100	100
1917	331.238.910	109	552.890	96	445.879	117	124
1918	379.896.079	125	514.560	90	384.000	142	134
1919	379.896.079	125	514.560	90	375.591	136	137
1920	459.171.586	152	739.440	129	520.732	153	142
1921	457.477.475	152	739.440	129	606.098	142	122
1922	457.477.475	152	739.440	129	660.214	126	112
1923	650.033.600	215	854.280	149	736.448	124	116
1924	650.033.600	215	854.280 <sup>1</sup>	149	694.536	126	123
1925	650.033.600	215	854.280 <sup>1</sup>	149	683.424	122	125
1926	650.033.600	215	854.280 <sup>1</sup>	149	742.852	119	115
1927	646.795.428	214	1.004.850 <sup>1</sup>	175	889.247	118	113
1928	646.795.428	214	1.004.850 <sup>1</sup>	175	881.447	117	114
1929	704.724.847	233	1.212.910 <sup>1</sup>	212	1.092.711	118	111
1930	704.724.847	233	1.212.910 <sup>1</sup>	212	1.133.560	119	107

Fuente: Total del presupuesto nacional, Carl Solberg (1975: 258); para las partidas de las oficinas estadísticas, Ley de presupuesto, años 1915, 1917, 1920, 1923, 1927 y 1929; para los índices de precios minoristas y mayoristas, Lucas Llach y Pablo Gerchunoff (1998: 469).

Nota: En los años 1916, 1919, 1921, 1922, 1924, 1925, 1926, 1928 y 1930, el presupuesto nacional fue prorrogado.

<sup>1</sup> La suma de los fondos presupuestarios asignados a la estadística pública no incluye las partidas de la OEE y, luego, la OIE, del Banco de la Nación.

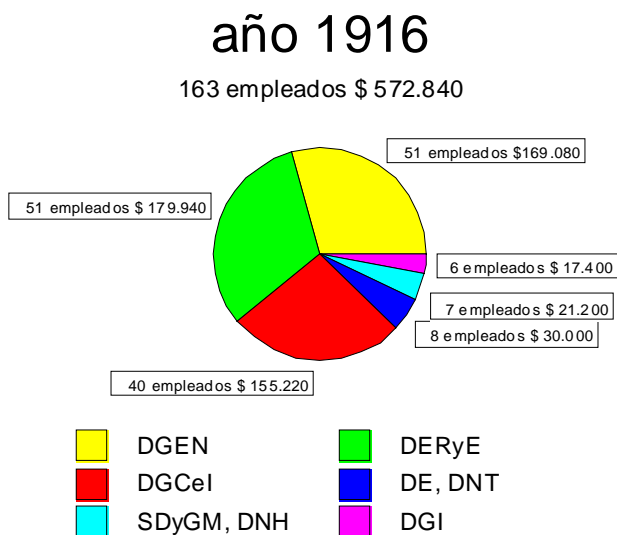
<sup>2</sup> Índice de los fondos asignados a las oficinas estadísticas (d) deflactados por precios mayoristas, pesos año 1916.

Si tomamos en cuenta la totalidad de los fondos del presupuesto asignado a las 7 oficinas estadísticas del período,<sup>105</sup> se observa notables diferencias con lo sostenido por Carl Solberg (1975: 258) sobre la relación entre las oficinas técnicas y los diferentes gobiernos radicales. Lejos de disminuir la partida asignada, las oficinas estadísticas acompañaron el crecimiento del

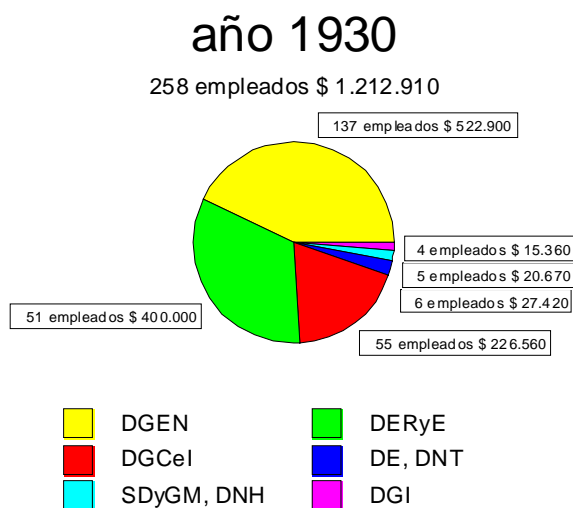
<sup>105</sup> Las agencias fueron: la DGEN y la OEE (también llamada Oficina de Economía, Fomento y Estadística), luego la OIE, del Banco de la Nación (OEE-OIE, BNA), todas dependientes del Ministerio de Hacienda; la DERE, la DGCI y el DGI, en el Ministerio de Agricultura; y la DE, DNT y la SDGM, DNH, en el Ministerio del Interior.

presupuesto, aunque la tasa de aumento fue menor. Por otra parte, si a los fondos asignados entre 1916 y 1930 los deflactamos por el índice de inflación, sea minorista o mayorista, advertimos

que no perdieron valor, sino todo lo contrario, pues en la segunda mitad de la década de 1920,



**Gráfico 1: Monto total asignado a las oficinas estadísticas y distribución de las partidas por oficinas, años 1916 y 1930**



Fuente: Ley de presupuesto, años 1916 y 1930.

Nota: El año 1930 no incluye el número de empleados ni los fondos provistos a la OIE del

Banco de la Nación

Fuente: Ley de presupuesto, años 1916 y 1930.

Nota: El año 1930 no incluye el número de empleados ni los fondos provistos a la OIE del Banco de la Nación

momento de progresiva baja de la inflación los fondos siguieron aumentando. De manera tal que, a diferencia de lo sostenido por Amalia A. Louro de Ortíz (1992: 25), tal como puede verse en el cuadro 8, los fondos crecieron bajo la presidencia de Alvear en términos nominales y reales. De todos modos, sería conveniente señalar que la asignación de las partidas presupuestarias estuvo acompañada de una rutina legislativa ligada a la buena disposición de la comisión de presupuesto de ambas cámaras legislativas, a lo que hay que sumar la capacidad de negociación de las propias oficinas estadísticas. Un ejemplo de esto fue la fluida relación que establecieron la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados y la DGEN, a raíz del sustancial aumento logrado por esta última en las partidas del año 1920 (\$ 353.040), respecto de las partidas entregadas en 1919 (\$ 160.440). El miembro informante de la Comisión de Presupuesto dejaba en claro a los legisladores que votaban la aprobación de las partidas que ese aumento había sido fruto de un acuerdo con el Ministerio de Hacienda sobre las dependencias consideradas prioritarias en el esquema ministerial y que sus fondos estaban notablemente rezagados para llevar a cabo sus tareas administrativas (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, año 1919 V 1920: 382-383*).<sup>106</sup>

Si comparamos el número de empleados permanentes de la estadística pública en 1916 y 1930,<sup>107</sup> observamos que hubo un aumento del 70 % en la plantilla de empleados, de 153 a 258. Si desagregamos por oficina, la DGEN, la DERE y la DGCI, eran las más grandes, en 1916: empleaban poco más del 90 % del total (en 1930, tenían el 94 % de los empleados).

---

<sup>106</sup> Esta búsqueda de mayor presupuesto por la DGEN en las comisiones de presupuestos de Diputados y Senadores no fue una operación sigilosa, sino que estuvo públicamente alentada por un editorial del diario *La Prensa* (Editorial 26 de mayo de 1919: 4-5).

<sup>107</sup> No existen registros de los fondos asignados y del número empleados de la OEE (1924-28) y luego, la OIE (1928-30) del Banco de la Nación. La primera oficina la organizó Bunge (Baiocco 1941: 829-831) y sobre la base de ella Prebisch organizó la segunda. El único dato es de 1925, cuando Bunge declaraba que la integraban 11 empleados; un año más tarde, enumeró los jefes responsables: Abelardo M. Barrios, Alfredo Cabassi y el doctor Ernesto Malaccorto (“La Oficina de Investigaciones Económicas del Banco de la Nación Argentina” 1928: 322-323).

Los logros de la estadística pública se recostaron en la capacidad indagatoria de cuatro oficinas de las siete existentes, y de cinco censos levantados exitosamente, sobre un total de seis empadronamientos. La otra cara de la estadística pública bajo el radicalismo fueron tres oficinas débiles más un censo malogrado. Veamos primero las claves que permiten explicar la capacidad administrativa renovada de las oficinas regulares y de los censos exitosos. Luego, la evidencia disponible para entender el irregular desempeño de las oficinas débiles y el censo malogrado. Tercero, la actualización del Tercer Censo Nacional y la utilidad política de levantar el cuarto censo.

#### IV.1.a. Oficinas estadísticas regulares y censos exitosos

Las cuatro oficinas más poderosas de la estadística pública se destacaron sobre el resto de las agencias existentes por mantener una rutina de trabajo administrativo estable y por ampliar su repertorio de investigaciones en el tiempo. Ellas fueron: la DGEN, encargada de las estadísticas del comercio exterior, gastos y rentas públicas, bancarias, y los índices del costo de la vida y mayorista; la OEE-OIE, BNA, encargada de las estadísticas financieras y del análisis combinado de los indicadores más importantes de la economía argentina; la DERE, a cargo de los datos de la producción y comercialización agrícola; y la DE, DNT, a cargo de los indicadores de la ocupación y desocupación urbana, y de la indagación del consumo e ingreso obrero y de la organización doméstica del campo popular urbano. La capacidad administrativa de estas oficinas se recostó en las estadísticas y encuestas anuales. No obstante, se levantaron cinco censos exitosamente: territorios nacionales (1920), bancos (1925), ganaderos (1922 y 1930) y escolar (1931). Con las estadísticas, encuestas y censos se refinó la indagación sobre diferentes aspectos de las provincias del litoral y los territorios nacionales, con una cobertura de la actividad pecuaria y comercial, la población nacional y los recursos humanos del sector industrial y estatal.

¿Cuáles fueron las características de estas oficinas y censos para distinguirlos del resto? Primero, tal como había ocurrido en el período previo, las oficinas mantuvieron su función de órganos de consulta de diferentes instancias políticas y algunas de ellas sumaron tareas anexas a sus funciones originales, refrendadas por una ley. La DERE tenía a su cargo la Sección Cooperativa y Mutualidad, con la que fomentaba la formación de diferentes tipos de sociedades o asociaciones de productores (agrícolas, rurales, de consumo, crédito, producción, seguro), a las que les proporcionaba instrucciones, conferencias, modelos de estatutos para su constitución y asesoramiento para obtener la personería jurídica (Ministerio de Agricultura de la Nación 1920:



33).<sup>108</sup> También, esta oficina quedó a cargo de la organización y reglamentación de cooperativas, tarea ratificada con la sanción de la ley 11.388 (1928) (Ministerio de Agricultura de la Nación 1928: 43). La DGEN participó como representante del Ministerio de Hacienda del proyecto que posteriormente se sancionó como ley 11.281 (1923), conocida como “Ley de Aduana”, por la que se aumentó el 60 % de los valores de la tarifa de avalúos de 1906 (Jorge 1971: 62 y 66). También, integró la comisión especial del Ministerio de Hacienda para la reforma y uniformidad de la nomenclatura estadística entregada por la aduana (*Memoria del Departamento de Hacienda... 1927 1928: 391-402*). La OEE-OIE era un órgano de consulta permanente del directorio del Banco Nación y fue una de las responsables de la decisión de cerrar la Caja de Conversión en 1929 (Amalia Louro de Ortiz 1992: 25). La DE, DNT fue la encargada del registro oficial de obreros y patronos que estipulaba la ley 10.505 (1918), de regulación de trabajo a domicilio, para conformar las comisiones de salarios, con un número equivalente de cada parte representada (Ministerio del Interior s./f.). Integró, también, junto con diputados y senadores, una comisión nombrada por el presidente Alvear para redactar un código de trabajo (*Memoria del Ministerio del Interior... 1925-1926 1926: 438-440*).

Segundo, la planta de empleados fue jerarquizada a partir del ingreso de graduados universitarios con manejo de estadística o contabilidad: ingenieros agrónomos, contadores y doctores en Ciencias Económicas. La DERE estableció una Junta de Eficiencia, que



**Imagen 7: Integrantes de la División Estadística del Departamento Nacional del Trabajo, ca. 1925 (AGN)**

---

<sup>108</sup> En la campaña agrícola 1918-19, la DERE fiscalizó 160 cooperativas rurales, participó en la constitución de 50 de ellas, y dictó 42 conferencias sobre el tema en distintos puntos del país (Ministerio de Agricultura de la Nación 1921: 13-14).

confeccionaba todos los años el escalafón del personal permanente por medio de planillas especiales, según antecedentes y antigüedad (Ministerio de Agricultura de la Nación 1927: 58). Su director sostenía que los trabajos realizados “no pueden ser confiados a simples amanuenses porque requieren cierta práctica en operaciones aritméticas, buen criterio y algún conocimiento de la materia a que se refieren las cifras que examinan y compilan” (Ministerio de Agricultura de la Nación 1921: 9). Los inspectores y algunos de los responsables de entregar la información para los pronósticos de cosechas eran egresados de la Facultad de Agronomía y Veterinaria, de la Universidad de Buenos Aires o de la Universidad Nacional de La Plata. Ellos fueron los que fiscalizaron los diferentes eslabones que enviaban los datos de los censos ganaderos de 1922 y 1930. La DGEN, OEE-OIE, BNA y la DE, DNT reclutaban a sus empleados -permanentes y contratados- entre los graduados de la Facultad de Ciencias Económicas, de la Universidad de Buenos Aires (FCE, UBA). Los integrantes de la OEE-OIE, BNA formaban parte de un escalafón que premiaba a los empleados más capaces y, luego, a los más antiguos (Banco de la Nación Argentina 1926: 65).<sup>109</sup>

Tercero, estas oficinas desarrollaron nuevos estudios e incorporaron nuevas metodologías para un análisis ampliado de la riqueza económica: pasaron de recalcular el comercio exterior a descomponer los agregados del mercado nacional. La DGEN recalculó las cifras del comercio exterior y estableció los índices de precios al por menor y al por mayor. Mediante el uso de índices numéricos estableció una distinción clave en el análisis de las cifras de las importaciones y las exportaciones de un país exportador de materias primas, la «cantidad» y el «valor» de los productos comercializados. Dos estudios demostraron en una serie de años (1910-1917) lo que hoy conocemos como «deterioro de los términos del intercambio» (RA 1917; RA 1918).<sup>110</sup> El establecimiento de indicadores de precios al por menor y al por mayor fue una derivación del

---

<sup>109</sup> En estos años, el Ministerio de Hacienda supo becar en viaje de estudio al exterior estudiantes avanzados o graduados de la FCE, UBA, para conocer el funcionamiento de oficinas estadísticas. El caso más conocido fue la misión de estudio de Raúl Prebisch (septiembre-octubre 1924: 292-295) para conocer, entre otras instituciones públicas, el Bureau of Census and Statistics de Nueva Zelanda y de Australia. Un caso menos citado es el de Italo Luis Grassi (septiembre-octubre 1924: 200-205), quien realizó estudios financieros en Francia y visitó, entre otros organismos de la función pública gala, la Statistique générale de la France.

<sup>110</sup> El objetivo del trabajo de la DGEN era demostrar la obsolescencia manifiesta de la tarifa de avalúos de 1906, especialmente desde 1916, y la progresiva valorización de las importaciones y las exportaciones, medidas en pesos oro. Tomando los años 1910-1916, las importaciones tenían una diferencia de valor entre 7,8 % y 68,4 %; en cambio, las exportaciones tenían una diferencia que oscilaba entre 4,4 % y 15,4 % (República Argentina 1917: 17-20). La base de este recálculo de las cifras del comercio exterior se apoyaba en una encuesta mensual sobre los precios de plaza llevada a cabo por la DGEN entre los socios de la Bolsa de Comercio, la Bolsa de Cereales y la Unión Industrial Argentina, a los que se les añadían los fletes terrestres y las comisiones.

recálculo de los valores del comercio exterior. A partir de fórmulas con una ponderación de artículos o canasta de artículos representativos se estudiaron las oscilaciones del poder de compra de la moneda, según la inflación de los precios internos (Bunge 1920), la distinción entre salarios «nominales» y «reales» (RA 8 de febrero 1924), y el costo mayorista de los insumos para la producción agropecuaria y manufacturera (DGEN 1928). En 1929, la OEE-OIE, BNA empezó a analizar una correlación de variables -intercambio comercial, producción de granos, moneda en circulación e ingreso de oro- para estimar el «ciclo económico argentino» (Banco de la Nación Argentina 1930: 3-9; O'Connell enero-marzo 1984: 480; Fernández López 1996: 23-24). A la manera del hombre medio de Alphonse Quetelet, la DE, DNT diseñó una familia obrera-promedio, gracias a nueve encuestas sobre ingresos, gastos y condiciones de vida de unidades domésticas de la ciudad de Buenos Aires (Hernán González Bollo 1999: 19-39).<sup>111</sup> La DERE amplió la recopilación de datos más allá de la producción tradicional de la pampa húmeda, al incluir los cultivos industriales y no tradicionales de las economías regionales (Ministerio de Agricultura de la Nación 1924: 13-16).

Cuarto, hay que destacar la incorporación de sistemas electro-mecánicos para el procesamiento de la información oficial. Estos impactaron en la actividad laboral de los empleados de las oficinas estadísticas, facilitando la ampliación de las investigaciones en marcha y extendiendo las posibilidades de análisis estadístico de las cifras. La mecanización del procesamiento de datos facilitó una amplia gama de trabajos estadísticos, estrechó la relación entre las agencias compiladoras –de manera tal que se convirtieron en nodos de una red de información- e hizo posible que una oficina pudiera “compilar fichas originarias de otras, a fin de obtener las combinaciones de datos que le interesen más especialmente” (República Argentina 23 de noviembre 1925: 30). A partir de 1925 las máquinas compiladoras, tabuladoras y clasificadoras de fichas perforadas fueron rentadas a la empresa norteamericana International Business Machines (IBM). Gracias a esta incorporación, la DGEN reentrenó el personal a cargo y lo desplazó del área de comercio exterior para iniciar el análisis regular del movimiento demográfico, de los bancos y de las finanzas públicas (*Memoria del Departamento de Hacienda... 1926 1927*: 177-179). La DERE llegó a perforar en un año 464.000 tarjetas, de las cuales clasificó y compiló 362.000 (Ministerio de Agricultura de la Nación 1928: 43). La DE, DNT pasó de realizar encuestas sobre los presupuestos de ingresos y gastos de entre 84 y 360 familias obreras, a superar las 1.000, a partir de 1925 (División Estadística marzo 1927: 1958-

---

<sup>111</sup> Asimismo, realizada encuestas mensuales para conocer los salarios pagados. Por ejemplo, en 1927 la DE, DNT visitaba 333 establecimientos chicos, medianos y grandes, que daban ocupación a 10.785 obreros (“Actividades del Departamento Nacional del Trabajo durante el mes de noviembre de 1927” noviembre 1927: 2228).

1959).

Entre 1916 y 1931, hubo cinco censos nacionales exitosos, aunque no tuvieron la envergadura de los grandes censos del moderno estado liberal. Las comisiones organizadoras contaron con un empadronamiento previo, lo que facilitó las operaciones. Supieron establecer acuerdos con otras instituciones públicas o privadas interesadas en el censo, utilizaron metodologías complementarias para asegurar la fiabilidad de los cómputos finales y echaron mano a nuevas tecnologías para acelerar el procesamiento de la información. Los censos fueron bastante autónomos respecto a la política. Ellos mantuvieron los pasos del procesamiento de datos, en medio de transiciones políticas. Fueron levantados por un gobierno y el próximo, aunque de signo contrario, lo aprobó.

Así, el tercer censo de los territorios nacionales (1920) fue una simple rutina para la burocracia de las gobernaciones y para la Asesoría Letrada de Territorios Nacionales,<sup>112</sup> ya que ocho años antes habían realizado el segundo (1912). Isidoro Ruiz Moreno, responsable de la dependencia del Ministerio del Interior en ambas ocasiones, repitió el decreto con la circular, que había enviado con Indalecio Gómez, ahora bajo el ministerio de Ramón Gómez (Ministerio del Interior I 1923: 3-6).<sup>113</sup> El censo bancario (1925) fue realizado por la DGEN y contó con la estrecha colaboración de los integrantes del Seminario de Bancos, de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA) y de la Inspección General de Justicia (República Argentina 30 de septiembre 1926: 2). Las tres instituciones cooperaron en el diseño del formulario en la sección Economía, de la Primera Conferencia Nacional de Estadística, bajo la consigna “las cuentas bancarias ya no pueden ser consideradas como negocios privados de los banqueros y su clientela” (República Argentina 1925: 58). El censo bancario, que contó con la colaboración de la banca pública y privada, nacional y extranjera, abrió el camino a la elaboración de estadísticas anuales que indagaban en las oscilaciones de la base monetaria (República Argentina 14 de junio 1928: 1-2). El levantamiento de los dos censos ganaderos aprovechó los formularios y las cifras contenidas en el Tercer Censo Nacional. El primero (1922) fue sancionado mediante un decreto del Poder Ejecutivo y el segundo (1930) por la ley 11.563. Ambos fueron levantados en medio de una depresión de precios y parece ser que esta angustiosa situación explica la abierta colaboración de todos los ganaderos.<sup>114</sup> Contaron con el apoyo del Ministerio del Interior para

---

<sup>112</sup> Nueva denominación de la Dirección General de los Territorios Nacionales.

<sup>113</sup> El recuento demográfico, agropecuario, comercial e industrial quedó aprobado por Yrigoyen poco antes de entregar la presidencia, en septiembre de 1922.

<sup>114</sup> Julio César Urien, responsable de la DERE, y director del censo ganadero de 1922 confesaba: “ha llamado la atención el concurso espontáneo de la mayoría de los ganaderos, que enviaron los datos de sus

facilitar la entrega de la información levantada en los territorios nacionales, y de la Sociedad Rural Argentina y del Centro de Consignatarios, incluso de la Bolsa de Cereales porteña, para garantizar el completo llenado de la ficha censal.<sup>115</sup> Nada quedó librado a la sospecha de errores, ya que las cifras finales del censo de 1922 fueron acompañadas de encuestas al azar en partidos o departamentos de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos (Ministerio de Agricultura 1923: 5). Por su parte, el censo de 1930 fue levantado por el conjunto de las oficinas técnicas del Ministerio de Agricultura, encabezadas por la Dirección General de Ganadería, a cargo del doctor Arturo Lanusse. “Desde luego el factor ‘política’ no intervino para nada en la designación de los miembros de las comisiones”, aclaraba Lanusse, para dejar sentado que la ficha surgió de las reuniones especiales entre los ingenieros agrónomos y los ganaderos (República Argentina 1932: XVI), en uno de los momentos económicos más complicados de la historia argentina. En medio de la Gran Depresión se manipularon 469.410 fichas, colaboraron 48.829 personas, entre empadronadores, miembros de comisiones y empleados de oficina, y se incorporaron como novedad 20 máquinas de calcular. A los 30 días, a fines de agosto de 1930, se tenían las primeras cifras globales.<sup>116</sup>

Un caso particular fue el Tercer Censo Escolar (1931), realizado bajo el gobierno del general Uriburu. Esta indagación quedó asimilada al ajuste de la política económica dirigida desde el Ministerio de Hacienda sobre la burocracia educativa. Su éxito se debió a la mansa subordinación de Juan B. Terán, presidente del Consejo Nacional de Educación (CNE), a las intenciones racionalizadoras de los golpistas. Fue realizado en abril de 1931 por el CNE con el fin declarado de investigar la cantidad de niños que no iban a la escuela (“Censo escolar nacional” febrero 1931: 147-148). Llama la atención que el censo contenía cifras compiladas sin ningún comentario, ni análisis de colaboradores, tal como fue habitual en los grandes censos escolares de la Argentina moderna (1883-84, 1895, 1909 y 1914). No se trata de la impersonalización que sobreviene en las tareas censales. Si comparamos las cifras de niños

---

haciendas antes de haber recibido la ficha correspondiente, siendo innumerables también los que solicitaron por carta, como así mismo han sido muchos los dueños de campo que remiten a la Comisión la nómina de sus arrendatarios; y se señala esto a la consideración del señor Ministro [Tomás Le Bretón], porque importa destacar un fenómeno que no es fácil observar en obras de esta naturaleza” (Ministerio de Agricultura de la Nación 1923: 3-4). En un comentario verbal pero muy ingenioso, Tulio Halperín Donghi me sugirió que esta abierta y masiva colaboración, en 1922 y nuevamente en 1930, no era más que una reacción calculada del conjunto de los ganaderos a la espera de subsidios del estado.

<sup>115</sup> El levantamiento de dos censos ganaderos y la falta de un censo agrícola, con el estado de los cultivos, abre a consideración la frase de Peter Smith cuando afirma “parece justo decir que los radicales dieron fuerte apoyo a los ganaderos a todo lo largo del período de su gobierno” (Peter Smith 1986 [1968]: 126).

<sup>116</sup> El golpe de Estado de septiembre de 1930 no impidió la continuidad de las últimas tareas de compilación y elaboración de los cuadros estadísticos; el censo quedó aprobado en febrero de 1931 por el gobierno del general Uriburu (República Argentina 1932: XVIII).

alfabetizados en el Tercer Censo Nacional con este empadronamiento, surge un dato político que no favorecía los argumentos de los golpistas: el analfabetismo bajó del 33,1 % al 29,37 % y eso era un logro político del radicalismo (Tercer Censo Nacional 1916: 21-22; Consejo Nacional de Educación s./f.: 1). La política de continua construcción de edificios escolares del radicalismo acallaba cualquier denuncia de corrupción del segundo mandato de Yrigoyen. Si el censo podía mostrar tendencias positivas, hubo en sus formularios otras intenciones: fue la herramienta de las tecnócratas del Ministerio de Hacienda para realizar economías en el presupuesto escolar, revisar la planta docente, individualizar los cargos fuera del presupuesto y dictaminar las cesantías (“La obra del gobierno provisional en la instrucción pública” 1934: 5-17; “Consejo Nacional de Educación” 1934: 19-52).

#### IV.1.b. Oficinas débiles y censos fracasados

La menor capacidad administrativa de algunas oficinas estadísticas y la persistente ausencia de un censo industrial reflejan la continuidad de las mismas debilidades en la trasmisión de la información y de las resistencias corporativas o regionales del período anterior. Tres oficinas no contaron con el suficiente apoyo político para llevar a cabo sus rutinas contables. Fueron marginadas de la asignación presupuestaria y, con escasos empleados, publicaron informes sucintos y editaron libros con una notable irregularidad temporal. La falta de un censo industrial refleja la continua resistencia de los industriales a entregar información al estado.

El hecho más destacado de estos años fue la notable decadencia del DGI, una de las agencias más importantes del estado liberal. El saldo inmigratorio de casi un millón de personas en la década de 1920 no suscitó un análisis oficial más amplio –ni siquiera en las memorias-, sobre su impacto en las economías regionales, la urbanización, el agro o la industria. Compárense las ideas y las resoluciones de Remigio Lupo, Juan P. Ramos y Amadeo Grandi, tres jefes del DGI en estos años, con la disposición, las inquietudes y las reflexiones de Juan A. Alsina.<sup>117</sup> Lupo fue un cruzado de la efectiva aplicación de una ley de inmigración restrictiva (Ministerio de Agricultura de la Nación 1920: 491-498; Ministerio de Agricultura de la Nación 1921: 487-521), así como su sucesor Ramos (Devoto 1989: 155)<sup>118</sup>. Grandi se destaca de los

---

<sup>117</sup> Remigio Lupo afirmaba en la memoria de 1918 que “durante dicho período no se han realizado en la repartición trabajos que revistan suficiente importancia para ser relatados” (Ministerio de Agricultura de la Nación 1919: 513).

<sup>118</sup> Ramos fue quien entregó las estadísticas inmigratorias a la Social Science Research Council, para la edición de una extensa investigación sobre los flujos migratorios internacionales, bajo el auspicio de la Sociedad de Naciones (Ferenczi y Willcox I 1929: 539-547). La extensa interpretación de ellas fue realizada por Alejandro E. Bunge, con un discípulo suyo, Carlos García Mata (Willcox II 1931: 143-160).

otros dos por su preocupación por establecer mediante encuestas la existencia de viajeros frecuentes, mal clasificados como inmigrantes-emigrantes. Una conclusión de este análisis refinado fue que entraban más hombres que mujeres, pero proporcionalmente quedaban más mujeres que hombres en el país (Ministerio de Agricultura de la Nación 1928: 153).

A pesar de la gran cantidad de empleados disponibles, la DGCI mantuvo su estado vegetativo en materia de estadística industrial y comercial. Por un lado, convocó a importantes industriales (Alfredo Vasena, Guillermo Padilla, Carlos Alberto Tornquist, Carlos Noel) para que estudiaran la situación del sector y proyectaran medidas convenientes para promover el desarrollo industrial del país. Por otro lado, nunca pudo organizar el Registro Nacional del Comercio y la Industria ante la “resistencia de los industriales y comerciantes a proporcionar los datos” (Ministerio de Agricultura 1920: 475-476). Años más tarde, se reconocía “la poca eficacia de la legislación sobre estadística industrial y comercial, [que] no ha permitido formar un padrón general donde figuren todos los industriales del país” (Ministerio de Agricultura de la Nación 1924: 127). A mediados de la década de 1920, la DGCI proyectó la creación de un organismo en su seno, la Sección de Estadística Industrial y Comercial, pero no fue aprobado por las comisiones legislativas de presupuesto (Ministerio de Agricultura de la Nación 1927: 249). El censo industrial siguió siendo una quimera para los funcionarios de la DGCI. Los industriales persistieron en su resistencia a entregar información y ni siquiera hicieron un comentario sobre la necesidad de llevarlo a cabo en el *Boletín* o los *Anales de la Unión Industrial Argentina*.

Otra cara de la debilidad institucional entre las oficinas estadísticas fue la Sección Demografía y Geografía Médica del Departamento Nacional de Higiene (SDGM, DNH), encargada de compilar las estadísticas vitales del país, natalidad, nupcialidad y mortalidad. El retraso en la publicación del *Anuario Demográfico* hizo que las cifras de 1914 se publicaran en 1921, las de 1915 en 1922 y las de 1916 en 1924 (RA, Ministerio del Interior 1921; RA, Ministerio del Interior 1922; RA, Ministerio del Interior 1924). Informes incompletos se distribuyeron mecanografiados del año 1917, 1918 y 1919 (Departamento Nacional de Higiene 1926; Departamento Nacional de Higiene s./fecha). Persistía en las provincias la resistencia a la entrega de datos, mientras que en el Congreso Nacional los legisladores criticaban el desempeño de la SDGM y le negaban fondos. El director del DNH deducía que su dependencia era vista por muchos de ellos como una interferencia del estado nacional en jurisdicción provincial. Al respecto sostenía:

¿Qué valor, señor Ministro, puede tener un dato, una información, una estadística, etcétera, que se refieren al momento actual y que, forzosamente deben recogerse con el apremio de las circunstancias con que se solicitan, cuando se conoce o se debe conocer el motivo principal de la cuestión y que es algo inmutable desde hace casi 20 años?... El Departamento Nacional de Higiene, por su ley de organización y por las disposiciones que se desprenden de la Constitución

misma, no es más que un cuerpo consultivo,... y para las provincias es un cuerpo accidental... nada tiene que hacer dentro del orden interno de aquéllas (*Memoria del Ministerio del Interior presentada al Honorable Congreso de la Nación, 1919-1920 II* 1920: 123-124).

A ello había que añadir que en jurisdicción de los territorios nacionales, dependientes del Ministerio del Interior, la entrega de los datos contenidos en los libros de actas era muchas veces infructuosa (Departamento Nacional de Higiene 1926: 3).

#### IV.1.c. La aprobación del Tercer Censo y las demandas del Cuarto

Un ejemplo paradigmático de los avances y retrocesos de la capacidad administrativa de la estadística pública bajo el radicalismo fueron la aprobación de las cifras finales del Tercer Censo Nacional y la incapacidad política de levantar el Cuarto Censo. Luego de tres años en el poder, el primer gobierno radical logró establecer la actualización de la representación proporcional de la Cámara de Diputados, que ubicaba a las zonas urbanizadas como los núcleos dinámicos de la participación política. Sin embargo, no tuvo el suficiente poder para sancionar el cuarto censo, a pesar de la existencia de un aliado impensado en las cámaras legislativas, el Partido Socialista.

En la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen (1916-22) se heredó un problema político del gobierno de Victorino de la Plaza: la aprobación y prorrateo de las cifras del tercer censo. ¿Cómo establecer una composición numérica de la Cámara de Diputados en la que los cuatro distritos de mayor crecimiento (ciudad de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) no ahogaran la representación de los diez distritos restantes? Los representantes del interior incluían argumentos económicos en el proyecto de ley para actualizar la representación de los diputados. Negociaban leyes complementarias en donde se proponía ampliar la emisión de un bono para obras de irrigación, promover subsidios para las tarifas de ferrocarriles y descentralizar las oficinas públicas situadas en la ciudad de Buenos Aires (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, año 1919 III* 1919: 824-827 y 840). En 1919 se llegó a una solución salomónica respecto a la proporción de los diputados. El presidente de la comisión de Asuntos Constitucionales, el diputado bonaerense Mariano de Vedia, propuso votar una fórmula favorable para las provincias pequeñas. El nuevo número de diputados en el recinto sería 158, que se elegirían por cada 49.000 habitantes o por una fracción que no bajara de 16.500. Con esta fracción se intentaba mantener el número de representantes de las provincias más deshabitadas. De todos modos, Salta y Catamarca perdieron un diputado en el recinto (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, año 1917 II*: 299).



En este contexto, los radicales bonaerenses, porteños y santafecinos quedaban como los mayores beneficiarios de la nueva composición de la Cámara de Diputados y heredaban la situación que tanto le costó conciliar a las facciones del ahora caduco Partido Autonomista Nacional. El proyecto se votó bajo el gobierno radical y en octubre de 1919 se aprobó como ley 10.834. Nuevamente llegó a las cámaras la acusación de «centralismo» del litoral, ahora personalizada en la maquinaria radical de los comités:

Si consideramos que el partido gobernante tiene su más sólida mayoría en la provincia de Buenos Aires, en la capital de la república y especialmente en la provincia de Santa Fe, donde monopoliza la representantes de la mayoría y la minoría y que éstas son las mas favorecidas por el censo para el aumento de sus diputados, ... [comprobamos] en cada uno de sus actos la tendencia a un centralismo avanzado y personalista (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, año 1919 IV 1919: 838*).

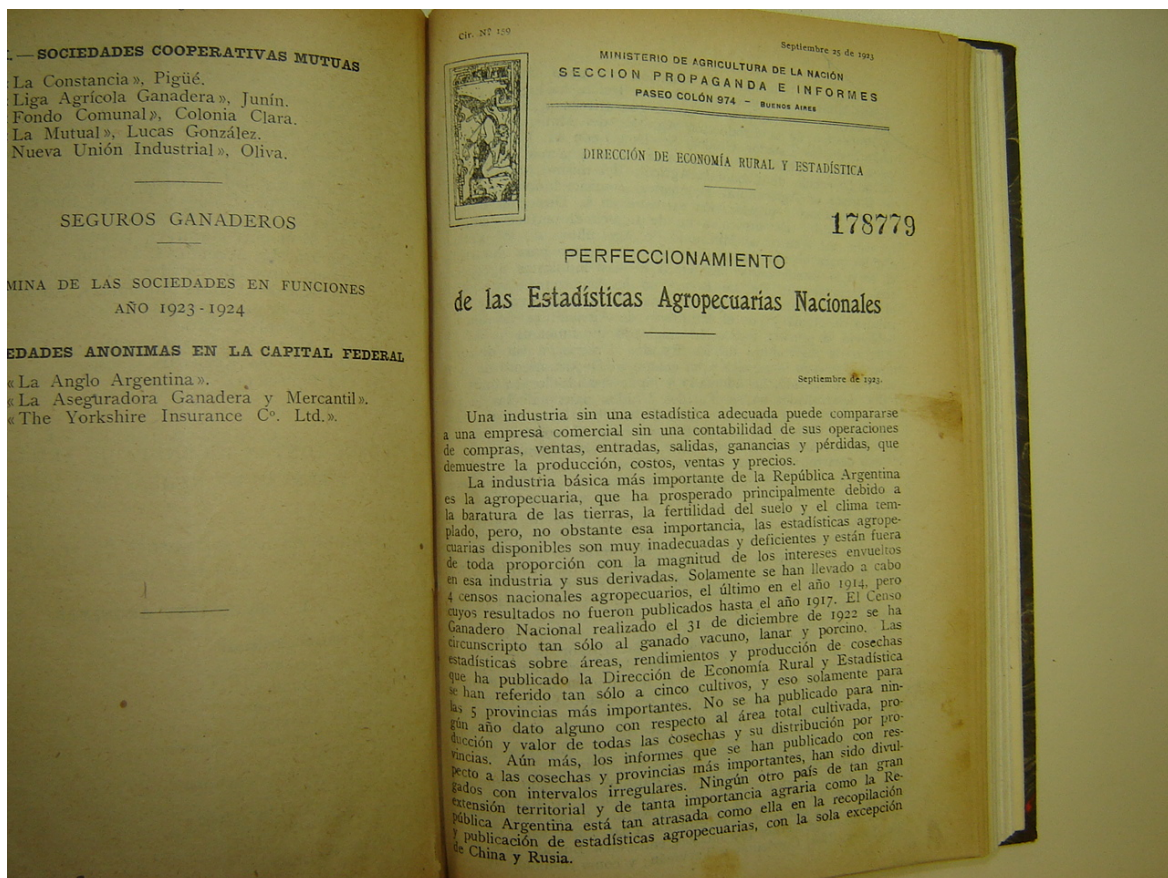
Es verdad que el radicalismo ensanchó su representación en Diputados pero, a diferencia de lo ocurrido con el Partido Autonomista Nacional, con las cifras finales optó por una nueva vía. Pidió el ingreso de los habitantes de los territorios nacionales a la representación proporcional regional. Con esta novedad intentó construir un estrecho espacio de negociación, con el apoyo del socialismo en las dos cámaras del congreso y de la prensa porteña, que pronto fue bloqueado en Senadores. Con las cifras oficializadas el radicalismo propuso provincializar los territorios nacionales de La Pampa y Misiones, según la ley 1532 (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, año 1919 III 1919: 576-577 y 675-676*). Para reafirmar sus intenciones reivindicatorias en favor de las nuevas provincias, el PEN levantó el tercer censo en los territorios nacionales (1920). Si bien sus cómputos tenían como novedad que el Chaco también alcanzaba el *status* de provincia, no hicieron mella en la poca disposición política de los senadores del interior.

El presidente Alvear (1922-28) se esmeró por sancionar el cuarto censo demográfico. El resultado fue nulo, aunque mantuvo a los socialistas como aliados, frente a la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado que cumplía fielmente el papel de espacio de bloqueo legislativo. En el mensaje presidencial de 1928 Alvear solicitó la sanción favorable del censo, haciéndose eco de los pedidos realizados por el diputado Enrique Dickmann en 1921 y 1923, y de los senadores Juan B. Justo y Mario Bravo en 1927. Un último pedido al Congreso Nacional fue impulsado por una alianza de socialistas y radicales desde el Concejo Deliberante porteño en 1929 (Dieulefait 1934: 19-40). La falta del cuarto censo demográfico impidió sondear la modernización acontecida en los locos años veinte. Lo cierto es que está freno será un rasgo más de la Argentina de entreguerras, hecho que contrasta con la capacidad de naciones como Brasil,

Chile o México para levantar censos nacionales de población en aquellos mismos años.

#### IV.2. LA PRIMERA CONFERENCIA NACIONAL DE ESTADÍSTICA (1925)

La organización de la Primera Conferencia Nacional de Estadística, en la ciudad de Córdoba, en octubre y noviembre de 1925, muestra la madurez institucional alcanzada por la estadística pública en el período radical. En sus deliberaciones las oficinas poderosas (DGEN, la DERE y la DE, DNT) impusieron un canon de metodologías y preguntas a sus pares provinciales y municipales. Se retomaron propuestas de reforma previas sobre indicadores agrícolas, socio-laborales, industriales y bancarios, que en buena medida se pusieron en práctica. Vistos en conjunto y en perspectiva histórica, los indicadores socio-económicos actualizados facilitaron un flujo de información crucial para poner en práctica las políticas expansivas que acompañarían el ascenso del estado interventor de la década siguiente.



**Imagen 8:** Parte del informe del experto norteamericano Leon M. Estabrook para el Ministerio de Agricultura con observaciones sobre cada eslabón de la cadena estadístico-censal agropecuaria (Biblioteca Nacional)

En vísperas del encuentro de los funcionarios estadísticos se sucedieron varias novedades que facilitaron el avance de una renovación metodológica en las oficinas. La muerte en agosto de 1922 de Emilio Lahitte había dejado vacante la jefatura de la DERE. El nuevo ministro de Agricultura Tomás Le Bretón contrató al experto del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos León M. Estabrook para reorganizar todos los servicios de la DERE (Solberg 1975: 274; Ministerio de Agricultura de la Nación 1924: 8 y 15).<sup>119</sup> Las recomendaciones de Estabrook en julio de 1923, compiladas en el *Programa Estadístico y Económico para el Ministerio de Agricultura* (Ministerio de Agricultura 1943: 3-6), fueron puestas en práctica por Julio César Urien, sucesor de Lahitte. En 1922, la División Estadística del Departamento Nacional del Trabajo estableció un sistema regular de inspección de los establecimientos fabriles -que excluía los pequeños talleres, el transporte y la construcción-, a partir de una muestra de 4.029 establecimientos (que empleaban 101.733 obreros) ubicados en la ciudad de Buenos Aires. Esto completaba el análisis del mundo del trabajo con las habituales encuestas sobre ingresos y consumos de las familias obreras porteñas (“Padrón industrial” septiembre 1922: 915-926).<sup>120</sup> Raúl Prebisch (agosto 1925: 85-104), flamante subdirector de la DGEN, presentaba un diagnóstico y un plan de las vías posibles para acordar una reforma estadística entre los intereses del poder central y de las provincias. Prebisch denunciaba la falta de coordinación de las actividades de las diferentes oficinas estadísticas, la duplicación de las tareas entre las mismas, la presentación desordenada de las cifras, el atraso de las compilaciones, y el desorden y demora en las publicaciones. Tomaba como modelos de organización estadística a Australia y Nueva Zelanda, países que tenían similitudes en su estructura productiva con la Argentina, para proponer una masiva incorporación de los sistemas mecánicos de codificación, tabulación y clasificación de tarjetas perforadas, y el entrenamiento del personal estadístico de los diferentes niveles administrativos, bajo la coordinación de la DGEN. Su objetivo era lograr la unificación

---

<sup>119</sup> Esta reforma era parte de un ambicioso programa político para la agricultura. Tomás Le Bretón sostenía la necesidad urgente de aumentar la población y el número de chacareros propietarios mediante una reforma agraria y la organización de cooperativas de pequeños productores (una de las tareas encomendadas a la DERE). Los agricultores debían estar al tanto del valor de sus productos y del estado de los mercados mundiales, mientras que el estado -al igual que lo que sostenían los economistas Hooveristas- debía publicar en tiempo real “las estadísticas agrícolas [que debían] servir de guía en la orientación de la producción” (Ministerio de Agricultura de la Nación 1924: 5 y 8).

<sup>120</sup> El establecimiento del padrón industrial por los técnicos del DNT fue parte de la búsqueda de un reordenamiento funcional del mundo fabril que tenía cierto apoyo de la política. Diputados, senadores y técnicos laborales debatieron sobre la participación obrera en las decisiones productivas (“Gestión obrera en las fábricas y participación en los beneficios” diciembre 1922: 963-982), la organización de una junta asesora de la producción (“Junta Económica Nacional” agosto 1924: 1384-1389) y la redacción de un código de trabajo (*Memoria del Ministerio del Interior presentada al Honorable Congreso de la Nación, 1925-1926* 1926: 438-440).

de la metodología de recolección de datos nacionales, provinciales y municipales, en materia de finanzas públicas, bancos y crédito, demográficos, precios mayoristas y minoristas, oscilaciones del costo de la vida y estándar de vida de la población. También, debería coordinarse una futura clasificación industrial con la de la estadística del comercio exterior para conocer cuál era el consumo nacional de un artículo, “o la cantidad de un artículo de producción nacional que se consume en la Argentina o que se exporta a los países extranjeros” (Prebisch agosto de 1925: 97-98).

Sobre estos antecedentes surgió una propuesta desde la política. El Ministro de Hacienda de la provincia de Córdoba, José Heriberto Martínez, convocó a la Primera Conferencia Nacional de Estadística, con la que se intentaba superar la tradicional desconfianza del interior a la centralización de la información regional en el estado nacional. Martínez (diciembre 1925: 443-447) propuso discutir una fórmula estadística y política que debía “respetar la organización institucional de la Nación, provincias y municipalidades, [y ] a la vez ejercer estrategias concordantes de uniformización de procedimientos de mensura”. La palabra clave de esta negociación fue «coordinación». Martínez inauguró las sesiones del congreso citando las resoluciones de la conferencia estadística del imperio británico (1920) que tenían como impulsores principales a los estadísticos australianos (Beaud y Prévost 1997: 431). También, elogió el funcionamiento de los equipos mecánicos en la organización administrativa de la DERE y la DGEN (“El Primer Congreso Nacional de Estadística celebró ayer en Córdoba su sesión inaugural” 1º noviembre 1925: 3).

De las ocho sesiones que se organizaron interesa aquí destacar lo hecho en materia metodológica, agrícola, socio-laboral, industrial, bancaria, finanzas públicas y transporte.<sup>121</sup> La

---

<sup>121</sup> Ocho secciones se conformaron para establecer las tareas de coordinación de los datos elaborados por las diferentes agencias nacionales, provinciales y municipales. En Asuntos Generales, la presidencia estaba a cargo de la DGCI y la secretaría de la DGEN; en Demografía y Territorios, la presidencia la tenía la oficinas estadística bonaerense y la secretaría la oficina estadística porteña; en Economía, la presidencia estaba a cargo de la Cátedra Estadística, de la FCE, UBA; en Finanzas y Administración Pública, la presidencia estaba a cargo del seminario homónimo, de la FCE, UBA; en Trabajo, la presidencia y la secretaría estaban a cargo de funcionarios de la DE, DNT; en Agricultura y Ganadería, la presidencia estaba a cargo de la DERE y la secretaría de la Dirección de Agricultura y Ganadería de la provincia de Córdoba; en Justicia y Cárcenes, la presidencia y la secretaría estaban a cargo de la municipalidad de Paraná y Mendoza, respectivamente; en Comunicaciones, la presidencia estaba a cargo de la Administración de los Ferrocarriles del Estado y la secretaría de la Dirección General de Ferrocarriles; y en Estadísticas Varias, la presidencia estaba a cargo de la oficina estadística de la provincia de Catamarca y la secretaría por el Consejo de Educación de la provincia de Córdoba (RA, DGEN 1925: 18-19).

La SDGM, DNH y el DGI no fueron invitados a deliberar a la sección Demografía. En ella, la DGEN estableció de forma exclusiva el modo en que la red de oficinas regionales debían entregar su información mediante una ficha con las preguntas básicas de natalidad, nupcialidad y mortalidad. También, tradujo y publicó en castellano para las distintas reparticiones la nomenclatura nosológica

sección Asuntos Generales estableció pautas de carácter metodológico con respecto a las tabulaciones, para facilitar la incorporación de sistemas mecánicos, y recomendó “la conveniencia de adoptar el sistema de selección por concurso de idoneidad para la admisión y promoción del personal destinado a las oficinas estadísticas” (RA, DGEN 1925: 26).

La sección Agricultura y Ganadería recomendó –y logró establecer en la segunda mitad de la década de 1920- el sistema propuesto por León M. Estabrook en la DERE con registros y formularios, en mayor medida, y las fichas de tabulación mecánica, en menor medida. El sucesor de Lahitte en la jefatura de la DERE, Julio César Urien, puso de relieve que la estadística reformada debía ser la herramienta para alcanzar el objetivo que se había propuesto Tomás Le Bretón de garantizar una amplia colonización de las tierras, el aumento de su rendimiento y la inversión pública en infraestructura (“Discurso en la conferencia estadística de Córdoba” enero 1926: 67-69). Tres años después de la ambiciosa reorganización y extensión de la cobertura geográfica de las estadísticas agropecuarias, sin embargo, las cifras oficiales del saldo exportable estaban aún en una situación precaria dada la discordancia con las cifras divulgadas en el exterior, influyendo negativamente en las cotizaciones de los productos exportados. En 1928, un telegrama del agente de Broomhall en Buenos Aires afirmó la existencia de un saldo exportable de un millón de toneladas de trigo, sobreoferta que provocó una inmediata caída del precio del cereal en los mercados de Liverpool y Nueva York, a pesar de ratificar la DERE la existencia de un saldo mucho menor (“Los datos relativos al saldo exportable de trigo, en la época próxima a la recolección de la cosecha” 1929: 26-27). Un año más tarde sucedió una situación similar con el lino, pero esta vez el ministro de Agricultura Juan B. Fleitas debió reconsiderar las cifras del saldo exportable que originalmente manejaba, confirmando los datos manejados en el exterior y echando un manto de duda sobre la seriedad de las fuentes oficiales (“Estadística sobre el saldo exportable de trigo” 1930: 24).

La estadística socio-laboral no tuvo mayores problemas y reforzó su importancia dentro de la estadística pública. En la sección Trabajo se avaló la encuesta industrial realizada por el DNT, en 1921, que abarcaba todas las plantas de más de 5 obreros. Se estableció una clasificación de actividades diferente de la que contenían el Segundo y el Tercer Censo Nacional, pues se distinguía entre industrias primarias, industrias transformadoras, fabriles y

---

aprobada por la 3° Comisión Internacional revisora de las causas de muerte (1920) (RA, DGEN 1925: 42). Ante la ausencia del censo demográfico la DGEN estableció una fórmula en la que quedaban ponderados los saldos migratorios y la capacidad vegetativa de la población residente nativa y extranjera en cada distrito político-administrativo (RA, DGEN 1926), cálculo oficial que rigió hasta el levantamiento del Cuarto Censo Nacional.

manufactureras, y los servicios.<sup>122</sup> La DE, DNT pautó a las oficinas provinciales y municipales las preguntas que deberían recoger sobre accidentes de trabajo, salarios y jornadas, huelgas y conflictos obreros, trabajo a domicilio, trabajo de menores, seguro obrero, presupuesto de ingresos y gastos obreros y organización doméstica de la familia y artículos de primera necesidad. Esta oficina participó de las deliberaciones de la Tercera Conferencia de Estadística del Trabajo, realizada en Ginebra, en octubre de 1926, por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Adoptó las nuevas recomendaciones sobre encuestas obreras y huelgas, y avaló la universalización de los contratos colectivos de trabajo en las relaciones industriales (“Informe del Dr. Unsain, como delegado a la Tercera Conferencia de Estadística del Trabajo” noviembre 1927: 2219-2228). Dos años más tarde, el director de la OIT, Albert Thomas le pidió al gobierno argentino que informara cómo se habían aplicado las resoluciones de la conferencia de los estadísticos laborales antes citada para establecer un índice del costo de la vida, dejando entrever que avalaría que esa tarea quedara bajo la jurisdicción de la DE, DNT (“Nota del Director de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la Tercera Conferencia de los Estadígrafos del Trabajo” octubre 1928: 2519-2520). Las relaciones de la DE, DNT con los integrantes de la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados (entre los que participaban católicos, socialistas e yrigoyenistas), fueron muy fluidas. Por ejemplo, la sanción de la ley 11.544 (1929) de reglamentación de las 8 horas diarias de trabajo establecía que los estadísticos laborales quedaban como garantes de su aplicación en los establecimientos fabriles porteños. Los proyectos legislativos utilizaban habitualmente las estadísticas socio-laborales del DNT, como el del diputado Diego Luis Molinari sobre la sindicalización obligatoria obrera (González Bollo 2004: 331-381).

La sección Economía, presidida por Alejandro Bunge, reformó la estadística industrial y creó la bancaria. Respecto a la industria se consensuó la subdivisión de las actividades productivas con la sección Trabajo. Se diseñaron fichas de registro para levantar una estadística anual de establecimientos industriales, de sociedades anónimas, bancos, propiedad inmobiliaria, hipotecas y patrimonios (RA, DGEN 1925: 76). Los estadísticos acordaron delegar el registro industrial en la DGCI (RA, DGEN 1925: 49), algo que -como ya hemos visto- no pudo ser llevado a la práctica en esos años, dada la manifiesta debilidad del organismo.

---

<sup>122</sup> Las primeras, a su vez, estaban divididas en industrias extractivas (minera, forestal, caza y pesca) e industrias agrarias (agricultura, ganadería, y agricultura y ganadería). Las segundas estaban discriminadas en 18 actividades (alimentación, bebidas, tabacaleras, químicas y medicinales, textiles, del vestido, madera, metalúrgica, electrotécnica, luz y fuerza motriz, construcción y edificación, vidrio, yeso, tierra, mármoles y cerámica, papel y cartón, poligráfica, del cuero, vehículos, rodados y anexos, petróleo y derivados, y varios. Las terceras eran transporte y comunicaciones, comercio y finanzas, administración pública y profesiones liberales (RA, DGEN 1925: 55-56).

La sección Finanzas y Administración Pública, bajo la dirección del seminario homónimo de la FCE, UBA, estableció una clasificación uniforme para las cuentas públicas (RA, DGEN 1925: 79-91). Se propuso una clasificación de gastos calculados y gastos efectivamente realizados; también, una clasificación de los recursos provinciales y municipales, distinguiendo el uso de crédito y las deudas (empréstitos, deuda flotante y exigible). Se estableció por primera vez una clasificación de los gastos, según destino (poder legislativo, judicial, educación e instrucción pública, seguridad pública, obras públicas, percepción de renta, asistencia social, deuda pública, jubilaciones y pensiones, servicios públicos, otras inversiones) y según su naturaleza (dieta, sueldos, gastos).

Por último, la sección Comunicaciones muestra el peso que tenía aún el ferrocarril frente al transporte automotor, compuestos en su casi totalidad por caminos de tierra. La Sección estuvo presidida por funcionarios de la Dirección General de Ferrocarriles y la Administración de los Ferrocarriles del Estado, con la presencia de gerentes del Ferrocarril Central Argentino y Ferrocarril Central Córdoba (RA, DGEN 1925: 123-124). Se propuso la unificación de las planillas del movimiento de pasajeros y cargas despachadas por estaciones de la DGEN y la Dirección General de Ferrocarriles. Esto quedó *ad referendum* de una futura reunión con los delegados, entonces ausentes, del resto de las empresarias ferroviarias. La discusión sobre caminos dejó abierta la posibilidad de organizar una estadística vial como dependencia de la Dirección General de Puentes y Caminos.

#### IV.3. LOS ESTADÍSTICOS: ECONOMISTAS ACADÉMICOS Y CONSULTORES «CIENTÍFICOS»

En los «locos años veinte» aconteció una mutación en la naturaleza semi-científica y semi-burocrática de los funcionarios estadísticos. El espacio de la ciencia lo ocuparon las academias nacionales y los seminarios e institutos de las facultades (desde donde salía una parte de los recursos humanos que necesitaban la estadística pública), con auditorios menos diletantes y más especializados. La burocracia estadística formó parte integral de las políticas llevadas a cabo por los ministerios. Y de sus cifras e informes -que pueden ser definidos como un bien de uso para consumo de la opinión pública- emergió un producto perfectamente acondicionado, convertido en un bien de cambio para usuarios específicos. Las interpretaciones económicas de los estadísticos tenían un atractivo para el sector privado, ya que podían explicar las crisis “de una manera más científica” (Pollock, Kerner y Love 2002: 541). Se podría afirmar que en la década de 1920 la información oficial fue precozmente transformada en una mercancía para ser

vendida (Lyotard 1994: 13-19).

Este giro hacia la consultoría, la mercantilización del conocimiento del mundo económico-social, no era una actividad extraña en el universo de la estadística administrativa de entonces. El economista chileno-alemán Ernst Wagemann, desde su cargo como funcionario en la oficina estadística germana bajo Weimar (*Statistisches Reichsamt*), se granjeó una legendaria reputación como operador de redes de trabajo y político, triplicó la planta de empleados a su cargo, a los más leales los asimiló a su instituto de investigaciones (*IfK*) y fue acusado de recibir ingresos considerables derivados de las publicaciones cuasi-oficiales del Instituto. El reconocimiento de sus colegas de ser un «empresario científico» insinuaba cierta transgresión en su conducta (Tooze 2001: 110-113). Paul Lazarsfeld, el padre del empirismo sociológico, se inició con un instituto de investigación social aplicada en la Viena de la primera posguerra; aspiraba a financiarse mediante contratos e intentaba estrechar relaciones, sea con un partido político, sea con una universidad. Sus encuestas, que ponían en un pie de igualdad metodológica indagar “el voto socialista y la compra de un jabón”, fue su carta de presentación en la Rockefeller Foundation y su ingreso a los Estados Unidos (Pollak 1986 36-82). Henry Wallace, secretario de Agricultura bajo la presidencia de Warren Harding (1921-23), “estatalizó” un mensuario y una red de corresponsales de su autoría con datos estadísticos rurales (*Wallace’s Monthly*) desde su ascenso al cargo (Duncan y Shelton 1978: 116-144).

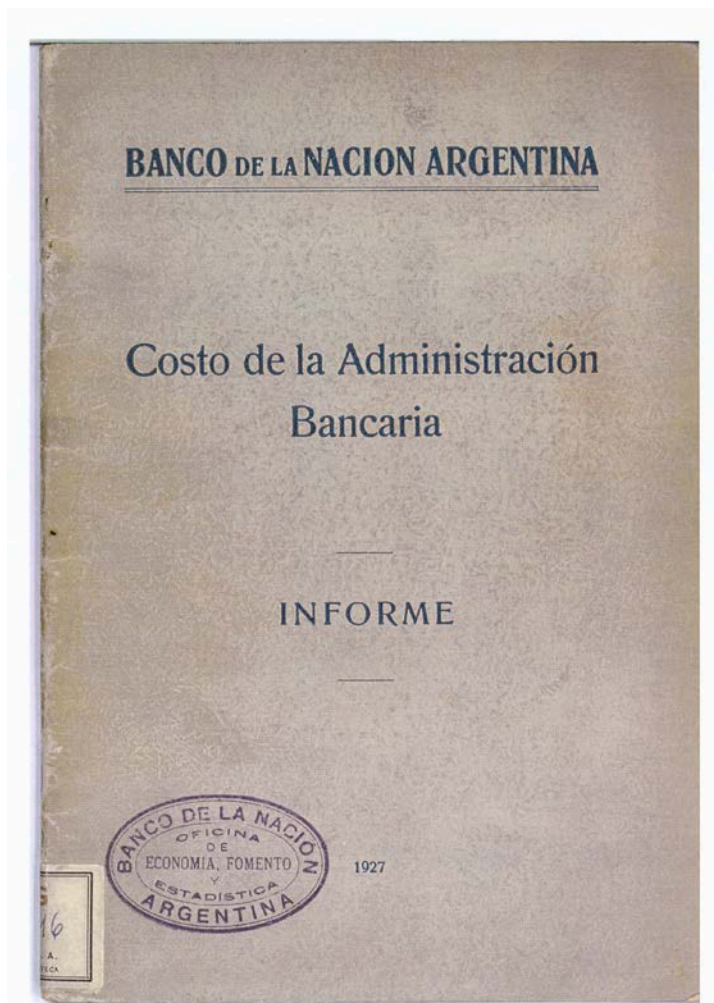
Juan José Llach (1985: 24-25) destaca que en la *Revista de Economía Argentina*, dirigida por Alejandro E. Bunge, predominaba un grupo polifacético “vinculado a los intereses económicos a la vez que a los estudios”, entre los que destaca a Eduardo A. Tornquist, Miguel F. Casares y Alejandro Shaw, y la colaboración asidua de Carlos A. Tornquist y Luis E. Zuberbühler, todos ligados a la Confederación Argentina del Comercio, la Industria y la Producción (CACIP). Tulio Halperín Donghi (1999: 178-179) sugiere que Bunge desempeñó un papel semejante al de los representantes de grupos de presión de hoy día, a partir de las recomendaciones insertas en dos de sus libros, *Ferrocarriles argentinos, contribución al estudio del patrimonio nacional* (1918), en favor de los inversionistas británicos, y *Las industrias del Norte* (1922), en favor de los industriales azucareros.

Alejandro E. Bunge y también Raúl Prebisch sumaron una nueva faceta a la figura pública del estadístico, al transmitir y ofrecer sus conocimientos a usuarios ávidos de ellos. Del saber estadístico surgió una actividad afín a la consultoría, que produjo una mercancía informacional orientada a ser vendida a entidades empresariales, corporaciones o *think tanks* nacionales o extranjeros. Maestro y discípulo consultor tuvieron un punto de encuentro en 1920, en el seminario de investigación “Costo de la vida y poder adquisitivo de la moneda”, dictado en



la FCE, UBA, en plena efervescencia de la Reforma Universitaria (Fernández López 1991: XII). Una década más tarde, Bunge ocupaba un sitial de la Academia Nacional de Ciencias Económicas y Prebisch se convertía en el jefe de la Oficina de Investigaciones Económicas, del Banco de la Nación. En los años veinte las vidas de ambos se entrelazaron y terminaron compitiendo desde el lugar que cada uno alcanzaba en la acumulación de capital académico. Generosos apoyos y decisivos contactos en el mundo empresarial fueron una plataforma necesaria para la consolidación de sus respectivas posiciones como economistas profesionales.

Tal como sugiere Juan José Llach y luego amplía Jorge Pantaleón, la *Revista de Economía Argentina (REA)* fue para Bunge una base de contactos. Una denuncia del diputado socialista Nicolás Repetto, en medio de la discusión de las partidas del presupuesto para la DGEN del año 1920, permite mostrar una faceta poco visible de la estrategia de los directores de la *REA*, en este caso, en la captación de recursos humanos para la redacción. Para colaborar en la revista eran reclutados los mejores y más leales empleados de la DGEN. Estos se encargaban de publicar los datos como primicias en la prensa porteña; luego, esos datos se editaban en la revista y, por último, en el *Anuario de la DGEN (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados V 1920: 366-382)*. Bunge hizo de su encendido proteccionismo una carta de presentación ante diferentes intereses empresariales. Sus afirmaciones en un curso de posgrado dictado en la Universidad de Tucumán (Bunge 1919) fueron decisivas para que los azucareros le financiaran un libro que destacara precisamente la importancia de su actividad en la economía nacional: *Las industrias del Norte* (1922) (Halperín Donghi 2004: 179). Una conferencia en el mismo tono en el Instituto Popular de Conferencias, reducto del diario *La Prensa*, fue publicada por la UIA con el título *La nueva política económica. Introducción al estudio de la industria nacional* (1921).



**Imagen 9: Informe de la Oficina de Economía y Estadística, del Banco de la Nación, durante la gestión del ing. Alejandro Bunge, año 1927 (Biblioteca BCRA)**

En los años de su segunda jefatura en la DGEN (1923-25), Bunge hizo un paréntesis en esta actividad. Luego, prosiguió bajo la presidencia de Rafael Herrera Vegas en el Banco de la Nación, cuando ingresó como asesor técnico (1924-26). Allí organizó la Oficina de Economía y Estadística, seleccionó el personal, viajó a los Estados Unidos para conocer modelos de modernización de la actividad bancaria y publicó, bajo la presidencia de Luis E. Zuberbühler, *Costo de la Administración Bancaria. Informe* (Banco de la Nación Argentina 1927: 3-4). Luego, fue convocado por los bodegueros nucleados en la Comisión de Defensa Vitivinícola y los asesoró en la organización de la Sociedad Vitivinícola de Mendoza S. A., a la que representó ante el Ministerio del Interior y el Banco de la Nación, gestionó el apoyo de la UIA y elaboró un informe para que actuaran en un mercado sobreofertado (Sociedad Vitivinícola de Mendoza S. A. 1929: 5-6 y 13).<sup>123</sup>

---

<sup>123</sup> El análisis del movimiento migratorio hecho por Bunge con Carlos García Mata, un becario suyo en

La FCE, UBA también aprovechó las posibilidades de procesar información sensible para usuarios específicos. Un ejemplo fue el adelanto que recibió de la Asociación Aseguradora Argentina el decano José León Suárez, en 1923, para sufragar los gastos de la redacción de 27.000 fichas de defunción que constituirían la tabla de mortalidad de la ciudad de Buenos Aires (“Facultad de Ciencias Económicas” 13 de diciembre de 1921: 4). Por oposición, llama la atención el desinterés manifestado por los socios de la Sociedad Rural Argentina (SRA) en financiar un instituto de investigación de carnes en la Facultad, en medio de la crisis ganadera de 1920, ante el ofrecimiento del decano Lobos (Prebisch 1923: 4). La SRA creó su propia Oficina de Estadística para tener su propio diagnóstico sobre qué pasaba en el comercio de carnes. La SRA le pidió a Lobos (decano de la FCE) un estudiante avanzado para la recogida de los datos. Prebisch fue el responsable de la oficina y preparó el informe con un gráfico que mostraba las fluctuaciones de precios y de oferta del mercado de Smithfield (Sociedad Rural Argentina [Oficina de Estadística] 1922). El trabajo fue bien recibido por el presidente de la SRA, Ernesto Bosch, y mejor remunerado (Pollock, Kerner y Love 2002: 540). Un cambio de autoridades en la SRA, con la llegada de Pedro Pagés a la presidencia, implicó un brusco corrimiento en la línea de investigación original. Prebisch debía ahora demostrar que el mercado de Smithfield manipulaba los precios con la complicidad de los frigoríficos residentes en la Argentina, algo que Prebisch no admitió por indemostrable y que lo llevó a resignar su puesto. El resentimiento del precoz y frustrado asesor de la SRA fue notable; recuerda haberse retirado a Tucumán “lastimado intelectualmente” (David Pollock, Daniel Kerner y Joseph Love 2002: 541). Allí escribió un trabajo en el que se dedicó a calificar varias veces el argumento central expuesto por Pagés como “deleznable” (Raúl Prebisch 1923).<sup>124</sup>

Esta ruptura de Prebisch con la SRA fue temporal hasta el recambio de autoridades más afines a su perfil intelectual. Mientras tanto, el consultor novato sumó dos nuevos usuarios de sus servicios, los ministerios de Hacienda y Agricultura. El primer ministro de Hacienda de Alvear, Rafael Herrera Vegas, invocó una recomendación de su consuegro, Eleodoro Lobos, para pedirle que viajara y estudiara en Australia y Nueva Zelanda cómo se aplicaba el impuesto a la renta en

---

los Estados Unidos, para el Social Science Research Council ratificó los contactos y el reconocimiento internacional que mantenía (Bunge y Mata 1931: 143-160).

<sup>124</sup> Es interesante destacar que Tulio Halperín Donghi (2004: 173) define esta crítica como “la alegre ferocidad de su demolición de los argumentos de Pagés”, que toma en préstamo el lenguaje de Juan B. Justo, pero también estaba imbuida de la perspectiva que la elite tucumana -de donde era oriundo Prebisch- tenía de la poco esforzada prosperidad de la elite pampeana. Vale la pena adelantar que el elemento central de la propuesta de Prebisch, un control informativo todos los eslabones del mercado de la carne, no desentonaba con las ideas sostenidas en aquellos mismos años por su futuro maestro John Maynard Keynes, cuando defendía la existencia de una inteligencia directiva desde el estado para tomar aquellas decisiones que nadie individualmente toma.

esos países. Este interés era compartido por el nuevo jefe de la DGEN, Alejandro E. Bunge (Fernández López 1991: XIII). Prebisch quedó cesante a fines de marzo de 1924 por el nuevo ministro de Hacienda, Víctor M. Molina. En el viaje de vuelta Prebisch se cruzó con Tomás Le Bretón, Ministro de Agricultura de Alvear, quien lo invitó a asesorarlo en el estudio del régimen de tenencia del suelo para un proyecto de reforma agraria (Fernández López 1991: XIII-XIV). La renuncia de Le Bretón lo llevó de nuevo a Hacienda, esta vez con un Bunge en retirada de la DGEN, por sus diferencias con el ministro Molina en la orientación de la política económica. Bunge abrió un concurso para proveer el cargo de subdirector, que Raúl Prebisch (agosto 1925: 85-104) ganó con un informe impecable en favor de la mecanización de las tareas compilatorias.

Con el ascenso del ingeniero Luis Duhau en la SRA Prebisch reanudó las relaciones con el sector ganadero. En 1927, éste formaba parte de la comitiva de Duhau a los Estados Unidos, donde se reclamó por el proteccionismo agrario, y a Canadá, donde se adquirieron conocimientos de la nueva infraestructura (régimen de comercialización, sistema de elevadores, normas de clasificación de granos) necesaria para un gran exportador de bienes agrícolas (Fernández López 1991: XIV). A la vuelta, con los datos ganaderos que fácilmente obtuvo de la DERE, Prebisch escribió un apéndice al memorial de la SRA elevado al Ministro de Agricultura, que definió como “un panfleto mostrando como las fuerzas del mercado se combinan con la manipulación”: *El régimen de pool en el comercio de carnes* (Sociedad Rural Argentina 1927). Duhau fue nombrado vocal en el Banco de la Nación, en 1927, en momentos en que Bunge culminaba sus tareas de asesoría en la organización de la Oficina de Economía y Estadística. Entonces sucedió una ruptura entre Prebisch, un funcionario estadístico ligado a los intereses ganaderos, y Bunge, un ex funcionario estadístico de estrechas relaciones con el sector industrial.<sup>125</sup>

No es difícil suponer que el joven economista prodigio con ideas neoclásicas de pronto se vio consolidado, con el respaldo de Duhau para acceder al máximo cargo que podía aspirar, jefe de la OIE, BNA. Desde esta posición debió haber juzgado como demasiado nacionalistas, nada analíticas y poco ortodoxas las ideas de Bunge, quien sostenía que la hegemonía de una mentalidad ganadera “pastoril”, optimista y despreocupada, impedía una mayor complejidad de la estructura económica. Sin embargo, este juicio no era la percepción de un joven ambicioso. Al momento en que Bunge accedió a un sitial en la Academia Nacional de Ciencias Económicas, el académico Vicente Fidel López confesó: “yo no acompaño al ingeniero Bunge muchas veces en lo que puedo llamar cierta exageración en la aplicación de sus principios proteccionistas”

---

<sup>125</sup> Es sorprendente que en la última entrevista que Prebisch concedió, realizada en 1985, reconstruyó de manera minuciosa y paso a paso su vida en la década del veinte y Bunge ni siquiera aparece (David Pollock, Daniel Kerner y Joseph Love 2002: 535-542).

(“Discurso del Señor Académico Doctor Vicente Fidel López” 1927: 153). El memorándum que escribieron Tomás E. de Estrada, Presidente del BNA, y su vocal Luis Duhau hacía hincapié en la necesidad de una oficina que recogiera, sistematizara y elaborara análisis de la actividad económica, y que los publicara sin asignarse funciones de gestión o política económica, tal como lo hacía permanentemente la *REA*. Los autores demandaban “una publicación seria, con datos de fuente insospechable y prolijamente elaborados, que [sólo] nos presente las variaciones de la situación económica” y no datos cargados de propuestas proteccionistas con visiones teñidas de nacionalismo (“Organización de la Oficina de Investigaciones Económicas” agosto 1928: 3). Finalmente, la edición mensual de la *Revista Económica*, a cargo de Prebisch, fue un golpe muy duro a la reputación y el accionar que orientaba la línea editorial de la *REA*, sostén del prestigio de Bunge. Acaso como réplica a la segura pérdida de la posición de ésta frente a los informes oficiales de la *Revista Económica*, la primera comenzó a editar desde 1929 un número especial en inglés.

#### IV.4. LA ESTADÍSTICA PÚBLICA DISEÑA UN PLAN ECONÓMICO Y AJUSTA LAS CUENTAS PÚBLICAS

La racionalización administrativa liderada por las grandes oficinas estadísticas produjo, a partir de un conjunto de indicadores, una visión global que integraba diferentes actividades de la economía argentina. Hay que aclarar que esta rudimentaria perspectiva macroeconómica no quedó codificada en ningún documento oficial, sus defensores no hablaron con una expresión unitaria sobre todos los puntos y no produjo una teoría económica formal. Esta perspectiva, en su proceso para comprender el funcionamiento de la economía nacional, allanó el camino para que los estadísticos y demás funcionarios del Ministerio de Hacienda intentaran aplicar ideas regulacionistas o de aliento sobre ciertas actividades económicas consideradas clave y, al mismo tiempo, ampliar las fuentes fiscales de un estado nacional pobre en recursos. En cada informe los estadísticos insistían en que el desempeño de la economía podía ser controlado y perfeccionado «en tiempo real», a través de la información oficial suministrada por una agenda estatal expandida. Cuestionaron la idea de que la actividad económica nativa debía tener una orientación exclusivamente agro-exportadora de la zona pampeana, pues apostaban a ampliar la producción manufacturera y la especialización de las economías regionales, para un mercado interno expandido y especializado. El Plan Herrera Vegas y el ajuste realizado bajo la presidencia del general Urriburu no son sino dos momentos históricamente diferentes -el primero

más próspero, el segundo más recesivo- en que los estadísticos tomaron las riendas de la política económica e implementaron medidas ortodoxas y heterodoxas.

Los técnicos argentinos reconocían “en las cifras estadísticas un instrumento adecuado de investigación sistemática” para comprender los cambios acontecidos en la estructura productiva desde la primera posguerra (Prebisch agosto 1925: 86). La visión macroeconómica local podía apoyarse en las estadísticas sobre la actividad agropecuaria (pampeana y de las economías regionales), el mercado laboral urbano (en el que se distinguía la formación del empleo de las grandes industrias), el transporte ferroviario (sin datos sobre rutas camineras), la banca (según instituciones, tipos de cuenta y valores en depósito), y las finanzas públicas, pero hay que destacar que no disponía de datos confiables sobre la actividad industrial, salvo los de ocupación obrera. El sector más dinámico de la economía argentina en estos años retaceó toda colaboración a la estadística pública, lo que impidió una cuantificación oficial de su desempeño. Actitud que contrasta con el sector bancario que facilitó la información para conocer la expansión de la base monetaria y la liquidez del sistema de crédito.<sup>126</sup>

El objetivo de realizar de forma periódica investigaciones, encuestas, estudios y análisis técnicos era “para definir políticas administrativas, económicas y financieras nuevas, ajustadas a los cambios fundamentales ocurridos en los últimos años en [la] economía propia y en la economía internacional” (“Dirección General de Estadística de la Nación” Marzo 1923: 247-251). Aunque cada trabajo de análisis focalizó en un problema puntual, vistos en conjunto, ellos ponen de manifiesto la conformación de un «estado informado» preocupado por regular diferentes actividades económicas públicas y privadas. En el moderno estado liberal, el Grito de Alcorta (1912) había iniciado una precoz tarea gestonaria por parte de la DERE para guiar a los chacareros en la organización cooperativa de sus intereses. Del mismo modo, la DE, DNT

---

<sup>126</sup> La resistencia a entregar información por parte de los socios de la UIA a la DGCI fue contemporánea a la transformación cualitativa y cuantitativa de la estructura industrial. La participación de la manufactura en el producto bruto nacional fue creciendo, a la par de un sector agrícola aún dominante. Desde 1923 hubo un gran flujo de inversiones extranjeras, en especial norteamericanas y alemanas, que la reforma arancelaria de ese año incentivó y luego fue sostenida por el crecimiento y estabilidad de la economía argentina (Villanueva 1972: 451-476). La inversión hacia las grandes industrias se canalizó por medio de las sociedades anónimas, hecho que fue relevado por la Inspección General de Justicia (Dorfman 1970: 382-384). En 1920, una reforma de los estatutos de la entidad fabril le dio poder a cada cámara formada en su seno, por encima del número de socios que la integran, abriendo el camino a la hegemonía institucional de las sociedades anónimas, en detrimento de los talleres, bajo las presidencias de Hermenegildo Pini, Luis Palma y, por último, Luis Colombo (Schvarzer 1991: 56-57). Los industriales no sólo se negaron a entregar información sobre su actividad, sino que no tuvieron una perspectiva objetiva para captar los importantes cambios acontecidos en su seno, ya que ante la visita de dos comitivas de industriales extranjeros que visitaron la sede de la UIA, la británica fue recibida con sumo interés (“Recepción de honor de la misión económica británica” septiembre 1929: 40-44) y la norteamericana, en cambio, con indiferencia (“Visita de los delegados norteamericanos al Segundo Congreso Panamericano de Carreteras, celebrado en Rio de Janeiro” septiembre 1929: 44-45).

realizó, en 1914, un seguimiento de la desocupación urbana para luego proponer un freno a la inmigración golondrina. El ascenso político del radicalismo no restó fuerza a la aspiración de la burocracia estadística a otorgarse el papel de corrector de las anomalías existentes en los mercados. Ello implicó un desplazamiento efectivo de la línea de demarcación de la acción pública sobre la actividad privada, pero también la consolidación de los estadísticos dentro de la administración pública frente a las prerrogativas de la política. La crisis del comercio exterior de los años 1913-17 hizo que el jefe de la DGEN, Alejandro Bunge, publicara un artículo justificando la intervención del Ministerio de Hacienda en los precios internos de los bienes exportados (“Precios de exportación” 22 de septiembre de 1917: 1). También, éste defendió el proyecto del Yrigoyenismo de introducir un impuesto nacional a la renta: estaba preocupado por disminuir la importancia de los ingresos aduaneros en el régimen fiscal y ampliar las cargas tributarias directas entre los que tenían suficiente capacidad contributiva para pagarlas, de manera de cubrir los déficits presupuestarios sin ajuste en los gastos públicos (Bunge 1918: 731-742). Raúl Prebisch (septiembre-octubre 1924: 211-220; septiembre 1945: 27-31) apoyaba el proyecto de colonización del ministro de Agricultura Tomás Le Breton, en especial, la facultad estatal de expropiar terrenos, y señalaba a la clase terrateniente como la principal responsable en impedir el acceso a la propiedad a los arrendatarios, condición necesaria para ampliar el mercado interno (retomando ideas que habían sido pregonadas por Francisco Latzina en la anterior generación de estadísticos). No hay dudas que entre los técnicos gubernamentales cobró importancia un razonamiento de raíz neomercantilista. Ellos defendieron “la necesidad y posibilidad de reducir las importaciones” para alcanzar un saldo positivo en el comercio exterior y dedicarlo a disminuir el endeudamiento externo (República Argentina junio 1923: 8). Tal como afirma un informe de la DGEN, la evidencia de “altos precios” pagados por las manufacturas importadas y “las excesivas importaciones”, explicaban el desequilibrio económico permanente en la balanza comercial argentina (República Argentina junio 1923: 7). Además, aspiraban a que una reducción de las importaciones facilitara la especialización de la mano de obra nacional:

El aumento progresivo en la compra de artículos industriales extranjeros significa postergar la posibilidad de industrializarlos en el país, y, en consecuencia, postergar la oportunidad para muchos de nuestros obreros y jóvenes que esperan el momento de trabajar, incorporándose a las tareas técnicas que son hoy las mejor remuneradas en el mundo. Significa en definitiva, sustraer grandes sumas al obrero, al productor y al industrial de la Argentina para entregarlas (...) a los técnicos, a los comerciantes, a los intermediarios y a las empresas de transporte de otras naciones (República Argentina junio 1923: 8).

Cada *Informe* de la DGEN, sea sobre el peso de la administración pública, las fuentes fiscales del Estado o la capacidad de ahorro privada, fue el puente entre el análisis de los

problemas a cargo de «expertos» y su resolución por «tecnócratas». Todas esas ideas se condensaron por primera vez en el programa económico propuesto por el Ministerio de Hacienda, más conocido como Plan Herrera Vegas (PHV), a principios de la presidencia de Marcelo T. de Alvear, convirtiendo a los estadísticos nuevamente en economistas gubernamentales. Aunque el primer plan económico de la historia argentina se frustró, e incluso Herrera Vegas renunció al año de ser nombrado en Hacienda, para la burocracia estadística fue un importante avance, si comparamos el papel alcanzado en el período anterior.<sup>127</sup> Los ambiciosos objetivos del PHV, con múltiples frentes con la política legislativa, ministerial y provincial, explican por sí mismos su fracaso. De todas maneras, lo que interesa aquí es observar los pasos y los objetivos del programa económico, los apoyos y aliados, y las oposiciones y resistencias.

En primer lugar, el PHV le otorgaba al Ministerio de Hacienda un mayor control sobre la confección del presupuesto nacional mediante una reforma de la contabilidad financiera.<sup>128</sup> La reforma Taft (1921) en el presupuesto federal norteamericano fue la referencia obligada de los economistas gubernamentales argentinos cuando conformaron una comisión especial de seguimiento de las resoluciones de las comisiones de presupuestos del Congreso (“Presupuesto nacional para 1923” noviembre 1922: 369). La Comisión Especial de Estudio del Presupuesto estaba integrada por la Subsecretaría de Hacienda, la Contaduría General de la Nación y la Gerencia del Crédito Público, y debía estudiar las fuentes de recursos que tendrían que cubrir el presupuesto nacional a partir del año 1923 (Herrera Vegas 1924: XXXV), y limitar los presupuestos de los organismos públicos autónomos (como la Dirección General de Ferrocarriles, Yacimientos Petrolíferos Fiscales, el Consejo Nacional de Educación) y los bancos públicos (“Presupuesto nacional para 1923” noviembre 1922: 370).<sup>129</sup> El secretario de la

---

<sup>127</sup> Entonces, como hemos visto en el capítulo 3, los estadísticos sólo obtuvieron el control exclusivo de la comisión de reforma de aranceles como representantes de las intenciones fiscalistas del Ministerio de Hacienda, frente a los intereses proteccionistas de la UIA y los intereses librecambistas de los importadores nucleados en la Cámara de Comercio.

<sup>128</sup> En realidad, se restituía el control, ya que existía la ley 3.956 (1900), propuesta por el ministro de Hacienda Enrique Berduc, que había creado la comisión revisora de las cuentas de la administración pública, encabezada por el estadístico Alberto B. Martínez, aunque nunca fue implementada.

<sup>129</sup> La reforma del presupuesto nacional contemplaba 5 puntos. Primero, el presupuesto de gastos no debía, en ningún caso, quedar a merced de demandas aisladas; todas las demandas deberían ser estudiadas con un criterio de conjunto que consultara la distribución más eficiente de los dineros públicos, las necesidades administrativas y financieras de la Nación y la capacidad económica del país. Segundo, se debía independizar del presupuesto nacional el plan de las obras públicas y ajustar éstas a un plan de obras públicas nacionales, con estudio y consulta de los intereses regionales, en períodos de años, con presupuesto propio y costado con títulos públicos. Tercero, ajustar los sueldos a un escalafón general y los gastos a una centralización que permite la contabilidad preventiva. Cuarto, establecer la contabilidad preventiva en cada ministerio. Y quinto, formular el presupuesto en forma sintética, breve y coordinada, “evitando todo detalle del resorte del P. E.... las planillas de detalle administrativo que formule el P. E.



Comisión Especial se convirtió en el vocero de las ideas que defendían la centralización en el Ministerio de Hacienda de las fuentes de las finanzas nacionales. Este afirmó que “esto presupone... facultades para intervenir en la marcha de los otros departamentos, y para revisar detalladamente, reducir o modificar las evaluaciones de gastos presentadas por estos en la época de la preparación del presupuesto” (Prebisch enero-febrero 1924: 201). Los funcionarios de Hacienda se convertían en auditores en la entera función pública:

Este deber implica para los funcionarios de la nueva organización, la facultad de informarse libremente de la marcha financiera de los departamentos del gobierno, de consultar ordinariamente sus libros, documentos y archivos, e interrogar al personal toda vez que lo creyese necesario (Prebisch enero-febrero 1924: 201).

Las intenciones centralizadoras del Ministerio de Hacienda impulsaron cuatro grandes investigaciones sobre el presupuesto y el gasto público nacional, provincial y municipal.<sup>130</sup> Una quinta investigación, “Los impuestos y otros recursos fiscales de la Nación y las Provincias en los años 1910 y 1924-25” (RA, DGEN enero 1926: 18), le puso porcentajes a lo ya sabido, que los impuestos al consumo eran el más importante de los ingresos públicos, con un 58,2 % sobre el total de todos los distritos (que ascendía a un 86,7 % si se tomaban en cuenta sólo los tributos percibidos por el Estado nacional). De manera tal que, en segundo lugar, el PHV fue un programa en favor de reforzar la capacidad financiera del Estado nacional, ampliando su base tributaria con impuestos directos, sobre las clases alta y media alta y las sociedades anónimas, y la conversión de una porción de la deuda pública en el exterior en deuda pública en el mercado financiero local.

Uno de los estadísticos devenidos en economistas gubernamentales expresó las intenciones fiscales del Ministerio de Hacienda, cuando afirmaba que “se desea, pues, que dentro de pocos años se haya transformado fundamentalmente el régimen impositivo a fin de que si hoy lo que se necesita para cubrir las necesidades elementales de la vida soporta dos tercios, y los

---

no serán motivo de aprobación por parte de las Cámaras, debiendo publicarse al sólo objeto de informar a las Cámaras y al país sobre los detalles de la Administración” (Bunge 1924: 18).

<sup>130</sup> En “Gastos públicos y capacidad económica” (RA, DGEN julio 1923), se advertía sobre el crecimiento de los gastos públicos en una economía que mantenía constantes el volumen físico y valor de la producción agrícola y ganadera y el volumen de los productos y mercaderías transportadas por ferrocarril, entre 1913 y 1922. Este estudio se amplió al período 1905-23 en “Los gastos públicos” (RA, DGEN diciembre 1923b). En “Personal de los servicios públicos desde 1903 hasta 1923” (RA, DGEN agosto 1923: 3), se sostenía en cambio que el aumento de empleados públicos era satisfactorio, “pues en tanto que la policía y la defensa nacional sólo duplican su personal en los últimos veinte años, los servicios administrativos ascienden casi tres veces y se multiplica por cuatro el número de los maestros y profesores en todo el país.” En “La deuda pública” (RA, DGEN diciembre 1923a: 12), se explicaban los sucesivos déficits por el defectuoso sistema de las finanzas públicas desde 1909, que la Primera Guerra Mundial agravó.

excedentes sólo un tercio de las necesidades fiscales, resulte, cuanto antes, que los consumos produzcan sólo un tercio de los recursos y que dos tercios se obtengan en forma proporcional a la capacidad económica del individuo” (Bunge 1924: 27). El objetivo oficial era sancionar y administrar un impuesto nacional a las rentas y un impuesto progresivo sobre las herencias, como impuestos directos, y un impuesto interno sobre el consumo de azúcar, vino y cerveza. Con ellos, Hacienda pretendía sustituir los impuestos sobre la tierra, la propiedad territorial, la herencia y las patentes provinciales, aunque se reservaba cómo realizar la distribución futura de los montos entre las provincias. Dirigentes de la SRA, la UIA, la CACIP, la Bolsa de Comercio porteña y el Centro de Importadores participaron en las deliberaciones, pero sólo hicieron comentarios de forma al proyecto de centralización de impuestos internos nacionales (“Comisiones Asesoras del Ministerio de Hacienda” agosto 1923: 155-156). Debieron escuchar de boca de un miembro de la Comisión Especial de Estudio del Presupuesto, que “la justicia impositiva impone al Estado el deber de hacer recaer las cargas públicas en forma proporcional a la capacidad contributiva” (“Participación del trabajo, la producción, las industrias y el comercio en los problemas económicos y financieros de la Nación” junio 1923: 481). Respecto a la consolidación de la deuda flotante y de corto plazo, el Ministerio de Hacienda quería aprovechar la masa de depósitos bancarios inactivos y la liquidez de los grandes inversores nativos. Proyectó emitir un título o Bono del Tesoro, tal como los *currency notes* británicos, y un empréstito interno, ambos en pesos moneda nacional, y otro título de deuda emitido en pesos oro (“Consolidación de la deuda flotante y a corto plazo” marzo 1923: 236-247).

En tercer lugar estaba el proyecto de elevar los aranceles aduaneros con el objetivo de acelerar la sustitución de importaciones, ampliando la capacidad de especialización de la estructura productiva nacional. La DGEN consideraba que las importaciones se debían reducir “para equilibrar la balanza comercial, y seleccionar a fin de que los artículos de consumo que hoy se introducen vayan siendo sustituidos paulatinamente por artículos de capitalización y transformación, como maquinarias para la agricultura y las industrias y materias primas o semielaboradas, para las mismas, que el país no puede producir” (“Comisiones asesoras del Ministerio de Hacienda” agosto 1923: 154). La DGEN fue una activa promotora de la ley 11.281 que tomaba la tarifa de 1906 y le añadía un 60 % de aumento, aunque “como una resolución transitoria, hasta tanto se establezcan los valores verdaderos” (“Comisiones asesoras del Ministerio de Hacienda” agosto 1923: 154-155). Se contemplaba cuatro categorías de productos importados, según su importancia reproductiva en el parque manufacturero,<sup>131</sup> y las facultades

---

<sup>131</sup> Las cuatro categorías de productos y sus aranceles eran los siguientes: en primer lugar, materias primas y maquinarias importadas, libres de derechos o el 5 %; en segundo lugar, artículos importados que

del Poder Ejecutivo para elevar aforos y derechos de un artículo o grupo de artículos importados, previa solicitud de los gremios afectados.

Como en otros proyectos presentados por el PEN (Horowitz 2002: 109-128), la oposición política de las cámaras legislativas y la cerrada defensa de sus intereses por la mayoría de las entidades empresarias se combinaron para sepultar cualquier posibilidad de aprobación del PHV. Esta resistencia política y empresaria es un componente inevitable que sobrellevarán otros programas económicos de la entreguerras en contextos políticos diametralmente diferentes, como el Plan de Acción Económica (1933-34) y el Plan de Reactivación Económica (1940), también realizados por economistas gubernamentales del Ministerio de Hacienda, a los que se sumaron los del Banco Central.

En la Cámara de Diputados, el socialismo propuso un arancel 0 % a la introducción de material de construcción para abaratar el costo de las viviendas populares; los demócratas progresistas denunciaron los acuerdos entre los funcionarios del Ministerio de Hacienda, los miembros de la Comisión de Presupuesto y los diputados radicales, para acordar la aprobación a cambio de la inclusión de empleados (“Reanudó la cámara el debate del presupuesto” 12 de mayo de 1923: 5). La posición de inferioridad de Hacienda hizo que al proyecto original se sumara, entre otras incorporaciones, un aumento de sueldos a los empleados de la administración pública nacional y un impuesto al ausentismo universitario promovido por la CACIP (Cámara de Senadores 1923: 844-855). La CACIP, opuesta a la totalidad del proyecto, lideró una marcha desde la *city* porteña hasta el Ministerio de Hacienda, con el apoyo de la Bolsa de Comercio y la Sociedad Rural Argentina, para entregar un petitorio con todas sus observaciones (“Realizan su magna asamblea las instituciones comerciales” 11 de agosto de 1923: 1 y 5; Jáuregui 1993: 185-187). Aprovechó la organización de la Segunda Conferencia Económica Nacional para convertirla en un foro de oposición a las reformas impositiva y presupuestaria, denunciando una acción contra las sociedades anónimas, haciendo hincapié que el problema no era el déficit sino los gastos desmesurados de la administración pública (“La II Conferencia Económica Nacional quedó inaugurada ayer” 7 de agosto de 1923: 1). La Unión Industrial Argentina, en cambio, defendió las medidas aduaneras, aunque advirtió que “la pirámide de las rentas” debería ser lo suficientemente alta para no afectar a los pequeños y medianos industriales (Víctor Valdani septiembre 1923: 6-12). Hubo una revisión completa en la Cámara de Senadores del proyecto de presupuesto elevado por Diputados, que pautaba una reducción del 15 % en los gastos previstos

---

pueden soportar un arancel protector moderado, un 25 %; en tercer lugar, artículos que pueden competir de manera perjudicial con el equivalente nacional, un 50 %; y, en cuarto lugar, subproductos de la agricultura y la ganadería, y artículos de consumo lujoso, un 80 % (“Comisiones asesoras del Ministerio de Hacienda” agosto 1923: 153-154).

originalmente por Hacienda que, en definitiva, le restó credibilidad pública al proyecto.

Alejandro Shaw (abril-mayo 1923: 405-414), un abogado ligado a la CACIP, fue más preciso en su argumentación contra el PHV: el impuesto a las rentas era un peligroso resorte de control del poder político en una democracia imperfecta y con un cuerpo de funcionarios que dependían aún de compromisos políticos, que recaía injustamente sobre un tipo de organización empresaria como las sociedades anónimas. Para Shaw (abril-mayo 1923: 406-407), el proyecto “significaría la inquisición fiscal llevada dentro de los hogares, y un arma política más temible que es actualmente la irrigación en algunas provincias o lo ha sido el machete del comisario, alguna vez”. Al gravar las rentas producidas por títulos y acciones, el impuesto “castiga la asociación de capitales en su forma más útil” (411). Por último, Shaw (abril-mayo 1923: 406) dudaba del profesionalismo de los cuadros de Hacienda encargados de recaudar el impuesto a las rentas, ya que éste “requiere un mecanismo delicado y un cuerpo de funcionarios de una gran capacidad y de una gran honradez, que sólo puede reclutarse mediante una selección previa de muchos años y de la inmovilidad para impedir su contaminación de la política.”

El diario *La Nación* en tres editoriales apoyó los objetivos originales del para entonces frustrado PHV. El primero de los artículos enumeraba las diferentes propuestas, reconociendo que “se preparaban, con más o menos acierto, las bases para nuestra independencia económica” (Editorial 17 de septiembre de 1924: 6). Cuatro días más tarde, hizo responsable del fracaso de la organización financiera proyectada a la Comisión de Presupuesto dominada por los yrigoyenistas (Editorial 21 de septiembre de 1924: 8). Por último, criticaba las rebajas en materia arancelaria del sucesor de Herrera Vegas, Víctor M. Molina, al afirmar:

Hay un indicio en el proyecto que parece inexplicable: el tejido llamado moletón, que sirve casi exclusivamente para batones de señoras, ha sido elevado en los aforos de \$ 0.64 a \$ 0.80 por kilo, y los aforos de los batones confeccionados con la misma tela han sido rebajados de \$ 80 a \$ 64 por docena: se diría que el propósito consiste en proteger a las costureras extranjeras (Editorial 23 de septiembre de 1924: 6).

El PHV recibió también el apoyo de la Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Había coincidencia de ideas entre el Ministerio de Hacienda y la Facultad, si observamos que muchas de las tesis doctorales aprobadas entre 1916 y 1923 profundizaban en temas propuestos por el programa económico.<sup>132</sup> Otras tesis doctorales aprobadas con posterioridad al fracaso del PHV

---

<sup>132</sup> Algunas de las tesis doctorales que indagaban temas planteados por el PHV fueron: Julián A. Dahlberg, *La iniciativa parlamentaria en la votación de los gastos públicos* (1916); Arnaldo Bianchi, *La iniciativa parlamentaria en la votación de los gastos públicos* (1917); Luis Calvino, *Régimen legal de*

continuaron las líneas de análisis propuestas.<sup>133</sup> Un trabajo de un economista sobre el aumento de los depósitos bancarios, entre 1914 y 1923, sostenía que:

Esa acumulación de reservas improductivas que han ido aumentando año tras año, no tiene otra explicación que la falta de orientación de capitales hacia inversiones industriales... y en empresas de producción...[; ] queremos significar con ello que nuestros capitales inactivos deben buscar renglones de inversión en las industrias que ofrecen amplio y fecundo campo de trabajo, evolucionando con éxito hacia las formas complejas de la producción, vale decir, de las fases industriales manufactureras que son las que realmente aseguran el bienestar y la independencia económica de las naciones (Lestard octubre-noviembre 1923: 315).

Las conferencias dictadas por el economista francés Gastón Jéze en la FCE, UBA, en 1923, se convirtieron en un apoyo explícito de lo que se dirimía en el Congreso y entre la opinión empresaria. Jéze dio seis conferencias en las que trató sobre la confección del presupuesto nacional, la reforma de los impuestos internos, la legitimidad de un impuesto a las rentas, el papel de un empréstito interno, la relación entre el régimen fiscal nacional y el de las provincias, y la necesidad de una reforma aduanera. El economista francés alentó los pasos ensayados por la Comisión Especial de Estudio del Presupuesto, para convertir “una previsión burocrática de los gastos y de los ingresos”, en un “programa de acción gubernamental” (Jéze septiembre 1923: 169-183). Apoyó la reforma radical del sistema impositivo argentino, ya que “en conjunto y en los detalles es antidemocrático”, dada la carga de los impuestos al consumo sobre las clases más pobres del país, y la incoherencia de una contribución territorial que “favorece a los grandes propietarios en cuanto concierne a métodos de evaluación” (Jéze octubre-noviembre 1923: 271-287). En el cobro de los impuestos a las rentas, defendió la capacidad administrativa e imparcialidad de los funcionarios nacionales, por encima de sus pares provinciales, que luego podían redistribuirlos entre las provincias y los municipios (Jéze diciembre 1923: 431-445). Entrevió en la posibilidad de emitir un empréstito interno una vía para convertir la deuda pública externa en deuda pública interna y favorecer indirectamente el

---

*las sociedades anónimas* (1917); Italo Luis Grassi, *El impuesto a los propietarios ausentes* (1920); Eugenio J. Folcini, *El impuesto a la renta y los réditos del trabajo* (1922); y Enrique Ruata, *La protección de las industrias en la Argentina* (1923) (Ministerio de Educación, UBA, FCE 1952).

<sup>133</sup> Algunas de las tesis doctorales que, con posterioridad al fracaso del PHV, indagaron temas relacionados fueron: Orestes Frattini, *Los impuestos nacionales en la República Argentina* (1925), Premio Facultad; Daniel Rivera, *Repercusión e incidencia del impuesto a la renta* (1926), Premio Facultad; Jaime Mateu Pagés, *Contralor de la hacienda pública; tribunal de cuentas* (1925); Enrique Julio Ferrarazzo, *Clasificación de los gastos públicos; estudio técnico del presupuesto* (1927); Angel D. Bianco, *Impuesto a la renta; estudio crítico de algunos proyectos argentinos de impuestos a la renta* (1927); y Eugenio A. Blanco, *Finanzas de la República Argentina* (1930), Premio Facultad (Ministerio de Educación, UBA, FCE 1952).

desarrollo de un mercado de capitales local (Jéze enero-febrero 1924: 13-25). Fue, en cambio, muy cauteloso en la política aduanera proteccionista en defensa de la industria nacional, apoyado en la obra de Fréderick William Taussig, *Free Trade, the Tariff and Reciprocity* (1920).<sup>134</sup> Asimismo, entendió la facultad del PEN de modificar el régimen aduanero, a pedido de productores interesados, como la incitación a la reactualización constante de la tarifa, en vez de su estabilidad en el tiempo (Jéze abril 1924: 320-326).

Resulta una ironía que Raúl Prebisch sustituyera a Alejandro Bunge en la Oficina de Investigaciones Económicas del Banco de la Nación, precisamente porque se esperaba del primero que sólo recogiese, sistematizara, analizara e interpretara información económica, y no que propusiera medidas de política económica. Prebisch fue una de las tantas opiniones favorables al cierre de la Caja de Conversión, en 1929. Con posterioridad al golpe de estado de septiembre de 1930, Prebisch dejó la OIE, BNA en manos de Ernesto Malaccorto y se convirtió en Subsecretario de Finanzas, con plenos poderes para el ajuste en el presupuesto nacional. Al mismo tiempo, Bunge fue Ministro de Hacienda y Obras Públicas de la intervención de la provincia de Santa Fe. En escala nacional o provincial, ambos fueron los primeros funcionarios estadísticos que tomaron las riendas de la política económica. Vistas en detalle, las medidas muestran similitudes con las propuestas del frustrado PHV que, sin la censura ejercida por la política, liberaron todas sus intenciones racionalizadoras. Bunge y Prebisch llevaron a cabo una política económica basada en acciones detalladas, adaptadas a las circunstancias y muy pragmática, en la que el estado quedaba como árbitro de la situación. Como veremos, no se redujo o modificó el presupuesto nacional existente bajo el radicalismo sino que se construyó uno nuevo a la medida de las ideas e intenciones de los estadísticos.

Bunge fue a Santa Fe acompañado de sus discípulos Carlos García Mata, José María Rosa, hijo, y Nicanor de Elía. Allí dio rienda suelta a su visión de quiénes eran los adversarios del desarrollo productivo del país y qué objetivos tenía para superarlos, en medio de la Gran Depresión. Sus palabras, teñidas de las visiones macroeconómicas de Wagemann y como un preanuncio de las tesis de la CEPAL, afirmaban que el problema eran la mentalidad pastoril que prefería importar lo que se producía en Europa o Estados Unidos:

Con instrucción media o superior y hasta automovil en la puerta, por materia prima, cereales y carnes, depreciados por exceso mundial, que se producen con analfabetos, con su casa

---

<sup>134</sup> A despecho de las posiciones multilateralistas de Jéze, apoyado en Taussig, Vernon L. Phelps (1975 [1938]: 343-344) señalaba que la promoción activa desde la política económica de la autosuficiencia económica y el arribo de inversiones de capital industrial extranjero estaban íntimamente relacionados. Citaba declaraciones de corporaciones que afirmaba que sus filiales en países con barreras aduaneras eran antieconómicas, “y que serían cerradas si tales barreras fueran eliminadas.”

con piso de tierra y sin vidrios, huérfanos de previsión... [Se dedican] a comprar en el exterior cosas que se producen con una alta forma de vida, cambiándolas por materias primas y que se producen con 'pata en el suelo'. Merced todo eso, a la sabia organización económica de las grandes potencias 'astros' y a la despreocupación optimista de las potencias 'satelites' entre las cuales en punto a política económica se encuentra la Argentina ("Quedó constituida la Comisión Económica Nacional de la Provincia de Santa Fe" noviembre de 1930: 22).

Con sus medidas económicas como ministro de Hacienda de la intervención de la provincia de Santa Fe, dio comienzo a lo que "lícitamente puede designarse como uno de los primeros programas de diversificación nacional" (Villarruel 1993: 223). En realidad, hubo iniciativas sacadas del manual de recursos de un economista del bando expansionista de fines de la década de 1920 –inversión en obra pública y medidas proteccionistas-, junto con una batería de medidas de ajuste de las cuentas públicas.



**Imagen 10: discurso del ing. A. E. Bunge como ministro de Hacienda de la Intervención de la Provincia de Santa Fe, noviembre 1930 (AGN)**

Bunge, incorporó el librado de cheques a la orden como una original forma de control de la existencia del cargo y del ocupante de un empleo provincial ("Política financiera de la Intervención de Santa Fe enero 1931: 57-58). No satisfecho con esa medida ordenó a los jefes de las reparticiones provinciales que elevaran planillas con nombre y apellido de todos los empleados cuyos cargos no habían sido autorizados por el presupuesto de 1928, indicando "la fecha de designación, el decreto de autorización, el sueldo asignado, el sobresueldo si lo hubiere y la función que desempeñaban"; del mismo modo, les pidió que explicaran la designación de

cada una de las partidas de gastos, la fecha de autorización, el importe total y la erogación hasta entonces (“Política financiera de la Intervención Nacional de Santa Fe” noviembre 1930: 374).

Fue sincero con los acreedores de la provincia y les confesó que el “problema económico y [la] desocupación no han alcanzado aún su máximo” (“Situación financiera y económica de la provincia de Santa Fe” noviembre 1930: 336). Su medida expansiva fue la construcción de caminos de asfalto en la provincia, mediante empréstitos tomados en la *city* porteña, con el objetivo de bajar la desocupación (“La obra caminera de la provincia de Santa Fe” febrero 1931: 183-184; “Política económica de la Intervención en la provincia de Santa Fe” febrero 1931: 184-190). Si bien aclaró que se proponía reducir gastos y no aumentar impuestos, creó un tributo a las transacciones de cereales. Su proteccionismo le hizo tomar más medidas drásticas: por decreto del 8 de noviembre de 1930 creó lo que hoy conocemos como el “compre provincial”, es decir, el estatuto por el cual el presupuesto santafecino priorizaba la compra de productos y el contrato de servicios provinciales y luego nacionales. En una dura resolución del 23 de ese mismo mes le advirtió el Jefe de la Oficina de Suministros que se abstuviera de adquirir cualquier pedido de los jefes de las reparticiones en favor de los productos importados. En caso de no producirse exactamente la calidad que se requería, la Oficina de Suministros debía dirigirse a todos los productores de la provincia y del país que pudieran producirlos, incitándolos a cotizar el tipo más parecido que les fuera posible (“Política económica de la Intervención en Santa Fe” noviembre 1930: 369). Al final, puso un superintendente interino para fiscalizar la oficina y la terminó liquidando dada “la inutilidad y la inconveniencia” de ella, salvo tres empleados que pasaron a prestar servicios en la Contaduría General. Cuando los empleados de la Dirección General de Rentas propusieron importar café, les recomendó consumir yerba mate, exaltando sus virtudes como infusión (“Política económica de la Intervención Nacional en Santa Fe” noviembre 1930: 369-370). A fines de 1930, formó una comisión para reglamentar una contabilidad preventiva en cada organismo oficial, con veedores del Ministerio de Hacienda y Obras Públicas en cada repartición. Ésta estableció un cálculo de recursos previstos para el año siguiente, con una estructura del presupuesto tal como se proponía en la Primera Conferencia Nacional de Estadística (“Preparación del presupuesto para el año 1931” diciembre 1930: 458-463). En abril de 1931, dejó el Ministerio de Hacienda y Obras Públicas santafecino en manos de García Mata, para ocupar un cargo de director del Banco de la Nación, a instancias del Gobierno Provisional.<sup>135</sup>

---

<sup>135</sup> En realidad, Bunge se retiró de la intervención de Santa Fe con un prestigio político agigantado, ya que a la par del cargo de director del Banco de la Nación se convirtió en presidente de la Academia Nacional de Ciencias Económicas (1931-32). Bajo su presidencia se establecieron como temas de disertación: la



Raúl Prebisch fue subsecretario de Finanzas del Ministerio de Hacienda, desde septiembre de 1930 hasta marzo de 1932. En esos 18 meses logró un exitoso y fuerte reajuste de la balanza comercial y domesticó la “propensión media a importar” de la Argentina. Con una mala cosecha 1929/30 y precios de cereales y oleaginosas muy bajos, alteró los valores de las tarifas y sumó un impuesto adicional del 10 %, con los que contrajo las importaciones (Prados Arrarte 1944: 45). Prebisch recuerda aquellos meses como “una parte muy productiva de mi vida... Nunca en mi vida volví a tener tanta autoridad como en esos días”; tenía conversaciones frecuentes con el ministro de Hacienda Pérez y con el general Uriburu, quien le “dio autoridad para realizar ajustes brutales en el presupuesto [, ] inclusive bajar los salarios del gobierno en un 15 %” (Pollock, Kerner y Love enero-marzo 2002: 542-543).<sup>136</sup>

Prebisch y su grupo de colaboradores en la OIE, BNA quedaron a cargo del reajuste de la función pública con la conformación de la Comisión Especial de Presupuesto, “dotada de amplias facultades para inquirir e indagar toda clase de informaciones relativas al desenvolvimiento de cualquier dependencia pública” (*Memorandum del Señor Presidente del Gobierno Provisional...* 1930: 5). A partir de entonces, cada repartición pública debía entregar un presupuesto mínimo de gastos. Hacienda creó Direcciones de Administración en cada ministerio para centralizar las compras y asegurar un mejor control de los suministros; y una Contaduría General de la Nación reorganizada mantenía en cada dirección un delegado, con “una intervención amplia y permanente en la contabilidad y movimiento de fondos y valores” (Contaduría General de la Nación 1931: 26-27 y 32). El Instituto de Administración Pública de la FCE, UBA, con las firmas de Juan Bayetto, Mauricio E. Greffier y Jacobo Wainer, asesoró al Ministerio de Hacienda en la reglamentación del presupuesto de los organismos autárquicos,

---

conveniencia de crear organismos de investigaciones económicas en las facultades que no lo tuvieran; la coordinación del sistema impositivo actual con un impuesto general sobre las rentas en el país; y los estudios sobre la viabilidad de un banco central y las necesarias reformas monetarias (“La Academia de Ciencias Económicas inició las sesiones del corriente año” octubre 1931: 304).

<sup>136</sup> La DGEN quedó subordinada a la Subsecretaría de Finanzas. A su jefe, Alfredo Lucadamo, quien había sido puesto en disponibilidad por el gobierno de Yrigoyen en octubre de 1928, el nuevo gobierno lo rehabilitó en su cargo dos años más tarde con amplias facultades para depurar el personal de la repartición. Su primera tarea fue acelerar la entrega de las cifras no publicadas y se le solicitaron cuadros estadísticos con el intercambio comercial distinguiendo enero-agosto 1930 y septiembre-diciembre de 1930 (*Memoria del Departamento de Hacienda correspondiente a los años 1930 y 1931 I* 1933: 663). Los apremios fiscales de Hacienda obligaron a la DGEN a enviar las cifras del comercio exterior actualizadas mediante telegramas. Por otra parte, algunas de las publicaciones de la DGEN dejaron de ser gratuitas y salieron a la venta; con la creación de una cuenta bancaria ésta podía utilizar el saldo a su favor para financiar otras publicaciones (“Reglamentando la distribución de las publicaciones a cargo de Dirección General de Estadística de la Nación” 1933: 919; *Presupuesto General para 1932* 1932: 17-18).

tales como los ferrocarriles estatales (Ministerio de Hacienda 1931: 3). Se creó una Comisión de personal que para elaborar el proyecto de “Estatuto del Servicio Civil para los Empleados, Obreros y demás personal del Estado”, que organizó la carrera administrativa y estableció 36 categorías de empleados y funcionarios públicos (Gobierno Provisional de la Nación 1931: 8; Gobierno Provisional de la Nación 1932). Paralelamente, se decidió un despido masivo de la administración pública de la Argentina: 20.000 empleados de los ministerios, 14.000 del Consejo Nacional de Educación y 3.500 de los ferrocarriles (Ministerio de Hacienda de la Nación 1931: 14-15).<sup>137</sup>

La Subsecretaría de Finanzas hizo uso de los aranceles aduaneros y del ajuste del presupuesto con una proyección de precios estables y mercados abiertos. Ante la imposibilidad de un mejoramiento inmediato de los precios de bienes exportados y el cierre de los mercados externos, confesaba que “conviene abandonar toda ilusión y proceder rápidamente a tomar medidas”, como por ejemplo la sanción del impuesto a las rentas (RA, Ministerio de Hacienda de la Nación 1932a: 4). Prebisch desempolvó su proyecto de impuesto a las rentas: lo adaptó, según el modelo que había visto en su viaje de estudio a Australia y Nueva Zelanda, a fines de 1923, y presionó y convenció personalmente al general Uriburu para que lo aprobara. Luego, creó la Dirección General de Rentas para que lo cobrara y colocó a Ernesto Malaccorto en la jefatura (Pollock, Kerner y Love enero-marzo 2002: 543-544). La Subsecretaría de Finanzas, en cambio, postergó el despliegue de un programa monetario. La creación del Banco Central, debatida en las disertaciones de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, quedó pendiente para la apertura de las sesiones del Congreso (RA, Ministerio de Hacienda de la Nación 1932b: 25).

#### IV.5. CONCLUSIÓN: COHABITACIÓN POLÍTICA Y ASCENSO DE LOS ESTADÍSTICOS

La estadística pública logró ampliar el registro de los actores, bienes y servicios existentes en la economía argentina gracias a las innovaciones llevadas a cabo por la DGEN, la DERE, la DE, DNT y la OIE, BNA. Las tres primeras oficinas establecieron un canon estadístico para las oficinas estadísticas provinciales y municipales desde la Primera Conferencia Nacional de Estadística. Sin embargo, esta es sólo la superficie de un proceso más profundo que repercutió

---

<sup>137</sup> Uno de los cálculos que orientaba estas reducciones era que “como el sueldo medio es de cerca de \$ 2.700 por año, sería necesario efectuar alrededor de 3.700 cesantías de personal por cada pesos 10.000.000 de economía que pretendiera introducirse” (Ministerio de Hacienda de la Nación 1931: 15). De estas referencias se puede concluir que los 37.500 empleados cesantes permitieron un ahorro aproximado de \$ 100 millones en el presupuesto.

en la gestión estatal. Bajo los gobiernos radicales existió en una buena medida una fructífera relación con la estadística pública que facilitó la innovación cuantitativa, muy diferente al papel subordinado a las necesidades del Ministerio de Hacienda de delimitar su esfera de influencia con el Congreso Nacional.

Hay que vencer el estereotipo de una administración pública pasiva sometida al influjo de las clientelas políticas personalistas, que impusieron la lentitud de las formas burocráticas. Este estereotipo impide comprender cómo fueron posibles desarrollos cognitivos, tales como la distinción entre valor y cantidad de las exportaciones (1917), el índice de precios mayorista (1928) o el ciclo económico argentino (1929). Fueron productos de la labor conjunta de un gran número de empleados y funcionarios, habituados al ejercicio rutinario de la recogida de datos y apoyados en una concepción particular del papel del estado en la economía. Por todo lo afirmado en este capítulo, se deduce que el funcionario estadístico se formó tanto dentro de su área administrativa, como en su relación con la política. Hubo una toma de posición de la estadística pública, de sus oficinas y funcionarios, dentro del estado que las hizo participar de la puja distributiva sobre el presupuesto nacional. Existió bajo los gobiernos radicales un estado «informado», que proponía y, a la vez, se preparaba para regular actividades económicas y racionalizar la gestión pública. El mérito de la presidencia de Alvear fue darle garantía de continuidad a lo que se venía gestando bajo la primera presidencia de Yrigoyen.

Hubo entonces una creativa relación, no exenta de conflictos, entre técnica y política, entre conocimiento práctico y poder, entre tibios intentos por gobernar la economía y esfuerzos de hacer inteligible la economía desde la cuantificación oficial. Las nuevas vías de medición de la economía argentina allanaron el camino a una rudimentaria visión macroeconómica, producto de las necesidades financieras gubernamentales. La corriente de fomento y la protección a la industria tuvo entre sus precursores a los técnicos y funcionarios de carrera, preocupados por la especialización de la estructura productiva nacionales. Esta tendencia formaba parte de un disposición intelectual que compartían tanto los docentes de la Facultad de Ciencias Económicas, UBA, como los miembros de la Academia de Ciencias Económicas. Gracias a la tarea contable de los estadísticos, el estado argentino desarrolló una «logística de la información» necesaria para desplegar una visión macroeconómica antes de la instauración de un aparato regulador de la economía.

La creación y estandarización de un repertorio estadístico (balanza comercial, nivel de ocupación, indicadores numéricos de precios, ingreso nacional) fue inseparable de la cristalización de una concepción de la política económica. El producto tecnocrático de esta racionalización de la información económica fue el Plan Herrera Vegas (PHV). Juzgado como

parte del interés político por favorecer al capital manufacturero, el PHV es efectivamente un intento precoz de establecer un incentivos indicativos sobre el aparato productivo con herramientas arancelarias. Si tomamos en cuenta el proyecto de sanción de impuestos a las rentas, el PHV constituye una propuesta de reconsiderar la relación tributaria entre el estado y las clases empresarias y la clase media alta. Si en cambio focalizamos en el proyecto de revisión de las partidas de gastos gubernamentales, podemos ver allí un intento de racionalizar la relación entre la política y el presupuesto nacional.

## V. La intervención estatal y la «guerra total», una plataforma política de los cuadros estadísticos, 1931-1944

La prolongada depresión de los precios de las materias primas, el ascenso del estado interventor y, luego, el desencadenamiento de la segunda guerra mundial, llevaron a la estadística pública a participar activamente en las tareas ministeriales de regulación de las actividades productivas. Dentro de una administración pública expandida, ella perfeccionó su organización burocrática, profundizó esquemas cognitivos y estrechó relaciones políticas. Las oficinas estadísticas ampliaron sus recursos humanos, legales y técnicos, realizaron encuestas más extensas, profundizaron investigaciones y volvieron a levantar grandes censos nacionales. Los recursos cuantitativos disponibles permitieron elaborar una visión de la economía más compleja que la realizada hasta entonces, complemento de la cristalización de propuestas burocráticas a favor de un plan económico expansivo, que contemplaba claramente el lugar de la ocupación urbana y el despegue de las economías regionales.

Durante estos años se sucedieron evaluaciones negativas del desempeño institucional de la estadística pública, falencias que no pudieron ser suplidas por la creación de nuevos organismos. Se juzgaba críticamente el atraso en el levantamiento del censo decenal (Dieulefait enero-febrero 1934: 19-40) y la descentralización y el encuadre jurídico-legal de las oficinas (Lespiaucq 1943). Al mismo tiempo, se intentó una centralización estadística con la creación del efímero Consejo Nacional de Estadística y Censos (1944-45). Estas observaciones estaban directamente relacionadas con las crecientes demandas políticas y sociales a favor del cuarto censo demográfico nacional. La falta del empadronamiento decenal alimentó el mito de la baja calidad de los productos de las oficinas estadísticas, su sanción encolumnaría todas las oficinas especializadas y uniformaría un *corpus* de temas que permitiría una instantánea fotográfica de la sociedad y de la economía, tal como ocurrió en 1914.<sup>138</sup> Estas críticas, sin embargo, no deben opacar la importancia de los censos realizados en unidades político-administrativas menores<sup>139</sup>, ni los valiosos datos demográficos surgidos de otra ronda de censos nacionales<sup>140</sup>; tampoco, los

---

<sup>138</sup> El censo finalmente se hará en 1947 y será uno de los temas centrales del capítulo siguiente, punto de llegada de esta Tesis.

<sup>139</sup> En estos años se levantaron censos demográficos en la ciudad de Buenos Aires (1936), las provincias de Buenos Aires (1938), Mendoza (1942) y Catamarca (1943), y los territorios nacionales de Chaco (1934) y La Pampa (1935 y 1942).

<sup>140</sup> Los grandes censos nacionales del período fueron, desocupados (1932), industrial (1935), agropecuario (1937) y escolar (1943).

pormenorizados estudios socio-laborales de zonas urbanas y rurales.<sup>141</sup> Los datos contenidos en estudios como *Evolución industrial argentina* (1942), de Adolfo Dorfman, *Rural Life in Argentina* (1948), de Carl Taylor, e incluso, *Estructura social en la Argentina. Análisis estadístico* (1955), de Gino Germani, son pruebas de aquella producción oficial.

Desde el ajuste promovido por los estadísticos del Ministerio de Hacienda durante el gobierno del general Urriburu hasta la creación del Consejo Nacional de Estadística y Censos (1931-44), la capacidad de monitoreo oficial sobre las actividades productivas y las condiciones socio-laborales fue notable. La información obtenida hizo posible la actualización metodológica de los índices del costo de la vida (1933) y de precios mayoristas (1934), así como el desarrollo de una de las herramientas de política económica más moderna de aquellos difíciles años, preludio de las cuentas nacionales en la Argentina. Nos referimos a la *Estimación de la renta nacional correspondiente al año 1941* (Ministerio de Hacienda de la Nación noviembre 1944), trabajo llevado a cabo en estrecha colaboración por la Dirección General de Estadística de la Nación y la Oficina de Investigaciones Económicas del Banco Central de la República Argentina. Este logro de los economistas gubernamentales no sólo desmitifica la tesis de la falta de coordinación en el seno de la estadística pública, sino que pone de relieve la eficaz capacidad de registro de bienes, habitantes y servicios que alcanzaron a principios de la década de 1940. Por último, ofrece otra mirada sobre el vínculo entre observaciones y teorías en la elaboración de una visión macroeconómica.

Existen investigaciones que ofrecen pistas y conclusiones sobre el nuevo lugar ocupado por las oficinas y los funcionarios estadísticos en la maquinaria estatal. Impulsado por la depresión y, luego, por la segunda guerra mundial, desde el Ministerio de Hacienda y el Banco Central emergió un híbrido de política económica expansiva, con el Plan de Acción Económica y el Plan de Reactivación Económica (Llach enero-marzo 1984: 515-558). Estos programas poco a poco consolidaron sus instrumentos contracíclicos, dada la persistencia de una coyuntura internacional adversa y, finalmente, dejaron abierta la posibilidad de discutir desde una virtual posición heterodoxa la reactivación de la economía argentina, a partir de una perspectiva enfáticamente nacional. Esta transformación operada entre ambos planes en el núcleo de la gestión económica, fue paralela a lo hecho por el Departamento Nacional del Trabajo, con José Francisco Figuerola a la cabeza (jefe de la División Estadística). Este funcionario se dedicó a la sanción de convenciones colectivas de trabajo para mediar en los conflictos industriales, desde una concepción afín al ideario corporativista en boga entonces (Gaudio y Pilone julio-septiembre

---

<sup>141</sup> Realizadas por la DE, DNT, para el Ministerio del Interior, y la DERE, para el Ministerio de Agricultura.

1984: 235-272). Por último, el pensamiento del primer responsable de la Oficina de Investigaciones Económicas y, luego, Gerente General del Banco Central de la República Argentina, Raúl Prebisch, abrevó en las ideas de John Maynard Keynes sobre política económica, pero también en otros economistas heterodoxos, que comulgaban con las propuestas proteccionistas (Love abril-junio 1996: 391-401).

**Cuadro 9: Hitos de la estadística pública, 1931-44**

<b>Año</b>	<b>Oficina, censo, encuesta e investigación, ministerio de origen</b>
1931	Reunión entre la Dirección General de Estadística de la Nación (DGEN), la Oficina de Investigaciones Económicas del Banco de la Nación (OIE, BNA) y el Departamento Nacional del Trabajo (DNT), para establecer las investigaciones necesarias con el fin de calcular mensualmente el índice del costo de la vida en la DGEN
	El DNT lleva a cabo el Primer Congreso Nacional del Trabajo, en la ciudad de Buenos Aires. José Figuerola, jefe de la División Estadística (DE), del DNT
1932	Primer Censo Nacional de Desocupados, a cargo de la DE, DNT (ley 11.590 [ley 11.600, prórroga])
	Segunda reunión entre la DGEN, la OIE, BNA, y la DE, DNT, para acordar que el cálculo del costo de la vida y el seguimiento de las fluctuaciones de los salarios quedaban bajo la esfera de la DE, DNT
	Julio César Urien, nuevamente jefe de la Dirección de Economía Rural y Estadística (DERE); Manuel Dolarea, subdirector
	La DERE es la responsable de la organización de la estadística ganadera permanente (decreto reglamentario de la ley 11.563 [1930]) y fiscaliza las ventas de cereales y oleaginosas “a fijar precio”, la Cámara Gremial de Cereales y el Mercado de Cereales a Término de Buenos Aires, ambos en la Bolsa de Comercio porteña, y el Mercado General de Productos Nacionales del Rosario de Santa Fe
1933	La DE, DNT crea la Jefatura de Organización Profesional y establece una clasificación socio-profesional de patrones y obreros de las actividades industriales y de servicios (decreto 16.116). Primera encuesta oficial, según franjas de ingresos y presupuesto de gastos de familias de obreros y empleados de la ciudad de Buenos Aires: 6.000 cuestionarios en un mes, depurados 3.020 casos útiles
	Se crea la Comisión encargada del Censo de Bienes del Estado, bajo la órbita del Ministerio de Obras Públicas (decreto 25.668, no publicado en el <i>Boletín Oficial</i> )
	Primer Censo tabacalero, realizado por la Administración General de Impuestos Internos, del Ministerio de Hacienda
	La DERE preside la comisión encargada de estudiar el régimen de los arrendamientos agrarios y propone una moratoria y una rebaja de la tasa de interés
1934	La DE, DNT levanta el censo semestral de desocupados (decreto 53.349, reglamentando la ley 11.868) y se reorganizan y amplían las materias de indagación estadística, con la modificación del artículo 8° del decreto reglamentario de la ley 8.999 [1913], mediante el decreto 50.720
	Segundo Censo Tabacalero, realizado por la Administración General de Impuestos Internos, del Ministerio de Hacienda
	Censo de la Yerba Mate, levantado por la DERE
	La DERE coordina los servicios estadísticos e intercambia información con las oficinas equivalentes de las provincias de Buenos Aires y Santa Fe, y de la gobernación de la Pampa
	La Sección Demografía y Geografía Médica, del Departamento Nacional de Higiene (SDGM, DNH) publica el <i>Anuario Demográfico del año 1930, natalidad, nupcialidad y mortalidad</i>
1935	Alejandro E. Bunge defiende la posibilidad de un déficit en el presupuesto nacional del país, más que ampliar los impuestos para alcanzar un equilibrio, destacando su aplicación en Suecia, con el asesoramiento del profesor Gunnar Myrdal

	Segunda encuesta oficial de la DE, DNT, según franjas de ingresos y presupuesto de gastos de familias de obreros y empleados de la ciudad de Buenos Aires: 12.000 cuestionarios a lo largo de doce meses, depurados 10.644 casos útiles. Se establece el índice mensual del costo de la vida (año base 1933), serie empalmada con la realizada por la DGEN, en 1924
	José Figuerola publica “Cómo se investiga el costo de la vida”, en la <i>Revista de Ciencias Económicas</i> , n° 163, de la Facultad de Ciencias Económicas, UBA
	Censo Industrial de la Nación (ley 12.104), bajo la dirección de la DGEN, con el apoyo de la Unión Industrial Argentina (UIA). Los datos laborales quedan en manos de la DE, DNT, con los que debía realizar un censo de asociaciones profesionales de toda la industria del país (decreto 67.289)
1936	La DE, DNT realiza el Primer Censo de Asociaciones Profesionales
	Censo del área sembrada de algodón, levantado por la Junta Nacional del Algodón (decreto del Ministerio de Agricultura), y censo nacional hipotecario, por el Banco Hipotecario Nacional (ley 12.318)
	Comisión Especial de la Cámara de Diputados encargada de investigar la situación de los trabajadores de la industria textil
	La SDGM, DNH publica el <i>Anuario Demográfico del año 1934, natalidad, nupcialidad y mortalidad</i>
1937	La DGEN crea la Sección Estadística Industrial para levantar la estadística anual permanente, a la que transfiere el personal responsable del censo industrial de 1935 (decreto 108.116)
	La DE, DNT publica <i>Condiciones de vida de la familia obrera</i>
	Censo Nacional Agropecuario (ley 12.343) realizado por la DERE, con la colaboración de la DGEN (decreto 100.227). Misión oficial de estudio de metodologías estadísticas agrícolas de Julio César Urien, a los Estados Unidos, y del subdirector Ovidio V. Schiopetto, a Alemania
	La DERE mantiene un registro de 550.000 direcciones (Padrón Nacional de Productores Agropecuarios), levanta un índice de “standard de vida rural” y determina los costos de la producción rural
	A. E. Bunge publica <i>¿Por qué esperar?</i> , en el que propone restituir el nivel de salarios y sueldos de 1929 para garantizar la capacidad de compra de los trabajadores industriales
1938	La DE, DNT publica <i>Investigaciones sociales, 1937</i> . Conferencia de José Francisco Figuerola, “Organización social”
	La DERE es la última autoridad en aprobar los datos requeridos a particulares por las demás oficinas del Ministerio de Agricultura (decreto 4.145) e integra la comisión organizadora del Primer Congreso Argentino de Racionalización Administrativa (resolución 1.464). Julio César Urien es elevado a viceministro y Ovidio Schiopetto es el nuevo jefe de la DERE
	El Poder Ejecutivo crea la Comisión Interministerial de Política Económica (decreto 24.172), para estudiar los convenios comerciales internacionales, que integran la DERE, por el Ministerio de Agricultura, y la OIE, BCRA, por el Ministerio de Hacienda
	La SDGM, DNH publica el <i>Anuario Demográfico del año 1935, natalidad, nupcialidad y mortalidad</i>
1939	La DE, DNT publica <i>Investigaciones Sociales, 1938</i> , que incluye la tercera encuesta de salarios y gastos de un mes de 480 familias de la ciudad de Buenos Aires y 27 partidos y departamentos del país. Integra la Oficina de Asuntos Gremiales, adscripta a la Presidencia del DNT, y la Comisión Nacional de Control de Abastecimiento (ley 12.591), dependiente del Ministerio de Agricultura
	José Figuerola publica “El problema de la vivienda y los recursos de la familia obrera”, en el <i>Boletín del Honorable Concejo Deliberante</i> , n° 6-7
	Se interviene el Departamento General de Inmigración (DGI), por denuncias de pago de dinero para el ingreso de inmigrantes clandestinos (decreto 50.128)
	La DGEN concentra la estadística migratoria y realiza informes mimeografiados sobre actividades industriales, tales como papel y cartón, cemento, azucarera, cerveza, destilerías de petróleo, frigoríficos, molinos harineros, industria lechera, textil, y producción y distribución de energía eléctrica



	La DERE transfiere a la Comisión Nacional de Granos y Elevadores la fiscalización de las ventas de cereales y oleaginosas “a fijar precio”, que realiza en la Cámara Gremial de Cereales, el Mercado de Cereales a Término de Buenos Aires y el Mercado General de Productos Nacionales del Rosario de Santa Fe (decreto 22.682)
	La DERE crea la División Tabulación, u Oficina de Compilación Mecánica, para centralizar la mecanización de todos los trabajos compilatorios del Ministerio de Agricultura
1940	La DE, DNT publica <i>Investigaciones Sociales, 1939</i> y el informe para la Cámara de Diputados <i>Industria Textil. Capacidad normal de trabajo de los obreros, especialmente mujeres y menores</i>
	La DGEN publica <i>Estadística industrial de 1937</i> y realiza informes mimeografiados sobre industrias de substancias curtientes, industria yerbatera, aceites comestibles y tabacalera
	Alejandro Bunge y José Figuerola son invitados a participar en la Sección Economía y Sociología, del Octavo Congreso Científico Americano, organizado en Washington por el Departamento de Estado de los Estados Unidos
	Se disuelve la Comisión Nacional de Control de Abastecimiento y se crea la Dirección de Abastecimiento, Industria y Comercio, bajo la DGCI (decreto 53.249). La DE, DNT integra el Consejo Técnico de Abastecimiento
	La SDGM, DNH publica el <i>Anuario Demográfico del año 1936, natalidad, nupcialidad y mortalidad</i>
1941	La DE, DNT publica <i>Investigaciones Sociales, 1940</i>
	Organización de la Comisión Mixta para estudiar el Plan de Trabajos Públicos anual, del Ministerio de Obras Públicas, con la presencia de la DE, DNT. Demanda conjunta de los técnicos gubernamentales para establecer un programa quinquenal para la asignación de fondos y obras
	La DGEN publica los números indicadores relativos al nivel de ocupación y salarios de obreros en la industria, con año base 1937, (decretos 94.672 y 97.023)
	La DGEN y la OIE, BCRA integran la Comisión para el estudio de la renta nacional, con el fin de calcular la renta derivada de las industrias manufactureras y fabriles, de las industrias extractivas y de las empresas de construcción, en los años 1939, 1940 y 1941, y de la tarifa de avalúos (decreto 99.045)
	La OIE, BCRA recomienda la suba de impuestos y la modificación de los tipos de cambio para que el incremento de los precios de carne exportada sea derivado a la repatriación de la deuda externa. Oposición de los ganaderos
1942	El directorio del BCRA resuelve que los informes, manifestaciones y sugerencias de la Oficina de Investigaciones Económicas no representan la opinión de la entidad
	La DGEN publica <i>Estadística industrial de 1939</i>
	La DE, DNT publica <i>Investigaciones Sociales, 1941</i> ; José Figuerola publica <i>Teoría y métodos de estadística del trabajo</i>
	Adolfo Dorfman publica <i>Evolución industrial argentina</i> y Gino Germani publica “La clase media en la ciudad de Buenos Aires”, en el <i>Boletín del Instituto de Sociología (BIS)</i> , n° 1, de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires (FFL, UBA)
1943	La DE, DNT publica <i>Investigaciones Sociales, 1942</i> . Cuarta encuesta oficial socio-laboral, según una escala de ingresos y presupuesto de gastos de familias de obreros y empleados, extendida al Área Metropolitana Buenos Aires (AMBA): 30.000 cuestionarios a lo largo de tres meses, de los que se depuraron 18.795 encuestas útiles
	A. E. Bunge a cargo del Cuarto Censo Escolar, del Analfabetismo y de la Vivienda (ley 12.723)
	El Poder Ejecutivo Nacional crea la Comisión Asesora de Salarios, encargada de dictaminar sobre la adaptación de las retribuciones a las fluctuaciones del costo de la vida (decreto 142.353). Secretario, José Figuerola, economista asesor Alejandro E. Bunge
	La DGEN publica el <i>Informe</i> , n° 91, serie D, n° 9, “El movimiento demográfico en los territorios nacionales de la República Argentina en los años 1933 a 1941”. Se convierte en Dirección General de Estadística y Censos de la Nación (DGE CN) y se le encomienda la organización del Cuarto Censo General de la Nación antes de octubre de 1944 (decreto-ley 10.783)

	Gino Germani publica “Los censos y la investigación social. Algunas reflexiones acerca del proyectado censo general”, en el <i>BIS</i> , n° 2, FFyL, UBA
	Con el golpe de estado, el coronel Carlos M. Giani asume como Presidente del DNT. Desplazamiento del coronel Giani y ascenso del coronel Juan Domingo Perón. Reunión de Perón con Figuerola, en la que se interioriza de las investigaciones sobre las condiciones de vida de la clase obrera argentina
	El DNT se convierte en la Secretaría de Trabajo y Previsión. La DE, DNT quedó convertida en Dirección de Estadística Social (DES), bajo la dirección de José Figuerola
	Reorganización del Ministerio de Agricultura (decretos 15.317): la DGCI se mantiene y la DERE se convierte en Dirección de Estadística. El DGI pasa al Ministerio del Interior (decreto 10.790)
1944	La DGEN publica <i>Estadística industrial de 1941</i> . Alfredo Lucadamo se jubila como jefe de la DGEC, que pasa al Ministerio del Interior y queda subordinado al Consejo Nacional de Estadística y Censos (CNEC), a cargo del contador Juan Miguel Vaccaro (decreto-ley 13.940)
	El Banco Central eleva a Departamento la Oficina de Investigaciones Económicas
	El Ministerio de Hacienda publica el primer cálculo oficial de la renta nacional bruta, con base en el año 1941, \$ 10.788.603.000 y deduce como renta nacional neta \$ 9.493.971.000
	Raúl Prebisch expone en el Banco de México sobre el funcionamiento del Departamento de Investigaciones Económicas, del Banco Central de la República Argentina

Fuentes: Memorias del Banco Central de la República Argentina (1935-44) y de los Ministerios de Agricultura, Hacienda, Interior y Justicia e Instrucción Pública (1932-44).

El contexto internacional estaba dominado por los intentos de reanimación de las economías deprimidas y, luego, por las demandas de la «guerra total», mediante la implementación de programas económicos expansivos. Éstos estaban apoyados en un preciso registro físico de insumos y pertrechos y en una gestión ministerial coordinada que contemplara la economía como un conjunto de factores agregados. En vísperas de la segunda guerra mundial estas mismas economías alcanzaban el pleno empleo y tenían su capacidad instalada a pleno. En los dos primeros países, el breve trabajo de John Maynard Keynes, *How to Pay for the War: A Radical Plan for the Chancellor of the Exchequer* (1940), fue el promotor intelectual sobre cómo ahorrar y realizar el ajuste bélico. En el caso británico, John Meade y Richard Stone, dos discípulos de Keynes, publicaron *An Analysis of the Sources of War Finance and Estimates of the National Income and Expenditure in the Years 1938 to 1943* (1941), para los economistas-asesores del Central Statistical Office (Studenski I 1961: 152); por su parte, los economistas norteamericanos tuvieron una versión de primera mano, con la presencia de Keynes en las deliberaciones del Acuerdo de Crédito y Arriendo anglosajón (1941). En síntesis, coincidían en producir tanto “fusiles como manteca”, mantener el pleno empleo y la alta capacidad productiva, acotando las expectativas inflacionarias con ahorros compulsivos (Barber 1996: 134-136). En el caso alemán la gestión macroeconómica de los estadísticos-economistas comenzó con los “balances de materiales” en bruto (1938), para luego pasar por la Zentrale Planung (1942) y su «sistema de reporte» (Berchwesen) mensuales de cerca de 80.000 firmas de armamentos, y

finalizar en la Planungsamt (1943), con su balance físico de la economía de guerra (Tooze 2001: 224, 251-281). Estos desarrollos cognitivos y cuantitativos a favor de la autarquía y el rearme pueden ser asociados con la afirmación de Alan Milward (1992: 19-20), de que la segunda guerra mundial “constituyó una etapa importante en la recuperación... de las economías de los países beligerantes”; y fue un antecedente crucial para que en la inmediata posguerra floreciera la innovación tecnológica y el crecimiento de la producción industrial.

Estos aportes historiográficos y una selección de hitos institucionales, contenidos en el cuadro 9 permiten observar la multiplicidad de relaciones establecidas por la estadística pública. Se trata aquí de poner en relación los desarrollos burocráticos y cognitivos, las influencias intelectuales, el desempeño en tareas gubernamentales y las orientaciones políticas que fueron tomando las oficinas y funcionarios. El objetivo general de este Capítulo es reconstruir el lugar ocupado por la burocracia estadística en la maquinaria administrativa expandida en los años treinta y principios del cuarenta y, así, poder arribar a conclusiones sobre el conocimiento acumulado por el estado interventor conservador. Una de las hipótesis centrales de este Capítulo es que el repertorio de datos producido por la estadística pública facilitó la nueva configuración estatal, para luego emerger como una legítima alternativa de gestión pública, en medio del naufragio político de la Concordancia y del ascenso de los militares nacionalistas. Cinco objetivos particulares guían este Capítulo para dilucidar el lugar de la estadística pública en el estado interventor conservador y las transformaciones operadas en su seno. Primero, mostrar que esta maquinaria contable estableció una nueva delimitación entre lo público y lo privado gracias a un detallado registro de bienes, servicios y personas y, asimismo, se ocupó de tareas regulatorias oficiales, siendo esta nueva actividad un rasgo definitorio de las oficinas «poderosas», respecto de las oficinas «débiles». Segundo, examinar las demandas políticas y académicas a favor del cuarto censo demográfico, pues ellas facilitaron un nuevo diseño institucional de la DGEN, como órgano central de una estadística pública unificada. Tercero, indagar en los argumentos e influencias intelectuales de los funcionarios estadísticos, quienes en medio de la crisis fueron elaborando visiones sobre el papel del estado argentino en la economía nacional y en el comercio internacional, empapados de ideas autárquicas, corporativistas, expansionistas y regulacionistas. Cuarto, destacar la colecta de datos socio-laborales urbanos de la DE, DNT, como un ejemplo del conocimiento pormenorizado, progresivo y regular de una población específica, el trabajador industrial y su familia, sostenido en doctrinas corporativistas. Quinto, demostrar que los análisis realizados por los economistas gubernamentales de la DGEN y la OIE, BCRA, cristalizaron de manera paradójica una concepción macroeconómica que, con el desencadenamiento de la segunda guerra mundial, facilitó una política económica favorable al

sector manufacturero.

#### V.1. LAS OFICINAS ESTADÍSTICAS Y LOS CENSOS BAJO EL ESTADO INTERVENTOR CONSERVADOR

Luego de un severo ajuste de las partidas y del personal de la estadística pública, realizado por la Subsecretaría de Finanzas del Ministerio de Hacienda, en 1931, hubo que esperar hasta mediados de la década de 1930 para que las cifras asignadas por el último gobierno radical fueran superadas. No obstante, desde la llegada del general Agustín P. Justo a la presidencia, las oficinas estadísticas ampliaron sus tareas dentro de la administración pública. Sus recursos humanos y técnicos extendieron la cobertura geográfica y temática, y recobraron el protagonismo político de la década de 1920, al participar y asesorar a las comisiones ministeriales o parlamentarias, con alianzas políticas novedosas.

Las oficinas poderosas crecieron a la par de la ampliación del estado -en buena medida, lograron subordinar las compilaciones de nuevas agencias-<sup>142</sup> y llevaron a cabo una nueva ronda de grandes censos nacionales, tal como había sucedido en el período liberal. Este hecho puede ser apuntado como un salto cualitativo respecto al desarrollo de estadísticas durante los años radicales, pues con las cifras finales de los empadronamientos se estableció un nuevo punto de partida en las compilaciones anuales existentes. En suma, hubo una complementación entre estadísticas y censos bajo el estado regulador conservador y hubo logros de la capacidad indagatoria gracias a lo hecho por cuatro oficinas de las siete existentes y a los datos surgidos de cuatro censos nacionales. Por otra parte, la otra cara de la capacidad de registro del estado regulador conservador fueron tres oficinas con un poder menguado para producir indicadores anuales y la evidente falta del cuarto censo demográfico.

---

<sup>142</sup> En este período cobraron importancia otras oficinas estadísticas o surgieron nuevas con tareas compilatorias propias en los Ministerios de Agricultura (Dirección de Meteorología, Geofísica e Hidrología, Junta Nacional de Carnes y Dirección de Industria Lechera), cuyos datos quedaron bajo la jurisdicción de la DERE. Las de Hacienda (Dirección General de Impuesto a los Réditos, Banco Hipotecario Nacional y Superintendencia de Seguros), fueron subordinadas a la DGEN. Las de Interior (Dirección General de Correos y Telégrafos y el Departamento de Policía), Justicia e Instrucción Pública (Registro Nacional de Reincidencia, Estadística Criminal y Carcelaria, Registro de Propiedades, Hipotecas y Embargos) y Obras Públicas (Obras Públicas, Dirección General de Ferrocarriles, Dirección Nacional de Navegación y Puertos, y Prefectura), formaron parte de las compilaciones de la DGEN (Lespiauq 1943: 42-43). A lo que hay que añadir la Oficina Estadística del Consejo Nacional de Educación, que a finales de estos años fue la base administrativa del Cuarto Censo Escolar.

**Cuadro 10: Capacidad administrativa de siete oficinas estadísticas, a partir de siete indicadores, 1931-1944**

Indicadores	DGI	DGEN	DERE	DGCI	OIE, BCRA	SDGM, DNH	DE, DNT
<b>Organización administrativa interna</b>	0	1	1	1	1	0	1
<b>producción y publicación regular de datos oficiales</b>	2	2	2	1	2	1	2
<b>apoyatura legal (decretos)</b>	0	1	1	0	1	0	1
<b>elaboración de informes o encuestas oficiales</b>	1	1	1	1	1	1	1
<b>participación en tareas ministeriales o del PEN</b>	0	1	1	1	1	1	1
<b>responsable o integrante de un censo nacional</b>	0	1	1	0	1	0	1
<b>intervención ministerial</b>	-1	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>7</b>

Fuente: Memorias del BCRA y de los Ministerios de Agricultura, Hacienda e Interior.

Nota: Todos los indicadores suman un punto de capacidad administrativa, menos “producción y publicación regular de datos oficiales” que suman dos (en el caso que se cumplan ambas tareas) y menos “intervención ministerial” que resta, ya que refleja la pérdida de autonomía burocrática. Las oficinas que suman más puntos son las más poderosas.

#### V.1.a. Oficinas poderosas y censos exitosos

Las cuatro oficinas más poderosas de la estadística pública se destacaron sobre el resto, ya que a su habitual rutina de trabajo le sumaron otras tareas oficiales. Ellas fueron: la DGEN, responsable de las estadísticas del comercio exterior, demográficas e industriales; la OIE, del Banco Nación y luego del Banco Central, encargada de las estadísticas bancarias, financieras, del índice de costo mayorista y del análisis global de los indicadores más importantes de la economía argentina; la DERE, del Ministerio de Agricultura, a cargo de los datos de la producción, comercialización y condiciones socio-laborales de las actividades agropecuarias; y la DE, DNT, a cargo de los indicadores de la ocupación y desocupación urbana, del consumo e ingreso obrero, del cálculo del costo de la vida popular y del análisis de la organización sindical. Estas cuatro oficinas fueron responsables del levantamiento de cuatro grandes censos nacionales: desocupados (1932), industrial (1935), agropecuario (1937) y escolar (1943). ¿Cuáles fueron las características de aquellas cuatro oficinas y de estos cuatro censos para distinguirlos del resto?

Primero, las oficinas poderosas mantuvieron la tendencia a una organización administrativa interna especializada y produjeron y publicaron regularmente datos oficiales en órganos de difusión oficial. La DERE llegó a contar con 257 empleados repartidos en la Secretaría, la Sección Cartografía, las divisiones (Economía Rural, Estadística Agrícola,

Estadística Ganadera, Inspección General, Estadísticas Económico-Sociales, Estadísticas de las Industrias Rurales Derivadas y Tabulación), el Registro, Inspección y Fomento de Cooperativas, la Junta de Informaciones Agropecuarias y el Consejo Económico y Estadístico. Poco más de un tercio del personal eran economistas, ingenieros agrónomos y abogados, evaluados por una Junta de Eficiencia. La DGEN mantenía más de 180 empleados, a partir de 1938, ocupados en la compilación de las cifras del comercio exterior, de la industria y demográficas. La OIE, BCRA tenía alrededor de 120 empleados a principios de la década de 1940, repartidos en las Divisiones de Economía, Industrias y Comercio Exterior, todos ellos egresados de la Facultad de Ciencias Económicas, UBA. El ingreso implicaba pasar un examen oral que incluía resolver un problema concreto en materia de política económica (Prebisch 1972 [7 de marzo de 1944]: 615-617). La DE del DNT alcanzó a tener una planta de 24 empleados repartidos en Jefatura, Secretaría Auxiliar, Documentación Social, Servicios Especiales, Cálculos e Investigaciones Sociales, Censos y Equipo Mecánico (Ministerio del Interior, DNT, DE mayo 1942: 121). Las cifras eran publicadas regularmente en las memorias ministeriales, colecciones (*Informes de la DGEN*) y tenían a cargo revistas oficiales (*Boletín Mensual Agropecuario*, *Revista Económica* y *Suplemento Estadístico*) o secciones de revistas (como en el *Boletín Informativo del Departamento Nacional del Trabajo*).

Segundo, las oficinas poderosas acumularon poder institucional o perfeccionaron tareas indagatorias gracias a la sanción de decretos del Poder Ejecutivo y resoluciones ministeriales, con los que consolidaron su lugar dentro de la administración pública.<sup>143</sup> A través de los decretos 108.116, de junio de 1937, y 125.803, de febrero de 1938, la DGEN obtuvo el control de uno de los indicadores más importantes para palpar la actividad económica argentina de entonces, con el traspaso de personal, registros y archivos de la comisión encargada del censo industrial de 1935 (“Dirección General de Estadística de la Nación” III 1938: 218-220).<sup>144</sup> De forma similar, la DERE amplió sus recursos humanos y técnicos al finalizar el censo agropecuario de 1937.<sup>145</sup> Asimismo, obtuvo el control de todas las dependencias del Ministerio de Agricultura que requirieran datos a particulares relacionados con la agricultura y la ganadería, y aprobaba su publicación final, con el decreto 4.145, de mayo de 1938 (“Censos y estadísticas” I 1939: 135-

---

<sup>143</sup> La incorporación de esta modalidad legislativa fue una novedad, si comparamos la ausencia de decretos y resoluciones bajo el período radical y la legitimidad de las leyes sancionadas durante el período liberal.

<sup>144</sup> La organización del fichero de empresas industriales y de la estadística industrial permanente implicó el aumento del 57 % en la planta de empleados, de 116 a 183, y del 66 % en las partidas anuales incluidas en el presupuesto, \$ 451.540 a \$ 752.340 (RA 1937: 195; RA s./f. 1938: 86).

<sup>145</sup> Lo que implicó un aumento de personal permanente del 77 %, de 152 a 270 empleados, y de las partidas del presupuesto del 153 %, de \$ 603.660 a \$ 1.531.040 (RA 1937: 745; RA s./f.: 745).

136). El decreto 61.127 de mayo de 1935 permitió que la OIE pasara íntegramente –el personal, los registros, los documentos, los muebles y los útiles, la Biblioteca y la edición de la *Revista Económica*- del Banco de la Nación al Banco Central (RA 1939: 26). El decreto 50.720 de octubre de 1934, reorganizó la DE del DNT para incluir entre sus nuevas funciones el empadronamiento de patrones y obreros y el cálculo mensual del costo de la vida (“Se asignaron nuevas e importantes funciones a la División de Estadística del Departamento Nacional del Trabajo” 10 de noviembre de 1934: 1.781).

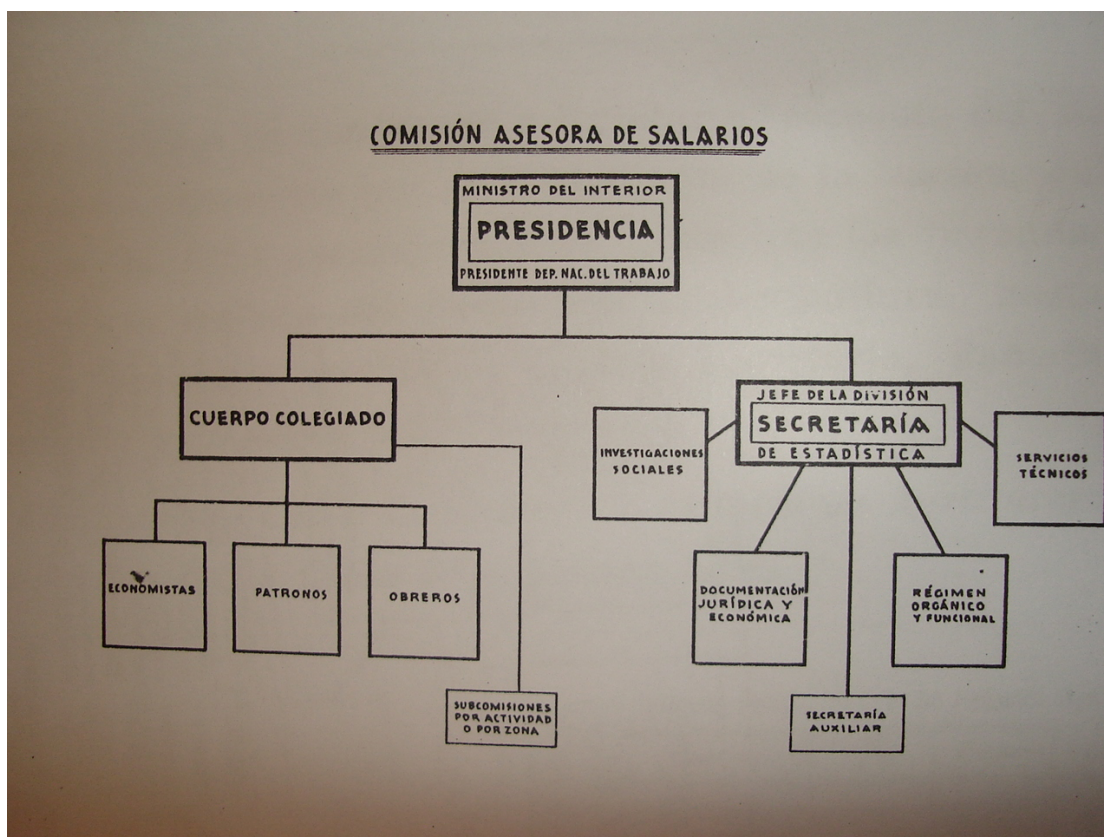


Imagen 11: Organigrama de la Comisión Asesora de Salarios, en el que aparece la DE del DNT (Ministerio del Interior, DNT, DE 1943)

Tercero, las oficinas estadísticas poderosas adquirieron mayor preeminencia dentro de una administración pública, al absorber funciones de colectas de datos de otras oficinas o encargarse de organizar la fiscalización de actividades privadas. Después de intentos anteriores fallidos, la DGEN finalmente concentró la estadística migratoria, a cargo del Departamento General de Inmigración, y la estadística demográfica, recogida por la Sección Demografía y Geografía Médica, del Departamento Nacional de Higiene (“Dirección General de Estadística de la Nación” III 1940: 195-203; “Dirección General de Estadística de la Nación” III 1944: 182). La

DERE fue la encargada de organizar la Junta Reguladora de Granos y de fiscalizar las transacciones y cotizaciones del Mercado de Cereales a Término y de la Cámara Gremial de Cereales de la Bolsa de Comercio porteña y el Mercado General de Productos Nacionales de la Bolsa de Comercio rosarina (“Dirección de Economía Rural y Estadística” 1935: 39-51). La OIE, desde su sede en el Banco de la Nación, fue la responsable de organizar en el Ministerio de Hacienda el funcionamiento de la Oficina de Control de Cambios.<sup>146</sup> La DE del DNT integró la Comisión Nacional de Control de Abastecimientos -ley 12.591 (1939)-, que inauguró el establecimiento de precios máximos para la venta de bienes y servicios al consumidor, y más tarde se hizo cargo de la Comisión Asesora de Salarios convocada por el Poder Ejecutivo para dictaminar sobre la adaptación de los salarios industriales a las fluctuaciones del costo de la vida (RA, Ministerio de Agricultura, Comisión Nacional de Control de Abastecimientos 1939; Ministerio del Interior, Departamento Nacional del Trabajo, División Estadística 1943: 18).

Cuarto, otro reflejo del mayor poder institucional de las oficinas poderosas fue el amplio uso de diferentes técnicas de recolección de información, tales como encuestas, muestreos o registros, para informes oficiales. En ellos se ofreció un conocimiento profundo y detallado de diferentes cuestiones económicas y sociales. La disponibilidad del fichero de las empresas registradas por el censo industrial le permitió a la DGEN diseñar un cuestionario con el que realizó una encuesta anual permanente y estudiar el desempeño de actividades específicas para el Ministerio de Hacienda (Lespiauq 1943: 56). La DERE tenía un fichero con el domicilio de 550.000 productores rurales con el que contestó, en calidad de responsable de los datos oficiales del Ministerio de Agricultura, exhortos de juzgados que requerían características de propiedades rurales o pedidos de informes del Banco de la Nación para aprobar créditos en zonas marginales (“Dirección de Economía Rural y Estadística” II 1939: 57; “Dirección de Economía Rural y Estadística” II 1940: 31-32). La OIE tenía un cuerpo de informantes para realizar encuestas entre comerciantes e industriales, para el Banco Central y el Ministerio de Hacienda, sobre estimaciones de las necesidades de productos sujetos a cuota de exportación a los Estados Unidos, o para establecer las primeras conjeturas sobre el impacto económico de la libre reanudación de las importaciones de bienes industriales en la segunda posguerra (BCRA 1988 [1942]: II 61-II 62; BCRA, Departamento de Investigaciones Económicas febrero de 1945). El DE, DNT fue encargado por el Ministerio del Interior de concentrar la información nacional y establecer medidas regionales contra la desocupación en las actividades primarias, secundarias y terciarias, ante el estallido de la segunda guerra mundial (Ministerio del Interior, DNT, DE

---

<sup>146</sup>Esta oficina tenía cuatro secciones: Importación, Exportación, Servicios Financieros y Remesas Particulares, y Bancos (RA, Ministerio de Hacienda, Oficina de Control de Cambios 1939: 71-73).



septiembre 1940: 23-27).

Quinto, las cuatro oficinas poderosas se complementaron en la organización de grandes relevamientos estadístico-censales y compartieron ampliamente los datos obtenidos. Estos emprendimientos colectivos permiten deducir que no sólo no hubo competencias institucionales, tal como sucedió en el moderno estado liberal, a pesar de la notable expansión de sus respectivas esferas de acción, sino que trabajaron estrechamente y se fortalecieron mutuamente. El Censo Industrial de 1935 estuvo a cargo de la DGEN y la DE, DNT quedó a cargo de los datos de empleadores, empleados y obreros para dar inicio al padrón profesional; la DERE y la OIE, BCRA integraron la comisión organizadora (RA, Ministerio de Hacienda, Comisión Nacional del Censo Industrial, ley 12.104 1938: I). En el cálculo de la renta nacional de 1941, no sólo colaboraron estrechamente la DGEN –que acercó las cifras de la estadística industrial de 1939, 1940 y 1941- y la OIE, BCRA, sino que las respuestas de los formularios de las actividades agrícolas fueron supervisadas por los técnicos de la DERE (Ministerio de Hacienda noviembre 1944: 8). La comisión encargada del Cuarto Censo Escolar, levantado en abril de 1943, realizó un estudio nacional para conocer las condiciones de hacinamiento de la vivienda popular y la ocupación de la población censada (RA I 1948: 155-162), que facilitó la extensa encuesta de presupuestos obreros llevada a cabo en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires por la DE, DNT un mes más tarde (RA, Dirección de Estadística Social 1946: 26-20).<sup>147</sup>

Los cuatro grandes censos del período deben ser vistos a partir de ciertas características de conjunto y otras individuales. Todos los censos fueron habilitados por una ley y tuvieron apoyos políticos y sociales decisivos para su exitosa concreción. El Censo Nacional de Desocupados -ley 11.590- lo realizó la DE, DNT en plena Gran Depresión, en agosto de 1932, y fue originalmente propuesto por los diputados socialistas Nicolás Repetto, Alejandro Castiñeiras, Rufino Inda, Carlos Moret y Francisco Pérez Leirós (RA, Departamento Nacional del Trabajo 1933: 151). Del mismo modo, el Cuarto Censo Escolar, del Analfabetismo y de la Vivienda -ley 12.723-, realizado por un Consejo Directivo encabezado por Alejandro E. Bunge, en abril de 1943, fue apoyado por la Comisión de Instrucción Pública de la Cámara de Diputados, cuyo responsable era el socialista Enrique Dickmann (RA I 1948: 102). El Censo Industrial levantado en octubre de 1935 -ley 12.104- marca una ruptura en la historia de desconfianza mutua entre industriales y estadísticos, de la cual hemos señalado varios episodios en capítulos anteriores. La

---

<sup>147</sup> En octubre de 1941, el Consejo Nacional de Educación designó director del censo escolar al ingeniero Bunge, quien integró como miembros del consejo directivo a colaboradores de la *Revista de Economía Argentina* (Rafael García Mata, Emilio Llorens y Eduardo Coghlan) y un funcionario de la DE, DNT (José Figuerola).

propuesta original surgió de la Comisión Directiva de la Unión Industrial Argentina (“Dirección de Comercio e Industria” 1934: 154)<sup>148</sup>; y sus dirigentes integraron un Consejo Honorario para garantizar su concreción, paralela a la Comisión Nacional coordinada por las más importantes oficinas estadísticas. Por último, el Censo Agropecuario Nacional levantado en junio de 1937 - ley 12.343- fue promovido por el Ministerio de Agricultura, debido a la percepción de una transformación en la agricultura regional y como ajuste de la información para los pronósticos (RA II 1937: 64-65). La constitución del Consejo Honorario muestra cambios en la importancia de las instituciones agrarias y en los roles asumidos, ya que la presencia de la Sociedad Rural Argentina (SRA) quedó disminuida, si la comparamos con la exclusiva presencia de sus socios en el Censo Agropecuario de 1908. El Consejo Honorario estaba integrado por una infinidad de cooperativas, dirigentes de la Confederación de Sociedades Rurales de Buenos Aires y La Pampa, de la Bolsa de Comercio porteña y rosarina, y cámaras de comercio provinciales (RA I 1938: 109-110).

A excepción del censo de desocupados, que organizó la entrega y posterior devolución de la ficha censal gracias a la distribución geográfica de las oficinas de correos y telégrafos,<sup>149</sup> los demás empadronamientos movilizaron un número significativo de encuestadores, inspectores, secretarios de mesas y directores. Tengamos en cuenta que el Tercer Censo Nacional (1914) contó con un total de 79.314 personas y tuvieron una importante función en la etapa final las 204 compiladoras, tal como destacamos en el Capítulo III. El censo agropecuario (1937) no superó las 53.500 personas -incluidos los integrantes de las comisiones honorarias de cada distrito-, y las compiladoras fueron sustituidas por cuarenta y tres máquinas perforadoras-duplicadoras, tres tabuladoras, cuatro clasificadoras y una reproductora múltiple (RA I 1938: 123).<sup>150</sup> El censo

---

<sup>148</sup> S bien no hay declaraciones que amplíen las intenciones de la UIA con el pedido de levantar el censo industrial, es posible deducir que haya sido resuelto para mostrar la fortaleza de la estructura manufacturera ante la firma de cláusulas poco favorables en el Tratado Roca-Runciman (1933).

<sup>149</sup> En este caso, el eslabón más importante de la cadena censal fueron los jefes de distrito de Correos y Telégrafos, quienes recibían los paquetes provenientes de las poblaciones bajo su jurisdicción y comunicaban telegráficamente al DNT la cifra de fichas cumplimentadas que llegaban de cada localidad. En la ciudad de Buenos Aires un papel complementario tuvieron los jefes de las comisarías. Con las fichas en su poder, ambos las enviaban al Registro Nacional de Colocaciones, indicando en la parte exterior de cada paquete el nombre de la localidad o sección de procedencia (RA, Departamento Nacional del Trabajo 1933: 11-12).

<sup>150</sup> El presidente Agustín P. Justo fue invitado por el Ministerio de Agricultura a poner en funcionamiento el equipo mecánico con el ingreso de la ficha 1, correspondiente a la libreta 1. Activado todo el procedimiento y después de su paso por las diferentes máquinas, se supo en pocos minutos que correspondía a un chacarero de origen italiano, vecino de la capital del Territorio Nacional de la Pampa, con 32 años de residencia en el país, 4 en la zona y 3 en el campo que ocupaba entonces, siendo clasificado como una explotación mixta y con una superficie de 244 hectáreas. La familia del agricultor la componían dos hijos varones de 15 años, tres menores de 15 años, todos alfabetos, y una hija menor de edad (RA I 1938: 124).

escolar (1943), en cambio, movilizó 120.750 personas, superando los recursos humanos del tercer censo. Los directores ejecutivos, jefes departamentales y de distritos, y encuestadores eran en su mayoría integrantes del Consejo Nacional de Educación. Esta magnitud de personal permitió que las preguntas de orden educacional fueran llenadas por los maestros y entregadas a los niños, para que las lleven a su casa. Cuando el censista pasaba por el domicilio, después de llenar personalmente los cuestionarios familiares e individuales, recibía el cuestionario escolar avalado por el docente (RA I 1948: 11). Posteriormente, se enviaba el material a la Capital Federal.<sup>151</sup>

#### V.1.b. Oficinas débiles

El DGI y la DGCI, ambas oficinas ubicadas en el Ministerio de Agricultura, y la SDGM, DNH, en el Ministerio del Interior, mantuvieron dentro de la estadística pública la ubicación devaluada del período radical. Las sospechas de corrupción y la creciente ineficacia hicieron que ambas oficinas quedaran finalmente subordinadas a las principales y sus estadísticas se convirtieron en mero subproducto dentro de la maquinaria estatal.

El DGI vio mermada la exigua corriente inmigratoria por el decreto del PEN de noviembre de 1932, que restringió el visado de documentos y el régimen de permisos de desembarcos ante las cifras que arrojaba el censo de desocupación (“Dirección de Inmigración” 1933: 316-317). En este contexto su máximo responsable confesaba que la ley 817 (1876) que le dio vida institucional era “de un anacronismo afligente” (“Dirección de Inmigración” 1934: 300). La credibilidad pública del DGI se vio afectada seriamente por la denuncia hecha en 1940, de que su personal manipulaba los registros e ingresaba inmigrantes clandestinos, a cambio de sumas de dinero, lo que motivó la intervención y separación del personal sospechado por el Ministerio de Agricultura (RA, Ministerio de Agricultura de la Nación I 1940: 417-419). Ese mismo año, la DGEN subordinó los registros migratorios y, más tarde, absorbió las estadísticas demográficas de la SDGM, DNH, cuya información era fragmentaria e irregular, en especial de los territorios nacionales. La SDGM, DNH, a cargo desde 1911 de la doctora Adela Zauchinger, sólo pudo editar cuatro *Anuarios Demográficos*, de los años 1930 (1934), 1934 (1936), 1935 (1938) y 1936 (1940).<sup>152</sup> Por último, la DGCI había quedado sin tareas censales ni estadísticas

---

<sup>151</sup> A su vez, en esta Capital 37 empleados revisaron las 38 preguntas contenidas en 4.250.000 cuestionarios individuales y 2.150.000 familiares; y, a medida que terminaba la revisión, otros 43 empleados codificaron 126 millones de preguntas. Finalmente, 4 técnicos junto a 20 operadores se encargaron del proceso de perforación, verificación y clasificación de 3.700.000 tarjetas, en el Consejo Nacional de Educación y en la DGEN (RA I 1948: 8-10 y 33-36).

<sup>152</sup> La SDGM, DNH fiscalizaba el cumplimiento de la ley 12.331 (1937) de Profilaxis Social, que obligaba a librar un certificado prenupcial, y por ello estaba en la mira de los intelectuales católicos que

manufactureras desde que la ley 12.104 organizó el censo industrial y estableció que debía realizarlo la DGEN. Esta decisión política determinó finalmente que esos indicadores y la estadística periódica quedaran dentro del Ministerio de Hacienda. La DGCI encaró una investigación en 550 establecimientos sobre la situación de la industria textil, pero provocó la sanción de un decreto del Ministerio de Agricultura, de mayo de 1938, en el que se estipulaba que toda requisitoria de encuestas e investigaciones debía previamente aprobarla la DERE (RA, Ministerio de Agricultura II 1939: 269).<sup>153</sup>

## V.2. LAS DEMANDAS A FAVOR DEL CUARTO CENSO NACIONAL

Resulta sugestivo que en los diez volúmenes editados para celebrar la gestión presidencial del general Agustín P. Justo (1932-38), con un detallado registro de todas las acciones públicas encaradas durante el único sexenio completo de estos años, como por ejemplo los censos industrial y agropecuario, no haya siquiera una cita sobre iniciativas a favor del cuarto censo demográfico nacional (RA X 1938). La Concordancia, coalición de conservadores, radicales antipersonalistas y socialistas independientes que llevaron al poder a Justo, estaba integrada por situaciones provinciales que temían la actualización de las cifras en su

---

impugnaban la normativa. En un contexto de baja natalidad éstos hicieron responsable a la ley -y a la institución encargada de su cumplimiento- de la baja tasa de matrimonios civiles, e indirectamente, de la existencia de una creciente proporción de nacimientos ilegítimos en las provincias del interior (Franceschi 29 de agosto de 1940: 413-415; Bunge octubre de 1940: 307-314). En un comunicado la doctora Zauchinger desacreditó de plano los comentarios de que la ley trababa la realización de uniones legítimas y fomentaba el concubinato: “La estadística realizada por el Registro Civil demuestra que no han disminuido los matrimonios desde que se exige este certificado, y las oscilaciones que se observan en su número no dependen directamente de él. Tampoco ha habido proporción inquietante en el número de nacimientos ilegítimos registrados en todo el territorio [nacional] (“El cumplimiento de la ley 12.331, de profilaxis social” 15 de octubre de 1940: 9).

<sup>153</sup> A pesar de esta devaluación en su esfera de acción estadística, hay que destacar su transformación institucional dentro del Ministerio de Agricultura. La DGCI quedó a cargo del estudio y participó en las negociaciones para suscribir tratados comerciales bilaterales. Sus técnicos fueron responsables del Convenio Comercial y de Pagos con Alemania, firmado en septiembre de 1934, y del Acuerdo Comercial y de Cambios con España, firmado tres meses más tarde (“Dirección de Comercio e Industria” 1935: 240). Tanta actividad burocrática motivó la creación de una nueva dependencia en su seno, que poco a poco obtuvo autonomía: la Oficina de Política Comercial, en enero de 1938 (“Dirección General de Industrias y Comercio de la Producción” II 1939: 19-20). Con ella asesoró a la Aduana en la liberación de derechos de importación para materiales y maquinarias destinados a la industria local, si no competían con un bien nacional equivalente (“Dirección de Comercio e Industria” II 1938: 88). A través de la Oficina de Política Comercial, cuyo responsable era, a su vez, el jefe de la DERE, doctor Ovidio V. Schiopetto (lo que plantea tanto la reactualización de los problemas jurisdiccionales, como la escasez de expertos estatales), la DGCI integró la Comisión Interministerial Permanente de Política Económica para establecer una estrategia uniforme en los tratados comerciales internacionales firmados en medio de la guerra (RA, Ministerio de Agricultura de la Nación I 1940: 605).

representación proporcional de las bancas de la Cámara de Diputados. La inmovible resistencia de la Cámara de Senadores tuvo que lidiar no sólo con las demandas políticas y de los funcionarios estadísticos, tal como había sucedido en el período radical, sino con reclamos académicos. Del campo universitario surgió la recomendación de realizar el cuarto censo, establecer definitivamente la rutina decenal y centralizar las colectas de datos oficiales en una DGEN reorganizada. El primer intento de superar los obstáculos políticos y jerarquizar la estadística pública surgió del gobierno del general Ramírez. Si bien fracasó, sus intenciones de centralización burocráticas supieron capitalizar un reclamo público, que se tradujo en una efectiva utilidad política para las necesidades de legitimidad del régimen militar.

El pedido del cuarto censo demográfico nacional en la década de 1930 fue liderado por los diputados de extracción socialista, entre los que se contaban Enrique Dickmann, Américo Ghioldi, Nicolás Repetto, Silvio L. Ruggieri y Juan Antonio Solari. Ni bien se reabrió la actividad legislativa, los socialistas presentaron el proyecto de ley en mayo de 1932; y ante su vencimiento fue reiterado tres veces más, en mayo de 1934, mayo de 1936 y junio de 1938. La preocupación tenía un beneficio electoral inmediato, pues estaban seguros de verse favorecidos por el crecimiento urbano, tal como surgía de las cifras finales del censo porteño (1936) y bonaerense (1938). La persistencia socialista se tradujo en obsesión: el primer punto del proyecto dejaba abierta la discusión directa del prorrateo de las bancas de la cámara baja al finalizar el cuarto censo, situación tantas veces resistida por los senadores. Rezaba, por ejemplo, que “en cumplimiento de los artículos 37 y 39 de la Constitución nacional, el Poder Ejecutivo ordenará, para el 1° de octubre de 1938, la formación de un censo general de la población, de la industria, del comercio y de todas las actividades y manifestaciones de la República” (“Censo general” I 1939: 345).

La Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado tuvo la deferencia de consultar, en septiembre de 1934, al estadístico Argentino V. Acerboni<sup>154</sup> (diciembre 1934: 1.107-1.116), de la Facultad de Ciencias Económicas, UBA, para que explicara lo que era obvio para buena parte de la opinión pública, los alcances de la necesidad del censo decenal. Éste recomendó, sobre la base institucional y legal de la DGEN, crear la Dirección General de Censo y Estadística, que debía organizar el cuarto censo, los sucesivos cada diez años, las investigaciones intercensales indispensables y “correlacionar la tarea de las oficinas nacionales, provinciales y municipales

---

<sup>154</sup> Acerboni egresó como economista de la Facultad de Ciencias Económicas, UBA, en 1916. Integró la cátedra de Estadística de la misma (1923-47). Fue jefe de la dirección de estadística de la Provincia de Buenos Aires (1924-28); representó a esta agencia en la Primera Conferencia Nacional de Estadística (1925). Luego, se convirtió en director asistente de la DGEN (1928-29). Posteriormente, fue economista asesor de la SRA (1929-47). Volvió a la función pública como asesor económico de la Junta Nacional de Carne (1934-40) (Inter American Statistical Institute agosto 1949: 9).

que compilan informaciones estadísticas, a efecto de obtener la compatibilidad de los resultados, uniformar métodos y formularios, y evitar duplicación de trabajos” (Acerboni diciembre 1934: 1.108). Además, proponía crear en el seno de la futura Dirección General de Censo y Estadística una comisión colegiada nacional y permanente que garantizara la coordinación de todas las cifras oficiales. Ésta debía estar integrada por delegados de los Ministerios del Interior, Agricultura, Justicia e Instrucción Pública, de organismos provinciales y municipales, y representantes de la Facultad de Ciencias Económicas, UBA. De forma paralela, proponía establecer una reunión cada tres años de una conferencia nacional con todos los directores de oficinas estadísticas provinciales.

En esta sorpresiva consulta académica por parte del Senado, los integrantes de la Comisión de Negocios Constitucionales de Diputados creyeron ver una señal entre los parsimoniosos movimientos de sus pares de la cámara alta. Tomaron nota de la propuesta de Acerboni y, al mismo tiempo, reformaron el provocativo primer artículo del proyecto cuatro veces presentado por la bancada socialista. El radical Emilio Ravignani, miembro informante de la Comisión, presentó el proyecto alternativo:

Sin perjuicio de que el Congreso disponga oportunamente su aplicación a los fines del artículo 39 de la Constitución nacional, el Poder Ejecutivo ordenará, dentro de los dos años, contados desde la promulgación de la presente ley, el levantamiento de un censo general de la población, industria, comercio, agricultura, ganadería e industrias extractivas, habitación y propiedad inmueble, instrucción pública y demás actividades económicas y sociales de la República (“Censo general” I 1939: 345).

El proyecto de ley incluía, tal como lo presentó Acerboni, una reorganización de la DGEN (“Censo general” I 1939: 345). Ante el silencio de sus pares de las provincias más deshabitadas -y potencialmente perjudicadas con la futura actualización-, Ravignani defendía el proyecto de ley reformado distinguiendo dos momentos, “el de la ley del censo y el de la ley de modificación de la representación, o sea una cosa distinta” (“Censo general” I 1939: 352). El diputado Juan Vilgré La Madrid, otro miembro de la Comisión de Negocios Constitucionales, aclaraba que las consecuencias políticas del censo “las discutiremos después y tal vez no se encontrará esa resistencia... en el Senado de la Nación” (“Censo general” IV 1939: 263). Esta aclaración facilitó la votación en Diputados por la afirmativa, que cosechó 83 legisladores de los 85 presentes (“Censo general” IV 1939: 271). El último intento de Diputados para que Senadores aceptara discutir y aprobar el levantamiento del cuarto censo no prosperó; se reiteró el pedido en agosto de 1942 con el mismo resultado (“Cuarto Censo General de la República” 1942: 1.943-1.947).

A pesar del traspie político, la demanda a favor del cuarto censo de la población argentina

se amplificó gracias a la propuesta de Acerboni, quien dejó planteado el debate académico sobre la necesidad de asociar el empadronamiento con la reorganización institucional de la estadística pública.

Carlos Dieulefait, director del Instituto de Estadística, de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral, precisó que la creación de una agencia estadístico-censal permanente reactualizaría la discusión de los grandes problemas nacionales, de “una Nación cuya trayectoria no está ya librada al azar sino que es un fenómeno colectivo de naturaleza estadística que se ausculta a través de números y se desarrolla según sus expresiones matemáticas” (Dieulefait enero-febrero 1934: 40). Tal como sugería Dieulefait, el tiempo ya le jugaba en contra al Senado. El freno al cuarto censo restaba poder a la mayor representación política del área urbana, pero también dilataba el ascenso a la ciudadanía plena de los habitantes de los territorios nacionales. Dos censos demográficos, uno de La Pampa (1934) y otro del Chaco (1935), confirmaron que la actitud defensiva de los diputados y senadores de las provincias más chicas estaba también impidiendo la justa elevación del *status* político de estas gobernaciones, que habían largamente superado los 60.000 habitantes que indicaba la ley 1.532 (1884) de su organización político-administrativa. La Pampa, que albergaba en 1920 122.535 habitantes, catorce años más tarde tenía 175.077 (Ministerio del Interior, Gobernación de La Pampa I s./f.); manteniendo la proyección de la ley vigente 10.894 (1919),<sup>155</sup> podían ingresar no menos de 4 diputados al Congreso Nacional. El Chaco, que tenía en 1920 60.564 habitantes, alcanzó en 1935 las 235.576 almas (RA, Ministerio de Hacienda, DGEN 1942), lo que implicaba no menos de 5 diputados nacionales tomando la misma proyección.

El crecimiento demográfico regional y la baja pronunciada de los saldos inmigratorios anuales pusieron de relieve otra cuestión: que los ciudadanos de los territorios nacionales eran nativos privados de derechos constitucionales plenos. Eran ciudadanos sujetos «a curatela», privados de derechos políticos aunque tributaban impuestos. Estaban en peor condición jurídica que los súbditos de las posesiones coloniales de los países europeos, “en cuanto éstos consienten, en muchos casos, la constitución de gobiernos electivos y hasta la representación en parlamentos de las respectivas metrópolis” (Elía 1946: 13-14). Alejandro E. Bunge (septiembre 1938: 259-261), por su parte, jugaba con las proyecciones y recordaba con ironía las propuestas surgidas en la Convención Constituyente de 1898, a favor de que la representación de las provincias fuera proporcional al número de habitantes nativos. Tomando esa iniciativa para repartir ahora las 158

---

<sup>155</sup> Recordemos que esta ley, votada en la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen, estipulaba que el número de diputados nacionales era 158 y que se elegirían por cada 49.000 habitantes o por una fracción que no bajara de 16.500.

bancas de diputados, era verdad que la provincia y la ciudad de Buenos Aires juntas perderían 12 representantes, aunque uno de ellos lo sumaría Santa Fe; los once restantes se repartirían entre Córdoba, Entre Ríos, Corrientes, Tucumán, Santiago del Estero, Mendoza y Catamarca, y no habría cambios para Salta, San Juan, San Luis, La Rioja y Jujuy.

El acto inaugural de la Sociedad Argentina de Estadística, realizado en el Museo Social Argentino, en agosto de 1938, no fue la excepción. El presidente Emilio Rebuelto (octubre 1938: 293) afirmó, “puede asegurarse que se ha agotado el repertorio de razones a favor de la pronta realización del nuevo censo, y resulta difícil agregar alguna que no haya sido dicha.”<sup>156</sup> Rafael García Mata (marzo 1941: 83-85), miembro de la *Revista de Economía Argentina*, se mostró favorable a que la organización descentralizada de la estadística pública fuera coordinada por un organismo central.<sup>157</sup> La creación del Instituto de Sociología, de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA, sumó una nueva demanda universitaria. Su director Ricardo Levene propuso que los institutos universitarios especializados debían intervenir en la organización del cuarto censo (“Reuniones del Instituto” 1943: 347 y 351).<sup>158</sup> Un editorial de *La Prensa* observaba que la DGEN había ido desvaneciendo las funciones que contemplaba la ley 3.180 (1894) de su organización y ponía de manifiesto la necesidad de una ley orgánica para la estadística pública que, bajo una dirección y un plan, presentara anualmente un cuadro completo del país y estableciese el ansiado censo general decenal (Editorial 18 de abril de 1943: 4).<sup>159</sup>

Estos antecedentes prueban que las medidas en materia estadística encaradas por el gobierno militar surgido tras el golpe de junio de 1943 obraban sobre una demanda no satisfecha.

---

<sup>156</sup> Rebuelto enumeró los censos realizados en el continente americano: la lista de países atrasados terminaba con Haití, que había realizado un censo en 1918, la Argentina, en 1914, Bolivia, en 1900, y Paraguay, en 1899.

<sup>157</sup> Tal como el creado en 1933 en los Estados Unidos, la *Central Statistical Board*, aunque Llorens no aclaraba si esa función debía ser de la DGEN o de un organismo superior encima de ella.

<sup>158</sup> En las reuniones periódicas de investigadores del Instituto, Levene sostenía: “será necesario... conocer los términos de la ley proyectada, a los efectos de una posible y necesaria participación del Instituto de Sociología en el mismo, y además, para plantear cuestiones parciales sobre la vida moral e intelectual argentina, en torno de los temas del Censo Permanente” (“Reuniones del Instituto” 1943: 347). En otra reunión, Levene afirmaba que la comisión del censo permanente “exigirá la colaboración de jóvenes avezados a esas tareas, técnicos por un lado, peritos en cuestiones estadísticas, y por otro lado, profesionales adiestrados en la interpretación de los fenómenos sociales para corregir errores de procedimientos y apreciaciones de los hechos”, como los que aspiraba a formar el Instituto a su cargo (“Reuniones del Instituto” 1943: 351).

<sup>159</sup> El editorial señalaba que, por ejemplo, el Consejo Nacional de Educación organizaba el Cuarto Censo Escolar (1943) apoyado en una ley anterior a la ley 3180, lo que ponía en cuestión la legalidad del acto censal. A este escenario sumaba un decreto del Ministerio de Guerra, de septiembre de 1942, que reglamentaba la ley 9.697 (1915), un cuarto de siglo más tarde, para iniciar una estadística agropecuaria civil y militar, con el objetivo de conocer la cantidad de “caballos, mulas, vehículos, sus enseres y los demás elementos necesarios para el ejército movilizado... en la defensa nacional” (Editorial 18 de abril de 1943: 4).



Su voluntarioso esfuerzo en la puesta en práctica de ellas mostró cuán complejo era dar inicio a la maquinaria censal, a la vez que coordinar las oficinas estadísticas. El gobierno del general Ramírez sancionó el decreto 10.783, de octubre de 1943, en el que recordaba todos los proyectos legislativos fracasados desde 1921, y especialmente el último de agosto de 1942. Renombraba a la DGEN según los términos propuestos por Acerboni, aunque agregaba un plural. Así, la Dirección General de Estadística y Censos de la Nación (DGE CN) debía coordinar las tareas de las demás oficinas estadísticas nacionales, provinciales y municipales; además, se encargaría del cuarto censo nacional, base de la política “al terminar el actual conflicto bélico”, de las investigaciones permanentes y de los futuros censos decenales (Ministerio del Interior, Consejo Nacional de Estadística y Censos 1944: 5-8). Este decreto estipulaba como fecha para el levantamiento del censo octubre de 1944 y la coordinación estadística propuesta mostró, a poco de intentarse su puesta en marcha, la existencia de superposición de tareas entre diferentes organismos gubernamentales.<sup>160</sup>

El ascenso a la presidencia del general Farrell, en marzo de 1944, dio un giro en la percepción castrense de cómo debería organizarse la estadística pública, al pasar de la coordinación de oficinas a la centralización en un organismo director único del que emanaban las normas y métodos para el conjunto de oficinas.<sup>161</sup> Por medio del decreto 13.940, de mayo de 1944, se creó el Consejo Nacional de Estadística y Censos (CNEC), en la jurisdicción del Ministerio del Interior, del que ahora dependía la DGE CN.<sup>162</sup> El CNEC tenía un presidente y tres técnicos especializados en estadística y economía nombrados por el Poder Ejecutivo; y las vocalías eran ocupadas por los representantes de todos los ministerios, secretarías, el Consejo de Defensa Nacional y la DGE CN, aunque nada decía sobre el cuarto censo (Ministerio del Interior, Consejo Nacional de Estadística y Censos 1944: 9-14). Para lo poco que se había hecho hasta entonces, dos decretos fueron el preanuncio de cambios acelerados que por ahora sólo estaban en los papeles. El comité editorial de la *Revista de Economía Argentina*, de evidente simpatía con la

---

<sup>160</sup> Otra de las decisiones del general Ramírez fue formalizar la adhesión argentina al Instituto Interamericano de Estadísticas, con sede en Washington, estableciendo un enlace continental en materia de metodologías, bajo la sombra de los Estados Unidos (“Decreto n° 433 del 15 de enero de 1944” IX-A 1950: 382).

<sup>161</sup> Conviene dejar aclarado que en medio de este giro en el alcance y función de la estadística pública, un miembro de la *Revista de Economía Argentina*, el doctor Carlos Correa Ávila (mayo 1944: 440-441), propuso acotar la centralización a los métodos. Es decir, la orientación, asesoramiento técnico e información de un organismo nacional, la coordinación de las tareas ejecutivas y la descentralización de los servicios estadísticos, organizados racionalmente de acuerdo a las necesidades del estado nacional, las provincias y los municipios. Esta aclaración es importante, ya que Correa Ávila tiene afinidad ideológica con los gobiernos militares que se sucedieron después del golpe de estado de junio de 1943.

<sup>162</sup> En la edición de junio de 1944 de la *Revista de Economía Argentina* con las siglas C. C. A. (junio 1944: 183) se celebraba la sanción de este decreto.

orientación impuesta por el gobierno militar, señaló este apremio. Desde el decreto de octubre de 1943 no se habían tomado las medidas necesarias para el estudio y preparación de los cuestionarios. Ni habían comenzado los trabajos previos de organización que requerían un plazo mayor de tiempo, “no deberíamos exponernos entonces, a que, a pesar de contar con personal técnicamente capacitado y eficiente, el censo general adolezca de inconvenientes por no tener la necesaria organización previa, a causa del factor tiempo” (“La lección del censo de Mendoza” enero 1944: 19). En otro comentario, se observaba que una numerosa composición del Consejo “es siempre ineficaz” y se restringía la realización del cuestionario con “nada más que algunas preguntas básicas sobre población, comercio, industrias, ocupación, educación, etc., dada la imposibilidad material que existe de preparar un Censo general” (E. Ll. y C. C. A. julio 1944: 211). Las cifras provisionales del Cuarto Censo Escolar, que fueron publicadas a lo largo de 1944, hicieron evidentes algunos cambios en la distribución regional y en la magnitud de la población argentina. Por ejemplo, en las provincias de Catamarca, La Rioja y Jujuy, y en las gobernaciones de Chaco, Formosa y Misiones, surgían disparidades entre la proyección de la población del censo escolar -a partir del registro de padres e hijos hasta la edad de 21 años- y el cálculo realizado por la DGEN –mediante una fórmula establecida en 1925-, lo que mostraba claramente que las estimaciones de esta última habían dejado de tener valor (Coghlan agosto 1944: 246-249; C. C. A. agosto 1944: 251-252).

Tras su ascenso a la Vicepresidencia, el coronel Perón retomó el pedido del cuarto censo y ordenó levantarlo antes de diciembre de 1945, por decreto-ley 24.883, de septiembre de 1944 (Ministerio del Interior, Consejo Nacional de Estadística y Censos 1944: 15). Perón lo sancionó en una fecha cargada de simbolismo, ya que para entonces se cumplían 75 años del Primer Censo Nacional (1869). El pedido de jubilación de Alfredo Lucadamo, tras diecisiete años al frente de la jefatura de la DGEN (1925-28 y 1930-44), facilitó los cambios en los cargos ejecutivos (“Después de 50 años de labor Don Alfredo Lucadamo deja la Dirección de Estadística y Censos” noviembre 1944: 385-386). Lo reemplazó el contador Juan Miguel Vaccaro, que rápidamente ascendió a director del flamante del CNEC.<sup>163</sup> La sesión inaugural del CNEC no fue sino una adecuada plataforma para expresar las intenciones políticas de los militares y los flamantes funcionarios respecto al cuarto censo. Vaccaro, exultante con su elevación de la

---

<sup>163</sup> Vaccaro (1944: I) tenía título de contador, egresado en 1928. Fue jefe técnico en la OIE, BNA (1928-30), Director del Registro General y Censo Permanente de la Población, Inmuebles, Comercio e Industrias de la Provincia de Buenos Aires (1937-39), Director del Censo General de la Provincia de BA, levantado en 1938, Secretario general del Consejo Superior de Estadística e Investigaciones Económico-Sociales de la Secretaría de Trabajo y Previsión (1944), miembro de la Comisión Nacional de Reconstrucción Económica y Social, en representación del Ministerio del Interior (1943-44), y vocal en el Consejo Nacional de Postguerra (1944).

DGECN al CNEC, afirmaba que “la obra del Consejo Nacional de Estadística y Censos, no es la obra de nadie, sino la obra de la Revolución que es la Patria misma”, a lo que más adelante proseguía “la estadística practicada con entera verdad y con objetivos de servir a la Patria, es la que impone la Revolución del 4 de Junio como ideal y programa de su acción” (RA, Ministerio del Interior 1944: 22-23). La novedad era que estaba asesorado legalmente por el doctor Rafael Bielsa, experto rosarino en derecho administrativo,<sup>164</sup> y técnicamente por José González Galé, director del Instituto de Biometría, de la Facultad de Ciencias Económicas, UBA, para el diseño de los formularios y la organización administrativa y técnica de los comandos censales regionales (RA, Ministerio del Interior 1944: 29). El contraalmirante Alberto Teisaire, ministro de Marina e interino de Interior, aclaró que con el cuarto censo se normalizaba el levantamiento cada diez años con “estricta observancia de los preceptos constitucionales, ya que nuestra Carta Magna, en su artículo 39 prevé la realización de censos decenales” (RA, Ministerio del Interior 1944: 19).

Las demandas del cuarto censo demográfico, en las que confluyeron políticos radicales y socialistas, estadísticos, economistas y militares, finalmente fueron capitalizadas por la coalición burocrático-castrense que se cobijaba bajo el gobierno del general Farrell. El coronel Perón –su figura más visible- erigía al Consejo Nacional de Estadística y Censos en el “cerebro” del estado y “pulso de la nacionalidad”, para advertir que la frase de Domingo Sarmiento, «hacer las cosas aunque mal, pero hacerlas», ya no era una forma posible de gobierno. Entre otras apreciaciones afirmaba que “mediante la estadística, podremos hacer una obra de cristiandad, transformando la caridad voluntaria en asistencia social, en cumplimiento de la escuela solidarista, que es el aspecto científico de la caridad, obligatoria y a cargo del Estado, en su alta misión de justicia distributiva... Señores: ha llegado la hora de no hablar de nuestra grandeza en forma empírica, porque podremos hacerlo en forma científica mediando la estadística... La estadística puede evidenciar el heroísmo de cada instante de una Nación, como puede revelar la molicie, la indolencia y la agonía de un pueblo... Nosotros, preferidos por la Providencia, recurrimos a los números estadigráficos para reordenar valores de grandeza en un ansia infinita de hacer accionar a las noveles fuerzas de la juventud pujante y valerosa de una nueva Argentina” (RA, Ministerio del Interior 1944: 7, 10 y 14).

De esta manera, el cuarto censo se anunciaba desde la impotencia de levantarlo y los intentos de centralizar las oficinas, con la invocación de un nuevo país que retomaba su pleno sentido político, paradójicamente en manos de los militares.

---

<sup>164</sup> Bielsa, miembro de la Academia Nacional de Derecho, era autor de tres volúmenes de *Derecho Administrativo* (1938).

### V.3. LOS FUNCIONARIOS ESTADÍSTICOS EN UNA MAQUINARIA BUROCRÁTICA AMPLIADA

Existen pocas citas que se refieran a los cuadros y recursos humanos estadísticos. Julio A. Acerboni (mayo 1933: 281-287) afirmaba que debían adquirir “una absoluta y consciente imparcialidad” en la recolección de datos y “un conocimiento suficiente de los métodos matemáticos que emplea y sus peligros” para la reunión, exposición e interpretación de los resultados de sus investigaciones. Por su parte, Carlos Dieulefait (septiembre 1938: 274-276) señalaba el “nervio estadístico de los funcionarios técnicos”. Sostenía que el canon del funcionario debía ser la sencillez de los conceptos, evitando un repertorio de adjetivos llamativos, y apelaba a su humildad y anonimato, sinónimos de “consagración y sacrificio”, en la tarea de vencer resistencias a favor del conocimiento público. Es posible que los funcionarios estadísticos vivieran el inevitable proceso de impersonalización de sus rutinas, gracias a la masiva estandarización y mecanización de la compilación de los datos oficiales, a la par de una ampliación de la plantilla de empleados.<sup>165</sup> ¿Qué ideas sostenían los responsables de las oficinas más poderosas? Un seguimiento de ellas permite observar las deudas intelectuales y los giros hacia la configuración de una visión macroeconómica autárquica, expansiva, proindustrialista y regulacionista dentro del estado interventor conservador, en la que no faltaban discusiones sobre el perfil deseable para la estructura productiva.

Hubo un reacomodamiento en la dirección de las grandes oficinas. El punto de partida de los funcionarios estadísticos argentinos fue el ostracismo de Alejandro Bunge, tras su colaboración e identificación con el ideario político del general Uriburu, y el ingreso del abogado corporativista español José Francisco Figuerola a la jefatura de la DE, DNT, en 1931. Raúl Prebisch, después de su paso por la Subsecretaría de Finanzas del Ministerio de Hacienda, volvió a la jefatura de la OIE del Banco Nación; en 1935, se convertirá en gerente general del Banco Central de la República Argentina, a donde trasladará la OIE. Fueron reincorporados Alejandro Lucadamo a la DGEN y Julio César Urien a la DERE, en 1932. Las opiniones de los estadísticos-economistas gubernamentales en artículos firmados, notas a pie de página, conferencias o clases son una preciosa fuente para relevar las ideas económicas y sociales que

---

<sup>165</sup> Un ejemplo significativo de este proceso aconteció en la estadística pública italiana, pues permite observar que bajo el fascismo hubo una consolidación del régimen que requirió más obediencia burocrática a la política en los treinta que el entusiasmo ideológico de los veinte. Ello se tradujo en una transición de funcionarios de alta exposición pública -como el multifacético Corrado Gini- a cuadros burocráticos de bajo perfil -como Franco Savorgnan- que, a fuerza de una amplia especialización temática consolidaron la autonomía institucional del ISTAT (Favero junio 2002).

anidaban en la estadística pública, así como los autores en referencia de los funcionarios que coadyuvaron a apuntalar el papel rector del estado argentino.

Alejandro E. Bunge -una figura de alto perfil político y público como Corrado Gini-<sup>166</sup> estuvo alejado de la estadística pública buena parte de la década de 1930.<sup>167</sup> En el acto y movilización de la UIA, Bunge dio el último discurso en el que expresó su pensamiento económico en público. Allí, se despachó contra los deflacionistas y los que todavía veían industrias artificiales en la sustitución manufacturera, al afirmar que “la demanda falaz de la ‘defensa del consumidor’ ha retardado en veinte años nuestra evolución económica... ha de repararse el daño con la afirmación y la demanda constructiva del ‘estímulo al productor’” (“La gran manifestación pro Industria y trabajo nacional” junio 1933: 30). El estadístico desocupado se dedicó al análisis económico y social, allanando el camino hacia una visión global de la economía, que incluía propuestas y orientaciones para una política económica expansiva. Bunge realizó cuatro informes anuales sobre la situación económica y financiera, y un ensayo sobre los problemas socio-laborales pendientes del país. Sin embargo, con cada nuevo estudio reafirmaba su lugar de referencia entre los miembros de la fracción expansionista de los estadísticos.

En el primer informe, “La independencia económica argentina”, realizado en abril de 1932, Bunge (1937: 267-313) retomaba ideas expresadas por la DGEN bajo su dirección, entre 1923 y 1925, sobre la necesidad de reducir drásticamente las importaciones. No ahorró elogios a lo hecho hasta entonces por el Ministerio de Hacienda y advirtió sobre el intento de equilibrar los gastos e ingresos del presupuesto nacional a toda costa con mayores impuestos en medio de la contracción general de la economía. Simpatizaba con la medida sugerida en Estados Unidos, en las vísperas de la asunción presidencial de Franklin D. Roosevelt, de reducir la semana laboral a

---

<sup>166</sup> Vale aclarar que ambas figuras estadísticas se conocían, pues Bunge era miembro del comité editorial y colaboró en la revista *Metron*, dirigida por Corrado Gini, desde su fundación, en 1920.

<sup>167</sup> Estaba claramente identificado con el uriburismo y tras su paso por la intervención de la provincia de Santa Fe, en 1930-31, ocupó un cargo de director en el Banco de la Nación, en 1931, y fue nombrado vicepresidente de la Caja de Conversión, en 1932 (Banco de la Nación Argentina 1932: 3; RA, Caja de Conversión 1933: 15). Su vida académica fue menos efímera, ya que ocupó la presidencia de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, entre 1931 y 1932, y la vicepresidencia, entre 1937 y 1939 (Greffier y Loudet 1938: 151-152). Mantenía la titularidad de la cátedra de Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas, UBA, que lo nombró Profesor Extraordinario en 1938, en reconocimiento a sus 25 años de docencia (Greffier y Loudet 1938: 129). Durante la presidencia de Justo, Bunge quedó evidentemente afuera de la coalición de la Concordancia y se refugió en la redacción de su *Revista de Economía Argentina*. Realizó ocasionales apariciones públicas, como en el mitin organizado en el Luna Park por la Unión Industrial Argentina (UIA) contra el Pacto Roca-Runciman (1933), y concedía habitualmente entrevistas a los medios de prensa para comentar la situación económica del país e internacional. El funcionario estadístico aparecerá nuevamente en 1941, cuando va a ser nombrado por el Consejo Nacional de Educación director del Cuarto Censo Escolar, realizado en abril de 1943, en vísperas de su muerte; a fines de ese mes, el presidente Ramón Castillo le pidió representar al gobierno en la Comisión Asesora de Salarios, creada por decreto 142.353 (El Consejo Directivo junio 1943: 187).

cinco o cuatro días, para repartir las horas laborales entre la población económicamente activa (“La crisis mundial” diciembre 1932: 377-380). En el segundo informe, *La crisis actual* (Bunge 17 de mayo de 1933), proponía más inversión pública; se identificaba con las medidas propugnadas por el economista de la Universidad de Estocolmo Gunnar Myrdal y luego aplicadas por el gobierno sueco.<sup>168</sup> En el tercer informe, “Situación económica actual de la Argentina” (Bunge 1° de noviembre de 1935: 105-121), analizó sector por sector de la economía, evaluando positivamente el desempeño de las economías regionales y las actividades manufactureras, pues en ellas se encontraba la fortaleza del consumo interno y una participación discreta de los bienes importados. Observaba que el “nacionalismo económico” practicado en la Argentina era un producto de la crisis, dada la proverbial pereza del estado y de la iniciativa privada para innovar en materia económica (Bunge 1° de noviembre de 1935: 40). No estaba de acuerdo con la planificación de la economía, es decir, “la práctica de la superdirección de la economía y una mayor intervención y participación del Estado en la producción, el comercio y las industrias”. En cambio, estaba a favor de “dar a los intereses corporativos una mayor intervención en la dirección de los intereses económicos y directivos del país”, tal como se organizaban en las juntas reguladoras (Bunge 1° de noviembre de 1935: 40-41). Su programa económico era bajar las cargas fiscales y la reglamentación laboral, establecer cuotas de admisión de inmigrantes, basadas en la población de 1914, y superar el criterio comercial de la tierra productiva, a favor de una concepción social para aumentar el número de familias propietarias rurales (Bunge 1° de noviembre de 1935: 42). En el cuarto informe, *Perspectivas económicas y financieras para 1937* (Bunge 12 de diciembre de 1936), el análisis optimista se apoyaba en el cruce de los datos del comercio exterior, la balance internacional de pagos, el valor de la producción y los recursos fiscales nacionales. Proponía derivar parte del excedente de la balanza de pagos a repatriar la deuda externa (Bunge 12 de diciembre de 1936: 1 y 5-6). Señalaba favorablemente que el valor estimado de la producción en 1937, \$ 5.860 millones, superaba por primera vez el de 1928, \$ 5.775 millones, y se preguntaba si no era el momento de aprovechar el ahorro interno y los capitales ingresados del exterior en 1935 y 1936, colocados en títulos públicos y cédulas hipotecarias, para implementar un ambicioso plan nacional de viviendas populares (Bunge 12 de diciembre de 1936: 6).

Finalmente, publicó *¿Por qué esperar?* (Alejandro E. Bunge 1937), un ensayo en el que

---

<sup>168</sup> Bunge estaba a favor de intentar un pequeño déficit en el presupuesto, “una herejía financiera”, que para la sección económica de la Liga de Naciones explicaba por qué Suecia aventajaba al mundo en su salida de la Gran Depresión, con la baja de la desocupación y el alza de los precios internos (“El dogma del ‘equilibrio del presupuesto’. La receta del déficit” abril-mayo 1935: 99-100). Por otra parte, esta referencia prueba que el bando expansionista era mucho más amplio que la figura de Keynes.

reafirmaba las propuestas económicas antes citadas e incorporaba denuncias y definiciones políticas. Si bien era ambiguo en sus acusaciones, es posible sospechar que Bunge tenía en la mira tanto a los industriales nucleados en la Unión Industrial Argentina (UIA) como a los socialistas. La denuncia “el optimismo de muchos que no ven o no quieren ver la realidad”, y la pregunta “¿cree alguien, sinceramente, que todo está en orden y que no haya motivo para amargas insatisfacciones?” (Bunge 1937: 75-76), parecen estar orientada al exitismo que expresaban la comisión directiva de UIA y su presidente Luis Alberto Colombo, en especial, después de divulgarse las cifras del censo industrial (1935). Al socialismo Bunge le reclamaba menos ingenuidad en la formación del Frente Popular, presentado en el acto del 1° de mayo de 1936, al integrar a los comunistas argentinos. A estos últimos los definía como una corriente subterránea y minoritaria, con capacidad de desbordar en un medio fértil dada la insatisfacción social reinante (Bunge 1937: 75-79). Su propuesta política reivindicaba el modelo corporativista, a partir de la experiencia de las juntas reguladoras de la producción. Otra perspectiva de la organización corporativa que veía viable en torno a la acelerada industrialización manufacturera era la convocatoria de paritarias entre patrones y obreros, para establecer “un reajuste prudente y parcial” del poder de compra de los salarios a los niveles previos a la Gran Depresión (Bunge 1937: 60). Presentó un proyecto de creación de una Comisión Asesora de precios y salarios, formada por obreros y patrones, con la fiscalización de la DE, DNT, para actualizar salarios, según el costo de la vida. Acogerse a esta ley obligaría, según su proyecto, a “la renuncia a formular por sí o por intermedio de sindicatos demandas colectivas de aumento de salario o adherir a huelgas que tengan como motivos o como algunos de los motivos la demanda de mayor salario”, pues implicaba una violación de contrato (Bunge 1937: 67-69).

José Francisco Figuerola, jefe de la DE, DNT, adscripto al Instituto de Política Social de la FCE, UBA, y vicepresidente de la Sociedad Argentina de Estadística, tenía muchas coincidencias ideológicas con Alejandro Bunge.<sup>169</sup> Habitualmente las opiniones de Figuerola son

---

<sup>169</sup> De hecho, consideraba a Bunge “maestro y amigo” (Figuerola 1942: 420). Nacido en 1897, catalán, profesor de Derecho Corporativo en la Escuela Social de Barcelona y autor de *Derecho Corporativo Español* (1927), Figuerola había sido Secretario y jefe de los Servicios Técnicos y Administrativos en la Delegación del Ministerio de Trabajo español en Barcelona, bajo la dictadura de Miguel Primo de Rivera (1921-30), y se encargó allí del censo patronal y obrero (Figuerola 1942: 111). Con la caída de la dictadura española, Figuerola se trasladó a Buenos Aires y participó del Congreso Nacional del Trabajo, organizado por el DNT en marzo de 1931, con una ponencia sobre seguridad industrial (Figuerola 1931). El objetivo de Eduardo F. Maglione, presidente del DNT durante el gobierno del general Uriburu (1930-32), era avanzar en las resoluciones aprobadas por la Primera Conferencia Nacional de Estadística (1925), y la experiencia en la materia de Figuerola facilitó su ingreso a la jefatura de la DE, DNT. Bajo la presidencia de Eduardo J. Bullrich, Figuerola diseñó la reorganización de los servicios de la estadística socio-laboral (decreto 50.720/1934), dejando librada a su criterio la determinación más conveniente para establecer la forma, naturaleza y variación de los fenómenos que directamente afectaban la vida laboral

extractadas de su obra *La colaboración social en Hispanoamérica* (1943). Mucho antes del golpe de junio de 1943 argumentó a favor de las posiciones corporativistas; su atractivo es que fueron expresadas en momentos que era funcionario estadístico. Las opiniones de Figuerola se centraron en la cuestión urbana, obrera e industrial y fueron más expresivas a partir de 1937.<sup>170</sup> Contemporáneo a *¿Por qué esperar?*, el estadístico socio-laboral ofreció la faceta del ideólogo de una nueva articulación entre la sociedad y el estado argentino. Su «tono sostenido» no ahorró palabras para plantear los problemas sociales que acompañaban la modernización manufacturera. En una revista del Concejo Deliberante porteño se refirió en términos muy duros a las condiciones de vida que mantenían los trabajadores porteños. Hablaba de la “sordidez” y de las “pocilgas” en que vivían la mayoría de los asalariados urbanos, de la “promiscuidad y hacinamiento que minan los cuerpos y pervierten las almas”, que nada puede favorecer “el mantenimiento de amistosas relaciones industriales” (Figuerola septiembre-octubre 1939: 64 y 66). Advertía que la iniciativa de casas baratas -de la que Bunge había sido uno de los promotores en la primera posguerra (Ballent 1990: 195-217)- ya había demostrado su escaso éxito; el estado no podía dejar en manos de la iniciativa privada la resolución del problema habitacional, ni siquiera entregarle los fondos disponibles de la obra pública: debía convertirse en el ejecutor de un plan nacional de viviendas populares (Figuerola septiembre-octubre 1939: 70).

Las ideas de Figuerola abrevaban en un amplio arco de estadísticos y economistas de renombre internacional y pensadores españoles y europeos. Estaba completamente actualizado en las tendencias dominantes y discusiones en estadística metodológica, socio-laboral y demográfica, tal como sancionaban el Instituto Internacional de Estadística, la Organización Internacional del Trabajo y la Liga de Naciones, con la firma de Arthur L. Bowley, Corrado Gini, Maurice Hallwachs, Julin Armand, Lucien March, J. W. Nixon y Karl Pribram, entre otros. Sus economistas de cabecera eran Charles Guide (*Cours d'économie politique*), Werner Sombart (*Der Moderne Kapitalismus*), Ernst Wagemann (*Struktur und Rhythmus der Weltwirtschaft*) y John Maynard Keynes (*A Treatise on Money*), y se consideraba discípulo de Eduardo Aunós,

---

(“Se designaron nuevas e importantes funciones a la División de Estadística del Departamento Nacional del Trabajo” 10 de noviembre de 1934: 1.781). Figuerola era uno de los cuadros técnicos más importantes dentro del estado regulador conservador. Fue, por ejemplo, el representante del DNT en la Junta Nacional para Combatir la Desocupación y la comisión nacional del censo industrial (1935), donde negoció las condiciones del Censo Profesional de patrones y obreros (decreto 67.289/1934) con Luis Colombo, presidente de la UIA y del consejo honorario del mismo censo (“Los capitales invertidos en la industria argentina suman \$ 4.305.290.974 m/n” 24 de octubre de 1937: 9).

<sup>170</sup> El prestigio burocrático de Figuerola se consolidó a partir de los adelantos informativos de los datos socio-laborales del censo industrial, las dos encuestas sobre las condiciones de vida de los trabajadores porteños (1933 y 1935) y la publicación de *Condiciones de vida de la familia obrera* (1937).



ministro de Trabajo y Previsión de Primo de Rivera.

Para Figuerola (marzo 1939: 84) la conquista del derecho de asociación de los sindicatos obreros y de los patronos en las sociedades industriales produjo el enfrentamiento entre ambos, pues “parapetados tras sus egoísmos y abroquelados en sus posiciones, han pretendido lograr el predominio de unos y el aplastamiento de los otros”. Sobre esta generalidad, sin ninguna referencia nacional o histórica, argumentaba que el marco contractual del estado liberal alimentaba esta disputa pues “la libertad se convierte para los obreros en esclavitud económica, porque mientras se les dice que son libres de trabajar en lo que quieran y que nadie puede obligarles a que acepten las condiciones que no les plazcan se permite que los patronos, en uso del mismo concepto de libertad, ofrezcan las condiciones que se les antoje” (Figuerola 1942: 182). Reconocía que la locución “corporativismo” suscitaba recelos en la Argentina y lo relacionaba con la escasa difusión de los principios que propugnaba. Sin embargo, dentro de los principios corporativistas ubicaba la sanción del proyecto de escalafón y estabilidad de los empleados del gremio bancario, 12.637 (1936), al que consideraba “un brillante anticipo de lo que, apoyándose en una base profesional, puede llegar a ser la organización social del país” (Figuerola marzo 1939: 86). El sindicato era un “potente elemento colectivo” que debía ser conocido por el estado “en la mayor extensión y con todo el detalle posible, no tan sólo para proyectar su acción sobre las fuerzas dispersas que la libertad de asociación supone, sino también para aprovechar los organismos profesionales como instrumentos recolectores de importantes datos estadísticos del trabajo” (Figuerola 1942: 171). Era conveniente conocer el funcionamiento interno de las organizaciones obreras, a partir del análisis de la constitución y funcionamiento de los sindicatos, su organización interior, las obligaciones de los socios y la tendencia de las asociaciones, no sólo contenidas en las declaraciones de los estatutos, sino en las discusiones y los acuerdos en los congresos. Proponía realizar un estudio análogo en las asociaciones patronales “para conocer cuáles constituyen un simple factor de oposición a los avances del derecho del trabajo y cuáles otras están revestidas de un verdadero anhelo de progreso humano y de colaboración social” (Figuerola 1942: 176-177). El modelo corporativista era la solución política para la conciliación forzosa entre la burguesía y el proletariado. Había que sacarle el poder al capitalismo y convertirlo en instrumento de producción y unidad económica al servicio del país, y al mismo tiempo desactivar los cuadros de lucha de las organizaciones obreras, para fusionarlos en el desarrollo de la economía nacional “en un todo orgánico que, por medio de los adecuados resortes del Estado, marche en busca de un ideal superior de progreso, de mejoramiento individual, de bienestar colectivo” (Figuerola 1942: 183-184).

Los estadísticos-economistas gubernamentales del Ministerio de Hacienda y del Banco

Central mantuvieron su perfil técnico. Alfredo Lucadamo, responsable de la DGEN, y Ernesto Malaccorto (1930-32), Edmundo Gagneux (1932-33), Héctor Liaudat (1935-46), jefes de la OIE, BNA-BCRA, fueron los ejemplos más evidentes. En cambio, Raúl Prebisch, gerente general del BCRA, si bien mantuvo un segundo plano a lo largo de este período, realizó un giro hacia posiciones favorables al desarrollo manufacturero.

Lucadamo y Liaudat no expresaron ideas sobre el desempeño de la economía argentina, aunque tuvieron a su cargo tareas de la política económica. Lucadamo integró la Comisión Revisora de la Tarifa de Avalúos de Importación, entre los años 1933 y 1938, participó en los convenios comerciales con Gran Bretaña (1933), Chile (1933), Italia (1933 y 1936), Brasil (1934), España (1934), Francia (1935) y Japón (1937-1939), y asesoró a las comisiones nacionales de los censos industrial (1935), hipotecario (1936) y agropecuario (1937).<sup>171</sup> Liaudat también integró la comisión nacional de los censos industrial e hipotecario; su investigación más importante fue el análisis, que incluía una propuesta de solución a la crisis, de la actividad vitivinícola en las provincias de San Juan, Mendoza y Río Negro (Ministerio de Agricultura de la Nación 1934).



**Imagen 12: presentación pública de los accionistas y cuadros superiores del Banco Central de la República Argentina, ca. 1935. A la izquierda, sentado, Raúl Prebisch (AGN)**

La mejor fuente para rescatar los cambios en las ideas sobre política económica de Raúl

<sup>171</sup> Lucadamo sólo tuvo un entredicho con un experto universitario en política monetaria y bancos, Pedro J. Baiocco, a raíz de una interpretación sobre el valor del peso papel en 1931, aunque de esta discusión no se infieren comentarios sobre la política económica (De la Dirección septiembre 1932: 553-559).

Prebisch son sus clases en la Facultad de Ciencias Económicas, UBA, en los años académicos 1936 y 1944. En el curso universitario de 1936, era el gerente general del BCRA y responsable final de los análisis contenidos en sus memorias anuales. En sus clases citaba ampliamente a John Maynard Keynes, *The General Theory* recién editada; ante un pedido de sus alumnos, rechazó profundizar sobre la economía planificada y prometió que sólo al final del curso se dedicaría a ella, aunque no lo hizo. La definición más puntual sobre la política económica posible en la Argentina era una advertencia esbozada en la clase del 22 de junio de 1936:

No se puede concebir a las industrias, independientes, autónomas de la agricultura; independientes del mundo rural, sino que están ligadas, por razones obvias, al desarrollo anual de la agricultura. Todas las actividades económicas del país están íntimamente ligadas, descansando sobre la producción agraria. No quiere decir esto que no haya que dar importancia a la actividad industrial, importancia estadística, numérica, digamos, al compendiar los distintos elementos de la economía del país, aunque tenga importancia, aunque trabajen en la industria cantidades de obreros y empleados, que podrán en un determinado país agrario ser superiores a los que trabajan en la tierra, pero no quiere decir tampoco que no dependan fundamentalmente del desarrollo del trabajo de la tierra; porque lo más fundamental de la masa de poder adquisitivo de un país agrario, precisamente, está dado por el volumen de esa producción agraria (*Clases de Economía de Raúl Prebisch, II° Curso* mayo-septiembre 1936: 4).<sup>172</sup>

En el curso universitario de 1944 hubo cambios en la posición de Raúl Prebisch ante el papel de la política económica, no hay citas de economistas y sí un análisis en primera persona sobre la coyuntura. Para entonces, el gerente general del BCRA había renunciado tras el golpe de estado y se refugió en la Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

Prebisch aclaraba a sus alumnos que la comparación de las cifras de volumen físico de la producción industrial contra las de la producción agropecuaria tenía distorsiones, ya que había inflación en los precios manufactureros y control en los precios agropecuarios. De todas maneras, reconocía que el valor agregado por la industria a los materiales que empleaba era levemente mayor al valor neto de la producción agropecuaria, al comparar 1943 respecto de 1935 (Prebisch II junio 1944: 310). A partir de 1940, la construcción tenía “una importancia fundamental, pues era la principal industria e influía no solamente a las industrias conexas, sino en toda la actividad económica interna” (Prebisch II junio 1944: 305).<sup>173</sup> El diagnóstico del

---

<sup>172</sup> El planteo de Prebisch era complementario de la afirmación hecha en 1940 por Federico Pinedo, de que el comercio exterior oficiaba de “gran rueda maestra” de la economía argentina (Miguel Murmis y Juan Carlos Portantiero 1971: 25). Al respecto, Javier Villanueva (octubre-diciembre 1972: 473) sostiene que “la tolerancia manifiesta de los grandes ganaderos y exportadores frente a los aspectos ‘anticíclicos’ de la *nueva política* (sustitución de importaciones industriales) requería la permanente garantía de que el desarrollo industrial emergente sólo tendría un carácter subsidiario” (citado por Gaudio y Pilone julio-septiembre 1983: 260-261).

<sup>173</sup> Más adelante, Prebisch (II junio 1944: 306-307) ampliaba que “en cuanto a la construcción... últimamente las cifras del valor de todas las obras privadas y públicas han llegado a cerca de 900 millones

gobierno de Castillo, compartido por el Banco Central, era que el cierre de los mercados europeos continentales provocaría grandes excedentes de productos invendibles, malestar agrario, preocupación en toda la campaña, repercusión en la industria y en la ocupación de las ciudades; en síntesis, amenaza de postración económica general. Para subsanar este círculo vicioso, el Ministerio de Hacienda y el BCRA elaboraron el Plan de Reactivación Económica –o Plan Pinedo–, que finalmente no fue tenido en cuenta por la Cámara de Diputados, dominada por los radicales. A pesar de este contratiempo político, la industria se desarrolló satisfactoriamente, “pero por desgracia no ocurre este crecimiento de acuerdo a un plan orgánico, sino en virtud de medidas generales que promueven el desarrollo tanto de industriales favorables para el país, que tienen verdadera consistencia, como de industrias artificiales” (Raúl Prebisch II junio 1944: 310). Prebisch no profundizó en la responsabilidad de los diputados radicales en el fracaso del plan, pero sí puso de relieve la actitud obstaculizadora y miope del sector ganadero, respecto de las opciones posibles en el rumbo de la política económica argentina en plena guerra.<sup>174</sup> La propuesta de política económica de Prebisch a mediados de 1944 era menos tajante que en 1937 y se colocaba en una posición equidistante en relación a la industrialización propuesta por los militares nacionalistas. Alentaba el desarrollo de la manufactura sin restricciones, es decir, de “materiales necesarios para la industria que trabaja para las necesidades corrientes de la población y artículos industriales para el consumo de la población”, con el fin de preservar el nivel de vida popular y la estabilidad del empleo urbano en todo el ciclo económico. Para ello defendía tipos de cambio múltiples que debían restringir ciertas importaciones, en primer lugar, artículos de lujo, luego artículos durables y, por último, maquinarias (Prebisch II junio 1944: 360). Finalmente, rechazaba de plano las ideas autárquicas contenidas en las propuestas de la Unión Industrial Argentina de «bastarse a sí mismo» y de los militares nacionalistas sobre «defensa nacional»:

Hay en el planteo de estos problemas aspectos de una gran importancia, que a veces pueden prevalecer sobre los aspectos económicos: me refiero a las consideraciones de defensa

---

de pesos, lo cual da una idea de la magnitud de esta actividad. Por otro lado, se observaba con justa razón, que no había peligro alguno en la realización de un vasto plan de construcción de viviendas modestas para empleados y obreros puesto que la demanda era considerable y crecía año a año con las nuevas generaciones”, y concluía que se podía utilizar una gran proporción de materiales nacionales y no extranjeros.

<sup>174</sup> Prebisch recordaba que advirtió a Hacienda sobre la escalada de precios, por efecto de la expansión de medios de pago en la economía. El Ministro de Hacienda Carlos Alberto Acevedo propuso un plan para frenar el crecimiento de los gastos públicos, pero sin disminuirlos y, al mismo tiempo, para retirar del público poder de compra por medio de nuevos impuestos: sobre las exportaciones, como la carne, sobre el excedente de beneficios y un aumento del impuesto a los réditos. Se tropezó con la oposición de los ganaderos, recuerda Prebisch (II junio 1944: 311), “no obstante que los recursos por obtenerse de las importaciones de carne no estaban destinados a engrosar las recaudaciones fiscales sino a comprar libras bloqueadas en la Gran Bretaña para ir resolviendo paulatinamente este problema”.

nacional o simplemente se inspiran en ideologías que demuestran cierta perversión en materia económica como la de producir simplemente por el hecho de bastarse a sí mismo, que no tienen explicación alguna desde el punto de vista de la felicidad de las masas (Prebisch junio 1944: 380).

Los estadísticos del Ministerio de Agricultura tenían una vasta experiencia en la regulación de actividades agrícolas: dos ejemplos fueron el control del Registro Nacional de Sociedades Cooperativas, legalmente desde 1927, y la fiscalización de las actividades de los mercados especializados en la comercialización de cereales y oleaginosas, ubicados en la Bolsa de Comercio porteña y rosarina, desde 1932. Durante estos años, los jefes de la DERE fueron Julio César Urien (1932-37) y Ovidio V. Schiopetto (1937-41)<sup>175</sup>. Urien, en realidad, reingresó a la DERE, ya que durante el gobierno de Alvear había pasado por ésta para ascender a viceministro de Agricultura.<sup>176</sup> Hasta sus más feroces críticos reconocieron su discreto perfil técnico.<sup>177</sup> En vísperas del levantamiento del Censo Agropecuario Nacional (1937), viajó dos meses a los Estados Unidos para adquirir conocimiento de las más avanzadas técnicas de recolección de datos en el Department of Agriculture, tanto en Washington como en los estados

---

<sup>175</sup> La ida de Schiopetto a la Comisión Nacional de Granos y Elevadores, en 1941, dejó a la DERE bajo la dirección interina de César de Oliveira. En 1942, quedará finalmente a cargo del ingeniero agrónomo Juan B. Pelayo, del que ampliaremos en el capítulo siguiente.

<sup>176</sup> Julio César Urien nació en 1892. Además de director de la DERE (1922-26 y 1932-37), fue miembro de la Comisión Nacional Asesora para la Industria Vitivinícola (1931), de la Comisión Asesora de Granos y Elevadores (1931) y de la Comisión Nacional de Carnes (1932). Luego, fue viceministro de Agricultura (1926-28 y 1938-40), jefe de la Dirección General de Agricultura y Ganadería (1937), jefe de la Dirección de Tierras y Colonias (1940-43), presidente de la Comisión Nacional de Granos y Elevadores (1943-46), integrante y gerente general de la Junta Reguladora de la Producción Agrícola (1944-46). Durante la primera presidencia de Perón fue miembro del directorio de Fabricaciones Militares (*Quien es quien en la República Argentina* 1950: 589).

<sup>177</sup> A fines del período de este Capítulo, Luis V. Sommi (1943: 133) ofrecía una semblanza nada elogiosa y llena de ironía, en la que no dejaba de resaltar la discreción en la que se desenvolvía Julio César Urien, al afirmar desde una perspectiva conspirativa sobre el papel e influencia de los capitales alemanes invertidos en la Argentina, su rol como presidente del directorio local del grupo Siemens-Schuckert: “Desempeña este encumbrado puesto el conocido economista argentino, doctor Julio César Urien, quien simultáneamente ocupa un puesto en el directorio de ocho sociedades anónimas del mismo grupo germano. El *hobby* de este profesor parece ser la presidencia o la vice de las sociedades en cuestión. Además, es un representante de los intereses del imperialismo teutón en muchos otros negocios, entre ellos la explotación del azúcar. El dinámico doctor Julio César Urien es una persona muy vinculada. Por lo general suele caer parado en todas las combinaciones oficiales. Aparentemente no se mezcla en política. Pero, en realidad, practica en todas las circunstancias la política que le conviene a la Siemens-Schuckert.

El doctor Julio César Urien, a más de presidente de sociedades anónimas, detenta otros altos puestos en el apartado (*sic*) burocrático del Estado, habiendo sido decano de la Facultad de Ciencias Económicas de Buenos Aires. Actualmente es uno de los «cerebros» del Ministerio de Agricultura. Ha sido, y creemos que aun es, miembro de la Compañía Nacional de la Industria Azucarera, miembro de la Junta Nacional del Algodón, y presidente -¡su cargo preferido!- de la Junta Reguladora de Granos”. Respecto al cargo de decano, es posible que Sommi lo confunda con su hermano Enrique César Urien.

agrícolas y ganaderos.

Schiopetto transitó los claustros universitarios, a la par de su ingreso al Ministerio de Agricultura. Egresó en 1928 con una tesis sobre el comercio de granos y, en 1934, era profesor adjunto de la cátedra de Política Económica, de la Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Afirmaba que la estadística era la ciencia auxiliar más importante que tenía la política económica, ya que “al munirle de los cuadros numéricos y de ofrecerle el ritmo y la tendencia de las corrientes económicas indispensables, le permite conocer las causas y efectos de los fenómenos económicos, y aplicar las medidas de defensa o fomento en la producción y en el comercio de los productos y en el movimiento de los capitales y de las personas” (Schiopetto I 1935: 32). Fue un defensor de los tratados comerciales bilaterales y del principio contenido en la cláusula de nación más favorecida<sup>178</sup>; en sus análisis no se preocupaba por la denuncia de los tratados suscriptos con naciones europeas, sino de las posibilidades de establecer bloques regionales con países limítrofes, tal como surge de sus comentarios acerca de las dificultades de arribar a un acuerdo con la Italia fascista proteccionista y del *modus-vivendi* concertado con Chile (Schiopetto agosto 1933: 571-581). El nacimiento del estado interventor, según Schiopetto (I 1935: 43), era el producto de los “excesos en que incurrieron las grandes organizaciones financieras..., la indiferencia de estas mismas grandes organizaciones hacia determinadas funciones o ejercicios industriales que pudieran afectar los intereses generales de un país, y según casos, la propia incapacidad de dichas empresas para determinar ejercicios que el Estado considera de fundamental interés”. Admitiendo lo difícil que resultaba reducir las diferencias entre el interés público y la iniciativa privada, ubicaba a los expertos gubernamentales como el eslabón clave de la conciliación:

Es indudable que ofrece muchas dificultades conciliar un temperamento con otro, pero si analizamos las ventajas que puede reportar la economía dirigida con un criterio prudente, con una dirección capacitada, vemos que aquella coerción que pudiera existir para la libertad individual, estaría ampliamente compensada por los resultados de esa política (Schiopetto I 1935: 48-49).

Schiopetto citaba ampliamente obras y autores consagrados en las ideas corporativistas y proteccionistas, tales como, la edición francesa de *La politique économique internationale* (1913), de Rudolf Kobatsch, los tres primeros volúmenes de *La economía argentina* (1928-1930), de Alejandro Bunge, y *La inquietud de esta hora* (1934), de Carlos Ibarguren.

---

<sup>178</sup> Schiopetto (I 1935: 18-19), afirmaba que “el principio de la cláusula de la nación más favorecida no ha podido impedir la política de preferencias que llevan a cabo algunos países de Europa aunque sí, debemos admitir, ha sido siempre un freno para que esa política no se generalizara y a la vez no alcanzara extremos más graves”.

Como subdirector del censo nacional agropecuario, en abril de 1937 Schiopetto viajó a Italia, en especial al Instituto Internacional de Agricultura, ubicado en Roma, y a Alemania, donde el gobierno nazi le ofreció los medios para hacer un estudio de la economía, reconociendo “su carácter de profesor de política económica de la Facultad de Ciencias Económicas” (RA II 1938: 494). A su vuelta, Urien fue elevado a viceministro de Agricultura y se convirtió en jefe de la DERE. En la reunión plenaria entre la comisión de técnicos gubernamentales y la comisión honoraria de dirigentes ruralistas, Schiopetto dejó en claro que la confección y el diseño de la ficha censal era de exclusiva incumbencia de los primeros, ante una sugerencia de la Sociedad Rural Argentina para influir en ella (República Argentina I 1938: 115).

En junio de 1942, Schiopetto asumió la titularidad de la cátedra Historia de las Doctrinas Económicas. El programa contenía un amplio capítulo, el segundo, sobre el sistema económico mercantilista, “a través de más de tres siglos, o sea desde el siglo XVI al siglo XVIII inclusive, y tocando algo del siglo XV que le precede y llegándonos (*sic*) hasta parte del siglo XIX porque, como afirman algunos autores, encontraremos aún en estos siglos algunos aspectos que interesan al estudio de dicho sistema” (Schiopetto septiembre-octubre 1942: 18). Aclaraba a sus alumnos que no le interesaba detenerse demasiado en las doctrinas clásicas conocidas, sino en las doctrinas que se percibían como dominantes en los primeros años del siglo XX (Schiopetto junio 1942: 496-497). Le interesaba profundizar las ideas económicas defendidas desde la primera posguerra, denominadas por diferentes autores como “nacionalismo económico”, “socialismo estatal” o “neo-mercantilismo”, posiciones y propuestas que no reflejaban una crisis cíclica o periódica, sino que anunciaban la transformación de la sociedad, marcando el paso de una a otra época histórica:

Estas nuevas corrientes las vemos concretarse en el principio político y económico de la autarquía, que comprende en su aspecto político la teoría de bastarse a sí mismo, y que a la vez debemos estudiarlo como resultado de un verdadero sistema económico (Schiopetto junio 1942: 500-501).

Un breve comentario de cierre sobre las ideas de los funcionarios de las oficinas estadísticas más poderosas. La publicación de *¿Por qué esperar?* (1937) por Alejandro Bunge señala el posicionamiento doctrinario en el núcleo poderoso de la estadística pública a favor de una política económica expansiva en la inversión pública, proteccionista de la manufactura nacional y con una rudimentaria propuesta de bloque regional. No hay consenso sobre la viabilidad de la planificación de la economía. Es posible afirmar que el bando heterodoxo contemplaba una estrategia redistributiva y social en las propuestas de actualizar los salarios con indicadores del costo de la vida y de promover un plan nacional de viviendas populares. Es

evidente que el Plan Pinedo, tres años más tarde, no hacía más que retomar una bandera agitada por el bando heterodoxo. Resulta complicado explicar la convicción de Raúl Prebisch *ex post* sobre el papel de la construcción y la manufactura, pues la evidencia aportada por la información oficial sobre las tendencias que operaban en la economía argentina estaba disponible al menos desde mediados de 1939, como veremos más adelante. La recepción de *The General Theory* (1936) es inmediata, pero las clases dictadas por Prebisch ese año sugieren que estaba preocupado por los problemas de la expansión y la circulación monetaria, más que en la reanimación de la economía urbana. Es posible sostener que, al igual que Emilio Lahitte después del Grito de Alcorta (1912) y la crisis 1913-17, estamos frente a un converso. La diferencia es que Lahitte sobrevivió al primer gobierno radical y Prebisch no pudo volver al BCRA.

#### V.4. LA COLECTA DE DATOS SOCIO-LABORALES URBANOS

Ian Hacking (1995: 19) destaca en el aumento de la cantidad de preguntas contenidas en los censos decenales de los Estados Unidos -de 4 preguntas en el primer empadronamiento (1790) a 13.000 preguntas en el décimo (1880)- la existencia de un sutil modo de control social, a través de la indagación regular y progresiva de aspectos de la vida privada de los individuos, las familias y las instituciones privadas.<sup>179</sup> Alain Desrosières (2004: 402-403) matiza la tesis anterior con un ejemplo optimista de la transformación operada en la biometría eugenista, al mostrar cómo una herramienta de cuño racista se transformó para integrarse a la argumentación de los partidarios del *Welfare State* británico.<sup>180</sup> Vista en perspectiva, la ausencia de censos demográficos regulares en la Argentina relativizaría este debate. Pero, lo cierto es que en estos

---

<sup>179</sup> En la década de 1930 no faltan ejemplos más contundentes sobre la existencia de un protocolo establecido gracias a las tarjetas perforadas para los parques de máquinas Hollerith de la IBM. Cómo olvidar la identificación y segregación política de los 330.539 judíos en el *Reich* expandido (Alemania, Austria y los Sudetes), gracias a la «tarjeta suplementaria» que documentaba las líneas ancestrales de la familia, incluida en el censo de mayo de 1939. O la utilización de los datos del censo de 1940 norteamericano para ubicar a los 135.430 estadounidenses de origen japonés e internarlos, a partir de la declaración de antepasados ancestrales, después del ataque a Pearl Harbour (Black 2001: 193-196 y 388-389). Por su parte, la Unión Soviética hizo de los censos de población de los años 1926, 1937 y 1939 un vehículo decisivo para la redefinición de las nacionalidades y su identificación e integración dentro del estado socialista (Hirsch verano 1997: 251-278).

<sup>180</sup> En plena época victoriana, la biometría intentaba demostrar un argumento racista, las desigualdades biológicas de las clases sociales emergentes de la industrialización. En la década de 1930 esas mismas técnicas estadísticas se convirtieron en base de apoyo para los partidarios reformistas y estructuraron los términos y el lenguaje de las discusiones que preanunciaban el advenimiento del estado benefactor británico, ante el problema de las desigualdades económicas y las discapacidades socioculturales de las familias.



años se multiplicaron los censos, encuestas, estadísticas e informes sobre una población específica, lo que permite refinar la pregunta si existió en el interior del estado interventor conservador una tentación indagatoria, cuyas preguntas, recopilación y conclusiones pueden ser asociadas a formas de control social.

No fue el caso de la SDGM, DNH dada la debilidad de los primeros eslabones de la cadena estadística, la irregularidad temporal de la colecta y el relativo registro de la natalidad, nupcialidad y mortalidad en amplias zonas geográficas.<sup>181</sup> La recopilación de datos sobre los presupuestos y gastos de las familias rurales por la DERE fue una novedad importante, pero no produjo voluminosos informes oficiales; lo mismo sucedió con los datos socio-laborales contenidos en el censo agropecuario de 1937. El cálculo de la población argentina de la DGEN supuso sólo un atajo a la imposibilidad del censo demográfico; sin embargo, las cifras de horarios, ocupación y salarios de obreros y empleados del censo industrial de 1935 y las sucesivas estadísticas de 1937, 1939, 1941 y 1943, a cargo de la DGEN, sugieren la existencia de una regularidad y progresividad en la indagación del mundo del trabajo. Sin lugar a dudas, fueron los censos, encuestas e investigaciones realizadas por la DE, DNT sobre las condiciones de vida y ocupación urbana, los que le dieron una posición aventajada sobre el resto de las oficinas de la estadística pública, para estudiar de manera precisa aspectos materiales y simbólicos de una población específica, la clase obrera argentina. El seguimiento preciso de los cambios y el armazón ideológico que acompaña la información oficial permite captar sus usos políticos: desactivar la conflictividad social, ampliar la legislación laboral y, finalmente, convertirse en una base de datos sensible para influir sobre los trabajadores.

Inicialmente, la DE, DNT actualizó métodos y construyó una base ampliada de datos socio-laborales, con decisivos apoyos legislativos y ministeriales. La elaboración oficial de una familia obrera-promedio tuvo entre sus logros la asimilación de ésta en el imaginario obrero y sindical, a pesar de haberse alejado del canon metodológico pautado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Luego de la división de tareas compilatorias con la OIE, BNA y la DGEN, la propia DE, DNT elaboró el decreto 50.720 (1934) del PEN que modificó sus propias funciones, según lo estipulado por la ley 8.999 (1912), y dio vía libre para ampliarlas.<sup>182</sup> A partir de entonces, la DE,

---

<sup>181</sup> La irregularidad de las estadísticas y censos demográficos argentinos en la década de 1930 pone de manifiesto que la recepción de temas de circulación internacional, como el denominado «colapso de la raza blanca», por la degeneración biológica y la baja natalidad tenía una débil base empírica nacional, y se podían hacer inducciones desde los censos de la ciudad y la provincia de Buenos Aires.

<sup>182</sup> En su reglamentación, el decreto señalaba que “antes de establecer la técnica metodológica que debe ser utilizada para estudiar los problemas mencionados, es conveniente dejar librada al organismo encargado de la elaboración de la Estadística del Trabajo, la determinación experimental del criterio más

DNT levantó dos grandes encuestas en la ciudad de Buenos Aires, en comparación a las hechas en la década anterior, para conocer los ingresos y gastos de obreros industriales no calificados.<sup>183</sup> Se estableció un presupuesto-promedio de consumos populares y se actualizó la ponderación de productos y servicios para recalculer el índice de costo de la vida.<sup>184</sup> La OIT observó que las encuestas de la DE, DNT consideraban solamente los ingresos del marido y no el conjunto de los ingresos de la familia (“Recentes enquêtes sur les budgets familiaux” febrero 1936: 291), a lo que ésta replicó que la selección establecida intentaba reflejar la situación «real» de la ancha base salarial sin contemplar ingresos circunstanciales (RA, Dirección de Estadística Social 1946: 13-14). Como ya hemos dicho, el censo nacional de desocupados (1932) contó con el apoyo y aprobación de la bancada socialista. Nuevamente fueron «aliados tácticos» en 1936, con la modificación de la ley de la Caja de Maternidad, al lograr el socialismo exceptuar de aportes a las obreras con salarios muy bajos (los empleadores debían efectuar doble contribución), “con las planillas facilitadas por el Departamento Nacional del Trabajo que le permitía, por otra parte, instar a los legisladores para que intervengan en el establecimiento de un ‘régimen adecuado de salarios mínimos’” (Lobato 1997: 51). A raíz de la huelga de los obreros de la construcción, la DE, DNT tuvo la tarea de “reajuste de las cifras” de la mano de obra empleada, contenidas en el censo industrial, de octubre de 1935 (“Los capitales invertidos en la industria argentina suman \$ 4.305.290.974 m/n” 24 de octubre de 1937: 9). Entonces, los trabajadores de la industria textil se apoyaban en los índices del costo de la vida para discutir una actualización de sus jornales (“Mitin contra la carestía de la vida y la reacción. Se efectúa esta tarde bajo el patrocinio de la Sección Confecciones de la F. O. del Vestido” 18 de octubre de 1935: 4). Por su parte, la CGT reconocía el cálculo oficial del costo de la vida “por cuanto ha sido realizado sin juicios previos y ajustándose a un método riguroso y predeterminado” (“Algo de lo que enseña la estadística

---

conveniente para aquilatar la forma, naturaleza y variación de los fenómenos que directamente afectan a la vida del trabajo” (“Se asignaron nuevas e importantes funciones a la División de Estadística del Departamento Nacional del Trabajo” 10 de noviembre de 1934: 1.781)

<sup>183</sup> La primera encuesta fue realizada en octubre de 1933 y se repartieron 6.000 cuestionarios a través de empresas, inspectores laborales y sindicatos obreros, de las que se depuraron 3.020 casos útiles (RA, Ministerio del Interior, DNT, DE 1935; RA, Dirección de Estadística Social 1946: 20 y 26). Fueron consultadas familias de empleados y obreros, según franjas de salarios entre \$ 120 y \$ 500. Se seleccionó como representativo de la situación «real» de la clase obrera un matrimonio con tres hijos menores de catorce años “que se ven obligados a vivir” con un único ingreso mensual del marido de \$ 120 (RA, DNT, DE 1937: 15). Una segunda encuesta, complementaria de la anterior, se realizó a lo largo de 1935, para precisar las oscilaciones estacionales de algunos gastos, como indumentaria y vivienda. Se repartieron 1.000 cuestionarios, de los que se depuraron 887 casos útiles anuales de un matrimonio con tres hijos menores de catorce años, según una franja de salarios entre \$ 115 y \$ 135; y se tomó como representativo un único ingreso mensual del marido de \$ 130,15 (RA, DNT, DE 1937: 53; Figuerola 1942: 276-280).

<sup>184</sup> El costo de la vida elaborado por la DE, DNT tenía como año base 1933, con un cálculo año base 1929 (año de referencia de la OIT para todos los países) y con un año base 1914 (para empalmar con la serie anterior realizada por la DGEN, en 1924).

sobre el costo de la vida en la Capital Federal” 3 de mayo de 1935: 4).

Consolidada la DE, DNT, su nuevo papel fue el de crítico de las condiciones laborales en la industria y testigo privilegiado de la sanción de los primeros acuerdos salariales y convenios colectivos. Este posicionamiento fue paralelo al ascenso a la presidencia de Roberto M. Ortiz, quien, por otra parte, le concedió funciones de control.

La encuesta de gastos e ingresos de familias de obreros industriales se hizo a escala nacional, pues se amplió el área de conocimiento a diez partidos de la provincia de Buenos Aires, diez localidades de otras provincias y siete más de los territorios nacionales.<sup>185</sup> Con estos datos socio-laborales, Adolfo Dorfman (1942: 226-227 y 240) llamaba la atención sobre la insuficiencia del salario percibido y “el pavoroso problema de la indigencia del proletariado industrial”, e indicaba “la falacia” de tomar las cifras totales del censo y de las estadísticas manufactureras de la DGEN. El informe elevado a la Cámara de Diputados, *Industria Textil. Capacidad normal de trabajo de los obreros, especialmente mujeres y menores* (Ministerio del Interior, DNT, DE 1939: 3, 7 y 85), es un ejemplo de los juicios elaborados por la estadística socio-laboral sobre las precarias condiciones de trabajo vividas bajo la acelerada industrialización manufacturera.<sup>186</sup> Estableció los números índices del salario real (base 100: 1929), desde 1914 hasta 1939, señalando que para entonces no había superado los valores alcanzados en la década de 1920 (Ministerio del Interior, DNT, DE 1940: 38). Sobre la base de un empadronamiento de asociaciones profesionales (apoyado en el censo industrial de 1935), tres años más tarde la DE, DNT elaboró una reglamentación que las rigiera, demandando que los sindicatos obreros fueran inscriptos, autorizados y fiscalizados oficialmente (del Campo 1983: 56; Gaudio y Pilone julio-septiembre 1984: 247; Ministerio del Interior, DNT, DE 1941: 48). El ideal corporativista acompañaba a este censo profesional, ya que constituía un “instrumento indispensable para organizar la colocación de los trabajadores... pues... permite consolidar a los obreros en su oficio,... [que]... es mucho más beneficioso que tolerar al actual filibusterismo,

---

<sup>185</sup> En agosto de 1937 se realizó la tercera encuesta, esta vez nacional, de la que se depuraron 488 cuestionarios útiles, de la ciudad de Buenos Aires los partidos bonaerenses de Avellaneda, Bahía Blanca, Campana, Junín, La Plata, Mar del Plata, Morón, Tandil, Trenque Lauquen y Tres Arroyos, las ciudades provinciales de Gualeguaychú, Jujuy, Paraná, Rivadavia (Mendoza), Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Rosario y Tucumán, y las ciudades ubicadas en los territorios nacionales de Escalante (Chubut), Formosa, Neuquén, Posadas, Resistencia, Santa Rosa y Viedma (Ministerio del Interior, DNT, DE 1939: 10-14; Figuerola 1942: 276).

<sup>186</sup> Sin lugar a dudas, los inspectores de la DE, DNT corrieron el velo a una «experiencia concentracionaria», con el cotejo personal y la depuración de la información entregada por las gerencias y jefaturas de personal de los establecimientos fabriles, para comprobar personalmente salarios obreros de \$ 84, una dotación de más de la mitad de trabajadoras mujeres (también niñas menores de 18 años), con exigencias de alta productividad y escasa ventilación, en medio del ruido ensordecedor de la maquinaria textil.

estimulado por el espejismo de lograr pequeñas y pasajeras ventajas” (Figuerola 1942: 112).<sup>187</sup> Este registro oficial de la actividad sindical no fue sino parte de la intervención directa del DNT en la celebración de convenios colectivos de trabajo, que entre 1936 y 1940 no superaron los cincuenta (Gaudio y Pilone julio-septiembre 1983: 267-273). Llama la atención la aclaración de que “no corresponde a la División de Estadística del Trabajo establecer definiciones sobre el término ‘convenio colectivo’ ni opinar sobre si su utilización es procedente o adecuada... a fin de evitar las caprichosas interpretaciones a que podría dar lugar el desconocimiento del criterio seguido al compilar los datos” (Ministerio del Interior, DNT, DE 1940: 58).<sup>188</sup> Aclaraciones y autocensura mientras el gobernador de la provincia de Buenos Aires Manuel Fresco -admirador confeso del régimen fascista- suscribía 300 convenios colectivos en apenas tres años (1936-38) (Gaudio y Pilone julio-septiembre 1983: 272). Finalmente, la DE, DNT, integró la Comisión Nacional de Control de Abastecimiento (ley 12.591), creada por el presidente Ortiz y coordinada por la DERE, en el Ministerio de Agricultura, con el fin de frenar la escalada de los precios, ante el desencadenamiento de la segunda guerra mundial, y la preparación de valores de referencia en bienes de consumo masivo (RA, Ministerio de Agricultura 1939).

Un tercer momento, de mayor protagonismo burocrático-político, sobrevino entre el ascenso del vicepresidente Castillo al PEN y, con posterioridad al golpe de estado de junio de 1943, la conversión de la DE, DNT en Dirección de Estadística, de la Secretaría de Trabajo y Previsión (DE, STP). La estadística socio-laboral acumuló tareas oficiales y, en medio de operaciones políticas del DNT, se sumó a las propuestas en el seno de la burocracia estatal a favor de políticas económicas expansivas y transformó nuevamente su jerarquía institucional.

La DE, DNT levantó una gran encuesta de ingresos y gastos obreros con el reparto de 30.000 cuestionarios a 10.000 familias de la ciudad de Buenos Aires y del Gran Buenos Aires, de los que depuró 18.795 casos útiles, entre mayo, junio y julio de 1943. El foco de atención era la gran base salarial de los obreros ocupados en establecimientos industriales que recibían salarios entre \$ 100 y \$ 250 mensuales, es decir, personal no calificado y semi-calificado.<sup>189</sup> Se

---

<sup>187</sup> El jefe de la DE, DNT, comentaba irónicamente sobre la rutina del censo profesional y su futuro fin político, con la afirmación de que “llegará también el momento en que el Censo profesional adquirirá todo el valor y toda la eficacia que hoy se le desconoce, pues comúnmente se atribuye su formación el mero capricho de llenar registros y ordenar fichas para justificar el sueldo de un puñado de hombres dominados por el afán de coleccionar cartulinas de los más diversos colores y tamaños” (Figuerola 1942: 113).

<sup>188</sup> Para entonces, su jefe, José Figuerola (marzo 1939: 86), sostenía que era el anticipo de una nueva organización social del país.

<sup>189</sup> La magnitud de los cuestionarios recopilados hizo que la DE, DNT reconociera la colaboración obrera (RA, Dirección de Estadística Social [DES] 1946: 20). Los 18.795 cuestionarios entregados provenían, en orden de importancia, de trabajadores de alimentación, textiles, y metales (las dos terceras partes del universo encuestado), luego, químicos, electricidad, gas y agua, gráficos, prensa y papel, actividades

estableció como representativo del universo obrero un matrimonio con dos hijos menores de diez años; y a través de los alimentos consumidos el poder calórico (RA, Dirección de Estadística Social 1946: 41-42).<sup>190</sup> Se logró incorporar los números índices del costo de la vida al laudo sancionado por el Ministerio del Interior, que dio fin a la huelga de los obreros de la construcción de noviembre de 1941 (Gaudio y Pilone julio-septiembre 1984: 261; “Huelga-Solución por arbitraje” febrero 1942: 160-164). En marzo de 1943, la DE, DNT estaba a cargo de la secretaría de la Comisión Asesora de Salarios (decreto del PEN 142.353). Los funcionarios de la DE, DNT, reconvertida en Dirección de Estadística de la Secretaría de Trabajo y Previsión, representaron al Ministerio del Interior en la Comisión Nacional de Reconstrucción Económico-Social creada por el gobierno del general Ramírez. En ella se encargaron de verificar una rebaja de los alquileres decretada en el Área Metropolitana Buenos Aires, al mismo tiempo que divulgaban una disminución del costo de la vida (“Doctor José Figuerola” septiembre 1943: 604; “¿Disminuye el costo de la vida?” septiembre 1943: 30-31; “La rebaja de alquileres” 15 de noviembre de 1944: 21-38). Esta concentración de funciones fue realizada en medio de operaciones políticas en el campo sindical. Para entonces, el comunismo emergía como el gran adversario del DNT, que intentó discriminarlo y se negó a mantener relaciones con sus dirigentes, de la Federación Obrera Nacional de la Construcción (FONC) y la Unión Obrera Textil (UOT), alegando que todos ellos eran:

Comunistas proutrariados que, lejos de tener una actuación sindical normal, en beneficio de la clase trabajadora, se hallan encauzados en una corriente política anarquizante, tratando en toda forma de desviar al movimiento sindical para hacerlo servir a su ideología política (Durruty 1969: 97, citado por del Campo 1983: 97).<sup>191</sup>

La DE, DNT elaboró su propio programa económico expansivo. Ante un pedido del

---

industriales del estado, comunicaciones, madera, y comercio, bancos, oficinas y seguros (RA, Dirección de Estadística Social 1946: 21).

<sup>190</sup> Esta pauta «moderna» de la unidad doméstica obrera no escapaba al promedio de hijos por familia que revelaba el cuarto censo escolar, realizado en abril de 1943, para el conjunto de familias porteñas. Por otra parte, en un contexto dominado por la obsesión de la baja natalidad, la DE, DNT destacaba que la disminución de la cantidad de hijos era producto de “la insuficiencia de las retribuciones para alcanzar un mínimo de vida suficiente” (RA, Dirección de Estadística Social 1946: 26).

<sup>191</sup> Celia Durruty (1969: 57 y 96) observó que el gremio de la construcción constituía la organización sindical más importante controlada por los comunistas y al mismo tiempo era el gremio que experimentaba el mayor crecimiento de afiliación sindical. El 58 % del crecimiento total de la sindicalización en la década de 1930 se debió al aumento de la construcción. Con el desencadenamiento de la segunda guerra mundial la FONC propuso su propio plan de obra pública; y, a mediados de 1941, consideró que ya no existía desocupación en las empresas de construcción del Área Metropolitana Buenos Aires (AMBA), presionó por un nuevo convenio colectivo de trabajo y un alza del 10 % en los salarios. Esta repentina autoridad y autonomía para proponer condiciones salariales promovió el desconocimiento de su representatividad sindical por el DNT.

Ministerio del Interior, ésta presentó un conjunto de medidas para reducir la desocupación: un plan de inversión en obras públicas, “de utilidad social inmediata”, con viviendas económicas para obreros y empleados rurales y urbanos, infraestructura social y una red caminera de enlace de las zonas productoras y los núcleos urbanos de consumidores; la implantación del salario mínimo y subsidio familiar, reducción del precio de los arrendamientos rurales y la sustitución de artículos importados por elaboración nacional (Ministerio del Interior, DNT, DE septiembre 1940: 24-27). Su enunciado general permite vislumbrar cierto margen para la negociación política: “para permitir una conveniente libertad de movimientos a efectos de adaptar sus orientaciones a los cambios que puedan producirse en el panorama económico-social” (Ministerio del Interior, DNT, DE septiembre 1940: 23).<sup>192</sup> A principios de 1941, funcionarios de la DE, DNT integraron una comisión de discusión de un plan de trabajos públicos con subsecretarios y directores del Ministerio de Obras Públicas, junto con delegados del Centro Argentino de Ingenieros. Esto sucedía a la par de la discusión en el Congreso Nacional del frustrado Plan de Reactivación Económica, impulsado por el Ministerio de Hacienda y diseñado por el Banco Central. En aquella reunión se acordó la conveniencia de planificar un “programa quinquenal”, priorizando las obras que pudieran ser ejecutadas en los centros urbanos más densamente poblados, dado que la desocupación tenía “sus índices más alarmantes” (RA, Ministerio de Obras Públicas de la Nación 1941: 31).<sup>193</sup> La propuesta de actualización de salarios reales de marzo de 1943 no ahorró argumentos, al punto de considerar la holgada situación monetaria que reflejaban los balances del Banco Central, del Banco de la Nación y de las empresas que cotizaban en la Bolsa de Comercio porteña. Afirmaba que “por fortuna, la economía nacional es suficientemente sólida para resistir las variaciones que se producen en el costo de la vida y, por otra parte, la moneda conserva toda su significación como medida de los valores en el mercado interior” (Ministerio del Interior, DNT, DE 1943: 28). La propuesta vaticinaba un escenario futuro de subconsumo, cuando afirmaba que se necesitaba “de modo primordial” sostener el poder adquisitivo de la renta del trabajo, “tanto para dar satisfacción a las necesidades obreras como para dar salida a los artículos básicos de la producción natural y a los derivados de la actividad manufacturera” (Ministerio del Interior, DNT, DE 1943: 31). En un

---

<sup>192</sup> Como prueba de su amplia requisitoria, fueron consultadas la UIA, la Asociación del Trabajo, la Cámara Sindical de la Construcción, la Confederación General del Trabajo, y la Federación Obrera Nacional de la Construcción (Ministerio del Interior, DNT, DE septiembre 1940: 7).

<sup>193</sup> La falta de una proyección en un cierto número de años de la obra pública, según los integrantes, impedía la “formación de un régimen estable de producción y de costo de los materiales de construcción de origen nacional, restando además la posibilidad de fomentar la creación y el arraigo de nuevas industrias para la fabricación de materiales que en la actualidad deben ser importados” (RA, Ministerio de Obras Públicas de la Nación 1941: 27).

informe elevado al Ministerio del Interior, el DNT tradujo esta evaluación como, “en general, la situación del obrero argentino se ha deteriorado, a pesar del auge industrial. En tanto se logran diariamente descomunales ganancias, la mayoría de la población se ve forzada a reducir su nivel de vida; y la distancia entre ésta y los salarios aumenta continuamente” (Fayt 1967: 95).

El golpe de junio de 1943 puso en la mira de los militares al DNT. Después del breve paso del coronel Carlos M. Giani, asumió la presidencia en octubre de 1943 el coronel Perón, quien destacó la necesidad del estado de cuidar la armonía social. En las oficinas de la estadística socio-laboral, éste examinó los ficheros, se detuvo en la sala de máquinas compiladoras y tabuladoras y, luego, mantuvo largas entrevistas con el jefe de la DE, DNT; le impresionaron los diagramas de déficit alimentario de la familia obrera, la deficiencia de los valores minerales y vitamínicos, es decir, la situación de infraconsumo popular. A pedido de Perón, los funcionarios de la DE, DNT fueron los encargados del proyecto de creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión (Fayt 1967: 96-97).

Retomando la discusión planteada a raíz de la observación de Hacking y el ejemplo ofrecido por Desrosières, efectivamente existió dentro del estado interventor conservador una maquinaria estadístico-censal, cuya recopilación de datos permite asociarla a una forma de control social de una población específica. La DE, DNT fue un organismo cuya autonomía en la alta burocracia estatal le permitió transformarse internamente; desde una matriz corporativista perfeccionó un paquete de información socio-laboral y, más tarde, lo puso a favor de un programa económico expansivo del mercado interno. Este posicionamiento al parecer competía con las ideas sostenidas por los economistas gubernamentales del Ministerio de Hacienda y del Banco Central, tal como sugiere el comentario sobre cuál era el sentido de acrecentar indefinidamente las reservas en metálico y billetes de este último en un escenario laboral que, si bien estaba cercano al pleno empleo, era de bajos salarios. Por último, esta agencia estableció marcos de coincidencia por dentro –los funcionarios del Ministerio de Obras Públicas- y por fuera del estado –ingenieros y constructores-, a favor de proyectar una planificación a mediano plazo de la obra pública.

#### V. 5. DEL ANÁLISIS Y REGULACIÓN ECONÓMICA A LA ELABORACIÓN DE VISIONES MACRO-ECONÓMICAS Y LA ACEPTACIÓN DE PROGRAMAS PROINDUSTRIALISTAS.

La Argentina vivió el paso de una economía sometida a la depresión de los precios de las materias primas y la alta desocupación, a la de una demanda monetaria creciente con todos los

recursos productivos ocupados y produciendo al máximo de la capacidad nacional en el corto plazo. Entre ambos escenarios aconteció una transformación en la visión de los expertos del Ministerio de Hacienda y el Banco Central de la República Argentina, sobre la forma de concebir la economía, que ya había sido sugerida por *Riqueza y renta de la Argentina, su distribución y capacidad contributiva* (Bunge 1917). Interesa aquí destacar que la recuperación económica estuvo acompañada del perfeccionamiento del instrumental estadístico-censal, cuya novedad fue la incorporación de los indicadores de la actividad manufacturera. En medio de la segunda guerra mundial, estos indicadores permitieron actualizar una concepción global y desagregada por actividades productivas e ingresos al calcular la renta nacional de 1941, herramienta cognitiva que acompañó la política económica expansiva de entonces.

Los expertos del Ministerio de Hacienda y del Banco Central realizaron análisis, crearon organismos reguladores y perfeccionaron indicadores con la mira puesta en el comercio exterior y en el impacto de la depresión en los precios agropecuarios. Así, la Oficina de Investigaciones Económicas del Banco Nación analizó la producción lanera argentina en base a la demanda internacional (“El mercado mundial de la lana” octubre 1932: 151-158); y organizó el funcionamiento de la Oficina de Control de Cambios, en octubre de 1933, con la entrega de una nomenclatura para solicitar los permisos previos, según la tarifa de avalúos vigente (RA 1939: 71-73; RA, Ministerio de Hacienda, Oficina de Control de Cambios 1939). Del mismo modo, retocó las ponderaciones que integraban el cálculo del índice de precios al por mayor, que había hecho la DGEN para el Ministerio de Hacienda, en 1928,<sup>194</sup> en el que los bienes importados eran mayoría.<sup>195</sup> Finalmente, en la fijación de los 16 grupos en que se distribuían los 195 rubros del censo industrial de octubre de 1935, se guió por los lineamientos generales de la estadística de importación, “por estimar que ella corresponde a sus fines y para facilitar la comparación entre renglones análogos de producción nacional y de origen extranjero” (RA, Ministerio de Hacienda, Comisión Nacional del Censo Industrial, ley 12.104 1938: ).

La organización del control de cambio y los retoques al índice de precios al por mayor formaron parte del Plan de Acción Económica, puesto en marcha por Federico Pinedo, desde el Ministerio de Hacienda, y Luis Duhau, desde el Ministerio de Agricultura, a fines de 1933. En su

---

<sup>194</sup> El índice de precios mayoristas de la DGEN (1928: 11 y 13) incluía 144 artículos ponderados en 8 grupos de bienes, en el que los 41 artículos de Animales y sus productos, excluyendo fibras y textiles, que representaban el 28,5 % del total, era el grupo clave; por otra parte, los productos de exportación tenían mayor peso que los de importación.

<sup>195</sup> El nuevo índice contenía 105 artículos en dos grandes grupos, 23 bienes agropecuarios y 82 bienes no agropecuarios, de los cuales 57 eran importados y el resto nacionales. Con la devaluación del peso, en noviembre de 1933, los bienes importados permitieron una recuperación más rápida del nivel general de precios mayoristas (“Nuestros precios internos y la depreciación monetaria” enero-abril 1934: 30-36).



presentación a Congreso Nacional, Pinedo no se privó de citar a Keynes, para defender la devaluación del peso, y también advertir que “el poder de compra elevado, cuando no se eleva la producción, es típica y galopante inflación” (Ministerios de Hacienda y Agricultura de la Nación 1934: 72, 80-81 y 84). El Plan de Acción Económica se apoyaba en una devaluación de la moneda para restituir cierta capacidad de compra al sector rural y un programa de trabajos públicos para el sector urbano (RA, Ministerios de Hacienda y Agricultura 1934: 87 y 168). Se sumaba la inversión en obras públicas “con el mecanismo del multiplicador”, seleccionando inevitablemente las que utilizaban trabajo y materiales nacionales, dadas las restricciones a la importación de bienes (Vercesi y Fernández López 1996: 329). La característica argentina de la política económica de salida de la depresión fue un vasto programa de rutas y caminos, paralelo a un aumento del empleo público, pero con una política fiscal prudente: se ha definido esta variante de la receta expansionista como «keynesiano pasivo» (Gerchunoff y Llach 1998: 150). Esta pasividad era notable entre los estadísticos y economistas del BCRA y Hacienda, y fue observada con cierta reserva por el resto de los estadísticos del núcleo poderoso; posteriormente, la persistencia de condiciones de incertidumbre hizo que los primeros depusieran sus prejuicios y se sumaran a las posiciones industrialistas de los últimos.

Las cifras del censo industrial de 1935 y la tendencia señalada por la estadística de 1937 llenaron de reservas y pronósticos negativos a los economistas gubernamentales. Comentaban que “la situación actual plantea, pues, nuevos problemas, ya que una mayor importancia de la industria trae consigo habitualmente la aparición de complejos problemas de carácter social” (“Introducción” 1937: 4). En 1938, la balanza comercial fue negativa, producto de una baja de los precios de los granos y un menor saldo exportable, ante unas importaciones robustecidas por la demanda interna (O’Connell enero-marzo 1984: 497-498). La DGEN llevó a cabo la estadística industrial a fines de 1937, con la distribución y recepción de 64.330 cuestionarios a los establecimientos empadronados de los que se aprovecharon el 74 % (“Dirección General de Estadística de la Nación” III 1939: 283-303). El primer folleto con los resultados generales lo editó en agosto de 1939 y destacaba una notable recuperación de la actividad económica interna entre los años 1935 y 1937, con un crecimiento del 21,6 % en los establecimientos, 22,9 % en los obreros, 14,8 % en los empleados, 28,6 % en sueldos y salarios, 46,7 % en las materias primas utilizadas y 36,2 % en los productos elaborados (RA, Ministerio de Hacienda, DGEN 1940: 7 y 15).<sup>196</sup> Tal como venían pautando los economistas gubernamentales, la edición final de la

---

<sup>196</sup> Un año más tarde editaba informes especiales de la producción de cemento, cerveza, destilerías de petróleo, lácteos, papel y cartón, y textil (“Dirección General de Estadística de la Nación” 1940: 195-203).

estadística industrial de 1937 incluyó un cuadro con los principales productos elaborados, con indicación de clase, cantidad y valor, según la clasificación adoptada por la estadística del comercio exterior. Antes de la existencia misma del concepto Industrialización Sustitutiva de Importaciones, esta nomenclatura quedó resignificada al permitir mostrar qué renglones estaban siendo cubiertos por la producción nacional:

De esta manera, el lector que al consultar las cifras de importación o de exportación de un determinado artículo, deseara al propio tiempo conocer los datos de su producción en el país, puede hallar fácilmente las cifras correspondientes (RA, Ministerio de Hacienda, DGEN 1940: 303).

La OIE, BCRA no dudó en juzgar como una anomalía la expansión del crédito que se orientaba hacia la manufactura, “pues sería imprudente alentar su ampliación mediante los préstamos... [ ; ] se llegaría a una inconveniente sobrecapitalización, a una inversión excesiva en plantas industriales bajo el estímulo ficticio de un poder adquisitivo que, al volver más tarde a su cauce y volumen naturales, plantearía un grave problema de superproducción” (BCRA 1939: 22-23).

Esta postura restrictiva del crédito hacia la manufactura entre los analistas de la banca oficial provocó una reacción de los estadísticos y oficinas afines, favorables a la sustitución de importaciones, en la que reivindicaban la complejidad y especialización alcanzada y su costado social. Con la finalización del Censo Agropecuario Nacional, en junio de 1937, la DERE mostraba una economía rural alternativa y complementaria a la de la pampa húmeda y las regiones de Cuyo y Tucumán. En la producción de algodón, arveja, arroz, cáñamo, garbanzos, girasol, lenteja, mandioca, maní, mijo, olivos, remolacha azucarera, tabaco, tártago y tung, destacaba las cooperativas agropecuarias y el transporte en camiones hacia los nuevos centros urbanos (“Dirección de Economía Rural y Estadística” II 1939: 45, 54-55, 59 y 63-65). Su jefe, Ovidio V. Schiopetto (mayo 1939: 42), entendía que había que realizar un estudio completo de la “economía industrial de la nación”, para determinar cuáles eran las industrias que debían o no ser protegidas por el estado, para luego establecer las normas a que deberían sujetarse para sumarlas al desenvolvimiento integral de la economía nacional. Alejandro Bunge no se cansaba de propugnar una actualización de los salarios industriales para recuperar el nivel de 1929 y darles mayor poder de compra (“Costo de la vida y salarios” octubre 1937: 289-290). La DE, DNT se preocupaba por alentar la firma de convenciones colectivas para codificar las relaciones laborales emergentes de la sustitución de importaciones y, como se ha visto, tenía preparada un conjunto de medidas para expandir la economía.

El estallido de la segunda guerra mundial y la presentación del Plan de Reactivación

Económica -diseñado por Federico Pinedo para el vicepresidente Castillo- hicieron que estadísticos heterodoxos y ortodoxos coincidieran en la viabilidad de una política económica expansiva, unos por convicción y otros por falta de opciones. La intensificación de la guerra marítima hizo que, medidos en dólares,<sup>197</sup> los precios agropecuarios en 1940 bajaran un 4 % y las importaciones costaran un 33 % más (BCRA 1941: 2). El Plan Pinedo ingresó a la Cámara de Senadores a mediados de noviembre de 1940, y técnicamente feneció en enero de 1941, con la negativa a tratarlo por la mayoría radical en la Cámara de Diputados (Llach enero-marzo 1984: 518 y 528-531).<sup>198</sup> En la presentación en Senadores fueron reconocidos los economistas gubernamentales que participaron en el diseño del plan económico (Llach enero-marzo 1984: 518). Pinedo puso de relieve que los datos de la construcción incluidos en la estadística industrial de 1937 eran de empresas y omitían a los constructores individuales, subregistro que le permitía sugerir un mayor efecto dinamizador de la actividad. Asimismo, con las cifras de la superficie construida compilada por el *Suplemento Estadístico* del Banco Central se comparaban los primeros diez meses de 1939 y 1940 para resaltar una caída de poco más del 20 % como tendencia de la crisis que se avecinaba (Ministerio de Hacienda 1940: 160-161). Entre el ardid para esquivar a los diputados radicales y la discusión política y pública generada, la *rentrée* de Federico Pinedo y su plan duró menos de noventa días.

Lo cierto es que la tendencia positiva de la industrialización se mantuvo firme. Las perspectivas que ofreció 1941 hicieron cada vez menos necesaria la aplicación de un plan de reactivación económica. Se produjo naturalmente con la activación de las compras norteamericanas en la Argentina: las exportaciones hacia los Estados Unidos pasaron de u\$s 264 millones a u\$s 562 millones, en 1941 (BCRA 1942: 5).<sup>199</sup> El primer folleto de la estadística

---

<sup>197</sup> Un signo de los nuevos tiempos fue que el BCRA dejó de tomar la libra esterlina como índice para fijar el valor cotidiano del peso (BCRA 1940: 1).

<sup>198</sup> El proyecto reiteraba las prevenciones de la OIE, BCRA sobre la expansión del crédito (*Informe sobre un programa de reactivación de la economía nacional...* 1940: 19), pero ante la emergencia contemplaba la compra de los excedentes agrarios no vendidos en los mercados externos, el impulso a la construcción de viviendas populares a gran escala, el estímulo a la actividad industrial para sustituir las importaciones paralizadas por la guerra, con la garantía de que sería protegida en la posguerra de la competencia exterior y tendría prioridad en la importación de insumos. El Banco Central con amplios poderes se ocuparía de establecer un sistema de financiación de la actividad económica interna a plazos intermedios, en especial, para el sector industrial y la construcción, tomando los fondos del mismo sistema bancario nacional (*Informe sobre un programa de reactivación de la economía nacional...* 1940: 21-34).

<sup>199</sup> En un análisis hecho tres años más tarde, Raúl Prebisch (junio 1944: 308) juzgó este nuevo acontecimiento como una enseñanza para la futura política monetaria: la Argentina estaba expuesta a cambios muy rápidos e imprevistos en su situación económica. De un momento de sombrío pesimismo, de negras perspectivas, como fue 1940, se pasó con unos meses de transición a una situación totalmente opuesta. Ya retirado del BCRA, proponía a sus alumnos de la Facultad de Ciencias Económicas reflexionar lo que habría ocurrido de haberse iniciado, por ejemplo, el plan de construcciones propuesto por Pinedo: “Si al poder de compra lanzado en esa forma se hubiese agregado el nuevo poder de compra

industrial de 1939 se publicó en julio de 1941 y contribuyó a afianzar una visión macroeconómica enfáticamente nacional, con un desplazamiento definitivo hacia la capacidad de producción y consumo del mercado interno, todo un triunfo para la fracción de estadísticos expansionistas. De los datos entregados por 70.464 establecimientos se aprovechó el 73,8 % de los cuestionarios recibidos (“Dirección General de Estadística de la Nación” 1941: 194). La actividad manufacturera, respecto al cómputo de 1937, mostró el siguiente crecimiento: 9,2 % establecimientos, 6,8 % obreros, 10,5 % empleados, 12,3% salarios y sueldos, 4,2 % materias primas empleadas y 8,9 % productos elaborados (RA, Ministerio de Hacienda, DGEN 1942: 7 y 17). Un cambio significativo aconteció en la presentación de las cifras definitivas, ya que el cuadro con los principales productos elaborados, según la nomenclatura adoptada por la estadística del comercio exterior, fue sustituido por el cálculo del valor agregado por la industria. La suma de los valores gastados en sueldos, salarios, seguros, arrendamientos, impuestos y amortizaciones, permitía “apreciar la importancia económica de la industria con un grado de aproximación mayor que los demás atributos investigados en la estadística considerados individualmente” (RA, Ministerio de Hacienda, DGEN 1942: 14). Este cálculo abría la posibilidad de establecer la renta generada por la totalidad de las actividades productivas. Hacienda solicitó a la DGEN la elaboración de indicadores mensuales de la industria, que a partir de septiembre de 1941 monitoreaba 11.000 establecimientos, de 51 actividades de los 205 rubros de industrias que componían la clasificación adoptada, y que representaban el 70 % de la ocupación obrera y el 83 % del valor de la producción fabril (“Dirección General de Estadística de la Nación” III 1942: 151-152 y 155).<sup>200</sup> Los expertos de Hacienda y el Banco Central consolidaban este paso y al mismo tiempo no dejaban de alertar sobre la inflación generada por la acelerada industrialización. Hacienda designó una comisión integrada por la DGEN y la OIE, BCRA para la revisión completa y la modificación de fondo de la tarifa de avalúos. El propósito era, sin descuidar el intercambio comercial existente y los convenios vigentes, utilizar “en grado máximo las posibilidades que nuestro país ofrece al desarrollo industrial”, suprimiendo los artículos que ya no se importaban, y adelantar el estudio de las partidas que aplicaban un mayor derecho a las materias primas que a los productos semielaborados y elaborados en los que

---

derivado del aumento de las exportaciones. ¿Qué hubiera ocurrido? Una gran inflación producto de la excesiva expansión del poder de compra.”

<sup>200</sup> En un comunicado de prensa, el ministro Carlos Acevedo afirmaba que “el grado de desarrollo industrial alcanzado entre nosotros y las perspectivas favorables que existen para un incremento en las actividades de esa índole, hacen imperativo que el ritmo de los mismos sea conocido por los Poderes Públicos y los organismos técnicos correspondientes, así como las entidades privadas, con la necesaria frecuencia y rapidez”, de manera de tomar las medidas convenientes (“Estadísticas industriales mensuales-Comunicado a la prensa: Decreto y resolución” II 1942: 318-319).

aquéllas entraban como componentes (“Designando comisión que estudie y proyecte nueva Tarifa de Avalúos” II 1942: 1.228-1.229). Por su parte, el BCRA ya no recelaba el elevado volumen de la actividad interna, aunque destacaba que el poder de compra volcado por el estado acentuaba la escasez de materiales y el alza de los precios internos (“Introducción” 1942: 1-15).

La estadística de 1941 reflejó una actividad industrial produciendo al máximo de la capacidad instalada. Se diseñó un cuestionario simplificado para los talleres con menos de cinco obreros, dadas las dificultades que tenían “en contestar las preguntas señaladas, por carecer de anotaciones contables adecuadas” (RA, Ministerio de Hacienda, DGE CN 1944: 6)<sup>201</sup>; y se mantuvo el cuestionario original para los establecimientos con más de cinco obreros. Esta modificación permitió aprovechar el 84 % de los 73.645 cuestionarios distribuidos (“Dirección General de Estadística de la Nación” 1943: 196). El primer folleto se publicó en septiembre de 1943 y mostraba el siguiente crecimiento, respecto a 1939: establecimientos 7,5 %, propietarios 9,2 %, empleados 17,5 %, obreros 18 %, sumas pagadas en sueldos y salarios 14,4 %, materias primas empleadas 28,5 %, productos elaborados 23,7 % y valor agregado por la industria 13,4 % (RA, Ministerio de Hacienda, DGE CN 1944: 20). Para entonces los analistas del BCRA reconocían que una parte del consumo interno era cubierta por la propia industria y descontaban que en la segunda posguerra las importaciones no iban a volver a tener la misma composición que antes, pues esto podría arrastrar “a una seria depresión que malogre el esfuerzo de los últimos años” (BCRA 1943: 30). En el análisis de la *performance* económica de 1943, el valor creado por la industria superaba a la actividad agropecuaria y determinaba “una pronunciada variación en la distribución de la renta nacional, comparada con la que rigió hasta fines de la década anterior” (BCRA 1944: 4). Se reconocía la gran transformación productiva, con un marcado optimismo:

Si el esfuerzo industrial satisface gran parte de nuestras necesidades, se debe al crecimiento orgánico de los medios productivos, que han venido acentuándose a partir de la depresión mundial. Los establecimientos con que así podía contar el país al comenzar la guerra funcionan ahora, en general, con plena capacidad, en turnos sucesivos de trabajo, y han ensanchado sus plantas en la medida que las circunstancias permitían... hay iniciativa, espíritu de empresa y una manifestación de capacidad técnica en creciente y firme desarrollo. Aparte de los nuevos productos, la elaboración de los que ya se obtenían antes de la guerra ha aumentado en cantidad y en algunos casos ha mejorado en calidad. Se han logrado importantes sustituciones y, en donde ha sido posible, la recuperación de los materiales se efectúa con diligencia (BCRA 1943: 2-3).

---

<sup>201</sup> Sólo se les entregaba una planilla en la que se solicitaba información acerca del número de empleados y obreros ocupados, sumas pagadas en sueldos y salarios, y “una referencia simple acerca de los nombres de los distintos artículos que producían, o naturaleza de los trabajos efectuados” (“Dirección General de Estadística de la Nación” 1943: 194).

Con el aval del Ministerio de Hacienda, los economistas gubernamentales de la DGEN y la OIE, BCRA organizaron una “Comisión para el estudio de la renta nacional”, para calcular la renta derivada no sólo de la manufactura y la construcción, sino de los servicios bancarios y comerciales y las industrias extractivas, de los años 1939, 1940 y 1941 (“Dirección General de Estadística de la Nación” 1943: 197). La *Estimación de la renta nacional correspondiente al año 1941* (Ministerio de Hacienda de la Nación noviembre 1944) siguió el método de los valores agregados -producción, distribución y servicios- por sectores económicos e incorporó los gastos gubernamentales, tal como lo desarrollaban Jacques Bainville (1937), Colin Clark (1938) y Simon Kuznets (1941). Más del 70 % del material estadístico utilizado se originaba en la información generada por ministerios y entes autárquicos. Así, para conocer los beneficios de la actividad manufacturera se cruzaron las declaraciones para la estadística industrial de 1941 con coeficientes elaborados por la Dirección General del Impuesto a los Réditos (Ministerio de Hacienda de la Nación noviembre 1944: 2 y 7-8).

Mientras esta información era compilada, trascendían avances de la investigación oficial y florecieron estudios y definiciones sobre la renta nacional. El comentario más importante lo dio Raúl Prebisch en su curso en la Facultad de Ciencias Económicas. De la composición de la renta nacional resultaba que las labores agrarias generaban en promedio \$ 1.300 per cápita, la industria \$ 2.800 y los servicios \$ 3.060 (Llorens agosto 1944: 243). Con estas equivalencias un economista divulgador de las virtudes de calcular la renta argentina concluyó que, tal como sugería el ingeniero rumano Mihail Manoilescu (Love abril-junio 1996: 393), “resulta en definitiva que el aumento proporcional de personas ocupadas en la industria... se traduce en un crecimiento importante de la renta nacional” (Llorens agosto 1944: 243). Otro economista sostenía sobre la necesidad del estudio de la estimación de la renta nacional en la Argentina:

Si no se conocen el valor, la magnitud de estas actividades, ¿cómo es posible trazar la política económica a seguir? Si se desconoce cuánto representa el esfuerzo de las personas ocupadas en las actividades agrícola-ganaderas y cuanto significa el trabajo de todos aquellos ocupados en las industrias, ¿cómo es posible que el Estado oriente su intervención hacia uno u otra? ¿Cómo es posible hablar de una política comercial, de una política industrial o de una política agraria, si se desconoce lo que representa, en el conjunto de las actividades del país, el Comercio, la Industria o la Agricultura? (Krieger Vasena noviembre 1944: 1.022).

Los expertos del BCRA observaron otra utilidad del estudio de la renta. Sostenían que la mejora de las exportaciones y la expansión interna permitirían examinar si convendría al estado nacional tomar nuevos recursos de aquellas actividades que estaban en condiciones de proveerlos, antes que recurrir a nuevos aumentos de deuda para atender las necesidades del Tesoro (BCRA 1942: 6). Por su parte, el Ministerio de Hacienda observaba disparidades y

privilegios existentes en el pago de impuestos y justificaba una batería de nuevos tributos sobre los sectores exitosos de la nueva estructura industrial: sobre ganancias extraordinarias de las compañías de petróleo, impuesto a los beneficios excedentes, modificación del impuesto a los réditos, impuesto a los títulos públicos e impuesto móvil a las exportaciones (Ministerio de Hacienda de la Nación 1942). En medio del alza de los precios y el aumento del déficit fiscal, Hacienda trataba de mantener la actividad económica interna sin aumentar la circulación monetaria y para ello proponía ampliar las funciones del Banco Central, que se encargaría de otorgar crédito al sector industrial. Al igual que John Maynard Keynes en *How to Pay for the War* (1940: 51-73), con su cálculo de la renta británica y su plan de ahorro compulsivo, Hacienda y el Banco Central proponían sustraer del mercado, ya sea mediante impuestos o por postergación, una proporción del poder adquisitivo de los consumidores, de manera de desacelerar el alza de los precios, y corregir el déficit fiscal provocado por las obras públicas y las compras de las cosechas. La diferencia era la falta de legitimidad política de la administración Castillo y la abierta oposición de las corporaciones empresariales, que se sentían víctimas de las decisiones de “los niños precoces” con un doctorado en ciencias económicas (Sidicaro 2002: 47).

Con el golpe militar de junio de 1943 y hasta el ascenso a la vicepresidencia del coronel Perón se produce una seguidilla de cambio en la estructura administrativa de las estadísticas económicas y financieras. En octubre de 1943, Raúl Prebisch renunció a la Gerencia General del BCRA (Louro de Ortiz 1992: 117-118), de la que dependía la OIE, BCRA. La DGEN era renombrada Dirección General de Estadística y Censos de la Nación y en septiembre de 1944 fue transferida del Ministerio de Hacienda al de Interior; allí fue subordinado al recién creado Consejo Nacional de Estadística y Censos (Mentz septiembre-diciembre 1991: 507). Una reorganización del Ministerio de Agricultura renombraba a la DERE como Dirección de Estadística, que contenía siete divisiones: Métodos Estadísticos y Centro Agropecuario; Inspecciones Regionales; Estadísticas Agrícolas; Estadísticas Económicas y Sociales; Estadísticas Ganaderas; Estadísticas de Abastecimiento y Consumo; y Tabulación (“Nueva estructura del Ministerio de Agricultura” 4 de diciembre de 1943: 1 y 4). En febrero de 1944, la OIE fue elevada a Departamento de Investigaciones Económicas (BCRA 1945: 69) con Ernesto Malaccorto aún en su cargo (Louro de Ortiz 1992: 118). Las medidas originalmente diseñadas por la OIE, BCRA para Hacienda, y resistidas por los empresarios, fueron planteadas por el nuevo ministro de Hacienda Jorge Santamarina. Éste les confesó que con el aumento de gastos y la contracción de los recursos se iba fatalmente a la inflación y les ofreció que ellos decidieran una alternativa mejor a la propuesta de su antecesor Carlos Alberto Acevedo. Las entidades

empresarias acordaron y finalmente recomendaron al Ministro de Hacienda el aumento del gravamen a los réditos y un impuesto al excedente de los beneficios extraordinarios. César Ameghino, sucesor de Santamarina, puso en vigor las medidas, a principios de 1944 (Prebisch junio 1944: 311-312).

#### V.6. CONCLUSIÓN: EL CONOCIMIENTO ESTADÍSTICO COMO CAPITAL POLÍTICO

La estadística pública alcanzó un papel protagónico dentro del estado interventor conservador. Ampliaron su organización técnico-burocrática, diseñaron y perfeccionaron esquemas cognitivos y, a partir de una comunidad de intereses circunstanciales, estrecharon relaciones políticas. El amplio repertorio de la información elaborada, en parte, por las demandas políticas y sociales, facilitó la nueva configuración estatal. También, se presentó como una legítima alternativa de gestión económica y social, en medio del naufragio de la política conservadora y del ascenso de los militares. Distinguir lo hecho por oficinas, los dichos de los funcionarios y los efectos de los productos permite entender el porqué del papel protagónico al que hacemos referencia.

Las pruebas ofrecidas aquí sobre el capital acumulado por la estadística pública relativizan la tesis sobre la relativa capacidad administrativa por la falta de coordinación entre las oficinas. Asimismo echan luz sobre los desniveles, en especial de las oficinas débiles, y la mora en la sanción del cuarto censo nacional. Visto en perspectiva histórica, el estado interventor conservador sólo pudo ofrecer un «registro funcional» de la población económicamente activa, pues no cuestionó la capacidad de bloqueo del Senado al empadronamiento federal de la población que, a tono con el clima político fraudulento, impidió reflejar la representación de una ciudadanía de alcance nacional. Por otro lado, la precaria posición del DGI, de la SDGM, DNH y de la DGCI muestra una situación de suma cero en el seno de la estadística pública, en el que oficinas como la DGEN reforzaron su poderío burocrático con la absorción de tareas compilatorias de sus homólogas débiles.

El estado interventor conservador fue una maquinaria burocrática en permanente expansión que, dada su extrema descentralización y autonomía, permitía a las oficinas estadísticas poderosas afirmar sus intereses administrativos y, al mismo tiempo, dedicarse a visiones más generales sobre cómo el estado podría estar organizado y cuáles deberían ser sus fines. En la alta estadística estrecharon relaciones la DE, DNT, la DERE, la DGEN y la OIE, BNA-BCRA, alrededor de la división y complementariedad de tareas, y con el desarrollo de



indicadores claves para monitorear la nueva economía (índices del costo de la vida y de precios mayoristas, producción de economías regionales e industrial, renta nacional). Pronto, se definieron dos visiones contrapuestas del papel del estado sobre la actividad económica: el bando ortodoxo estaba dispuesto a esperar la normalización del comercio internacional, mientras facilitaba el despliegue de un «intervencionismo defensivo» (Oría 1944); en cambio, el bando heterodoxo se nutría de las ideas del ingeniero Alejandro E. Bunge y articulaba una alianza alrededor de un conjunto de temas entre los que se destacaban la defensa de la población obrera, la viabilidad de la industrialización manufacturera, el plan a mediano plazo de obras públicas y el desarrollo de las economías regionales. *¿Por qué esperar?* (1937), *Investigaciones sociales, 1937* (1938) y *Estadística industrial de 1937* (1940), desde diferentes perspectivas presentaron la recuperación económica ligada al problema de subconsumo popular y a la potencialidad del mercado interno, antes que discutir cómo colocar la producción agrícola excedente en el mercado internacional. Si la OIE, BCRA reelaboró su visión de la economía desde una mayor percepción de la tendencia dominante, el binomio DE, DNT-José Figuerola muestra cómo una oficina se convirtió en un sólido trampolín para proyectos políticos y, al mismo tiempo, su capacidad administrativa fue el producto de la adaptación de la doctrina corporativa «estatalista» en boga. Ella formó parte de una oferta mayor de doctrinas económicas expansionistas, proteccionistas, neomercantilistas, entre cuyos autores se destacaban Gunnar Myrdal, Ernst Wagemann y John Maynard Keynes. La regular y progresiva indagación estadística y representación social de la clase obrera alcanzada sugiere, tal como lo ha mostrado Dominique Merllié (1983: 3-47), que el vocabulario de la teoría subyacente de las estadísticas socio-laborales puede repercutir como un efecto social en la autodescripción del grupo socio-profesional en estudio.

## VI. La centralización estadística y el Cuarto Censo Nacional bajo el peronismo, 1944-1947<sup>202</sup>

La centralización administrativa de la estadística pública (1944-46), la actualización de la estimación oficial de la renta nacional (1946) y las cifras contenidas en el Cuarto Censo Nacional (1947), fueron promovidas bajo el gobierno militar y se convirtieron en recursos indispensables para su proyección política. Los funcionarios estadísticos de la maquinaria burocrática interventora conservadora ocuparon puestos técnico-políticos claves en la nueva arquitectura institucional creada, coadyuvaron decisivamente al exitoso desenlace político a favor del peronismo, desde el Consejo Nacional de Posguerra (1944-46), y cimentaron la política macroeconómica, al participar en el diseño del Primer Plan Quinquenal (1947-51).

La organización del Consejo Nacional de Estadística y Censos y, más tarde, de la Dirección Nacional de Investigaciones, Estadística y Censos (Mentz septiembre-diciembre 1991: 507), abrevó en novedosos modelos occidentales de administración de los datos oficiales, la Central Statistical Board norteamericana y la Central Statistical Office británica, en especial, sobre los recursos indispensables para la guerra y la posguerra. Esas flamantes agencias

---

<sup>202</sup> Este Capítulo ha podido terminarse gracias a la ayuda bibliográfica de Mirta Lobato, una enriquecedora charla con Claudio Belini y una recomendación de Omar Acha en el Archivo General de la Nación.

centralizadoras de la información fueron una de las bases de sustentación de la práctica y el discurso tecnocrático utilizado por los militares argentinos desde el golpe de estado de junio de 1943. Éstos se presentaban desde los puestos de decisión política, arrogándose el monopolio de la virtud cívica y de la eficacia administrativa (Potash 1981: 312). Las pretensiones castrenses estuvieron acompañadas de una alta movilidad en los cargos ejecutivos y de una amplia reconfiguración de las instituciones estatales. Por un lado hubo constantes cambios de figuras en los gabinetes ministeriales (Ciria 1985: 112-113, 128-129; Luna 1984: 17-18, 143-144 y 178), no son sino el reflejo de la lucha existente entre diferentes facciones en las que estaban divididos los militares en el poder. Por otro lado aconteció una modernización de la gestión pública, con la reorganización del Ministerio de Agricultura y la creación de secretarías con rango ministerial, tales como Industria y Comercio,<sup>203</sup> Trabajo y Previsión, Salud Pública y Técnica, fortalecieron los cuadros y organismos técnicos y ampliaron la oferta de información oficial (Campione 2003: 71, 107-108 y 130).

Esta evidencia permite elaborar una primera hipótesis, que la reorganización estadística estuvo inevitablemente acompañada de desajustes entre áreas administrativas, la superposición de funciones de gestión y el internismo militar, siendo todos ellos partes integrales de las innovaciones acontecidas, al menos hasta 1948.<sup>204</sup> Una faceta de la expansión del aparato estatal bajo los conservadores, tal como surge de la evidencia aportada en el Capítulo 5 (1931-44), muestra que algunos funcionarios estadísticos ampliaron su control de áreas de gestión regulada desde el inicio de la segunda guerra. Luego del golpe de estado, éstos abarcarán más tareas gracias a una firme alianza establecida con los militares recién llegados al poder que, a diferencia de lo ocurrido con los políticos conservadores, contaban con poder discrecional para modificar

---

<sup>203</sup> La alta rotación en los cargos con rango ministerial en estos años nos pone a resguardo sobre el relativo valor testimonial de las afirmaciones contenidas en las memorias ministeriales. Un buen ejemplo es lo que sucedió en la Secretaría de Industria y Comercio, creada en julio de 1944. El general de brigada Julio Checchi fue titular hasta junio de 1945, el coronel de intendencia Amaro Avalos lo sucedió interinamente por un mes, el teniente coronel Mariano Abarca quedó a cargo desde julio hasta diciembre de 1945, quien luego fue sustituido por el coronel Joaquín Saurí, hasta mayo de 1946, para quedar a cargo de Rolando Lagomarsino quien renunciará en 1948 (RA, Secretaría de Industria y Comercio, Dirección de Estadística [RA, SIC, DE] 1946: 7; Belini febrero 2006: 46). Por su parte, los jefes de la Dirección de Estadística fueron Guillermo Piñero hasta abril de 1946 y desde entonces hasta agosto de 1947, el doctor Carlos Correa Ávila (RA, SIC, DE 1946: 7).

<sup>204</sup> Peter Waldmann (1986: 127) sostiene que los desajustes en la acción y delimitación de la esfera de la administración pública formaron parte de la transición entre el estado legal de matriz liberal, un orden determinado por estrictos límites de prohibición, y el flamante estado de planificación, un derecho gobernado por exigencias de prestaciones. En este sentido, la sugerente propuesta interpretativa realizada por Daniel Campione (2003: 153), sobre las innovaciones ocurridas en el seno de la función pública en estos años, olvida que los desajustes de áreas administrativas y superposición de funciones entre 1943-46, más que ser subproductos del proceso de reorganización estatal, formaron parte integral de esos conflictos y, como veremos, se extenderán hasta 1948.

agencias y partidas contempladas en el presupuesto nacional. Bajo estas condiciones, sólo una coalición inserta en el interior del estado, con los suficientes recursos técnico-administrativos y apoyos en múltiples espacios de gestión pública, podía consolidarse y proyectarse políticamente. En efecto, de las pujas de los militares en el poder surgió una facción cuya cabeza visible era el coronel Juan Domingo Perón, con la simple ventaja de que tenía un programa de acción y objetivos políticos (Waldmann 1986: 228). Esta facción fue consolidándose progresivamente con cada decisión tomada e impedía la articulación de cualquier otra opción alternativa, desde su ubicación estratégica en los ministerios del Interior -del que dependía la Secretaría de Trabajo y Previsión- y Guerra -que aprobaba los movimientos de oficiales y presidía el Consejo de Defensa Nacional-, y la Vicepresidencia -de la que dependía el Consejo Nacional de Postguerra-. A los militares nacionalistas se sumaron economistas proindustrialistas y expertos gubernamentales de probada experiencia en cuestiones socialmente problematizadas, y juntos realizaron las innovaciones institucionales que reorganizaban el rol del estado en relación al desarrollo económico (Díaz Araujo 1971: 213-214, 222-223 y 282; Ranis agosto 1979: 313-338). Elemento cohesivo de todos ellos fue la importancia de contar con información en tiempo real para la formulación de la política económica, cuantificar el peso de la industria en la economía nacional y establecer una proyección del impacto del desempleo en la segunda posguerra. A partir de los informes tecno-burocráticos disponibles de la época, precisamente los integrantes de esta coalición han sido definidos como defensores de la posición “magnificante” de la desocupación<sup>205</sup>, frente a la posición “disminuyente”<sup>206</sup> (Villanueva 1969: 348).

En suma, en las fases de preparación y de consolidación política del régimen peronista (Waldmann 1986: 228 y 231), los funcionarios estadísticos fueron un factor de poder «en las sombras», gracias a su conocimiento de la situación socio-económica. Desde la Secretaría de Trabajo y Previsión, la Secretaría de Industria y Comercio o la Dirección de Economía Rural y Estadística, se sumaron al proyecto político y colaboraron activamente en el ensamble de las nuevas atribuciones del PEN. En una etapa de clausura, reducción e integración de instituciones políticas competitivas, como el poder legislativo, emergieron convertidos en poderosos *State Managers* con tareas políticas y legislativas.<sup>207</sup>

---

<sup>205</sup> Tal como surge de *Ocupación y desocupación en la Argentina. Medidas para evitar la desocupación* (Vicepresidencia de la Nación, Consejo Nacional de Posguerra 1945b).

<sup>206</sup> Presente en el *Informe preliminar sobre los efectos que tendría en las actividades industriales internas la libre reanudación de las importaciones* (BCRA, DIE febrero 1945).

<sup>207</sup> Un integrante de la facción peronista que ejemplifica la promoción de los cuadros técnicos a asesores influyentes fue el doctor José Figuerola, quien pasó de jefe de la estadística de la Secretaría de Trabajo y Previsión (1943-44), a secretario general del Consejo Nacional de Posguerra (1944-46), para terminar como titular de la Secretaría Técnica de la Presidencia de la Nación (1946-49). Las ideas discutidas en el

**Cuadro 11: Hitos de la estadística pública, 1944-48**

<b>Año</b>	<b>Oficina, censo, encuesta e investigación, ministerio de origen</b>
<b>1944</b>	El PEN reglamenta las funciones del Consejo de Defensa Nacional (CDN) (decreto 13.939)
	A instancias del CDN se crea el Consejo Nacional de Estadística y Censos (CNEC), en el Ministerio del Interior, que subordina a la Dirección General de Estadística y Censos de la Nación (DGECCN) (decreto-ley 13.940)
	El CNEC debe levantar el Cuarto Censo General en diciembre de 1945 (decreto 24.883 no publicado en el <i>Boletín Oficial</i> )
	A instancias del Consejo de Defensa Nacional se crea la Secretaría de Industria y Comercio con el fin de coordinar la economía nacional (decreto 20.262), que luego delimita funciones estadístico-censales con el Ministerio de Agricultura (decreto 21.252)
	Se crea el Consejo Nacional de Posguerra (CNP) en la Vicepresidencia de la Nación, con el asesoramiento de las Secretarías de Trabajo y Previsión (STP) e Industria y Comercio (SIC). El secretario general del CNP es José Figuerola (decreto 23.847)
	Se crea en el seno del CNP una subcomisión especial encargada de preparar y realizar una encuesta sobre las necesidades de la industria, la agricultura y el transporte (decreto 28.939), presidida por el CNEC, con la presencia de la Dirección de Economía Rural y Estadística (DERE), del Ministerio de Agricultura, la SIC y la STP
	La Dirección del Cuarto Censo Escolar publica el informe “La vivienda popular, a través de los resultados que arrojó el censo escolar de la nación, en 1943”
	Gino Germani publica “Sociografía de la clase media argentina en Buenos Aires”, en el <i>Boletín del Instituto de Sociología</i> , n° 3, Facultad de Filosofía y Letras (FFL), UBA. El Instituto de Sociología (IS), FFL, UBA intercambia notas con el CNEC sobre investigaciones sociales que deberían ser incluidas en los cuestionarios del Cuarto Censo
	Censo nacional de tierras cultivadas con caña de azúcar por el CNEC
<b>1945</b>	La Dirección de Estadística de la SIC edita un boletín mensual con los datos de su área (decreto 7.818)
	El CNP realiza, con la asistencia de la STP y la SIC, estudios para evitar la inflación, realiza un plan mínimo de acción en la posguerra y establece precios máximos en artículos de alimentación, menaje, vestuarios y textiles para uso del hogar en el Área Metropolitana Buenos Aires (decretos 2.505, 19.288 y 21.748)
	La Dirección de Estadística del Ministerio de Agricultura se renombra como Dirección General de Economía Rural y Estadística (DGERE), y absorbe la Dirección de Política Social Agraria (antes en la Dirección General de Vida Rural) y el Instituto de Economía Agraria (antes en la Dirección General de Investigaciones) (decreto 32.607)
	Gino Germani, en representación del IS, FFL, UBA, integra la Comisión Asesora Honoraria

Consejo, en especial sobre el infraconsumo popular, la ocupación y desocupación laboral, las posibilidades de la industria argentina o la inflación al final de la segunda guerra mundial, se apoyaron en encuestas, estadísticas e investigaciones que inauguraron el programa económico-social justicialista (Llach enero-marzo 1984: 515-558; Berrotarán y Villarruel 1996: 349-383).

El grupo de economistas, demógrafos y estadísticos nucleados alrededor del ingeniero Bunge - fallecido en abril de 1943- es otro ejemplo de cómo las ideas de expertos se plasmaron en políticas activas para el sector industrial. Desde la redacción de la *Revista de Economía Argentina*, José Astelarra, César Belaúnde, Eduardo Coghlan, Carlos Correa Ávila, Carlos y Rafael García Mata, Emilio Llorens, José Enrique Miguens, Carlos Moyano Llerena, entre otros, participaron en el Consejo Nacional de Posguerra y, luego, algunos de ellos ingresaron a la Secretaría de Industria y Comercio o al Banco Industrial (Belini febrero 2006: 27-50).

	de Demografía del Cuarto Censo
	Ante la mora en levantar el Cuarto Censo Nacional se interviene el CNEC, se nombra interventor al jefe de la Dirección General de Estadística del Ejército, Teniente Coronel Carlos A. Cattáneo, y se posterga indefinidamente el censo (decretos 30.511 y 30.512)
	La Dirección del Cuarto Censo Escolar publica los informes “El analfabetismo en la Argentina: estudio comparativo desde 1869 a 1943” y “La distribución por zonas de la población argentina y su relación con los hechos culturales, económicos y sociales”
<b>1946</b>	Se fija el 31 de diciembre de 1945 la fecha oficial para levantar los censos de industria y comercio, como parte del Cuarto Censo Nacional (decreto 33.555)
	La Secretaría Técnica de la Nación, a cargo de José Figuerola, se queda con las atribuciones, facultades, funciones, partidas y personal del CNP (decreto 310) y crea el Consejo Económico y Social (decreto 2.098)
	Se reglamentan los procedimientos y la actuación de los funcionarios de la DGERE (decreto 14.204)
	Se limita el carácter deliberativo del CNEC y se jerarquiza la dedicación exclusiva de sus cuadros (decreto 14.484)
	Se disuelve el CNEC y se crea la Dirección Nacional de Investigaciones, Estadística y Censos (DNIEC), que asume la coordinación de todos los servicios nacionales de estadística y queda subordinada al CDN (decreto 7.182)
	El prof. Carlos Dieulefait es el jefe de la DNIEC (decretos 7.582 y 9.604)
	El presidente Perón presenta el Primer Plan Quinquenal (1947-51), junto con el secretario técnico José Figuerola
	El Departamento de Investigaciones Económicas, del Banco Central (DIE, BCRA) publica <i>Renta Nacional de la República Argentina</i>
<b>1947</b>	Se levanta el Cuarto Censo Nacional
	Se aprueba la estructura y las divisiones administrativas de la DNIEC (decreto 34.816)
	Se levanta el Censo del Personal Civil de la Nación
<b>1948</b>	Todos los registros civiles del país deben remitir a la DNIEC copia de las actas de nacimientos, matrimonios y defunciones (decreto 20.368). Se crea en el DNIEC el Departamento de Estadística Social (decreto 31.839)
	El Consejo Nacional de Educación publica en dos volúmenes el <i>Cuarto Censo Escolar de la Nación</i> (1943)
	El Departamento de Estadística Agropecuaria de la DNIEC vuelve a depender del Ministerio de Agricultura (decreto 16.896)
	Todos los servicios nacionales de estadística pasan del CDN a la Secretaría Técnica de la Presidencia de la Nación (decreto 30.894)
	La Contaduría General de la Nación levanta el Censo de Bienes del Estado
	La Secretaría Técnica de la Presidencia de la Nación establece que todos los años se realice una Reunión Nacional de Estadística en la ciudad de Buenos Aires (decreto 34.718)

Fuentes: *Anales de Legislación Argentina*, t. IV-V-VI-VII, 1945-1948; *Anales de Legislación Argentina*, 1948 (1955); Raúl Pedro Mentz (septiembre-diciembre 1991: 501-532).

Una selección de hitos de la estadística pública en esos mismos años, incluidos en el cuadro 11, pone en evidencia que la rutina burocrática no escapó a los cambios de figuras, a las internas políticas y a las innovaciones acontecidas en las instituciones públicas. Los vertiginosos giros de la política militar y la transformación del estado renovaron el lugar ocupado por los funcionarios estadísticos en las decisiones del PEN. Hubo una original imbricación entre ambas esferas hasta entonces inédita, tal como sucedió con la Central Statistical Board y la Central

Statistical Office.<sup>208</sup> Los estadísticos continuaron con sus funciones como economistas gubernamentales y se convirtieron en agentes claves en el manejo de las políticas públicas, desde el control de los precios hasta el diseño de la política económica. Al mismo tiempo, participaron activamente de la lucha entablada por el dominio de la maquinaria estatal.

La hipótesis general para probar aquí es que el aura de eficacia administrativa con la que se presentaban los militares obligó a contar con un amplio y regular flujo de datos para legitimarse ante la ciudadanía. El objetivo principal de este capítulo es relacionar el conjunto de oficinas estadísticas existentes y creadas, los funcionarios en ascenso y en desgracia, y los productos estadístico-censales desarrollados con la consolidación política de la facción liderada por el coronel Perón. Durante este período, se dio el apogeo del poder que detentaban los técnicos sobre los políticos en un partido justicialista todavía en plena construcción. Interesa primero distinguir la superestructura legal y técnica de la que dependían la estadística pública, para luego precisar las oficinas coordinadoras, sus jefes y recursos, a partir de un seguimiento de los decretos, decretos-leyes, leyes y resoluciones del Poder Ejecutivo y ministeriales. Segundo, intento mostrar que entre los años 1944 y 1946 el hábil posicionamiento político-burocrático del estadístico José Figuerola, cuyo capital simbólico era su conocimiento de la realidad popular del Área Metropolitana de Buenos Aires, fue decisivo para la atracción del electorado porteño y del Gran Buenos Aires al peronismo. Tercero, presento la autonomía del Departamento de Investigaciones Económicas, del Banco Central de la República Argentina, como una evidencia de que la centralización estadística que pretendía alcanzar la Secretaría Técnica era todavía una expresión de deseos. Más aún, la estimación de la renta nacional más precisa y desagregada en el

---

<sup>208</sup> La Central Statistical Board (CSB) de los Estados Unidos -a la que quedaba subordinado el Bureau of Census-, estaba ubicada en la estratégica Office Executive de la Presidencia. El economista del grupo Bunge y miembro de la *Revista de Economía Argentina*, Rafael García Mata (marzo 1941: 83-85) destacó las virtudes del modelo administrativo de la CSB. En esa misma revista se publicó un artículo de Stuart Rice (mayo 1941: 154-157), máxima autoridad de la estadística centralizada norteamericana, en el que describía al CSB “compuesto de un gran número de oficinas semi-competidoras, semi-monopolistas, semi-unidas”, cuyo proceso de ajustes técnicos y administrativos en las tareas rutinarias llevaban a la coordinación estadística.

El otro modelo era la Central Statistical Office (CSO) de Gran Bretaña -a la que quedaban ligadas la Board of Trade y la General Register Office-. La recepción del modelo organizacional de la CSO es indirecta y más compleja. Uno de sus asesores fue el estadístico Arthur Bowley, que era ampliamente leído en las carreras de ciencias económicas de nuestro país y entre los cuadros del Departamento de Investigaciones Económicas, del Banco Central de la República Argentina (DIE, BCRA). Richard Stone, ligado a la CSO, escribió junto a James E. Meade, *National Income and Expenditure* (1944) (Studenski I 1961: 152), y una traducción al español mimeografiada fue realizada precisamente por la DIE, BCRA, a principios de 1946. La base cuantitativa de este trabajo eran los cálculos de la renta nacional y los gastos contenidos en el informe elaborado por la CSO para el Secretario del Tesoro, “An Analysis of the Sources of War Finance and Estimates of the National Income and Expenditure in the Years 1938 to 1943”; por otra parte, éste fue el modelo para la elaboración de *La renta nacional en la Argentina* (BCRA, DIE 1946). No hay evidencia de influencias de los modelos alemán y soviético.

tiempo de las grandes ramas productivas de la economía argentina, paradójicamente se convirtió en un obstáculo para la concepción de la política económica, con la que se identificaba el primer peronismo. Por último, analizo los preparativos y vicisitudes que acompañaron el levantamiento del Cuarto Censo Nacional por la Dirección Nacional de Investigaciones, Estadística y Censos, cuyas cifras, junto a las de otros censos poco conocidos, pero no menos importantes, fueron otra de las bases cognitivas para el diseño del Primer Plan Quinquenal.

#### VI.1. DISLOCACIÓN Y JERARQUIZACIÓN DE LA ESTADÍSTICA PÚBLICA CENTRALIZADA

Resulta sintomático que en un período político tan vertiginoso, como fueron los años 1944-48, se crearan sucesivamente dos organismos, el Consejo Nacional de Estadística y Censos y la Dirección Nacional de Investigaciones, Estadística y Censos. Si durante medio siglo la DGEN estuvo bajo la jurisdicción del Ministerio de Hacienda, el Consejo fue ubicado en el Ministerio del Interior y la Dirección quedó primero bajo el control del Consejo de Defensa Nacional y luego de la Secretaría Técnica de la Presidencia de la Nación (Mentz septiembre-diciembre 1991: 507). Se afirma que la normativa posterior al golpe de estado de junio de 1943 inició un proceso de centralización, homogeneización y unificación de datos oficiales. A través de ella se valoró estratégica y geopolíticamente la actividad estadística oficial, en relación a la defensa nacional y se alentó la preparación de personal especializado (Novick agosto 2004). Sin embargo, en el análisis de los aspectos institucionales, reglamentarios e ideológicos de la legislación estadístico-censales hay que incorporar también la influencia de los protagonistas políticos de entonces. Al poner en relación las numerosas disposiciones del PEN y ministeriales a favor de una estadística pública en vías de centralización, se puede observar en los años del gobierno militar una dislocación administrativa de los cuadros técnicos de la etapa conservadora. Hubo recategorización de oficinas y renovación de funcionarios, muchas veces con efectos centrífugos, aunque en última instancia convergentes con las acciones tendientes a construir un nuevo régimen político desde el estado nacional. Para comprender estos procesos es necesario precisar la existencia de una novedosa superestructura legal y técnica que sostuvo a la estadística pública, el Consejo de Defensa Nacional, el Consejo Nacional de Posguerra y la Secretaría Técnica. Luego, hay que distinguir la estructura y las funciones de las flamantes oficinas centrales, el Consejo Nacional de Estadística y Censos y la Dirección Nacional de Investigaciones, Estadísticas y Censos. La ansiada centralización declamada por los militares falló en su ambicioso intento, en parte, por su amplia pretensión de integrar a la totalidad de



oficinas afines. Si bien esto se logró formalmente al final, sobre la base de los datos colectados por el Cuarto Censo Nacional, es más justo definir lo alcanzado como un primer intento de coordinación estadística.

La superestructura legal y técnica la formaban tres organismos oficiales, el Consejo de Defensa Nacional (CDN), el Consejo Nacional de Posguerra (CNP) y la Secretaría Técnica (ST) de la Presidencia, que de manera sucesiva, a veces compartida, reorganizaron los ministerios, las secretarías y la alta administración pública, y establecieron las agencias que por su importancia debían pasar a depender del PEN.

El CDN era un organismo asesor del PEN creado por el general Ramírez e integrado exclusivamente por militares en actividad.<sup>209</sup> A mediados del año siguiente, se reglamentó el funcionamiento de las comisiones asesoras y de estudio del CDN, en las que se amplió la participación a funcionarios y técnicos gubernamentales de todas las áreas estatales, incluso autárquicas, aunque nunca perdió su dirección castrense (“Decreto n° 13.939, de mayo 31 de 1944” 1945: 302-307). El responsable de las comisiones asesoras era el Secretario del Consejo, el general de brigada Felipe Urdapilleta, quien debía elevar al PEN una memoria anual.<sup>210</sup> El CDN y su secretario sobrevivieron al triunfo peronista y esto constituye uno de los más claros ejemplos de la activa participación de las fuerzas armadas en el proceso de toma de decisiones políticas (Waldmann 1986: 137). Fue el CDN el que propuso “la centralización directiva de las actividades estadísticas y la coordinación de las tareas ejecutivas”, con el fin de lograr una unificación que permitiera concentrar en una misma institución pública todos los aspectos que interesaran a la economía nacional, y para ello creó el Consejo Nacional de Estadística y Censos (“Decreto[-ley] n° 13.940, de mayo 31 de 1944” 1945: 307). En agosto de 1946, el CDN quedó a cargo de todas las oficinas estadísticas y censos nacionales y creó la Dirección Nacional de Investigaciones, Estadística y Censos y, en su seno, el Consejo Coordinador de Investigaciones, Estadística y Censos, a cargo de la Secretaría Técnica de la Presidencia de la Nación, “a la que por su jerarquía ministerial y función coordinadora corresponde intervenir necesariamente”, disolviendo el CNEC (“Decreto n° 7.182 del 14 de agosto de 1946” VI 1947: 248-250). El CDN impulsó una concepción hasta entonces inédita en nuestro país sobre el manejo de los datos nacionales, a tono con el secreto impuesto por las naciones beligerantes durante la segunda guerra mundial: estableció que el estado argentino tenía el derecho de no divulgar públicamente

---

<sup>209</sup> Según Robert Potash (1981: 344), el CDN -creado por decreto secreto 9.330/43- era una base estratégica en el Ministerio de Guerra del coronel Perón y sus colaboradores para consolidar su dominio sobre el cuerpo de oficiales, aunque reconocía que su constitución era una medida reclamada desde hacía tiempo en los círculos militares profesionales.

<sup>210</sup> En un decreto posterior, el 30.748, del 14 de noviembre de 1944, esta Secretaría creó las Direcciones Civiles con presencia en cada dependencia pública, como una prolongación de aquella.

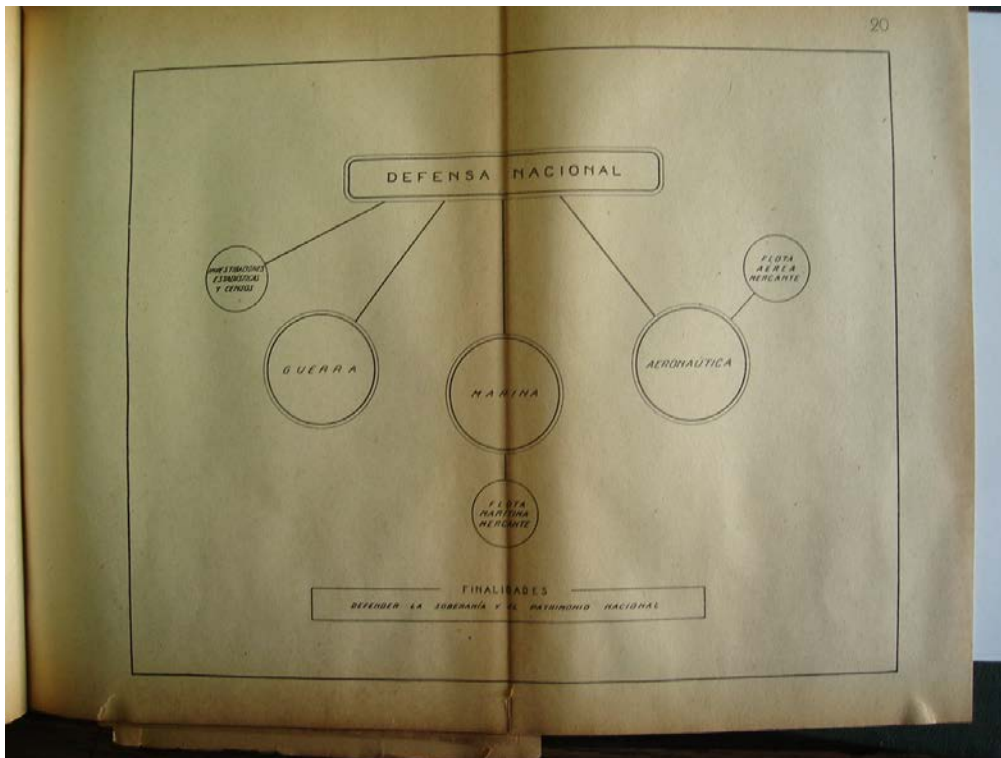
la información estadístico-censal disponible, salvo la contenida en las ediciones y memorias oficiales, que sólo eran de estricto uso y circulación en los despachos gubernamentales.<sup>211</sup> Por otra parte, el CDN fue responsable de la creación de la Secretaría de Industria y Comercio (sobre la base de la Dirección General de Comercio e Industria, del Ministerio de Agricultura), con el fin de coordinar la economía nacional, “teniendo en vista sobre todo la situación probable del período de postguerra”; incluía una Dirección de Estadística y subordinaba una infinidad de organismos y entes autárquicos dependientes del Ministerio de Agricultura, como la Comisión Interministerial Permanente de Política Económica, creada por el presidente Ortiz (“Decreto n° 20.262, de julio 28 de 1944” 1945: 444).

El CNP era un organismo consultivo bajo la dependencia de la Vicepresidencia de la Nación cuyo fin era coordinar estudios, para luego planificar y ejecutar un reordenamiento social y económico del país en la segunda posguerra (“Decreto n° 23.847, de agosto 25 de 1944” 1945: 521), en el que participaban el CDN y Consejo Nacional de Estadística y Censos.<sup>212</sup> El CNP

---

<sup>211</sup> Sobre la prohibición de divulgar o entregar libremente datos oficiales, véase la carta del jefe de la Secretaría del CDN, general Felipe Urdapilleta, al jefe de la DNIEC, fechada el 28 de agosto de 1946 (AGN, Fondo Documental Secretaría Técnica, caja 659, Carpeta 201). Este secretismo es una característica distintiva del período peronista, al menos hasta 1950, momento en que se relajó este hábito nunca reglamentado. En un decreto de ese año, sin citar antecedentes, se dejaba sin efecto “la reserva absoluta de cifras estadísticas por parte del Poder Ejecutivo Nacional” (“Decreto n° 14.700 del 18 de julio de 1950” X-A 1950: 519). La fuerza de esta prohibición era tal que, un lustro más tarde de haber sido levantada, Gino Germani vio demorada la edición de *Estructura Social de la Argentina. Análisis estadístico* (1955), precisamente porque el editor entendía que existía una ley impedía imprimir cualquier información que pudiera comprometer la seguridad nacional, aunque fuera tomada de fuentes oficiales ya publicadas (Graciarena 1987: 8).

<sup>212</sup> La Presidencia del CNP la ejercía el Vicepresidente de la Nación y había dos Vicepresidencias, para los Secretarios de Trabajo y Previsión e Industria y Comercio. Los Vocales eran los Subsecretarios de Trabajo y Previsión, Industria y Comercio, Relaciones Exteriores, Agricultura, Hacienda y Obras Públicas; los Directores Generales de Trabajo y Acción Social, Previsión Social, Inmigración, Aprendizaje y Trabajo de Menores, Industria, Comercio, Agricultura y Ganadería, los Presidentes del Consejo Nacional de Racionamiento, Banco de la Nación, Caja Nacional de Ahorro Postal, del Consejo Nacional de Estadística y Censos y un representante del Consejo de Defensa Nacional (“Decreto n° 23.847, de agosto 25 de 1944” 1945: 521).



**Imagen 13: El Primer Plan Quinquenal ubicaba a la Dirección Nacional de Investigaciones, Estadística y Censos en el área de defensa nacional, y como tal sus cifras se convertían en un secreto de estado, 1946 (Biblioteca Secretaría de Industria y Comercio)**

había permitido apuntalar la figura del coronel Perón gracias al control de ciertas áreas a la formulación de políticas económicas y sociales (Berrotarán diciembre 2001: 14). A diferencia del CDN, sus integrantes eran más visibles, ya que en una resolución de la Vicepresidencia de la Nación designó los miembros de la Comisión Permanente del CNP: coronel Juan D. Perón Presidente, general Julio C. Checchi Vicepresidente, coronel Aníbal F. Imbert, mayor Fernando Estrada y contador Juan Miguel Vaccaro Vocales, y José Francisco Figuerola Secretario General (“Resolución de la Vicepresidencia de la Nación...” julio-septiembre 1944: 884). Los estudios de la Comisión Permanente se convirtieron en encuestas sobre las necesidades de la industria, la agricultura y el transporte (“Decreto n° 28.939, de octubre 25 de 1944” 1945: 600-601), investigaciones sobre las presiones inflacionarias (“Decreto n° 2.505, del 2 de febrero de 1945” 1946: 55-56), y una actualización de una nomenclatura de oficios y profesiones de las actividades económicas (“Clasificación de actividades” enero-junio 1945: 193-195), y culminaron con la elaboración de un plan mínimo de acción para la segunda posguerra (“Decreto 19.288 del 28 de agosto de 1945” 1946: 345-346). La planificación social de la Comisión Permanente del CNP se tradujo en el establecimiento de precios máximos para artículos de consumo masivo (“Decreto 21.748 del 14 de septiembre de 1945” 1946) y la amenaza de

reprobar los aumentos de los salarios y los convenios colectivos firmados que no se ajustaran a sus disposiciones (“Resolución n° 24 del 24 de mayo de 1945” 1946: 812-815; “Resolución n° 41 del 10 de octubre de 1945” 1946: 817-818). El ensayo de planificación económica de la Comisión Permanente del CNP implicó contar con el estratégico control de las obras públicas nacionales, provinciales y municipales (“Resolución del 5 de septiembre de 1944 del PEN” s/fecha), que intentó coordinarlas en un plan quinquenal para los años 1945-50 (“Decreto n° 1.189 del 15 de enero de 1945” 1946: 39-40), para finalmente establecer una programación de los permisos de obra aprobados, según lineamientos prioritarios (“Decreto 1.086/15 de enero de 1945” 1946: 50).

Al ganar la elección presidencial y reorganizar el Poder Ejecutivo, Perón creó la ST en el área de Presidencia, en junio de 1946. La ST a cargo de José Francisco Figuerola heredó las facultades, funciones, personal y recursos del CNP (“Decreto n° 310 del 11 de junio de 1946” VI 1947: 56-57). Un mes más tarde, era la encargada de asesorar al presidente en cuestiones de índole económico-social y referente a la administración pública, entes autárquicos y ministerios, sin abordar cuestiones de defensa nacional. Esta delimitación en los temas a tratar y la participación en la coordinación de la Dirección Nacional de Investigaciones, Estadísticas y Censos, permite sospechar que la ST de los *State Managers* y el CDN de los militares se complementaron en la etapa inicial del gobierno peronista. En el seno de la ST se creó el Consejo Económico y Social, que era una réplica del existente en el CNP, aunque con la participación mayoritaria de altos funcionarios de los ministerios de Agricultura, Hacienda, Interior, Obras Públicas y Relaciones Exteriores, las secretarías de Trabajo y Previsión e Industria y Comercio, y de los bancos oficiales Central, Nación, Hipotecario y Crédito Industrial (“Decreto n° 2.098 del 1 de julio de 1946” VII 1947: 91-92). A fines de 1946, la ST quedó a cargo del diseño, la fiscalización y la ejecución del Primer Plan Quinquenal (“Para la ejecución del Plan del P. E. diéronse normas” 4 de diciembre de 1946: 1). En octubre de 1948, el CDN le cedió a la ST el control de la Dirección Nacional de Investigaciones, Estadísticas y Censos, con la que quedó a cargo de la etapa final del Cuarto Censo Nacional (“Decreto n° 30.894 del 6 de octubre de 1948” 1955: 745-746).

El Consejo Nacional de Estadística y Censos (CNEC) y, su sucesora, la Dirección Nacional de Investigaciones, Estadísticas y Censos (DNIEC) fueron las flamantes oficinas coordinadoras. Entre ellas hubo notables diferencias en cuanto a la efectiva capacidad administrativa, pero también es cierto que la frustrada experiencia de la primera fue decisiva para precisar la delimitación de funciones administrativas de la segunda.

El CNEC era una institución autárquica de derecho público y privado con jurisdicción en

todo el país, bajo la dependencia administrativa del Ministerio del Interior. Contaba con una planta de 93 empleados, entre técnicos, administrativos y personal de servicio, con la novedad de estar integrada por 2 directores para Asuntos Legales y Técnicos y 3 supervisores técnicos egresados de diferentes facultades de ciencias económicas del país (“Presupuesto del Consejo Nacional de Estadística y Censos” 25 de septiembre de 1944: 2). Con el aval del CDN podía ampliarse y adscribir otras oficinas estadísticas nacionales, con su personal, elementos y fondos presupuestarios, y tenía autoridad para contratar de forma privada los servicios y suministros que necesitaba (“Decreto[-ley] n° 13.940, de mayo 31 de 1944” 1945: 307-309). Cuatro meses más tarde se limitó su autarquía y facultad para designar el personal necesario, según los límites fijados en el presupuesto nacional, a raíz de las observaciones de la Contaduría General de la Nación.<sup>213</sup>

A mediados de 1944, el CNEC subordinó a la Dirección General de Estadística y Censos de la Nación (DGECCN) y sus 188 empleados. Luego, a fines de 1944, en un movimiento intraministerial de recursos humanos –que recuerda el pase de los cuadros encargados del censo industrial (1935), ubicados en el Ministerio de Agricultura, a la DGEN, en 1937, ubicada en Hacienda- incorporó 121 empleados de la División Tabulación, de la Dirección de Estadística de Agricultura (“Incorporando al Consejo Nacional de Estadística y Censos la División Tabulación dependiente del Ministerio de Agricultura” 25 de enero de 1945: 3-5). Finalmente, desde principios de 1945, 39 estadísticos de la Secretaría de Trabajo y Previsión se incorporaron al CNEC, con el director José Figuerola y el subdirector Enrique Catarineu Grau, más sus equipos mecánicos, fichas, material, muebles y útiles.<sup>214</sup> Este movimiento centralizador en la organización de la estadística pública fue juzgado como equivocado por quienes defendían la centralización de métodos y la descentralización ejecutiva, con el ejemplo de la CSB norteamericana (Correa Ávila febrero 1945: 198-200). Esta transferencia fue excepcional y lejos estaba de representar un vasto movimiento hacia la unificación estadística. Por ejemplo, la remozada Dirección Estadística de Agricultura –otrora Dirección de Economía Rural y Estadística-, que agrupaba 314 estadísticos, aún mantenía su independencia administrativa para

---

<sup>213</sup> El decreto 24.794/44 acotaba las amplias atribuciones que originalmente tenía el CNEC (“Que el Presidente del Consejo Nacional de Estadística y Censos, tiene facultad para designar personal” 25 de septiembre de 1944: 2). Por otro lado, frente a las constantes observaciones de la Contaduría General de la Nación el PEN debió sancionar otro decreto, el 26.750, del 2 de octubre de 1944, para defender las atribuciones contempladas en los artículos 11°, sobre concentración de partidas de las oficinas adscriptas, y 12°, que contaba con la atribución de contratar servicios privados, del decreto-ley 13.940/44 (AGN, Fondo Documental Secretaría Técnica, caja 659).

<sup>214</sup> “Decreto n° 5.404, de marzo 9 de 1945, incorporándose el Consejo Superior de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la Secretaría de Trabajo y Previsión, al Consejo Nacional de Estadística y Censos” enero-junio 1945: 194-195.

llevar a cabo colectas, pronósticos e investigaciones en su área de especialidad. Del mismo modo, los demógrafos y economistas que compilaban el Cuarto Censo Escolar, levantado en abril de 1943, aún dependían del Consejo Nacional de Educación (RA 1944: 264, 274, 782 y 796).

El ascenso y declive institucional del CNEC aconteció bajo la jefatura del contador Juan Miguel Vaccaro, quien la dirigió desde mayo de 1944 hasta noviembre de 1945. Vaccaro logró publicar el *Anuario del Comercio Exterior* de 1943 un año más tarde (RA, Ministerio del Interior, CNEC 21 de diciembre de 1944) y estuvo a cargo del Censo Nacional de Plantaciones de Azúcar, que se levantó con éxito en el norte del país, en abril de 1945 (Ministerio del Interior, CNEC 1945; RA, Ministerio del Interior, CNEC 1945).<sup>215</sup> Sin embargo, las expectativas de los militares, en especial del coronel Perón, eran más ambiciosas ya que pretendían que levantara el Cuarto Censo Nacional antes del 1° de diciembre de 1945 (“Decreto ley n° 24.883, de septiembre 14 de 1944”). Esas expectativas se vieron frustradas, Vaccaro fue destituido y el CNEC sufrió una auditoría. El decreto de la suspensión en sus funciones de Vaccaro se hacía eco de que “la opinión pública, por intermedio de órganos serios de la prensa, ha formulado graves cargos contra” el jefe del CNEC. Fue el primer funcionario estadístico al que se le aplicó el Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública, sancionado por el mismo gobierno militar (“Declárase intervenido el Consejo Nacional de Estadística y Censos” 12 de diciembre de 1945: 2). La intervención del CNEC quedó a cargo del teniente coronel Carlos A. Cattáneo, vocal del Ministerio de Guerra,<sup>216</sup> quien tomó la dura decisión de postergar indefinidamente el cuarto censo. Mientras tanto, Cattáneo exigió mayor productividad laboral al personal y estableció que sus cuadros superiores debían tener dedicación exclusiva, con la excepción de los que tuvieran tareas docentes (“Decreto n° 14.484 del 21 de mayo de 1946” IV 1947: 509).

Tras el triunfo peronista, se creó la DNIEC, sin las prerrogativas autárquicas pero con las responsabilidades censales del extinto CNEC (“Decreto n° 7.182 del 14 de agosto de 1946” IV 1947: 248-250). Perón mismo se encargó de resaltar la creación de la DNIEC sobre las cenizas del CNEC, como una institución pública clave en la cúspide del poder político: “esperemos que... tengamos ahora mejor suerte, porque está más próxima a nosotros y la vigilamos más de cerca” (Presidencia de la Nación, Secretaría Técnica I 1946: 25). El CDN y la ST eran las cabezas directrices del Consejo Coordinador de Investigaciones, Estadística y Censos creado en su seno, que contaba con la presencia de asesores-delegados de ministerios y secretarías de

---

<sup>215</sup> Juan Miguel Vaccaro (1944 I) no desaprovechó la posibilidad de intentar ganar un concurso para el cargo de Profesor Adjunto de la cátedra de Estadística, de la FCE, UBA.

<sup>216</sup> Carlos A. Cattáneo nació en 1899, era ingeniero militar, director general de estadística del Ejército, desde 1945, e interventor del CNEC (Inter American Statistical Institute agosto 1949: 11).

estado. Tras el fugaz paso por la jefatura de la DNIEC del estadístico Carlos Dieulefait, entre agosto y octubre de 1946,<sup>217</sup> aquella fue ocupada por Enrique Catarineu, un estrecho colaborador de Figuerola desde su paso por la División Estadística del DNT.<sup>218</sup> Catarineu se encargó de las tareas de auditar los recursos humanos, cargos, materiales y fondos disponibles y recibidos, avanzar en las compilaciones retrasadas, organizar con éxito el cuarto censo y definir la organización administrativa definitiva de la DNIEC.

Como continuidad de lo iniciado por el teniente coronel Cattáneo, Catarineu pidió otra auditoría a la Contaduría General de la Nación sobre los recursos disponibles, pero también para establecer las oficinas, el personal y las partidas del presupuesto nacional que iban a ser traspasadas a la DNIEC.<sup>219</sup> Esta decisión seguramente le dio aval para avanzar en una reestructuración mayor a la de 1945. A fines de 1946, le habían transferido poco más de un millar de empleados provenientes de diferentes ministerios, secretarías y entes autárquicos, con su material, mobiliario y maquinarias (AGN, Fondo Documental Secretaría Técnica, caja 659, carpeta 352).<sup>220</sup> Bajo la cobertura del secretismo impuesto por el CDN, Catarineu pudo avanzar con las ediciones de rutina que venían muy retrasadas y logró normalizar la entrega.<sup>221</sup> A su vez,

---

<sup>217</sup> Carlos E. Dieulefait nació en 1898, integraba la International Statistical Institute, la Sociedad Econométrica, la Royal Economic Society, la Société de Statistique de Paris y la Sociedad Argentina de Estadística. Era miembro fundador del Instituto Interamericano de Estadística, en 1943, e integraba allí el Comité de Estadísticas de Educación. Desde 1930, era el director del Instituto de Estadística y profesor de Estadística, de la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas, de la Universidad Nacional del Litoral.

<sup>218</sup> Enrique José Ramón Catarineu Grau nació en 1896, era ingeniero industrial y fue segundo jefe de la División Estadística del Departamento Nacional del Trabajo (1935-43), asesor técnico en estadísticas sociales de la Secretaría de Trabajo y Previsión (1943-44) y director de Economía y Estadística del Consejo Nacional de Posguerra (1945-46) (Inter American Statistical Institute agosto 1949: 11).

<sup>219</sup> Las decisiones de Catarineu pueden ser una pista sobre las causas de la dura sanción y exoneración de Vaccaro. Eliminó cargos ejecutivos, declaró cesantías, denunció diferencias de caja, emplazó a sus subordinados a la rendición de fondos y pasajes utilizados, y rechazó licitaciones y adjudicaciones (AGN, Fondo Documental Secretaría Técnica, Caja 659, Carpeta 352).

<sup>220</sup> La transferencia de oficinas y estadísticos era de los ministerios de Agricultura, Hacienda, Justicia e Instrucción Pública, y Obras Públicas, las secretarías de Industria y Comercio, Salud Pública y Trabajo y Previsión, y de las reparticiones autárquicas ubicadas en el Banco Central, Banco Crédito Industrial, Banco de la Nación, Banco Hipotecario, Caja Nacional de Ahorro Postal, Instituto Nacional de Previsión Social, Administración Nacional del Agua, Administración General de Vialidad Nacional, Administración del Transporte Fluvial, Administración Nacional de Parques Nacionales y Turismo, Mercado Nacional de Frutas y Hortalizas, Dirección Nacional de Energía (“Establécense la nómina de las oficinas de estadística de los distintos ministerios, secretarías de Estado y organismos autárquicos y autónomos de la Nación, que actuarán bajo las directivas que les imparta la Dirección Nacional de Investigaciones, Estadísticas y Censos” 21 de enero de 1947: 2-4).

<sup>221</sup> El anuario del comercio exterior de 1944 se editó dos años y medio más tarde (DNIEC, DGE 1947: 549); el siguiente compiló dos años, 1945 y 1946, y se publicó en julio de 1948 (DNIEC, DGEC 1948: 423). A fines de 1948, se publicaba el anuario del comercio exterior de 1947 (DNIEC, DGEC 1948: 463). La estadística industrial de 1943 recién fue publicada en 1950; en cambio, los originales de la estadística demográfica de 1945, a pesar de que estaban listos (según la fórmula canonizada por la extinta DGEN, desde 1925), no se publicaron, dada la carencia de base para calcular la población de los territorios

en enero de 1947 inició la publicación de la *Síntesis Estadística Mensual de la República Argentina*, una colección cuya regularidad se extenderá hasta fines de 1955. Por otra parte, debió lidiar con las continuas ausencias por enfermedad que, tal como surge de un memorando elevado al Secretario Técnico (AGN, Fondo Documental Secretaría Técnica, Caja 659, Carpeta 203), se habían convertido en un problema que afectaba la rutina laboral. Sobre la base de una rigurosa selección del personal disponible y gracias a la auditoría, la DNIEC pudo avanzar con el diseño del cuarto censo, para lo cual creó la División General de Censos, dedicada a la división territorial, la edición de cuestionarios específicos y sus instrucciones, la capacitación de los encuestadores, el despliegue de asesores, autoridades y delegados en las provincias y territorios (AGN, Fondo Documental Secretaría Técnica, Caja 659, Carpeta 203).

Pasada exitosamente la prueba crítica del cuarto censo, y en plena corrección y compilación de sus datos, el Consejo Coordinador de la DNIEC elevó al Poder Ejecutivo una propuesta de estructura homogénea y orgánica de la estadística centralizada. Tal como había sucedido con los censos industrial (1935) y agropecuario (1937), el cuarto censo se convertía en el punto inicial para la labor estadística, que se extendía a través del tiempo y, a su vez, sería controlada posteriormente mediante nuevos relevamientos censales. El objetivo de los militares de alcanzar una centralización estadística se topó, al igual que les había sucedido a liberales, radicales y conservadores, con fallas en la colecta, el control y la actualización de los datos de la estadística demográfica. En 1946, los responsables provinciales de los registros civiles -quienes tenían menor margen de error- eran más lentos que los de los territorios nacionales -con mayor grado de omisiones-, en la entrega de los datos de natalidad, nupcialidad y mortalidad (AGN, Fondo Documental Secretaría Técnica, Caja 659, Carpeta 352). Al final, la DNIEC ratificó la obligación de la entrega mensual de las actas de todos los registros civiles, así como entradas de enfermos contagiosos a los establecimientos médicos y estadísticas de movimientos de pasajeros a las empresas de transporte terrestre y ferroviario, Prefectura y Secretaría de Aeronáutica (“Decreto n° 20.368 del 6 de julio de 1948” 1955: 602-603).

El informe de la Secretaría Técnica y del Consejo de Defensa Nacional destacaba que la experiencia censal adquirida por el equipo técnico depurado de 615 empleados era el mejor antecedente para organizarlo como personal permanente. Se logró aprobar una dirección general técnica, a cargo de Enrique Catarineu, con Lázaro Fernando Romero<sup>222</sup> como subdirector, y compuesta de diez Departamentos: Movilización Censal y Delegaciones, y Transporte y

---

nacionales, por lo que se esperaron las cifras del censo de 1947 (AGN, Fondo Documental Secretaría Técnica, Caja 659, Carpeta 352).

<sup>222</sup> El único dato sobre Lázaro Fernando Romero es que era auxiliar en la División Estadística del Departamento Nacional del Trabajo.



Comunicaciones, ambos a cargo del ingeniero Juan Walter Kegeler<sup>223</sup>; Estadística Demográfica-Social, a cargo del doctor Eduardo Coghlan<sup>224</sup>; Estadística Agropecuaria, a cargo del ingeniero agrónomo Juan B. Pelayo<sup>225</sup>; Estadística Industrial, a cargo del contador Luis Justo Carulli<sup>226</sup>; Estadística de Edificación y Obras Públicas, a cargo del ingeniero Manuel Guitarte<sup>227</sup>; Estadística Comercial y Compilación Mecánica, a cargo del doctor Oscar Alejandro Lespiauq<sup>228</sup>; Estadística Financiera y Monetaria, a cargo de Santiago Brignone<sup>229</sup>; y Estadística de Actividades del Estado, a cargo del subdirector Romero (“Estructura orgánica para la Dirección de Investigaciones, Estadística y Censo” 10 de noviembre de 1947: 3).<sup>230</sup> Un año más tarde, se creó el Departamento de Estadística Social, separado del Demográfico, también a cargo de Romero (“Decreto n° 31.839 del 14 de octubre de 1948” 1955: 755). En abril de 1948, la baja productividad era moneda corriente, tal como surge de un memorando interno, pues la Oficina de Asuntos Legales en un mes y medio no había podido elevar ni consensuar un proyecto de reglamento interno, ya que las tres responsables no pudieron reunirse, dadas las licencias alternadas de dos de ellas (AGN, Fondo Documental Secretaría Técnica, Caja 659, Carpeta 203).<sup>231</sup>

Bajo el gobierno militar de Farrell y los primeros años de la presidencia de Perón la

<sup>223</sup> El único dato sobre Juan Walter Kegeler es que era jefe de la División de Investigaciones Técnico-Económica y Estadística, de la Administración General de Vialidad Nacional, antes de la transferencia a la DNIEC.

<sup>224</sup> Eduardo Coghlan nació en 1912 y era doctor en leyes de la Universidad de La Plata (1943). Fue director de la oficina estadística de Mendoza (1939), y del Cuarto Censo Escolar (1942-47) (Inter American Statistical Institute agosto 1949: 11).

<sup>225</sup> Juan B. Pelayo nació en 1910 y se graduó como ingeniero agrónomo, en la UBA (1933). Fue jefe asistente del Censo Agropecuario (1937) y responsable de la Dirección General de Economía Rural y Estadística, del Ministerio de Agricultura (1942-47) (Inter American Statistical Institute agosto 1949: 17).

<sup>226</sup> Luis Justo Carulli nació en 1915 y era contador público de la UBA (1939). Fue revisor técnico del Censo Industrial (1935); supervisor de la División Tabulación de la Dirección General de Economía Rural y Estadística, del Ministerio de Agricultura (1944); asistente de la División Estadística Comercial, de la Secretaría de Industria y Comercio (1944); secretario del Comité Técnico de las Estadísticas de Comercio Exterior (1945); y miembro del Censo Comercial que integró el Cuarto Censo (1947) (Inter American Statistical Institute agosto 1949: 11).

<sup>227</sup> No hay datos sobre Manuel Guitarte.

<sup>228</sup> No hay datos sobre Alejandro Oscar Lespiauq, salvo que era economista egresado de la UBA, con una tesis sobre los modelos de organización administrativa de la estadística pública (1943), y que revistió como jefe de la División Tabulación cuando fue transferido al CNEC, en diciembre de 1944.

<sup>229</sup> Carlos S. Brignone nació en 1918 y era contador egresado de la UBA (1941). Integró la Oficina de Investigaciones Económicas, del Banco Central (1936-47) y fue becado por esta misma institución para obtener un máster en Administración Pública en la Universidad de Harvard (1944).

<sup>230</sup> Entre otras facultades, se estableció que el jefe de la DNIEC podía aprobar o adjudicar contrataciones directas (“Decreto n° 40.765 del 26 de diciembre de 1947” VIII 1955: 280).

<sup>231</sup> En noviembre de 1948, los empleados de la DNIEC obtuvieron su escalafón como miembros estables de la administración pública. Eva Perón pronunció un discurso en el acto de organizado por su personal en el STP, en el que después de recordarles que contraían la obligación de trabajar y producir, reconocía que “la lucha [de ellos] no fue ardua porque el patrón era el Estado, y el estado es Perón, que es un patrón modelo” (Eva Perón. *Discursos completos* 2004: 318-319).

centralización estadística fue una sincera expresión de deseos de los militares por jerarquizar a esta burocracia especializada, como brazo del «nuevo» estado. Sin embargo, existió una notable distancia entre los considerandos de los decretos y decretos-leyes y la normativa que emanaba de esa continua seguidilla, tal como lo muestra los memorandos internos. Hay que concluir que, bajo la dirección del tándem Catarineu-Figuerola, se alcanzó una coordinación estadística en medio del desajuste y la dislocación de la rutina administrativa, que tuvo como ventaja las cifras del Cuarto Censo Nacional para establecer una nueva base de datos nacionales.

Sin embargo, detrás de este logro hubo ciertas resistencias intraburocráticas, algunas abiertamente declaradas y otras más discretas, pero ambas muestran las paradojas que acompañaron este proceso. Los cuadros de la Dirección de Estadística de la Secretaría de Industria y Comercio, con una dotación de 133 empleados, defendían una centralización técnica y una descentralización ejecutiva coordinada. No se contentaban con limitarse a una compilación sistemática, sino que pretendían realizar por su propia cuenta análisis, estudios e investigaciones sobre los hechos económicos de su área de competencia. La cabeza visible de esta oposición era Carlos Correa Ávila, un economista integrante del grupo Bunge<sup>232</sup>:

El objetivo de la Dirección no puede limitarse a compilar fríamente cifras que nada dicen y dibujar hermosos diagramas que poco aportan a la solución de los problemas. Su misión debe ser la de contribuir al mejor conocimiento de la realidad económica argentina. De esa manera la Dirección de Estadística estará en condiciones de cumplir su fin primordial, consistente en orientar y asesorar a la Secretaría en la conducción de su política industrial y comercial e informar, asimismo, al público, cuando esos estudios e investigaciones resultaren de interés general. En suma, no basta estudiar la realidad y magnitud de los problemas. Es preciso indagar las causas de los mismos y proponer las soluciones que requieran (RA, Secretaría de Industria y Comercio, Dirección de Estadística 1946: 11-12).

Correa Ávila transitó toda la etapa nacionalista del régimen militar, asesorando a las intervenciones de la provincia de Tucumán y, más tarde, de Corrientes. Por lo tanto, no vivió la creación de la Dirección de Estadística, ni participó del decreto que la autorizaba a centralizar colectas y publicaciones (“Decreto n° 7818 del 17 de abril de 1945” 1946: 146). A fines de 1946 debió mudarse al seno de la DNIEC, a la que definió mansamente como “un sistema que une a su simplicidad los medios para centralizar las compilaciones e investigaciones estadísticas dentro de un solo organismo” (C. C. A. noviembre 1946: 399). Allí, fue uno de los responsables del censo industrial y más tarde renunció. Para entonces, reiteró su crítica a la pretendida centralización

---

<sup>232</sup> Carlos Correa Ávila nació en 1917 y era doctor en Ciencias Económicas de la UBA (1942). Fue subjefe y secretario técnico del Cuarto Censo Escolar (1943), director de Investigación Económica, bajo la intervención de la Provincia de Tucumán (1943-44), director organizador del Instituto de Investigaciones Económicas de la intervención de la Provincia de Corrientes (1944-45) y responsable del empadronamiento industrial del Cuarto Censo Nacional (1947).

administrativa, al sostener con cierta ironía: “en la realidad parece, por los resultados visibles, que esa transición no es fácil de realizar, no sabemos si por falta de técnicos, de posibilidades financieras o por la imposibilidad de realizar los ajustes administrativos necesarios”; hasta se arriesgó a censurar el secretismo que mantenía fuera del público los datos nacionales, al denunciar el criterio erróneo “de convertir a las compilaciones estadísticas que realiza el Estado en secretos casi militares, que sólo pueden ser conocidos por entidades oficiales o a lo más por particulares, con permiso especial en cada caso, que a pesar de la buena voluntad y rapidez con que son atendidos estos pedidos, se comprende que el sistema no es el más apropiado y útil” (Correa Ávila 16 de noviembre de 1947). El borrador de la respuesta oficial a la crítica del recién renunciado circuló reservadamente entre la DNIEC y el CDN. Su tono era el habitual de rechazo a cualquier tipo de observación, sea que proviniera de afuera –de los sindicatos de traidores a la patria- o de adentro –los repudiados como herejes, a la luz de la doctrina peronista- (Waldmann 1986: 112). Allí, se ponía de relieve la sinrazón de mantener administrativamente descentralizadas las estadísticas con un argumento de matriz macroeconómica, al afirmar que la exigencia del momento era integrar los indicadores del costo de la vida, comercio exterior, agricultura, salarios y volumen de la producción, estando “tan profundamente ligados entre sí que puede afirmarse, sin temor a desmentidos, que no cabe mover un solo elemento dentro de la estructura económica general, sin que se sientan tocados en mayor o menor grado los demás” (AGN, Fondo Documental Secretaría Técnica, Caja 659, Carpeta 201). Los empadronamientos específicos que integraban el cuarto censo eran las pruebas más evidentes –para el anónimo redactor del borrador de la respuesta- de las ventajas de la centralización en marcha. Finalmente, hubo una cerrada defensa del secretismo con el que se manejaba el peronismo, con el cual se quería evitar “especulaciones bursátiles”, pues nadie debía sacar ventaja de la información, y se privilegiaban las autoridades y funcionarios nacionales y, por último, el público:

¿Por ventura cree el señor Correa Ávila que lo conveniente es proporcionar esos datos a cualquiera que los pida dando paso a inevitables suspicacias? Contrariamente nosotros entendemos que constituye un acierto la imposición de severas sanciones a los funcionarios que den a conocer cifras cuya publicación no esté autorizada. Esto dejando aparte la existencia de datos estadísticos que, efectivamente, deben ser reservados por razones militares (AGN, Fondo Documental Secretaría Técnica, Caja 659, Carpeta 201).

Lo cierto es que la centralización estadística se cobró otra víctima identificada con el período nacionalista del régimen militar, tal como había sucedido con Vaccaro, aunque por causas diferentes. Una de las ironías de este proceso de jerarquización administrativa fue que después de la transferencia en etapas al seno del CNEC y, posteriormente, a la DNIEC, la estadística agropecuaria, en cambio, volvió al seno del Ministerio de Agricultura. Si las

veleidades descentralizadoras de Correa Ávila no se concretaron en una agencia nueva y estratégica para la política económica peronista, en cambio sí se llevaron a la práctica los argumentos de Agricultura. Este ministerio reclamaba que debía disponer de un organismo que realizara tareas bajo sus directivas técnicas, para permitirle conocer en cualquier momento el estado de la riqueza agropecuaria, medir el área de difusión de los principales cultivos, calcular los probables rendimientos de las cosechas y producir los informes de campaña. En fin, Agricultura necesitaba *sus* 477 estadísticos y sostenía que las estimaciones agropecuarias eran el resultado de una permanente e íntima vinculación entre el organismo que las elaboraba y el personal técnico de sus diversas reparticiones, que por la naturaleza de sus funciones podía “aportar los conocimientos indispensables y que de no ser así habría que duplicar funciones incurriendo en gastos contrarios a la racionalización administrativa” (“Departamento de Estadística Agropecuaria” 17 de junio de 1948: 3).

De nada sirvieron los argumentos que elevó la DNIEC al Ministerio del Interior para frenar esta iniciativa, resaltando la importancia de contar con los datos sociales del agro y recordando las resoluciones aprobadas sobre la cuestión del delegado argentino en la Conferencia Interamericana de Estadística (AGN, Fondo Documental Secretaría Técnica, Caja 659, Carpeta 201).

## VI.2. EL *BRAINS TRUST* DE LA VICEPRESIDENCIA: EL CONSEJO NACIONAL DE POSTGUERRA

Los manuales propagandísticos del peronismo han definido al CNP como el «cerebro» del plan económico que logró evitar repetir el derrumbe económico de la primera posguerra (*La Nación Argentina. Justa, libre y soberana* 1950: 46 y 49). Los documentos aprobados en el CNP expresaban las opiniones militares acerca de la necesidad de reordenar la economía y la sociedad desde un estado poderoso en su capacidad de conciliar el capital y el trabajo; y su cabeza política, el coronel Perón, defendía una industrialización “razonable” (Llach enero-marzo 1984: 542-543 y 545). Allí hubo un encuentro entre militares y empresarios, preocupados por un futuro dominado por la penuria económica, el conflicto social y el colapso del capitalismo. Ambos convergieron con otras líneas de pensamiento que, bajo el aval de una racionalidad tecnoburocrática y una amplia disponibilidad de instrumentos de análisis, establecieron un diagnóstico de las tendencias del ciclo económico argentino y propusieron una reorientación de la producción, distribución y consumo nacional (Berrotarán y Villarruel 1996: 350-351). Si bien hay acuerdo en que fue un encuentro entre militares, empresarios y técnicos gubernamentales,

poco se sabe acerca del papel de estos últimos.<sup>233</sup> En este apartado interesa destacar que el Consejo fue un centro de decisiones de planificadores poco reconocidos, a partir de la migración de cuadros estadísticos de otras áreas gubernamentales y la concentración de datos y estimaciones oficiales.<sup>234</sup> Al igual que todos los tecnócratas pretendidamente apolíticos (Herf 1990: 321-322), ellos aspiraban a operar en el CNP sin frenos administrativos, ni impedimentos jurisdiccionales. No sólo elaboraron diagnósticos, sino que pudieron controlar variables socio-económicas, proponer un plan de acción pública y forzar el consenso empresarial, que fue capitalizado con iniciativas tendientes a captar el importante electorado residente en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). El joven sociólogo Gino Germani (1943: 111), del que no hay sospechas que comulgara con el naciente peronismo, sostenía entonces que “una información estadística amplia, que abarcara toda la zona del «Gran Buenos Aires», no es una exigencia de la investigación social sino también una necesidad administrativa, pues contribuiría a resolver los numerosos problemas de esa vasta comunidad urbana”.

José Figuerola tenía en la Dirección Estadística de la Secretaría de Trabajo y Previsión (DE, STP) un equipo altamente capacitado de colaboradores con el que habitualmente intervenía en otras áreas de la Secretaría, como legislación laboral, seguridad industrial, acción social y vivienda popular. Dos meses después de que Juan Miguel Vaccaro se convirtiera en el jefe del CNEC, en julio de 1944, la Dirección de Estadística fue pomposamente renombrada Consejo Superior de Estadística e Investigaciones Económicas y Sociales.<sup>235</sup> A principios de 1945, el organismo pasó íntegro al CNEC. A tono con el dislocamiento administrativo reinante, Figuerola -lejos de quedar ubicado en una posición inferior a la alcanzada por Vaccaro- en septiembre de 1944 había sumado a sus funciones ejecutivas el estratégico cargo de secretario general del CNP.

---

<sup>233</sup> Patricia Berrotarán y José César Villarruel (1996: 350-351) sostienen que en las deliberaciones el secretario general del CNP José Figuerola representaba “una línea no teórica... derivada de la práctica política en el área social durante la gobernación de Manuel Fresco”. En realidad, Figuerola entra en la categoría de funcionarios nacionales encargados de políticas sectoriales, incluso bajo la restauración conservadora (Armando Spinelli era su par en la estadística socio-laboral bonaerense bajo la gobernación de Fresco). Por otra parte, el nivel de generalización de Berrotarán y Villarruel (1996: 363) lo ubica entre quienes tenían una formación en la teoría neoclásica, jaqueada por la Gran Depresión y la “revolución keynesiana”, cuando Figuerola estaba empapado de la lectura de *A Treatise on Money* (1930) y enrolado en el bando expansionista; desde 1940-41, avalaba una proyección quinquenal del plan de inversión del Ministerio de Obras Públicas, volcado hacia la infraestructura social y la vivienda popular.

<sup>234</sup> Figuerola fue la figura más visible y paradigmática del ascenso y consolidación de una camada de *State Managers* con tareas vitales para la proyección política del gobierno militar, bajo la guía del coronel Perón. Luego, le siguen los discípulos de Alejandro Bunge y el estadístico del Ministerio de Agricultura Juan B. Pelayo, o los funcionarios con pasado estadístico Ovidio V. Schiopetto y Julio César Urien, ambos ubicados en la Comisión Nacional de Granos y Elevadores, dependiente de la Secretaría de Industria y Comercio (Frieiro Pombo octubre 1944: 56-58; RA, Secretaría de Industria y Comercio 1945).

<sup>235</sup> “Resolución de la Secretaría de Trabajo y Previsión, de julio 11 de 1944, creándose el Consejo Superior de Estadística e Investigaciones Económicas y Sociales” (julio-septiembre 1944: 955-957).

Un año más tarde, su equipo de estadísticos migró nuevamente, esta vez de la CNEC a la secretaría general del CNP, bajo la sigla Dirección de Estadística Social (DES), con importantes tareas indagatorias y regulatorias en su seno.<sup>236</sup> Para entonces, la DES, CNP resolvía y la STP recopilaba, aplicaba y fiscalizaba, en completa autonomía del CNEC.

La DE, STP se dedicó a actualizar el registro de asociaciones patronales y obreras del fenecido DNT, al convertirlo en un trámite previo al reconocimiento legal.<sup>237</sup> Gracias a esta fiscalización, entre 1944 y 1945, la STP pudo intervenir en la firma de 900 convenios patronales y obreros que contenían disposiciones especiales sobre salarios, normativas relativas a vacaciones pagas y referentes a despidos y suspensiones, duración de la jornada laboral y descansos y condiciones generales del trabajo y accidentes (Fayt 1967: 108-109). Se retomaron los datos de la encuesta sobre los presupuestos de familias obreras llevada a cabo por el DE, DNT, en el otoño-invierno de 1943. La “quintaesencia de una fabulosa compilación de datos primarios” revelaba la existencia de una ancha base de bajos salarios entre los obreros no calificados y la coyuntura política permitía pasar del análisis a la acción (República Argentina, Dirección de Estadística Social [RA, DES] 1946: 30). A la observación de una insuficiente retribución del trabajo del jefe de familia se añadió, además, que el hijo ingresaba al mercado de trabajo sin lograr una mejoría evidente en las condiciones en que se desenvolvía la vida familiar. Con este escenario socio-laboral, Figuerola no dudó en tomar prestada una frase de Karl Marx para graficar los efectos de la maquinaria y la gran industria en la unidad doméstica del AMBA:

La máquina permite prescindir de la fuerza muscular y por ello se transformó pronto en medio para aumentar la masa asalariada, sometiendo a todos los miembros de la familia obrera, sin distinción de sexo y edad, a las órdenes directas del capital. La obligación de trabajar para el capitalismo invade no sólo el ocio de los juegos infantiles, sino también el trabajo libre en el seno del hogar, que antes se dedicaba, dentro de límites morales, a la misma familia. La maquinaria, al arrojar al mercado laboral a todos los miembros de la familia obrera, desperdiga el valor de la fuerza de trabajo del hombre entre todos los miembros de la familia, desvalorizándola, por lo tanto. Ahora para que la familia pueda subsistir, han de contribuir todos los componentes no sólo con su trabajo sino con su sobretrabajo (RA, DES 1946: 27)<sup>238</sup>.

---

<sup>236</sup> “Vicepresidencia de la Nación. Apruébase el presupuesto de la Secretaría general del Consejo Nacional de Postguerra” (26 de septiembre de 1945: 35-37).

<sup>237</sup> “Resolución de la Secretaría de Trabajo y Previsión, de julio 10 de 1944, disponiendo la actualización de los censos de asociaciones profesionales” (julio-septiembre 1944: 862-864).

<sup>238</sup> Esta cita permite sospechar que la original utilización de una terminología marxista en estos años por parte de Perón, con frases tales como, «proletarios», «explotación del hombre por el hombre» o «deshumanización del capital» (Ranis agosto 1979: 324), no haya sido sólo producto de la cercanía de socialistas como Borlenghi y Bramuglia, pues Figuerola estaba al tanto del poder de movilización de los comunistas entre los sindicatos industriales del AMBA, desde principios de la década de 1940. De esta manera, Perón también trataba de ganarse a los obreros con una selección de términos propios de los cuadros y militantes de izquierda más activos.

La evidencia estadística se tradujo en políticas socio-laborales para aumentar el poder de compra e intentar detener la constante valorización de los bienes y servicios. Se estableció un gasto promedio mensual de \$ 176,75, base para fijar el «salario real» y su índice. El «poder adquisitivo del salario» fue definido como la “suma de satisfacciones que el trabajador puede adquirir para sí y para su familia con la ganancia efectivamente percibida a cambio del trabajo que realiza” (RA, DES 1946: 33). El objetivo de la STP a mediados de 1945 fue fijar el salario mínimo en \$ 193,60, con lo que el salario real del trabajador no calificado aumentó más pronunciadamente que el calificado (“Declaraciones del coronel Perón ante el manifiesto de las fuerzas vivas” julio-agosto 1945: 54; Waldmann 1986: 154). La declaración de la Unión Ferroviaria es un ejemplo del impacto de estos indicadores, cuando defendió una base mínima de \$ 200, “a la altura del costo actual de vida, para que una familia obrera pueda subsistir más o menos decentemente” (“Reacción de las entidades obreras frente a la actitud de los industriales” julio-agosto 1945: 71). Asimismo, la STP organizaba un servicio especial de inspectores para verificar las declaraciones juradas que fabricantes y comerciantes mayoristas y minoristas entregaban a la Secretaría de Industria y Comercio (SIC), respecto de los precios máximos fijados y rebajas ordenadas en la ciudad de Buenos Aires.<sup>239</sup> La posterior sanción del sueldo anual complementario, decreto n° 33.302/45, fue una audaz jugada de la STP –que el empresariado no pudo dejar de asociar con medidas electoralistas- con la que consolidó el poder de compra popular al ganarle en rápida carrera a la inflación minorista:

Compensa casi matemáticamente la elevación del costo de la vida producida en los últimos tiempos, manteniendo el salario el valor adquisitivo alcanzado con las mejoras del año 1944... sosteniendo un salario real que le permite un standard de vida decoroso... [y asegurando] a nuestra industria y comercio interior un régimen económico estable y progresivo de gran valor para la economía nacional (RA, Dirección de Estadística Social 1946: 24).

No satisfecho con este logro, el DE, STP objetivó sus propias acciones al tomar como efectivas las regulaciones de precios y las rebajas decretadas en el cómputo mensual del costo de la vida que llevaba a cabo. Este «truco» estadístico suavizaba la curva ascendente del índice. El organismo laboral no pudo evitar las sospechas de estar a cargo de la manipulación oficial. Como regulador y verificador de precios promovía una ficción estadística, pues aquella normativa no alcanzaba a algunas franjas populares con presupuestos de gastos debajo de los \$ 250.<sup>240</sup> La cuestión sólo podía dilucidarse con nuevas encuestas para arribar a otra ponderación,

---

<sup>239</sup> “Decreto-ley n° 20.263, de julio 28 de 1944, fijándose precios máximos para determinados artículos alimenticios y de vestir, en la Capital Federal” (julio-septiembre 1944: 877-880).

<sup>240</sup> Se observaba que sólo una parte de los trabajadores compraban todos los artículos afectados a la

contemplando las familias que se beneficiaron con los controles y las que no (R. E. A. mayo 1945: 200-202). De todas maneras, hay que recordar que las acciones oficiales se ganaron el favor de los trabajadores, en momentos de creciente oposición política.<sup>241</sup>

Las ideas a favor de potenciar la capacidad de consumo del mercado interno, dotando de poder de compra a los segmentos menos calificados de los trabajadores, y avalando una amplia industrialización de bienes, no fueron sólo el producto de los diagnósticos de Figuerola y sus expertos socio-laborales, sino también de las percepciones elaboradas por los cuadros técnicos del Ministerio de Agricultura y de la Secretaría de Industria y Comercio, una sumatoria de argumentos y evidencias que enriquecieron las afirmaciones del coronel Perón y, por extensión, del primer peronismo.<sup>242</sup>

El ingeniero agrónomo Juan B. Pelayo, jefe de la poderosa Dirección de Estadística del Ministerio de Agricultura, se había planteado en 1942 una inquietante pregunta: si era posible que el país consumiera toda su producción de carne. Entonces, destacaba la disparidad del consumo per cápita porteño, respecto al resto del país. Sostenía –para horror de los ganaderos más preocupados por colocar buena parte de su producción en el lucrativo mercado externo-:

Parece posible, que ha de poder aumentarse la cifra que corresponde al interior, mediante una intensa política de fomento del mismo, con lo que se combatiría eficazmente la desnutrición en que se encuentra parte de la población de las zonas denominadas pobres, y si todo el país lograra consumir lo que hoy la Capital Federal, cosa que sería factible solamente zanjando grandes dificultades, tales como la limitada capacidad adquisitiva de los habitantes del interior (Pelayo 1942: 346).

Los expertos de la SIC no eran otros que miembros del grupo Bunge. Se movieron tan rápidamente como su par de la STP y lo hicieron con tal habilidad que pudieron sortear las

---

regulación implantada por el gobierno y que las familias que se mudaban, o se constituían y por primera vez alquilaban, no se beneficiaban de la rebaja de alquileres decretada a fines de 1943 (R. E. A. mayo 1945: 201).

<sup>241</sup> Félix Luna (1984: 156) establece una original medida de la progresiva identificación de los trabajadores con la política socio-laboral seguida por la STP, al comparar la escasa participación en un acto de noviembre de 1944, primer aniversario de la creación de la STP, con la masiva movilización de julio de 1945.

<sup>242</sup> Es conveniente advertir que párrafos completos de “Los lineamientos generales del plan de trabajo del Consejo Nacional de Posguerra” (septiembre 1944: 30-36), glosaron los discursos de Juan Domingo Perón (1944) más afines con las tesis defendidas por Federico Pinedo en el Plan de Reactivación Económica (Juan José Llach enero-marzo 1984: 544-545). Es más justo precisar que las ideas de Perón sobre la industrialización se iniciaron con la tesis a favor de la industria pesada, tan cara a sus camaradas más nacionalistas -y que espantaba a los economistas del BCRA como Raúl Prebisch-, en la exposición realizada en la Universidad de La Plata. Se flexibilizaron para un auditorio más amplio en el discurso inaugural en el CNP, cuatro meses más tarde. En 1946, la ecuación industrialista era el régimen aduanero como sinónimo de protección del trabajo nacional, es decir, en función de la cantidad de mano de obra ocupada, con salarios altos y el consumo de materias primas nacionales (Llach enero-marzo 1984).



disputas militares. Un mes después del ascenso a la presidencia de la Nación del general Edelmiro Farrell, en abril de 1944, se fundó el Banco de Crédito Industrial. En junio, Carlos Correa Ávila, Rafael García Mata y Emilio Llorens diseñaron el decreto de régimen de fomento industrial que firmó Farrell, y un año más tarde lo reglamentó Perón, en ejercicio del PEN (“Decreto n° 18.848 del 15 de agosto de 1945” V 1946: 340-345).<sup>243</sup> La audacia de los economistas proindustrialistas fue haber pasado por encima de una convocatoria plenaria de todos los intereses empresariales en el Consejo Nacional de Racionamiento, cuyos integrantes intentaban ponerse de acuerdo con el mismo fin, incluso los menos preocupados por su sanción.<sup>244</sup> Correa Ávila, García Mata y Llorens fueron quienes establecieron un amplio criterio de promoción, con el aliento de industrias que utilizaran materias primas nacionales y se orientaran hacia el mercado interno, a las que sumaban las que contenían materias primas o productos semielaborados importados y elaboraran artículos de primera necesidad o indispensables para la defensa nacional (Belini febrero 2006: 34-35). En julio, se creaba la SIC y el ingeniero Llorens retuvo la Dirección de Economía y Política Industrial, desde donde podía proponer y fiscalizar medidas de protección y estímulo en la rama secundaria (Claudio Belini febrero 2006: 34). Al igual que Pelayo, Llorens (1942: 139-166) estaba al tanto de las brechas regionales existentes en el consumo popular, ya que había publicado un libro sobre el infraconsumo de alimentos en América del Sur, empapado de ideas económicas expansionistas, desde John M. Keynes a Alvin H. Hansen. Allí, destacaba la consecuencia negativa de contar con individuos subalimentados para el potencial productivo del continente, así como la existencia en la Argentina de zonas geográficas y sectores sociales subalimentados, a pesar de un promedio de consumo elevado. Como funcionario de la SIC se abocó a fomentar la instalación de industrias fuera del litoral, que utilizaran materia prima y mano de obra locales, para elevar la capacidad adquisitiva de la población (E. Ll. agosto 1944: 257-258). Al respecto, sostenía:

Además es falso creer que el criterio económico se mide solamente por el costo de producción de determinado artículo. Aparte de razones puramente políticas y militares, puede al país convenir, desde el punto de vista económico, la producción de un artículo más caro que el extranjero, porque él crea una cadena de trabajo, capacidad técnica, salarios elevados, consumo de materia prima nacional, mercado para otros productos nacionales subsidiarios, mercado para maquinarias y repuestos nacionales, posibilidades de ahorro, etc., ventajas que si bien no se

---

<sup>243</sup> Hay detalles sugestivos del decreto 14.630/44 de fomento y defensa de la industria nacional. Por un lado, tiene una categoría superlativa, ya que es un decreto por acuerdo general de ministros, pero, por otro lado, fue publicado en el *Boletín Noticioso del Ministerio de Agricultura*, n° 205, de junio de 1944, y no en el *Boletín Oficial*, lo que pone en cuestión el alcance legal de la norma (“Decreto n° 14.630 del 5 de junio de 1944” V 1946: 340-345). Es evidente que con su reglamentación, mediante el decreto 18.848/45, se le dio validez.

<sup>244</sup> Este movimiento descolocó al general Checchi, titular del Consejo Nacional de Racionamiento, quien presentaba un proyecto similar para debatirlo con los representantes de las entidades del comercio, la industria y el agro (Belini febrero 2006: 34).

reflejan directamente en el precio de costo, refuerzan el conjunto de la economía en manera suficiente como para compensar el mayor esfuerzo que significa comprar un artículo más costoso (Llorens octubre 1944: 324).

La creación del Consejo Nacional de Posguerra, en agosto de 1944, implicó la concentración de tareas de planificación en la Vicepresidencia de la Nación. En el CNP los militares eran mayoría, ya que aparte de retener la presidencia y vicepresidencia del organismo ocupaban 10 de las 19 vocalías; por su parte, los estadísticos-economistas (Rafael García Mata, Ovidio Schiopetto y Juan Miguel Vaccaro) ocupaban 3 vocalías y la estratégica secretaría general (José Figuerola). Los empresarios que integraron las subcomisiones técnicas quedaron en minoría frente a los funcionarios, técnicos (como José Astelarra, Emilio Llorens, Carlos Moyano Llerena, Jorge Vicien, Juan B. Pelayo, Enrique Catarineu) y militares, que las presidían. Es preciso definir al CNP como una concentración de militares afines a las ideas de nacionalismo económico, con los recursos informativos y argumentativos ofrecidos por los expertos de áreas gubernamentales, tales como Agricultura, Banco Central, Interior, Obras Públicas y Hacienda, con una presencia decorativa de los empresarios en las comisiones informativas, en las que no tuvieron siquiera oportunidad de expresar opinión sobre el subconsumo popular. A nueve meses de la convocatoria, sin embargo, los patrones tenían notable ventaja sobre los obreros en las deliberaciones, pues mientras que los primeros estaban representados por los gremios más calificados (Bolsa de Comercio, UIA, CACIP, SRA, cámaras de comercio extranjeras), los últimos aún no habían sido designados (Vicepresidencia de la Nación, CNP 1945: 52-54). El equipo de Figuerola, a cargo de la secretaría general, era el consejero técnico de Perón (Vicepresidencia de la Nación, CNP 1945: 118-120), y junto con los otros técnicos gubernamentales convocados acercaron al debate varias proposiciones. A pesar de “la carencia de muchos elementos de información y de bases estadísticas, que serían de positiva utilidad en las actuales circunstancias” (O. V. octubre 1944: 343), la información oficial disponible cobró explícita importancia, tanto para los militares como para los expertos convocados, en la formulación de una política económica enfocada a la agricultura, la industria manufacturera y la obra pública, en relación con la población económicamente activa, y fue acompañada por algunas medidas para contrarrestar la inflación.



**Imagen 14: Afiche recordando el papel del Consejo Nacional de Posguerra (*La Nación Argentina. Justa, libre y soberana* 1950: 46)**

Una de las preocupaciones más evidentes de los planificadores era el perfil social de la agricultura, si se lo compara con las escuetas previsiones para la ganadería, de las que surge casi exclusivamente la preocupación del costo de su producción (Vicepresidencia de la Nación, CNP 1945: 66). La población rural no había experimentado variaciones notables en los últimos años (la referencia ineludible eran las cifras del censo agropecuario de 1937, reajustadas a 1939), lo que permitía observar la escasa incidencia de la segunda posguerra en la desocupación agrícola (Vicepresidencia de la Nación, CNP 1945b: s./p.). La Dirección de Política Social Agraria, una dependencia de la Dirección de Estadística del Ministerio de Agricultura, tenía registrados 200.000 arrendatarios beneficiados con la prórroga de los vencimientos de los contratos de arrendamientos agrícolas, según los términos del decreto 14.001/43, hasta la terminación de la cosecha fina de 1945/46. El objetivo “impostergable” era reducir el valor especulativo de la tierra dedicada a la agricultura y elevar a aquellos a propietarios el “máximo posible”, con una reforma sustancial del régimen jurídico-económico vigente, en parte, mediante el desarrollo de la colonización prevista con la creación del Consejo Agrario Nacional, en 1940 (Vicepresidencia de

la Nación, CNP 1945: 65; Vicepresidencia de la Nación, CNP 1945b: s./p.).

El diagnóstico y la iniciativa del CNP respecto a la actividad manufacturera eran más amplios y tomaban en cuenta la composición y crecimiento vegetativo de la masa laboral urbana. La producción, distribución y consumo de riqueza argentina entrelazaba los intereses obreros, divididos por banderías ideológicas y propugnando la lucha de clases, y patronales, que “salvo honrosas y ejemplares excepciones... no llegaron a compenetrarse de la función social que el capital ha de cumplir para que no se convierta en un simple instrumento de dominación económica” (Vicepresidencia de la Nación Argentina, CNP 1945: 38). Gracias a la acción tutelar del estado nacional, se podían deponer los egoísmos sectoriales y coordinar las actividades privadas, sin lesionar la libertad económica (“Lineamientos generales del plan de trabajo del Consejo Nacional de Posguerra” septiembre 1944: 30-31). Una convocatoria con objetivos políticos tan ambiciosos no podía estar exenta de cierta ambigüedad.<sup>245</sup> Aunque la declaración concluía que la lección de la primera posguerra para la Argentina era que la iniciativa privada con mayor confianza creaba industrias y el estado no podía ser un actor ausente, sino que debía facilitar la infraestructura energética, la capacitación de la mano de obra, la obtención de insumos y la colocación de la producción en los mercados nacionales y extranjeros. El punto de partida para llevar a cabo una política industrial era el decreto n° 14.630/44. Al igual que en el Banco de Crédito Industrial y la SIC (Belini febrero 2006: 34), los expertos del grupo Bunge consolidaron una visión que recusaba la distinción entre industrias «naturales» y «artificiales» y priorizaba un amplio criterio de promoción fabril. Justificaban el trato preferencial a la manufactura a partir de cuatro tipos de razones: políticas -independencia económica, defensa nacional-; sociales -evitar la desocupación de la posguerra, elevar el nivel de vida con la conversión productiva de la mano de obra hacia la rama secundaria-; económicas -aumentar la renta nacional y la capitalización interna, absorber los excedentes no exportados, estabilizar los precios al margen de las variaciones del mercado internacional-; y financieras -promover la inversión productiva del ahorro nacional, aumentar las fuentes de los recursos gubernamentales, independizándolas de las fluctuaciones del comercio exterior- (Vicepresidencia de la Nación, CNP 1945: 68-69). Por su parte, la subcomisión de Desocupación, integrada entre otros por

---

<sup>245</sup> Por un lado, se afirmaba que debía estimularse la producción y utilizar toda la mano de obra disponible “con el fin de alcanzar un justo equilibrio de las fuerzas productivas y elevar la renta nacional”. Por otro lado, que “debía evitarse en lo posible la creación o sostenimiento de industrias artificiales, cuya vida económica depende de alguna forma de protección que, directa o indirectamente, siempre representa un gasto”. Finalmente, dada la escasez de ciertos materiales «estratégicos», tales como el carbón y el hierro foráneo, era la investigación e innovación técnica la que podía transformar “productos de cultivo” de “las pampas inagotables de la Patria” en la riqueza futura, lo que reafirmaba el objetivo de “crear industrias fundadas en materias primas del país” (“Lineamientos generales del plan de trabajo del Consejo Nacional de Posguerra” septiembre 1944: 33-34).

Astelarra, Moyano Llerena y Vicien, sostenía que los factores que coadyuvaron a la “casi plena ocupación” urbana podían desaparecer, amén de que existía una constante ampliación del número de trabajadores con el ingreso de nuevas generaciones. La apuesta al mercado interno era defendida con una nueva reestructuración de la tarifa de avalúos. A pesar de la inflación vernácula sobrevolaba el fantasma de la deflación de precios, ya que estaban muy presentes las perspectivas que elaboraban los expertos británicos y norteamericanos sobre la economía europea para 1947 (Milward 1992: 19-36). La desocupación en las industrias vinculadas al comercio exterior podía transmitirse inmediatamente a toda la economía urbana, al provocar “una serie de trastornos deflatorios que sumados unos a otros, pueden provocar una seria crisis económica”, dada la interconexión del empleo manufacturero con el del comercio y los servicios. El 90 % de los obreros ocupados en la industria trabajaban para la demanda interna y el restante 10 % producían artículos para su exportación. Si bien estos últimos absorbían el 28 % de la producción total,<sup>246</sup> la futura competencia extranjera obligaba a “lograr que el consumo interno pueda absorber la totalidad de la capacidad de trabajo de la gente activa del país” (Vicepresidencia de la Nación, CNP 1945b: s./p.).

Por su parte, la subcomisión de trabajos públicos estimó que debía mantenerse por cinco años el nivel de la inversión pública para sostener los índices de ocupación y demanda de materiales. Se estableció una reprogramación de los contratos nacionales, provinciales y municipales, en los que se tenía en cuenta: en primer término, las obras de salubridad, viviendas populares y salud pública; en segundo término, la infraestructura productiva y energética y las vías de comunicación; en tercer término, las obras vinculadas a la defensa nacional, a cargo del Ministerio de Guerra y Marina; y en cuarto término, las escuelas y cuarteles (Vicepresidencia de la Nación, CNP 1945: 71). Otra subcomisión del CNP, integrada por los jefes de la CNEC, Vaccaro, de la Dirección de Estadística del Ministerio de Agricultura, Pelayo, y de la Dirección de Economía y Política Industrial de la SIC, Llorens, y por el asesor estadístico de la STP, Catarineu, fue la encargada de levantar una encuesta sobre las necesidades de la industria, la agricultura y el transporte.<sup>247</sup> La DES, CNP, por otra parte, controlaba las planillas de reintegro de los derechos de importación de materiales que volvían a salir al exterior como parte de

---

<sup>246</sup> Lo que significaba, por otra parte, la existencia de una alta productividad laboral en la elaboración de los bienes manufactureros exportados.

<sup>247</sup> Se intentaba conocer el monto y procedencia de los bienes de capital importados que necesitarían en los próximos cinco años. Las empresas eran consultadas sobre: origen de las materias primas, procedencia de los bienes de capital, número de obreros y empleados que necesitaban, nómina de los productos que elaboraban, cantidad y porcentaje que representaba sobre el total del consumo interno anual de artículos iguales o similares, nómina de los productos nuevos que proyectaban elaborar, exportación reciente, su creencia sobre la posibilidad de mantener los mercados externos en la posguerra y normas financieras con las que cubría la actividad (“Decreto n° 23.939, de octubre 25 de 1944” IV 1945: 600-601).

productos argentinos exportados (“Decreto n° 9748 del 9 de abril de 1946” VI 1947: 292-293).

El CNP estableció por zonas geográficas, según edad y sexo, los ajustes del salario del personal no calificado, base para valorar los salarios del personal semicalificado, calificado y especializado (“Resolución n° 24 del 24 de mayo de 1945” V 1946: 812-814). Su secretario general podía autorizar convenios colectivos por encima de esas retribuciones, con lo que formalmente inauguraba la adaptación del salario a las fluctuaciones del costo de la vida “o salario vital móvil” (“Resolución n° 44 del 10 de septiembre de 1945” V 1946: 817-818; Dirección de Estadística Social 1945: 5). En el seno del CNP, la STP y la SIC confluyeron en otro intento para frenar la inflación, provocada por “un aumento inusitado de circulante, como consecuencia del exceso de las exportaciones sobre las importaciones normales” (“Decreto n° 2505 del 2 de febrero de 1945” V 1946: 55-56). La DES, sin embargo, no se identificó con este sencillo razonamiento afín a la teoría cuantitativa de la moneda, e incluso llegó a elaborar una visión conspirativa de la existencia de presuntos monopolios u oligopolios formadores de precios. Reconocía en la formación de los precios la existencia de un mercado consumidor, con el acuerdo de vendedores y compradores, pero también señalaba la existencia de una corriente extraña, “ajena a la voluntad de las partes directamente interesadas... a cuya influencia no es posible sustraerse porque grava ya a la mercadería antes de llegar al centro consumidor e, incluso, antes de ser elaborada” (República Argentina, DES 1945: 2). Los empresarios presentes en las deliberaciones del CNP de abril de 1945 debieron escuchar por boca del coronel Perón la denuncia de maniobras especulativas, cuya escalada pretendía desacreditar al gobierno y fomentar la rebelión, todo ello condensado en la figura del especulador:

Un grupo de capitalistas... tramaron una incalificable maniobra para neutralizar las medidas que venían adoptándose para detener la elevación del costo de la vida... y contrarrestar los efectos de la inflación... provocando el aumento general de precios de todos los artículos que no están regulados por la ley 12.591, sustrayendo al consumo las mercaderías que abarrotan sus depósitos, y recargando artificialmente el valor de toda clase de negocios y transacciones, con lo que han pretendido agobiar al consumidor, principalmente la clase media, dándole a entender, con hábiles campañas, que la impericia del gobierno conducía al caos económico (Vicepresidencia de la Nación, CNP 1945c: s./p.).

El tono de denuncia –que no descartaba llevar los antecedentes a los estrados judiciales– surtió éxito, ya que esta vez los precios máximos se ampliaron a 153 artículos de alimentación, menaje y vestimenta, y fueron consensuados con cámaras de la Bolsa de Comercio porteña, asociaciones de fabricantes de la UIA, otros centros de productores regionales, importadores, la

Cámara de Grandes Tiendas, el Centro de Almaceneros y la Unión Mayorista. Sus beneficios alcanzaban a la Capital Federal y los partidos bonaerenses circundantes del Gran Buenos Aires (“Decreto n° 21.748 del 14 de septiembre de 1945” V 1946: 554-560).

Por todo esto, el CNP fue un centro de decisiones de los militares nacionalistas, con el apoyo de expertos gubernamentales, en el que los empresarios tuvieron un papel secundario, precisamente en una comisión informativa, y con la ausencia de los obreros. Perón y el primer peronismo tuvieron una visión de cómo debía ser y quiénes debían ordenar la economía y la sociedad argentina en la segunda posguerra, si se contempla las ideas y prescripciones elaboradas con anterioridad en el marco de tareas oficiales rutinarias de estadísticos y economistas gubernamentales que participaron en las deliberaciones. Recién instalado en la presidencia, Perón recordaba que el objetivo del CNP era dotar de un nuevo dinamismo a la economía, en el que las exigencias de mayor productividad laboral debieron estar precedidas por un mejor nivel de vida, la dignificación del trabajo y la humanización del capital, como parte de una estrategia de seducción política de un electorado potencialmente ideologizado. Al respecto, sostenía:

Es indudable que si a esas masas, ya un poco soliviantadas, con un gran porcentaje de determinación, e imbuidas en mucha parte de las doctrinas de carácter marxista o comunista, les hubiéramos exigido mayor trabajo y mayor sacrificio, quizás hubiéramos ayudado a precipitar la revolución social constituyendo un factor de aceleración de esa convulsión, que podría haber traído un cataclismo social, frente al cual los valores económicos hubieran desaparecido totalmente como ha sucedido en otros países. Por eso pensamos que el primer paso necesario para resolver ese problema social era satisfacer a esas masas en sus necesidades; levantar su nivel de vida, dignificar el trabajo, elevar la cultura social y humanizar un poco el capital (“A los agrónomos regionales habló el general Perón” 9 de enero de 1947: 1).

Los sucesos de octubre de 1945 desaceleraron al CNP, pero después de las elecciones de febrero de 1946 fueron los miembros del CNP quienes prepararon una serie de medidas de más vasto alcance que las orientadas a granjearse la simpatía y el apoyo de los habitantes del AMBA: se nacionalizó el BCRA, se reformaron las cartas orgánicas de los bancos públicos nacionales y se crearon el Instituto de Reaseguros y el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (Oyuela diciembre 1976: 50).

### VI.3. EL DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS DEL BCRA Y UNA NUEVA ESTIMACIÓN DE LA RENTA NACIONAL (1946)

El Departamento de Investigaciones Económicas del Banco Central produjo su evidencia

estadística y construyó su visión de la segunda posguerra. Sus ideas no contemplaban la dimensión social y política de la cuestión económica; no eran nacionalistas y plantearon escenarios menos escépticos sobre el futuro de la industria en la economía argentina. Aminoraban el alcance y magnitud de la desocupación, pues entendían que no era tan importante como suponían los expertos nucleados en el CNP. Este posicionamiento los ubicó en un lugar de virtual oposición al peronismo recién llegado al poder. Al punto que *Democracia*, un medio de prensa de inocultable simpatía con el oficialismo, sostenía que el BCRA seguía una política equivocada, “por su estrecho criterio conservador de un orden de cosas que no puede subsistir” (“El Plan Quinquenal del General Perón” 28 de noviembre de 1946: 1). Surge la pregunta acerca del posicionamiento de los economistas y por extensión del DIE, BCRA respecto a la coyuntura, la segunda posguerra y el perfil proindustrialista que proponía el peronismo. Es evidente que hay un antes, paralelo a las deliberaciones del CNP, y un después, bajo las gestiones de Miguel Miranda y Orlando Maroglio. La línea divisoria entre ambos momentos fue la publicación de la *Renta Nacional de la República Argentina* (BCRA, DIE 1946), que mostró algunos claroscuros de la holgura por la que transitaba la economía nacional, precisamente en momentos en que las fuentes de información estadística se ajustaban a las demandas del Primer Plan Quinquenal.

Hasta su renuncia en marzo de 1946, la DIE, BCRA estuvo bajo la dirección de Héctor Liaudat, un economista formado durante la gestión de Raúl Prebisch, quien ya había renunciado en octubre de 1943 (Amalia A. Louro de Ortiz 1992: 118).<sup>248</sup> Sabemos que entonces contaba con no menos de 120 economistas (Raúl Prebisch 1972 [7 de marzo de 1944]: 615-617).<sup>249</sup> En total coincidencia con el Ministerio de Hacienda, durante los años 1944 y 1945, el DIE, BCRA mantuvo un contrapunto con los integrantes del CNP. Aquellos compartían la opinión de Hacienda, reflejada en el decreto 35.254/44, surgido de un acuerdo general de ministros, con el que se prorrogaba el presupuesto de 1944 para el ejercicio de 1945. Con esta medida, el ministro

---

<sup>248</sup> Las bajas se precipitaron también entre las máximas autoridades del BCRA. En julio de 1945, renunciaron de manera indeclinable su presidente Ernesto Bosch y su vice José E. Uriburu. En agosto se convocó a una asamblea extraordinaria de los bancos accionistas, que presentó una terna de candidatos a la presidencia, entre los que se encontraba Raúl Prebisch, junto a Tomás Le Breton y José de Apellániz. De ellos, el PEN eligió a de Apellániz, pero éste declinó la designación. Una nueva asamblea de bancos, reunida en octubre de ese mismo año, ternó nuevamente a Prebisch, junto al ex ministro de Hacienda Carlos A. Acevedo y Emilio F. Cárdenas. Éste último finalmente fue elegido por el PEN y ocupó la presidencia a fines de 1945 (BCRA 1946: 79-81).

<sup>249</sup> Muchos de ellos eran contadores egresados de la UBA, que posteriormente fueron becados para obtener un máster en administración pública, en la Universidad de Harvard. Ejemplos eran Carlos S. Brignone, quien más tarde revistaba en el área financiera y monetaria de la DNIEC, y Julio C. González del Solar, quien se reintegró con el cargo de jefe de la Sección Estadística Monetaria y Bancaria (Inter American Statistical Institute 1949: 10 y 14). Otros, como Loreto M. Domínguez, prefirieron quedarse en los Estados Unidos, trabajando en los nuevos organismos interamericanos surgidos al final de la segunda guerra mundial, con sede en Washington (Inter American Statistical Institute 1949: 13).



César Ameghino intentaba estabilizar y en lo posible reducir los gastos públicos (*Proyectos del Ministerio de Hacienda para el Consejo Nacional de Post Guerra 1945: I*). Ameghino propuso supeditar las numerosas y justificadas necesidades a las posibilidades de las finanzas públicas, por lo tanto, el plan de trabajos públicos –clave en las aspiraciones peronistas- y los gastos extraordinarios –vieja práctica desde la Organización Nacional, que evidentemente no podía evitar los militares en el poder- debían ser frenados, ya que alimentaban la inflación. A pesar del decreto, las presiones militares no hicieron más que ampliar el déficit entre gastos y recursos en 1945, cifras provisionales que no contemplaban los gastos reservados de armamentos y las cuentas especiales (“Presupuesto Nacional. Análisis retrospectivo” 15 de julio de 1946: 3-12). El decreto 2.505/45 del PEN contenía un pedido a Hacienda –que incluía al Banco Central, la Administración General de Impuestos Internos, la Dirección General de Aduanas, la Dirección General del Impuesto a los Réditos- para que propusieran medidas contra la inflación y las presentaran al CNP. El BCRA incluyó un diagnóstico que no era una visión sintética, lista para ejecutar, tal como exigiría la mentalidad castrense y el voluntarismo nacionalista. Este ofrecía una visión pluricausal de la inflación, en la que los precios de la mercadería importada repercutían en los costos de producción nacional; luego se sumaban los salarios de un mercado laboral cercano al pleno empleo, y, por último, apuntaban el ascenso de los valores inmobiliarios, producto de la liquidez que disfrutaban los sectores de mayor consumo (BCRA 1945: V-4).<sup>250</sup> Los economistas gubernamentales explicaban que el poder de compra del gobierno al adquirir la cosecha y a través de la financiación de la obra pública inyectaba liquidez. Ésta y el mayor poder adquisitivo popular presionaban sobre los precios, precisamente, en un mercado con una escasa oferta de bienes de consumo, dadas las restricciones de materias primas y bienes de capital importados. En cambio, la oferta y abundancia de alimentos nativos (carne y cereales), hacía que el cálculo del costo de la vida atenuara la tendencia alcista (BCRA 1945: V-6).<sup>251</sup>

---

<sup>250</sup> A estos rasgos había que añadir que la industria argentina estaba “supercapitalizada”, tal como lo demostraba el crecimiento vertiginoso de las inversiones de capital, que no se correspondían con un aumento de la producción y la ocupación obrera, sino con el oneroso costo de los equipos físicamente viejos y técnicamente anticuados, que habían aumentado con rapidez, y con el alza de los precios de las materias primas. Esta situación causaba que las empresas fueran sumamente sensibles a cualquier movimiento de descenso o de deflación: “Las industrias cuyo capital físico costó tan caro no pueden trabajar sino mientras los precios estén altos; sólo las reservas acumuladas en estos años, si no son absorbidas por gravámenes especiales, podrán ayudarlas a mantenerse en la post-guerra frente a la competencia mundial y a la baja de precios” (“La ‘Supercapitalización’ de las Industrias Argentinas” 15 de noviembre de 1944: 8).

<sup>251</sup> Respecto al índice de precios mayoristas, los economistas ligados a Hacienda apuntaban que mostraba tendencias generales y no variaciones reales de precios. La base de la investigación aún era la realizada por el estadístico Ramón Lequerica, en 1927, y en la ponderación de productos y ramas industriales

El BCRA reconocía que contaba con las herramientas bancarias y monetarias suficientes para evitar la deflación de los precios (BCRA 1945: V-17); sólo demandaba facultades para elevar o disminuir el efectivo mínimo (encaje) de los bancos, en el marco de las medidas de carácter anti-inflacionario que estipulaba el decreto 2.505/45 (BCRA 1945: V-15). Recordaba que el control de cambios era otra de las herramientas disponibles, a la que se podía sumar la tarifa de avalúos ya consensuada con todos los sectores involucrados, en 1941 (BCRA 1945: V-18; *Proyectos del Ministerio de Hacienda para el Consejo Nacional de Post Guerra* 1945: 38). Una de las soluciones a los problemas de la posguerra era una adecuada coordinación entre las políticas fiscal y monetaria, lo que sutilmente sugería que quedara claro cuál el lugar del flamante Banco Industrial y su política crediticia (BCRA 1945: V-20). Frente a la inflación, el BCRA ofrecía una serie de ventajas y desventajas que traería implantar el control de precios, con la fijación de precios máximos y subsidios a la producción, pero advertía que estas medidas debían ser combinadas con otras de racionamiento, algo que no estaba en los planes del CNP (*Proyectos del Ministerio de Hacienda para el Consejo Nacional de Post Guerra* 1945: 12-15 y 24). El BCRA coincidía con Hacienda en que una solución a la presión inflacionaria estaba en reducir la ejecución de las obras públicas, pues la mano de obra desafectada, lejos de quedar parada, tendría inmediata ocupación dada la demanda laboral de la gran actividad existente en las construcciones privadas (*Proyectos del Ministerio de Hacienda para el Consejo Nacional de Post Guerra* 1945: 22).

En forma paralela al informe elevado al CNP bajo la dirección del Ministerio de Hacienda, el DIE, BCRA editó dos informes internos sobre la coyuntura económica y los efectos de la segunda posguerra sobre el parque industrial existente, uno sobre todas las ramas y otro enfocado a la industria del hierro y el acero. El primero de ellos, *Informe preliminar sobre los efectos que tendría en las actividades industriales internas la libre reanudación de las importaciones* (BCRA, DIE febrero 1945), expresaba una visión global de la rama secundaria que se oponía a la visión consensuada en el CNP. Allí, se tomaba nota de las restricciones con las que operaban diferentes ramas productivas y de la calidad final de su producción. El informe entendía que manteniendo ciertos límites podía abrirse la importación de «productos competitivos» para obligar a la industria nacional a mejorar su organización y a reducir sus

---

figuraban como artículos extranjeros productos que ya se elaboraban en el país. Otra inseguridad en la exactitud de los datos la generaba la inflación presente: las fuentes informantes, es decir, las firmas sometidas a encuestas no daban en muchos casos los precios a que se efectuaban realmente las transacciones, por temor a que se consideraran excesivos los aumentos que aplicaban, a las sanciones y a aparecer infringiendo las disposiciones sobre precios máximos. Por otra parte, en los períodos de alza general de precios las calidades de los artículos incluidos en el índice mayorista desmejoraban (*Proyectos del Ministerio de Hacienda para el Consejo Nacional de Post Guerra* 1945: 26-27).

costos (es decir, a retomar un criterio productivista en el ciclo productivo), una vía para ampliar el consumo y el volumen físico de la producción (BCRA, DIE febrero 1945: 1). Sostenía que las actividades que estaban realmente expuestas a la competencia externa resultaban ser mucho menos importantes de lo que comúnmente se suponía, “entiéndase bien, por el valor de la producción o el número de obreros ocupados” (BCRA, DIE febrero 1945: 2). Más del 60 % de la producción industrial, que ocupaba a alrededor de 610.000 obreros, era competitiva, dominaba el mercado interno y sólo podría sufrir una competencia muy marginal del producto importado.<sup>252</sup> Advertía que no todo el 40 % restante estaba expuesto a la competencia importada: la reanudación de las importaciones competitivas sólo afectaría una proporción reducida -5 %- del total de los obreros ocupados entonces en la industria (BCRA, DIE, febrero 1945: 4).<sup>253</sup> Las producciones nuevas surgidas durante la guerra, con inversiones de escasa significación, no habían tenido oportunidad de probar su viabilidad económica, pero nada hacía prever que al reanudarse las importaciones competitivas muchas de ellas “podrían subsistir después de la guerra por sus propios medios” (BCRA, DIE febrero 1945: 6). Esas actividades nucleaban apenas al 8 % de los obreros, sobre un total de 200.000 trabajadores que desde fines de 1939 hasta principios de 1944 se incorporaron a la industria (BCRA, DIE febrero 1945: 5). El informe bajo ninguna circunstancia preveía una alta desocupación, incluso consideraba que los efectos secundarios sobre el consumo de materias primas y productos semielaborados de origen nacional “serían de poca monta” (BCRA, DIE febrero 1945: 36).

A principios de 1946, la DIE, BCRA publicó una nueva estimación de la renta nacional, bajo la dirección de Carlos Coll Benegas, lo que fue su último trabajo para la institución.<sup>254</sup> A

---

<sup>252</sup> La construcción, producción de energía eléctrica, instalación, conservación y reparación de equipos productivos y medios de transporte, las impresiones periodísticas y comerciales, teñido, limpieza y lavado, fabricación de hielo, panificación, envase o fraccionamiento de productos, ocupaban a 250.000 obreros y representaban la cuarta parte de la producción industrial (BCRA, DIE febrero 1945: 3). Por otra parte, sumaban la industria del calzado y curtido de cueros, la industria del mueble, la carpintería de madera, lavado de lana y desmonte de algodón, curtiembres, fósforos, colores, pinturas y barnices, jabón y artículos de tocador, destilación y desnaturalización del alcohol, aceites vegetales, tintas, moliendas y fraccionamiento de sal, velas, sebo y grasas, lavandina y otros productos químicos y farmacéuticos, la producción de cemento, de ladrillos comunes y de máquina, arena y piedras, caños de fibrocemento, techados asfálticos, tejas, baldosas, mosaicos, yeso, tiza, industria del vidrio, cajonería, elaboración de hojalata, molienda de minerales no metálicos, fundición de cobre, bronce y estaños, camas de hierro, carros y carruajes, trabajos de reparación y construcciones menores en astilleros y talleres navales, industrias del sombrero, extracción y refinación de petróleo ocupaban a 360.000 obreros y alcanzaban al 35 % de la producción industrial.

<sup>253</sup> Tales como, la actividad textil y sus manufacturas, la fundición y laminados del hierro, los productos químicos y farmacéuticos no computados, papeles y cartones, máquinas y motores, hierros y aceros trabajados, y maderas industriales.

<sup>254</sup> No hay biografía disponible de Coll Benegas de estos años, pero existen algunos datos sueltos. Se doctoró en economía en Cambridge, en 1930, y fue jefe del DIE, BCRA, hasta marzo de 1946. Integró la Comisión Interministerial de Política Económica y, en 1938, fue invitado por la Oficina Internacional del

diferencia del cálculo de la renta de 1941, ésta contenía un total de bienes y servicios producidos en el país en una década, desde 1935 hasta 1945, a partir de los precios de venta o remuneraciones en distintas etapas o sectores de la producción -para los bienes-, y los sueldos o retribución percibida -para los servicios- (BCRA, DIE 1946: 1-2). Establecía el valor neto agregado de once sectores: agricultura, ganadería, minería, industria, construcción, comercio, transporte, comunicaciones y otros servicios públicos, finanzas, servicios personales y servicios

Volumen físico de la renta nacional							
Años	Agropecuaria y Minera			Industrias y Construcciones	Comercio	Servicios en general	Total
	Agricultura	Ganadería	Total incluido Minería				
(En millones de m\$n/a precios de 1935)							
1935	1.230	800	2.120	1.430	1.400	2.200	7.160
1936	1.000	890	2.010	1.580	1.400	2.340	7.430
1937	1.120	920	2.160	1.700	1.680	2.450	8.060
1938	940	890	1.970	1.870	1.090	2.540	8.070
1939	1.190	1.000	2.340	1.920	1.740	2.630	8.630
1940	1.130	970	2.270	1.960	1.750	2.630	8.620
1941	1.400	1.100	2.680	2.170	1.880	2.760	9.400
1942	1.310	1.200	2.700	2.280	1.900	2.850	9.730
1943	1.110	1.210	2.500	2.320	1.020	2.040	9.680
1944	1.470	1.130	2.790	2.490	2.050	3.000	10.300
1945	1.040	1.140	2.880	2.400	2.050	3.110	10.000

I. Valor de la renta nacional, por sectores										
Años	Agropecuaria	Minero	Industrial	Construcción	Transp. comun. y otros serv. pública	Comercio	Finanzas	Servicios del Estado	Servicios personales	Total
1935	2.022	102	1.251	175	884	1.401	143	633	544	7.155
1936	2.295	112	1.382	204	925	1.630	146	688	573	7.954
1937	2.993	135	1.512	246	934	1.930	166	739	638	9.293
1938	2.357	138	1.576	301	955	1.915	175	766	646	8.857
1939	2.508	165	1.693	283	908	1.971	192	827	665	9.294
1940	2.457	176	1.713	305	981	2.051	195	800	687	9.424
1941	2.851	192	1.987	245	1.005	2.249	214	873	744	10.468
1942	3.399	216	2.352	355	1.127	2.515	230	912	807	11.014
1943	3.366	212	2.700	379	1.218	2.731	262	980	880	12.718
1944	3.770	227	3.000	498	1.296	3.100	260	1.109	1.035	14.295
1945	3.610	265	3.200	650	1.355	3.300	277	1.352	1.140	15.055

**Imagen 15: Volumen físico y valor de la renta nacional de la Argentina desagregado por actividades productivas, años 1935-45 (BCRA 1946: 5 y 9)**

prestados por el estado. El valor de la renta nacional en 1935 era \$ 7.160 millones y diez años más tarde alcanzaba a \$ 15.060 millones (BCRA, DIE 1946: 5). Las diferentes perspectivas que

ofrecía esta estimación de los economistas del Central eran una continua desnaturalización de la visión construida por los expertos del CNP alrededor del poder multiplicador de riqueza que había generado, en los años de la guerra, la industrialización sustitutiva de manufacturas importadas. Los gastos totales del estado aparecían como un creciente motor de la actividad económica, al pasar de \$ 1.390 millones, en 1935, a \$ 4.110 millones, en 1945 (BCRA, DIE 1946: 8). El volumen físico de la renta nacional, deflactado todos los años a precios de 1935, no expresaba un aumento tan espectacular, ya que en 1945 alcanzaba a \$ 10.000 millones, después de haber llegado a un máximo en 1944, de \$ 10.300 millones (BCRA, DIE 1946: 5). La magnitud alcanzada en 1944 fue gracias a la buena campaña agrícola -lo que ponía de manifiesto el peso asignado al sector primario en el conjunto económico- y la baja de 1945 se vio compensada por los sueldos pagados por el estado: la industria y la construcción mantenían sus valores en ambos años. Uno de los índices más impactantes de la estimación fue el que arrojaba el volumen de bienes a disposición de la población del país, pues en una década había aumentado el 15 %; sin embargo, per cápita había disminuido el 1 % (BCRA, DIE 1946: 6). La explicación era que el crecimiento productivo no había causado una mejora evidente en el aprovisionamiento de bienes de consumo de la población, pues a cambio de la parte de la producción nacional exportada al extranjero se había recibido una reducida cantidad de mercaderías y tenencias en oro y divisas, algunas de ellas bloqueadas (BCRA 1946: 4).

Las críticas no cuestionaron la metodología de la estimación, sino la magnitud de la industria dentro de ella. Un integrante del grupo Bunge, el economista Carlos Moyano Llerena (julio-agosto 1947: 467) observaba que la estimación de la renta industrial tomaba en cuenta las cifras del costo y no de las ventas, y que había “una considerable proporción de empresas sobre todo de menor importancia individual que escapaba a esa estadística”. Lo cierto es que Coll Benegas renunció y el DIE, BCRA quedó a cargo de Julio Alizón García.<sup>255</sup> Bajo esta gestión, entre otras tareas se tabularon las estadísticas de importación y se aprobaron o rechazaron las solicitudes de divisas, para seguir de cerca las compras al exterior y la forma en que evolucionaban las reservas monetarias (BCRA 24 de enero de 1949: s./p.). Las estadísticas y los análisis del BCRA quedaron completamente sometidos a la visión proindustrialista y de pleno empleo que abrazaba el peronismo. Resulta sugestivo que no pudieron expresar, a través de la comparación con los datos disponibles de los años precedentes, el ascenso de la Nueva Argentina

---

<sup>255</sup> Julio Alizón García era doctor en economía, egresado de la Universidad Nacional del Litoral. Fue investigador asociado del Instituto de Estadística, de la misma Universidad (1932-35), director de la Dirección de Estadística de la ciudad de Rosario (1933-38), delegado de la provincia de Santa Fe en los censos industrial (1935) e hipotecario (1937), investigador del DIE, BCRA (1938-46) y jefe (1946-47) (Pan American Statistical Institute 1949: 9)

que impulsaba el plan quinquenal. La estimación de la renta nacional de 1946 era un *corset* y esta vez, en lugar de la manipulación de datos obró la omisión.

Por un lado, el BCRA destacaba el “alto papel social” de la industria, con sus altos salarios que fortalecían el consumo y la estructura del mercado interno, pues contribuían a elevar el standard de vida de la población (BCRA 1947: 30). Lamentaba que la reconstrucción europea no liberaba mano de obra para “que el país reciba con la rapidez deseable el caudal humano que tan urgentemente necesita” (BCRA 1948: 8). También, concluía que alcanzados los objetivos básicos del plan de industrialización, sobrevendría un ajuste y consolidación “en que habrán de armonizarse una actividad agrícola-ganadera capaz de afirmar su posición en los mercados internacionales, con una producción manufacturera que provea las necesidades del país en condiciones de racionalidad económica” (BCRA 1949: 6). Por otro lado, las estimaciones de la renta nacional se retacearon, en medio de las expectativas de un mayor crecimiento económico, gracias a la política económica puesta en marcha. El único año en que se presentó el volumen físico de la renta nacional fue 1946 -aunque sólo computaban las actividades primarias y secundarias, pues excluían al comercio y los servicios-, para compararlo con el año precedente y 1935. Es que, respecto a 1945, el volumen de bienes producidos por la industria había ascendido apenas el 2 % (BCRA 1947: 40-41). En 1947 hubo un aumento del 8 %, pero se advertía que el proceso de inversiones en el futuro podría traducirse progresivamente en incrementos del volumen de bienes, pues en ese entonces no eran “suficientes para satisfacer todos los requerimientos” (BCRA 1948: 17-22). En 1948, ni siquiera hubo una presentación del volumen físico de la renta nacional, sino dos índices separados, el de la producción industrial, con año base 1943, y el de la producción agropecuaria, con año base 1935. El análisis del BCRA expresaba que la combinación del pleno empleo y la baja productividad laboral explicaban el lento crecimiento de la industria (BCRA 1949: 13).

#### VI.4. EL CUARTO CENSO NACIONAL (1947), EN LOS PLIEGUES DEL PRIMER PLAN QUINQUENAL

El Cuarto Censo Nacional debía preceder la puesta en marcha del Primer Plan Quinquenal, dado que las cifras surgidas del primero iban a ser los recursos indispensables para poner en marcha el último. Sin embargo, la presentación oficial de la planificación económica y social del país fue en octubre de 1946 y el recuento y registro de habitantes, bienes y servicios fue entre marzo y mayo de 1947. De todas maneras, ambos fueron piezas maestras del poder y gravitación de la Secretaría Técnica en su capacidad de potenciar la función colegisladora del

PEN. En un lapso de tiempo en que se reconstituía el poder legislativo, y dentro de él, el del Partido Justicialista, y con ambos una parte nada desdeñable de la esfera política, la ST, sus cuadros y, por extensión, los estadísticos pudieron alcanzar un lugar decisivo en la historia de la gestión pública del estado argentino.

Resuelto el programa y la legitimidad del gobierno militar en comicios presidenciales, el presidente Perón sostenía que el primer inconveniente para encarar el plan quinquenal eran los treinta y tres años sin un censo general, por lo cual “no sabemos qué tenemos, dónde lo tenemos, ni cómo lo tenemos,... disponemos de una estadística teórica, llena de falacias, incompleta y unilateral... y de pequeños censos [y] de estadísticas de algunas reparticiones” (Presidencia de la Nación, Secretaría Técnica I 1946: 24-25). No hay dudas que la coyuntura en la que se levantó en cuarto censo fue muy diferente a la existente en los tres anteriores.<sup>256</sup> Fue un acontecimiento cuantitativo y fue un fenómeno colectivo en el que confluyeron el estado, con una elite política decidida por su concreción, y la sociedad lejos de épocas de crisis y con la ventaja de contar con altos niveles de alfabetización. La efectividad simbólica del empadronamiento se produjo por la activa participación social en cada eslabón censal; y consiguió más legitimidad por ser la antesala de la planificación, la panacea del definitivo despegue del país. Nada más elocuente para palpar la expectativa social y la proyección política de este amplio recuento que las afirmaciones contenidas en un editorial de *La Prensa* de mayo de 1947. En él se afirmaba que era un anhelo general y arraigado de una población que estaba preparada desde hacía mucho tiempo atrás, “porque sabe lo que el censo significa en la organización de los pueblos y sus regímenes institucionales” (Editorial 12 de mayo de 1947: 7). A lo largo de 1945 y 1946 se ajustaron todos los detalles para que finalmente la DNIEC -con el atento contralor de la ST y del CDN- lo levantara. La movilización de los recursos humanos y técnicos y los múltiples apoyos recogidos en su diseño, así como la publicidad que acompañó su puesta en marcha y las declaraciones políticas, muestran la importancia de esta colecta de datos. Este cúmulo de información, junto con la emanada de otros censos menos conocidos, pero no menos importantes, fue capitalizado por la Secretaría Técnica.

La predisposición de los encuestados fue estimulada por la publicidad oficial -a cargo de

---

<sup>256</sup> El Primer Censo (1869) se llevó a cabo en medio de la Guerra del Paraguay y de los levantamientos de caudillos en el interior, con una población adulta en su gran mayoría analfabeta. El Segundo Censo (1895) tuvo sus claroscuros, ya que se realizó en un escenario de promisoría ampliación de las tierras productivas gracias a la conquista del desierto, aunque no menos importante fue la situación económica existente con posterioridad a la crisis financiera de 1890. La organización del Tercer Censo (1914) fue parte de los festejos del Centenario, se levantó en medio de la más grave crisis de la historia económica del siglo XX, los años 1913-17, con saldo migratorio negativo y fuga de capitales, y se editó a la par de la transición política pergeñada por la ley Sáenz Peña.

la Subsecretaría de Informaciones- y por las conferencias públicas en las que participaban ministros, secretarios, subsecretarios y funcionarios de la DNIEC. La selección entre los empleados públicos del personal especializado sirvió para formar los primeros equipos que, a su vez, organizaron los numerosos cuerpos de empadronadores. Las instrucciones a los censistas fueron prácticamente una apelación «patriótica» a su total identificación y respeto a los objetivos políticos del censo (Dirección General de Censos s./f.: s./p.).<sup>257</sup>

El cuarto censo comprendió la población (tomo I), la agricultura y la ganadería (tomo II), la industria, la construcción, el comercio y los servicios financieros (tomo III). Para su realización confluyeron en el seno de la DNIEC cuatro «tribus» de estadísticos bien diferenciadas, con amplia experiencia bajo el estado regulador conservador, lo que muestra esta vez las continuidades, más que las rupturas: los integrantes de la ex Oficina del Cuarto Censo Escolar (1943), bajo la jefatura de Eduardo Coghlan, estuvieron a cargo del de población; tal como había sucedido en 1937, los cuadros de la Dirección de Estadística del Ministerio de Agricultura, ahora bajo las órdenes de Juan B. Pelayo, fueron los responsables del censo agropecuario; la novel Dirección de Estadística de la Secretaría de Industria y Comercio, con Carlos Correa Ávila a la cabeza, se encargó del de industria, comercio y construcción; y los cuadros del Departamento de Estadística Financiera y Monetaria de la DNIEC, que eran originalmente integrantes del DIE, BCRA, levantaron los censos bancario, de seguros y de empresas de capitalización y ahorro.

En el censo demográfico no todos los que tuvieron participación en la preparación de los cuestionarios y demás formularios utilizados para el registro de datos personales, posteriormente se encargaron de la dirección censal (Eduardo A. Coghlan 1959: 9). Bajo la gestión de Juan Miguel Vaccaro, en el seno del CNEC se constituyó una Comisión Asesora Honoraria de

---

<sup>257</sup> Uno de los párrafos más sobresalientes de esta apelación patriótica afirma que “en su condición de oficial censador, el Estado ha depositado en Ud. una misión de confianza y responsabilidad. A su iniciativa y eficiencia queda confiada la trascendental tarea de contribuir a la estructuración de un instrumento de gobierno, que las altas autoridades de la Nación necesitan para la adopción de medidas de beneficio inmediato y futuro para el país. Sepa Ud. responder a este honor poniendo su parte, lo mejor de su espíritu para que el IV Censo General de la Nación alcance el éxito que sus patrióticos objetivos exigen y merecen. Ningún empeño será estéril. Por ello no debe usted omitir esfuerzos, superando las dificultades que pudieran presentarse para alcanzar esas finalidades. Es necesario contribuir con celo y lealtad a esta obra de bien común, inspirada en los altos y superiores intereses de la comunidad. Cumpla su misión teniendo en cuenta estos conceptos, que el esfuerzo de todos y cada uno, servirá para afirmar los bien ganados prestigios de la Patria (Dirección General de Censos s./f.: s./p.).



Demografía, presidida por el representante del ejército, el teniente coronel Carlos Cattáneo. La Comisión estaba integrada por, entre otros, José Barral Souto y Carlos Dagnino Pastore, de la Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Clotilde Bula, jefa del Departamento de Investigaciones, de la Dirección General de Estadística de la Provincia de Buenos Aires, y Gino Germani, en representación del Instituto de Sociología de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA (“El Instituto de Sociología y el Cuarto Censo Nacional” 1945: 133). La Comisión tomó impulso gracias al pedido al CNEC del director del Instituto de Sociología Ricardo Levene, en octubre de 1944, de participar en la definición de las preguntas y contar posteriormente con la información primaria.<sup>258</sup> Se logró agregar preguntas sobre la fecundidad de las mujeres no solteras, el lugar de nacimiento de los padres, la religión que profesaba el censado y sobre la instrucción recibida. Inconvenientes de orden técnico y práctico impidieron agregar las preguntas referentes a las migraciones internas y a la asimilación cultural, que tanto le interesaban a Germani para desarrollar su sociología de la modernización nativa (“El Instituto de Sociología y el Cuarto Censo Nacional” 1945: 134). Finalmente, se consensuaron 29 preguntas, durante el primer semestre de 1945.<sup>259</sup>

El grupo coordinado por Coghlan arribó a la DNIEC a fines de 1946, con apenas tres meses para poner en marcha la maquinaria censal. Por ley 12.723 (1941), tenía la obligación de repetir el censo escolar en abril y mayo de 1948, pero se decidió que en el futuro quinto censo, previsto para 1950, se podían integrar el demográfico y el escolar (“Suspenden el Censo Escolar” 29 de marzo de 1948: 3). 300.000 empadronadores munidos de cédulas censales computaron 15.893.827 habitantes «de hecho» durante tres días.<sup>260</sup> Una decisión política adicionó 3.300 habitantes que se estimaba vivían en las islas del Atlántico sur y la Antártida argentina (“Ley 14.038” XI-A 1952: 127). Las 480 millones de respuestas fueron cotejadas por 80 revisores, a los que se sumaron 120 codificadores. Entre los errores más comunes que surgieron en la revisión estuvieron que los nativos ponían Argentina, en lugar de la provincia o territorio, como

---

<sup>258</sup> La Comisión participó formalmente en la definición de la grilla de indicadores sobre la situación socio-económica de los habitantes y las familias, aunque no tuvieron resultados favorables la doble clasificación de las ocupaciones por ramas de industria y por nivel socio-económico, la adopción del método de muestras, en especial, sobre el Área Metropolitana de Buenos Aires, y la conservación de las fichas perforadas y un eventual permiso para ulteriores tabulaciones (“El Instituto de Sociología y el Cuarto Censo Nacional” 1944: 241-242).

<sup>259</sup> La cédula censal constaba de 1 pregunta de identificación, 2 de lugar de nacimiento, 1 sobre parentesco, 1 de sexo, 3 de lugar de nacimiento del censado, 2 de lugar de nacimiento de los padres del censado, 3 sobre fecha de nacimiento, 5 sobre instrucción, 1 de estado civil, 1 de religión, 4 sobre profesión, ocupación o medio de vida, 1 sobre incapacidad física y 4 sobre fecundidad y años de matrimonio de la mujer (Presidencia de la Nación, Ministerio de Asuntos Técnicos I s./f.: XXI).

<sup>260</sup> El censo de población fue levantado los días 10, 11 y 12 de abril, para las zonas situadas al norte del paralelo 42°, y 19, 20 y 21 de mayo, para el sur del paralelo 42° (Presidencia de la Nación, Ministerio de Asuntos Técnicos I 1952: XX).

se pedía; respecto de la ocupación, confundir la categoría de empleado por la de obrero; e indicar



**Imagen 16: el Obelisco se convirtió desde fines de 1946 en una original plataforma de publicidad a favor del Cuarto Censo Nacional (AGN)**

en lugar de la rama de la actividad, el nombre de la empresa o casa donde trabajaba el censado (Presidencia de la Nación, Ministerio de Asuntos Técnicos I s./f.: XXIII). Las tareas de procesamiento de la información contaron con un parque de 20 máquinas perfo-verificadoras y 6 clasificadoras, con otras 80 personas alternadas en cuatro turnos de cuatro horas durante 20 meses, que procesaron 16 millones de tarjetas y recogieron 141.000 totales, correspondientes a 29.400 cuadros numéricos preparados (Presidencia de la Nación, Ministerio de Asuntos Técnicos I s./f.: XXIV). La presentación de las cifras provisionales corrió por cuenta de la Secretaría Técnica, que por boca de Figuerola, en junio de 1947, destacaba que la población argentina sobrepasaba los 16 millones de habitantes (“Son alentadoras las cifras provisionales del IV Censo” junio 1947: 10-11 y 32). Por su parte, Coghlan (1959: 14-15) debió esperar a la caída del régimen peronista para ser tenido como responsable del censo y de los comentarios

preliminares incluidos, como Gabriel Carrasco, Diego Gregorio de la Fuente, Francisco Latzina, Emilio Lahitte y Alberto B. Martínez. Expresó que, “mientras la posteridad conocerá siempre los nombres de los hombres que dirigieron y llevaron a cabo la compilación de los tres primeros censos generales, el olvido –por no conocerlos- será para los que tuvimos la carga de llevar a buen fin el IV Censo, tanto el de población, como el de Comercio, el de Industria, el Agropecuario, etc.”

Un episodio acallado por el secretismo peronista fue el fracaso de la compilación de los censos de viviendas y de edificación, que originalmente fueron ampliamente publicitados junto con los otros empadronamientos. Ambos habían sido encargados al Departamento de Estadística de Edificación y Obras Públicas, a cargo del ingeniero Manuel Guitarte. En una resolución interna de septiembre de 1947 asumió la responsabilidad del censo de edificios quien ya estaba encargado del de transporte y comunicación, el ingeniero Juan Walter Kegeler, aunque los resultados no fueron los esperados (AGN, Secretaría Técnica, Legajo 659, Carpeta 295). A fines de 1952, los compiladores del censo de población fueron informados sobre la existencia de los cuadros numéricos sobre las viviendas, con la advertencia de “que se notaba a simple vista la existencia de fallas graves en la compilación efectuada con esos datos” (Coghlan 1959: 10). Hubo un intento bienintencionado de rehacerlos, pero la decisión final fue no editarlos junto con las otras compilaciones. En realidad, no se ocultaron las cifras, sino que primó el silencio en su publicidad, pues los cuadros con las cifras globales estaban disponibles para quien los solicitara.<sup>261</sup> Lo sucedido y lo resuelto no desentona con lo ocurrido en el Segundo y el Tercer Censo Nacional, pues los formularios incluían preguntas sobre viviendas, pero la fiabilidad de las respuestas compiladas no fue las esperadas por los responsables. En el último de estos censos sólo se dieron cifras de la ciudad de Buenos Aires –facilitadas por la habitual cobertura en los empadronamientos municipales de 1904 y 1909-, en especial sobre algunos aspectos relacionados directamente con la edificación y no con la vivienda en particular (Coghlan 1959: 30-31).

El grupo de estadísticos liderado por Juan B. Pelayo realizó con éxito el censo agropecuario y para muchos de ellos fue una rutina, ya que contaban con el registro permanente y actualizado de los productores. En nombre del Ministerio de Agricultura, Pelayo fue el encargado de explicar por Radio del Estado el sentido y la finalidad de este censo. Gracias a sus cifras, se podría conocer los cultivos de las zonas económicamente marginales y, a su vez,

---

<sup>261</sup> Existe actualmente un ejemplar de la compilación de las cifras en bruto en la Biblioteca del Ministerio de Hacienda, que originalmente perteneció a la CONADE (República Argentina, Ministerio de Hacienda, Dirección Nacional de Estadística y Censos s./f.).

vincularlas a las corrientes inmigratorias, que se esperaba se reanudaran (BCRA, DIE III 1947: s./p.). Al igual que en el censo demográfico, se utilizó el método *canvasser*, en el que el censista visitaba cada una de las explotaciones agropecuarias y formulaba al productor las preguntas del cuestionario, que en este caso se completaba con su firma como garantía de la declaración final.<sup>262</sup> No hubo grandes cambios en las preguntas respecto al antecedente censal previo, pero se enfatizaron aquellas que versaban sobre el régimen legal de la tierra de sus ocupantes, es decir, propietarios, arrendatarios, medieros o «tanteros», usuarios gratuitos y en tierras fiscales (Presidencia de la Nación, Ministerio de Asuntos Técnicos II: 1-99). Se computaron 471.389 explotaciones, que abarcaban 173,448 millones de hectáreas.

Los preparativos y el diseño del censo industrial estuvieron acompañados de una notable preocupación política, lo que permite comprender cómo la obsesión industrialista del peronismo se tradujo una vez más en la manipulación de los números oficiales. Una ventaja del equipo liderado por Carlos Correa Ávila era el acceso al registro oficial permanente de industrias ubicado en la DNIEC, en el que desde el relevamiento de 1941 estaban inscriptas las unidades industriales, divididas en dos grupos: establecimientos con cinco obreros y talleres con menos de cinco obreros (Ministerio de Hacienda, DGEN 1° de septiembre de 1943: 2-3).<sup>263</sup> La disponibilidad de este registro permitió, por un lado, adoptar el sistema de captación indirecta *householder*, en el que el censista entregaba el cuestionario en la primera visita y luego pasaba a retirarlo, verificando previamente su llenado; y, por otro lado, enviar por correo cuestionarios especiales a 65 ramas industriales (Presidencia de la Nación, Ministerio de Asuntos Técnicos III 1952: XVII-XVIII). Se tomó como año calendario 1946 y la fecha de relevamiento fueron los días 25, 26 y 27 de marzo. En las vísperas, Carlos Correa Ávila estimó que existían alrededor de 100.000 establecimientos industriales, que ocupaban a más de 1 millón de obreros y empleados, y que el valor de la producción excedía los \$ 11.000 millones. Era conciente de que este censo sería la base y punto de partida para poner en marcha el programa de industrialización masiva con alta productividad laboral, contenido en el plan quinquenal:

El aumento de rendimiento previsible en los próximos años y la mayor posibilidad de producción por obrero industrial con respecto a las otras actividades fundamentales, permite

---

<sup>262</sup> Repárese en las fechas «cruzadas» con el censo de población: las explotaciones agropecuarias, al norte del paralelo 42° fueron censadas los días 10, 11 y 12 de mayo, tomándose como fecha de relevamiento el último día; en cambio, al sur del mismo paralelo se adoptó el 19 de abril. En lo referente a la parte agrícola, abarcó el período comprendido por la campaña 1946/47, y para el registro del personal empleado se tomó el año 1946 (Presidencia de la Nación, Ministerio de Asuntos Técnicos II: X).

<sup>263</sup> Ese registro fue actualizado por última vez por la ex DGEN al llevar a cabo la estadística industrial de 1943, cuyas cifras recién fueron editadas a fines de la década, momento del relajamiento de la reserva impuesta en materia de divulgación de datos oficiales (Ministerio de Asuntos Técnicos, Dirección Nacional de Servicios Técnicos del Estado, Dirección Nacional del Servicio Estadístico Nacional septiembre 1950).

afirmar que la economía del país llegará a ser independiente, fuerte e integrada y será posible levantar adecuada y equitativamente el nivel de vida, en la medida que se dediquen los máximos esfuerzos y energías al desarrollo industrial de la Nación (Correa Ávila marzo 1947: 95).

Una serie de pequeñas modificaciones precisaron las fronteras del objeto de análisis respecto a las actividades agropecuarias.<sup>264</sup> Otra novedad fue que se integró el taller a la fábrica y se separó la construcción. Hubo otras correcciones que abultaron las magnitudes compiladas, que posteriormente la publicidad oficial hacía virtualmente incomparables con cifras anteriores.

Una de ellas fue asentar el valor de la producción según «precio de venta de fábrica» y no, como se hacía hasta entonces, según «precio de costo de fábrica», imposibilitando la comparación de cifras con relevamientos anteriores, pero con la ventaja de acrecentar las magnitudes (Peña 1986 [1964]: 42). Se adujo que este cambio de criterio obedecía a “que solamente un sector reducido de establecimientos conocen en forma fehaciente el verdadero precio de costo de los productos que elaboran” (Presidencia de la Nación, Ministerio de Asuntos Técnicos III 1952: 6). Esta consideración estaba más bien ligada a los problemas de contabilidad que existían en los talleres de menos de 5 obreros -de escasa productividad y rudimentarios medios de producción-, que eran reintegrados al registro mayor del censo industrial, a pesar de representar apenas el 7 % del valor de la producción. Para complicar aún más la comparabilidad intercensal, en la compilación se decidieron franjas de clasificación de los establecimientos por números de obreros, «sin personal obrero» y «hasta 10 obreros» (Peña 1986 [1964]: 42). Allí se encuentra la clave de la modificación peronista, ya que esta última franja sumaba un 17,8 % del total de los trabajadores censados (Presidencia de la Nación, Ministerio de Asuntos Técnicos III 1952: 9-11). El titular de la Secretaría Técnica fue el encargado de divulgar las cifras provisionales, que arrojaban en todo el país 101.884 establecimientos, y advertía que “en estadística el fraude es fácil porque frecuentemente el documento original es reservado y, en caso de no serlo, resulta poco menos que inaccesible a la mayoría de la población... creemos [en] una ética profesional a toda prueba que asegure la máxima corrección en las elaboraciones y una absoluta veracidad en la exposición de los resultados” (“Son alentadoras las cifras provisionales del IV Censo” junio 1947: 11). En total, se relevaron 86.440 establecimientos, 938.387 obreros, 135.484 empleados, 115.923 propietarios, directores o gerentes, y 33.958 familiares del propietario; la producción alcanzó \$ 15.640,294 millones a precios de venta.

---

<sup>264</sup> La industria forestal pasó del censo agropecuario al industrial. A diferencia de los censos anteriores, la pesca y caza marítima y la obtención de miel, fueron incorporadas al agropecuario (Presidencia de la Nación, Ministerio de Asuntos Técnicos III 1952: 3).

Los demás censos incluidos pueden ser juzgados como un mero complemento de los anteriores y no suscitaron mayores expectativas políticas, ni comentarios de sus responsables técnicos. La integración de las empresas con menos de cinco obreros se replicó en el censo de la construcción.<sup>265</sup> El censo de la actividad comercial abarcó los sectores mayorista, minorista y de prestación de servicios.<sup>266</sup> El censo bancario incluyó las instituciones de depósitos, las hipotecarias y las pignoraticias.<sup>267</sup> El de seguros contempló las sociedades anónimas, las cooperativas y las sociedades mutuales.<sup>268</sup> El censo de empresas de capitalización y ahorro comprendió a las empresas volcadas a fomentar la constitución de capitales a plazo fijo para la vivienda familiar.<sup>269</sup>

Existen otros empadronamientos que no formaron parte de los tres tomos del cuarto censo, pero integraron la base estadística que era necesaria para llevar a la práctica las realizaciones del plan quinquenal. Uno de ellos fue el censo carcelario impulsado por la Dirección General de Institutos Penales, en marzo 1948, con el fin de iniciar una política penal y resolver el problema carcelario (“Realizan un Censo Carcelario”, 29 de marzo de 1948, p. 3).<sup>270</sup> Más importantes aún, por sus proyecciones sobre el verdadero peso y poder del estado, fueron los censos «gemelos» organizados por la Contaduría General de la Nación: el de personal civil de la administración nacional y el de bienes estatales. El censo de empleados públicos fue considerado clave para conocer la calidad de los recursos humanos disponibles, la primera línea del plan quinquenal. En este sentido, el general Perón habitualmente exponía ante técnicos

---

<sup>265</sup> Se contabilizaron 4.409 empresas de construcción, 94.956 obreros, 7.128 empleados, 5.855 propietarios, directores y gerentes, y 708 familiares del propietario. Se consideró como valor de las construcciones realizadas exclusivamente el de las obras terminadas en el año 1946, que alcanzó a \$ 567,083 millones (Presidencia de la Nación, Ministerio de Asuntos Técnicos III 1952: 365-368).

<sup>266</sup> Se relevaron 244.733 empresas comerciales (7,7 % mayoristas, 69,6 % minoristas y 22,7 % de prestación de servicios), 129.700 obreros, aprendices y peones, 337.700 empleados y cadetes, 295.587 propietarios, directores y gerentes, y 116.312 familiares del propietario. Se contempló como medida de la actividad \$ 12.697,009 millones en capital y reservas y \$ 4.053.388 en mercadería (Presidencia de la Nación, Ministerio de Asuntos Técnicos III 1952: 244-246).

<sup>267</sup> Se registraron 896 casas matrices y sucursales bancarias, 34.762 empleados, entre administrativos, de servicio, directores y gerentes, y personal superior y técnico. El capital y las reservas alcanzaban a \$ 1.104.241 y el saldo de los depósitos era de \$ 10.766,066 millones (Presidencia de la Nación, Ministerio de Asuntos Técnicos III 1952: 392-393).

<sup>268</sup> Se computaron 162 empresas (casas matrices y agencias en el interior) y 6.021 empleados y personal jerárquico y de servicio. El monto total de los seguros era de \$ 22.039 millones y el importe de las primas cobradas alcanzaba a \$ 220,153 millones (Presidencia de la Nación, Ministerio de Asuntos Técnicos III 1952: 420-421).

<sup>269</sup> La unidad estadística tomada como base fue la empresa, integrando casa matriz y sucursales, alcanzando a 35 establecimientos, con 2.408 empleados y personal jerárquico y de servicio, y se percibieron \$ 72,377 millones (Presidencia de la Nación, Ministerio de Asuntos Técnicos III 1952: 338-341).

<sup>270</sup> Esta compilación, junto con otras, por ejemplo, la referente a la estadística socio-laboral, fue incluida en el primer tomo del *Anuario Estadístico de la República Argentina* de 1948, publicado a mediados de 1951 (Presidencia de la Nación, Ministerio de Asuntos Técnicos I 28 de mayo de 1951: XV-XVI y 671).

gubernamentales cuál era el papel que se esperaba de ellos. Por ejemplo, ante los agrónomos regionales del Ministerio de Agricultura -muchos de ellos eran informantes para elaborar los pronósticos de las campañas agrícolas- sostuvo que “es preciso que los funcionarios conozcan lo que tienen entre manos, sepan cómo deben obrar para realizarlo y cómo deben cambiar, lo mismo que sus subordinados, para poder llevar a la práctica la parte del plan que les concierne” (“A los agrónomos regionales habló el general Perón” 9 de enero de 1947: 4). La Contaduría General diseñó la cédula individual, la repartió en todas las oficinas públicas el 27 de mayo de 1947 y obligó a entregarla completa antes del pago de haberes de ese mes (“Decreto n° 6441 del 12 de marzo de 1947” VII s./f.: 555-556; “Decreto n° 13.498 del 17 de mayo de 1947” VII s./f.: 675-676). Se registraron un total de 492.555 trabajadores públicos, de los cuales el 31 % era personal no calificado, ya que cobraban remuneraciones que no superaban \$ 200 (Ministerio de Hacienda de la Nación, Contaduría General de la Nación 1947: 8).

El ministro de Hacienda Ramón Antonio Cereijo convocó a todos los directores, jefes, contadores generales y funcionarios de carrera de los ministerios, secretarías y organismos autárquicos para transmitir el interés del PEN en lograr una contabilidad patrimonial y establecer un régimen de fiscalización de los bienes estatales. En palabras del ministro, era imprescindible adaptar a los organismos públicos y despertar el interés de los funcionarios por la nueva concepción del estado moderno, en el marco del plan quinquenal, “como ente económico-financiero con toda una gama de funciones necesarias para el desarrollo de sus múltiples actividades”.<sup>271</sup> La complejidad del censo de bienes estatales residía en que se debía uniformar criterios sobre la valuación de los numerosos y variados bienes que intervenían en la formación del patrimonio público. También, se debieron sortear las dificultades que emergían de la falta de regímenes técnicos de amortización para diferentes elementos. Una medida de la magnitud de la tarea fue que cada ministerio y organismo descentralizado debía comprometer tres empleados “de reconocida capacidad, especializados en esta materia o peritos mercantiles”, que quedaban adscriptos a la Contaduría General; otra medida fue que todas las oficinas públicas que contaban con equipos mecánicos de perforación y clasificación debían poner a disposición del censo y sus tareas de recopilación y análisis el 10 % de sus horas-máquinas totales y ceder durante dos meses el 20 % de las provisiones previstas en sus contratos de fichas (“Decreto n° 10.005 del 7 de abril de 1948” VIII 1955: 1.825-1.827). Al 31 de julio de 1948 se computaban \$ 71.076.151.116,32.

En los preparativos a la presentación del Primer Plan Quinquenal, la ST publicó los

---

<sup>271</sup> “Discurso del señor ministro de Hacienda sobre ‘Régimen de Inventario Permanente de los Bienes del Estado’” (7 y 14 de diciembre de 1946: 3.166-3.180).

*Índices básicos de la economía nacional* (Presidencia de la Nación, Secretaría Técnica julio 1946) para ofrecer una visión gráfica y numérica de conjunto de ciertos aspectos de la economía nacional, con una selección de indicadores de la DNIEC, del DIE, BCRA y de la SIC.<sup>272</sup> Luego, el proyecto esquemático del plan fue presentado por Perón ante los periodistas en tres largas jornadas y, después, ante las cámaras legislativas. Las explicaciones del primer magistrado estaban plagadas de comentarios ingeniosos hasta en sus intenciones pedagógicas.<sup>273</sup> El plan contenía 3 grandes capítulos, Gobernación del Estado (política, salud pública, educación, cultura, justicia y política exterior), Defensa Nacional (ejército, marina y aeronáutica) y Economía (problemas demográficos, obra social, energía, trabajos públicos y transporte, producción, comercio y hacienda), en los que se contemplaba un total de 27 proyectos.<sup>274</sup> Una de las representaciones más elocuentes de las transformaciones que provocaría el plan quinquenal era la de “una gran dorsal [que] recorrerá los Andes desde Jujuy a Tierra del Fuego, escalonando diques y usinas para radicar industrias y población, para fertilizar desiertos y salares.” De ese modo, se desconcentraría la industria, gracias a la disponibilidad de energía barata y transporte económico, y se reactivaría la vida rural. Nuevamente, el secretismo dominaba los anuncios de la Secretaría Técnica, pero en este caso la explicación era que cualquier detalle “orientaría a los especuladores, que hoy adquirirían tierras áridas a precio vil, vendiéndolas mañana al precio de las fértiles... el gobierno las expropiará, hará las obras y luego las venderá sin especulación” (BCRA, DIE I 1947: s./p.). Ante la revista *Qué*, del 10 de octubre de 1946, el secretario militar de la Presidencia coronel Oscar R. Silva, hacía alarde de tener más detalles de la primicia al

---

<sup>272</sup> Presentaba índices de depósitos bancarios, recaudaciones nacionales, renta nacional, presupuesto nacional, cheques compensados, transacciones bursátiles, construcciones nuevas terminadas, transferencias de inmuebles, quebrantos comerciales, entradas brutas de ferrocarriles, salarios y sueldos pagados en la industria, ocupación industrial, costo de la vida, precios mayoristas, servicios de la deuda pública, de la producción, consumo y precios de la agricultura y ganadería (Presidencia de la Nación, Secretaría Técnica julio 1946).

<sup>273</sup> Uno de esos comentarios lo recogieron, tanto *Democracia*, del 28 de septiembre de 1946, como *La Nación*, en un editorial del 2 de octubre de 1946, cuando ambos citaban positivamente la afirmación de Perón, de dar a conocer el plan quinquenal a todos los argentinos, “hasta los analfabetos, por medio de figuras y cuadros” (BCRA, DIE I 1947: s./p.).

<sup>274</sup> Los 27 grandes proyectos eran: Creación del cuerpo de abogados del estado; organización de los ministerios; ley de bases modificando el régimen municipal de la ciudad de Buenos Aires; derechos electorales para las mujeres; derechos electorales para los suboficiales de las fuerzas armadas; organización de la salud pública; ley de construcciones, habilitación y funcionamiento de los servicios de salud pública; ley de bases sobre educación; reforma universitaria; reorganización de la justicia federal; ampliación del fuero laboral; ley de bases creando la jurisdicción contencioso-administrativo; regulación de las funciones notariales; organización del Servicio Exterior de la Nación; Inmigración, colonización y población; arrendamientos rurales y aparcería; ley de accionariado obrero; institución del seguro social; ley de bases sobre fomento a la vivienda; reorganización de la Dirección Nacional de Energía; ley nacional de energía; ley de pesca y caza marítima; defensa de la riqueza forestal; creación del Centro Nacional de Investigaciones Agropecuarias; ley de fomento de la industria nacional; modificación de la ley de aduanas; ley de bases de creación del cuerpo de aduanas (Oyuela diciembre 1976: 50-51).



sostener que el plan preciso “sólo lo sabemos Perón, Figuerola y yo” (BCRA, DIE I 1947: s./p.).

La ST y su jefe estaban presentes en todas las alusiones al plan, incluso entre sus detractores. En los preparativos se presentaban tres órdenes de responsables y sus tareas: el estadígrafo que exponía la situación, el estadista que daba los objetivos y el técnico que indicaba el camino para alcanzarlos (Presidencia de la Nación, Secretaría Técnica I 1947: 24). Los comunistas argentinos, celosos de las alusiones, aclaraban que no había ninguna comparación posible entre la planificación elaborada por la ST y los planes soviéticos, ya que no se proponía una modificación de fondo de la estructura económica, política o social del país (González Alberdi 3 de noviembre de 1946: 1). El Movimiento de Intransigencia y Renovación, de la Unión Cívica Radical, utilizó versos para atacar el protagonismo de Figuerola, cuya rima era “tres horas habló Perón/ y tres más el catalán,/ para contarnos el plan/ de la nazificación” (Oyuela diciembre 1976: 51). Un medio ligado a los demócratas nacionales, *Argentina Libre*, en su edición del 31 de octubre de 1946, se explayó:

El señor Figuerola se encargó de confeccionar, como es notorio, esa fila de proyectos, basados, por lo común, en reformas de índole burocrática, que en modo alguno corresponden a un esquema de desenvolvimiento prolongado o de concepción cíclica... El lector de los cuadernillos tiene la impresión de que el señor Figuerola, en su apremio de secretario exigido en exceso, volcó pedazos de manual, fragmentos de esbozo, extraídos de las consideraciones en que se basan las leyes fascistas (BCRA, DIE I 1947: s./p.).

El fundamento doctrinario del plan corrió por cuenta del ministro de Hacienda Ramón Cereijo. La proyección internacional del intervencionismo estatal hacía innecesario reeditar la discusión sobre su conveniencia o desventaja; más aún, la reglamentación económica dejó de ser una actividad optativa del gobierno y pasó a ser un aspecto inevitable y esencial. Tomando una frase del sociólogo Karl Mannheim, sostenía que ya no cabía elegir entre planificación y *laissez faire*, sino entre una buena y una mala planificación; por otra parte, sostenía que la libertad sólo podía existir cuando estaba asegurada por la planificación (Cereijo septiembre 1947: 163). En la Argentina, la intervención estatal en la economía fue con frecuencia una demanda de los propios sectores interesados. Citando a John Maynard Keynes y Alvin Hansen, con el plan quinquenal la política fiscal podía estimular las inversiones, ampliar o reducir los gastos de los consumidores y aumentar la producción de ciertos artículos, todo gracias al poder de compra del estado. Los impuestos y el gasto público, “hábilmente regulados y coordinados con ciertas medidas económicas –en especial, las que integran la política monetaria y del crédito-” podían fomentar una política social de niveles de vida estables y elevados y, lo que es de suma importancia, contribuir a contrarrestar o reprimir las depresiones (Cereijo septiembre 1947: 164-165). El Ministro concluía, tajante, que desde entonces “una democracia sin depresiones... era una

posibilidad económica, [y] una democracia con depresiones es una imposibilidad política” (Cereiño septiembre 1947: 168).

El Ministerio de Hacienda organizó el primer equipo de economistas gubernamentales como enlace con la ST (“Fiscalización Plan de Gobierno 1947/51. Designación de funcionarios” 28 de diciembre de 1946: 3.276).<sup>275</sup> Luego, le siguió la SIC (“En Industria y Comercio creóse un departamento” 22 de enero de 1947: 1). En el seno de la ST, todos los ministerios y secretarías iban a enriquecer la función “colegisladora” del PEN, integrando el Consejo Económico y Social (“Decreto 2.098/1° de julio de 1946” VI 1947: 91-92).<sup>276</sup> La ST se sintió con la suficiente autonomía para redactar un decreto en el que el estudio, la dirección y fiscalización de la ejecución del plan quinquenal le correspondía (“Para la ejecución del plan del P. E. diéronse normas” 4 de diciembre de 1946). El diario *La Frontera* no ahorró elogios sobre el papel asignado a la ST y a su titular, al señalar que “dirigir los trabajos del Plan Quinquenal significa sencillamente tener en sus manos la obra gubernamental del período que ha de extenderse entre 1947 y 1951... la acción de la ST es vasta y eficaz... también es delicada pues da a su acción una categoría de súper ministerio” (“La Secretaría Técnica rama moderna y eficaz de la acción del gobierno” 5 de diciembre de 1946: 1). Tales consideraciones tuvieron repercusiones casi inmediatas en el PEN. Más precisamente el Ministerio del Interior creyó necesario recortar aquellas prerrogativas, al decretar veinte días más tarde que las funciones en realidad correspondían a la Presidencia y, por extensión, el ST debía ahora compartirlas con el ministerio político (“Para la ejecución del Plan del P. E. fijáronse normas” 24 de diciembre de 1946: 1). De todas maneras, la ST fijaba la nómina de trabajos públicos previstos, el criterio de concesión de préstamos bancarios y el organismo público responsable dentro del plan quinquenal (“Iniciaránse obras previstas en el plan quinquenal” 2 de enero de 1947: 1). La ST se encargaba de explicar que el advenimiento de la Nueva Argentina era a través de la organización de nueve centros o pilares de atracción e irradiación económica, política y social. Estos «nodos de desarrollo» estaban ubicados en Bahía Blanca, Comodoro Rivadavia, Córdoba, Corrientes-Resistencia, Cuyo, Gran Buenos Aires, Paraná-Rosario-Santa Fe, Confluencia de La Pampa, Neuquén y Río Negro, y Tucumán:

El Plan Quinquenal ayudará a la naturaleza con la influencia de los grandes diques, las

---

<sup>275</sup> El cual estaba integrado por el jefe de la Dirección General de Aduanas, Cayetano Bramuglia, el jefe de la Dirección General de las Oficinas Químicas Nacionales, Anselmo I. Menéndez, el jefe de la Dirección General de Impuesto a los Réditos, Alfredo Gómez Morales, y el jefe de la Administración General de Impuestos Internos, Francisco Álvarez Méndez.

<sup>276</sup> Más tarde, todos ellos iban a integrar el Consejo Económico Nacional, con la presidencia de Miguel Miranda (“Reglamentación del Consejo Económico Nacional, Decreto n° 32.063/47” 4 de diciembre de 1947: 1-2).

usinas, los canales de riego, los caminos, etc., que al reactivar la economía crearán más riqueza y con ello asegurarán una mejor alimentación, un mayor confort y la alegría de vivir de todos los habitantes. A la Nación entera le corresponderá el reconocimiento de las generaciones futuras por haber contribuido a la grandeza Argentina (“La futura grandeza argentina descansará sobre nueve pilares” septiembre 1947: 2).

Con el plan quinquenal en marcha, el titular de la ST se propuso seguir avanzando en proyectos relacionados con la estadística pública. Por un lado, consensuó un proyecto de ley con el Consejo de Defensa Nacional dominado por los militares nacionalistas, que avalaba la creación del Consejo Coordinador de Investigaciones, Estadística y Censos como organismo planificador y coordinador de las actividades y órgano consultivo del PEN, en el que la DNIEC quedaba a cargo de la dirección y ejecución de las tareas (AGN, Secretaría Técnica, Legajo 659, Carpeta 222). El proyecto de ley ingresó al Senado en agosto de 1948. Sin embargo, lo que era un simple trámite para legalizar la estructura institucional existente quedó varado en Diputados, pues sus integrantes argumentaban que era excesivamente centralizador y exigieron que fuera postergado hasta la sanción de la reforma constitucional de 1949 y la promulgación de la ley de Ministerios (Brignone noviembre 1951: 1145-1146). Mientras, Figuerola tramitó con los mismos militares la transferencia de la DNIEC a la ST, con la firma del titular de Hacienda (“Decreto n° 30.894 del 6 de octubre de 1948” VIII 1955: 745-746). El otro proyecto que tenía entre manos era organizar la segunda conferencia de funcionarios estadísticos de todo el país, que iniciaría los encuentros anuales; para esto ya contaba con la ventaja de tener un decreto del PEN avalando la convocatoria, también con la firma de Hacienda (“Decreto n° 34.718 del 8 de noviembre de 1948” VIII 1955: 787). En la carpeta de seguimiento del proyecto quedó escrito en lápiz, “esperar a que termine la Convención Constituyente” de 1949 (AGN, Secretaría Técnica, Legajo 659, Carpeta 401).

Figuerola renunció a su cargo en la ST en 1949, cuando la Convención Constituyente sancionó la imposibilidad de que los argentinos nacionalizados ocuparan cargos con rango ministerial. La anécdota cuenta que se incluyó esta pequeña modificación con la complicidad de Miguel Mercante y Arturo Sampay para quitar al técnico del medio en la cúspide del poder peronista (Mercante 1995). El apoyo del Ministerio de Hacienda no pudo contrapesar la puja que emergía con Interior por la dirección del Plan; y la postergación del proyecto centralizador de la estadística en Diputados fue una señal de resistencia. A ella se sumó el rumor de que Eva Perón le fastidiaba el protagonismo de Figuerola (Rein 2006: 88). Para entonces, Carlos Correa Ávila

ya no estaba en la SIC y Emilio Llorens era desplazado de su cargo en la Dirección de Fomento Industrial. Todas estas caídas de expertos gubernamentales contrastan con la continuidad de las políticas proindustrialistas, tal como resalta Belini (febrero 2006: 46).

#### VI.5. CONCLUSIÓN: LOS *STATE MANAGERS*, MEDIADORES ENTRE LOS MILITARES NACIONALISTAS Y LOS POLÍTICOS PERONISTAS

Después de recorrer las relaciones entre la estadística pública en vías de coordinación y los militares y peronistas en el poder, es necesario puntualizar que la escalada de reestructuración sobre aquella –incluso dentro de períodos uniformes (gobiernos de Farrell y Perón)- habrá resultado poco perceptible para los contemporáneos. Es verdad que los militares canalizaron dos demandas, la centralización estadística y el cuarto censo nacional, por lo cual llevaron a inevitables desajustes y superposición de funciones a la alta burocracia estatal. Pero, no se puede olvidar que el internismo militar y el discrecionalismo presupuestario fueron la contracara de la pretensión del monopolio de la virtud cívica y de la eficacia administrativa, que reflejaban los considerandos de un extenso alud de decretos. Tampoco hubo grandes innovaciones estadísticas, salvo -paradójicamente- el desarrollo de la estimación de la renta nacional por la DIE, BCRA. Aquí resulta significativo que en una etapa de clausura, reducción e integración de instituciones políticas competitivas del PEN, los funcionarios estadísticos controlaron amplias porciones del poder estatal y establecieron dos mediaciones cruciales, una entre los militares y la realidad socio-económica, y la otra entre los militares nacionalistas y los políticos del peronismo en formación.

Respecto a la primera mediación hay que destacar que los cuadros estadísticos agropecuarios, escolares y socio-laborales (más tarde, los industriales), ofrecieron los recursos informativos indispensables para formular una política económica expansiva, con los que alimentaron las visiones nacionalistas, pesimistas y piadosas que llevaron a tomar decisiones de cuño populista. De igual modo, la preocupación por elaborar estudios factuales específicos no estuvo exenta de la intención de retocar los indicadores, cuando no manipularlos a favor del proyecto que defendían. Esta última decisión podría pasar desapercibida si contemplamos la inestabilidad existente. De todas maneras, resulta significativa al ser contrastada con la omisión de la representación de la distribución per cápita de la renta nacional realizada por el Banco Central. De esto resulta que la gestación de las categorías del sistema estadístico fue otra vía de acción pública sobre el universo simbólico de la sociedad argentina de entonces.

De la segunda mediación se sigue que, sin olvidar la gravitante figura de José Figuerola, de la tríada Secretaría de Trabajo y Previsión, Consejo Nacional de Posguerra y Secretaría Técnica, emergió una capacidad repotenciada del Poder Ejecutivo, bajo el término «colegisar». Originalmente como asesoría técnica, esta capacidad no tuvo competidores y estuvo apoyada en el estratégico poder del CDN. Fue el punto de partida de la transformación de la voluntad castrense arraigada en el más rancio nacionalismo católico integrista, para convertirse en un proyecto con un programa de acción y objetivos políticos. Resulta plausible afirmar que el influjo de los técnicos gubernamentales sobre el PEN duró lo que tardó en reconstituirse la esfera política (con las resistencias combinadas del Ministerio del Interior y Diputados); su criterio pretendidamente productivista fue sustituido por la lealtad a las veinte verdades peronistas.

## VII. CONCLUSIÓN: LA ESTADÍSTICA PÚBLICA Y LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA DEL ESTADO ARGENTINO

Esta presentar una síntesis o balance final de las múltiples facetas de la influencia de la estadística pública en la configuración del poder estatal, a través del conocimiento, entre el Primer y Cuarto Censo Nacional (1869-1947). Esta investigación partió de un rompecabezas de fragmentos dispersos en la alta administración pública –un archipiélago de oficinas, los itinerarios de sus funcionarios y un *corpus* de informes oficiales-, para reconstruir la trayectoria de una burocracia especializada.

Me propuse realizar una historia social y política de un área clave de la esfera técnica en la que se integran mediciones económicas y sociales e ideas de expertos estatales sobre la acción gubernamental en la economía argentina. Las memorias ministeriales, los debates parlamentarios y las asignaciones presupuestarias presentan la expansión de un aparato burocrático bajo las «formas» del constitucionalismo liberal. A aquellos los puse en relación con los informes y conceptos oficiales, los trabajos de los estadísticos, las introducciones y anexos de los censos nacionales, y la normativa legal disponible. Todas estas fuentes me permitieron comprobar cómo interactuaron creativa y conflictivamente oficinas, cuadros y trabajos estadístico-censales, con el resto de la administración pública y con las instituciones políticas. Asimismo, comprender que la extensión y el desplazamiento temático y el refinamiento metodológico de los números oficiales fueron posibles a partir de la difusión de ideas económicas, la recepción y adaptación de esquemas internacionales de medición, las demandas de un amplio rango de intereses sociales, el impacto de la codificación legal en la actividad privada y los cambios operados en la estructura productiva. En particular, ofrecí suficiente evidencia de que en la puesta en marcha de políticas y planes económicos no sólo estuvieron presentes los conflictos, las crisis y los acuerdos de todo tipo, sino que dejaron su influjo también en la dirección de ellas los técnicos gubernamentales. Sus decisiones quedaron opacadas como tales, impidiendo contemplar los eslabones iniciales de una cadena de decisiones político-burocráticas en los que se acumularon recursos humanos, saberes y técnicas. Los informes elaborados por la estadística pública fueron la matriz cognitiva

de una visión global de la economía y, de manera general, se convirtieron en una reflexión acerca del papel del estado nacional en ella. Asimismo, esos informes prueban que en ciertas circunstancias históricas los cuadros técnicos se convirtieron en economistas gubernamentales y debieron adaptar programas que transformaron la esfera técnica en un poder alternativo al de la soberanía política.

Dividí la historia de la estadística pública en cinco períodos (1869-99, 1890-1916, 1916-31, 1931-44 y 1944-47) y en cada uno de ellos integré la historia de matriz legalista –que resalta la iniciativa de las legislaturas y los gabinetes ministeriales- al modelo burocrático-institucional, y la historia social –que hace hincapié en la vitalidad de la sociedad- al modelo de satisfacción de demanda. Considerados en una unidad temporal, estos mismos períodos permiten proyectar procesos que son perceptibles en un análisis de largo plazo y arribar a conclusiones generales sobre algunos efectos de la expansión del estado argentino.

La maquinaria burocrática y gubernativa en formación del período 1869-99 contó con la presencia de cuatro agentes claves en la configuración de la estadística pública: la sociedad, la política, los cuadros del Ministerio de Hacienda y los estadísticos. Paradojicamente, de ellos sobresalen los intereses más autoconscientes de la sociedad argentina.

Estos intereses tuvieron un papel innovador –no exento de algunos episodios conflictivos- y se destacaron por sugerir una agenda de temas relevantes, ceder rutinas compilatorias y transferir técnicas para empadronamientos, que se «estatalizaron» en el DGI (1876), la DERE (1898) y la DGCI (1898), y finalmente se ubicaron en el Ministerio de Agricultura. La Bolsa de Cereales porteña, el Instituto Geográfico Argentino, la Sociedad Científica Argentina, la Sociedad Protectora de la Inmigración, la Sociedad Rural Argentina y la Unión Industrial Argentina fueron los promotores de un reconocimiento «patriótico» de la realidad nacional. Este impulso societal muestra cómo en la segunda mitad del siglo XIX ciertas prácticas simbólicas de la elite porteña participaron de manera decisiva en la construcción del estado liberal, contemporáneas a la lucha del poder central por el monopolio de la violencia contra focos alternativos de poder. Los políticos avalaron en mayor medida las propuestas ofrecidas por la sociedad. Sin embargo, su papel quedó opacado si tomamos en cuenta la imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre el mandato constitucional de levantar cada diez años un censo de población para el reparto proporcional de las bancas de diputados nacionales. La falta de un acuerdo muestra una mayoría que reacciona defensivamente como corporación ante los inevitables cambios en la representación de las provincias menos pobladas en la cámara baja.<sup>277</sup> Otro

---

<sup>277</sup> Por otra parte, la consecuencia más notable de esta falta de acuerdo político fue que a lo largo de esta investigación la Argentina contara con una estadística demográfica nacional irregular, mientras que su

impulso del despliegue estadístico-censal del estado liberal provino de los cuadros del Ministerio de Hacienda que avanzaron en la elaboración de una estadística del comercio exterior y estimaciones del ingreso nacional. Con los datos disponibles alzaron su voz para replantear la asignación de los recursos fiscales alentados desde la sociedad y votados sin más por la política. Diluida entre balances presupuestarios e informes de comisiones ministeriales, esta actitud conservadora no es sino la cristalización de un discurso de los técnicos gubernamentales sobre cómo debían manejarse las finanzas públicas. Focalizar en las trayectorias de Francisco Latzina y Alberto B. Martínez me ha permitido mostrar el lazo establecido entre la sociedad y el estado bajo la Organización Nacional. Ellos comenzaron como divulgadores científicos entre los promotores del progreso argentino y, escindidos de sus padrinazgos iniciales, terminaron como funcionarios encargados de la compilación de datos, preocupados por el descalce de ingresos fiscales y gastos.

El período 1890-1916 permite asociar el desarrollo de la burocracia estadística con la crisis de 1890 en las finanzas públicas, la modernización de la gestión estatal a partir de la creación de nuevos ministerios, con la reforma constitucional de 1898, y la conflictividad laboral de la primera década del siglo XX.

La estadística pública ensambló sus funciones técnicas con tareas gubernativas, lo que me permite sugerir que gestionó en diferentes mercados «instituciones-testigo», en nombre de un estado liberal modernizado. Así lo prueba el creciente protagonismo en las comisiones revisoras de leyes aduaneras –frente a los intereses legislativos y privados-, la organización y registro de cooperativas y mutuales agrícolas –como un tenue reconocimiento de los arrendatarios- y el asesoramiento a las comisiones legislativas que trataban leyes socio-laborales –que rescataban de la opacidad del mundo social al campo popular urbano-. Al ajustar el lente de observación sobre las decisiones políticas se hace evidente que las oficinas poderosas –DGEN, DERE y DE, DNT- actuaron como extensiones de las apuestas estratégicas de los ministerios –Hacienda, Agricultura e Interior- en una puja con el poder legislativo por ocupar espacios de gestión pública. Para alcanzar este protagonismo la estadística pública se profesionalizó, al contar con leyes que garantizaron la autonomía administrativa en la requisitoria de datos, al realizar un estricto disciplinamiento de las fuentes de provisión y transmisión de ellos, dentro y fuera del estado, y al llevar a cabo una constante selección, capacitación y especialización de sus recursos humanos. Estamos frente a una burocracia competente y en constante expansión. A esta evidencia hay que añadir los inevitables problemas jurisdiccionales que esa expansión acarrearba, lo que permite deducir la existencia de un caótico escenario de lucha entre posiciones técnico-administrativas y

---

estadística inmigratoria sólo registraba el saldo trasatlántico.



políticas. Entre la especialización y el caos reinante, la estadística elaboró las primeras visiones heterodoxas sobre cuáles deberían ser los propósitos mediatos e inmediatos del poder estatal, que sentaron las bases para pensar una medicación pública ante los problemas económicos y las cuestiones sociales. Los funcionarios más críticos elaboraron una visión metasectorial de la economía, al involucrarse en áreas fuera de su jurisdicción. Así, Francisco Latzina imaginó nuevas funciones para Agricultura –y por extensión, para la DERE, a cargo de Emilio Lahitte-, con una política de redistribución de tierra de la pampa húmeda a los arrendatarios, con el fin de ampliar el mercado interno con una franja estable de propietarios rurales; Alberto B. Martínez extendió sus observaciones sobre las finanzas públicas hasta llegar a considerar los más útiles fines de la inversión que estaba en manos de Obras Públicas; Juan A. Alsina reencauzó la inmigración hacia el interior y los territorios nacionales para poner en marcha nuevas actividades productivas con las que anhelaba sustituir importaciones; y Alejandro E. Bunge elaboró un sofisticado modelo de reorganización del mercado laboral nacional que replanteaba la circulación de la mano de obra temporal y la validez de contar con inmigración golondrina. Hubo dos censos demográficos nacionales en diecinueve años, lo que resalta nuevamente el papel de freno del Congreso a la redistribución de las bancas de diputados en la representación política regional. En particular, esto ilumina ciertas actitudes polivalentes en el seno de la elite política liberal, tales como las dos facetas de Joaquín V. González: la de impulsor de la reforma electoral de 1904 (con un empadronamiento de ciudadanos previo), como ministro del Interior, y la de cerrado opositor del inevitable prorrato de las bancas de diputados en 1914, como senador por La Rioja. A diferencia de lo sucedido en el período previo, los vasos comunicantes con la sociedad son menos lineales. No hay dudas de la colaboración recogida en cada empadronamiento, en los que se destacan la presencia de la SRA en las comisiones organizadoras de los censos agropecuarios y los dilemas de la UIA para disciplinar a sus socios y tener participación en los censos de su interés. Sin embargo, hay un episodio que evidencia la tensión existente entre las acciones e iniciativas del estado liberal modernizado y las impugnaciones de una franja ideológica que compartían anarquistas y socialistas, reflejo de la ebullición social reinante. Me refiero al ingreso de los católicos sociales en el DNT y su responsabilidad en el diseño de las primeras encuestas socio-laborales urbanas, con las que intentaban restarle importancia a una «contra-estadística» elaborada por obreros como Adrián Patroni y obreras como Carolina Muzzilli, que habían alcanzado reconocimiento internacional.

El período 1916-31 fue más corto, pero no menos vertiginoso. Las oficinas, los funcionarios y los trabajos de la estadística pública renovaron su concepción de la economía doméstica, de las relaciones internacionales y del papel del estado, al ritmo de la crisis del

comercio exterior de 1913-17, el debate económico y monetario internacional de la primera posguerra, la deflación de precios de 1920-21, la prosperidad que le siguió y el inicio de la Gran Depresión. No hay que olvidar tampoco el impacto de la ampliación de la participación política – con el ascenso del radicalismo- y del primer golpe de estado.

Relativizo la afirmación de que la administración pública estuvo sometida al protagonismo de las clientelas del personalismo, pues ello sólo se cumple en los años de la segunda presidencia de Hipólito Yrigoyen (1928-30), aunque también hubo excepciones, como la poderosa OIE, del Banco de la Nación y el impecable censo ganadero levantado en 1930. La estadística pública disfrutó de una autonomía de gestión tal que le permitió avanzar –con características propias- en la concreción de un estado informado, tal como formulaba John Maynard Keynes, en *The End of Laissez-Faire* (1926). Los gobiernos radicales facilitaron los medios para la constante innovación en las herramientas de medición y de procesamiento de la información oficial, tal como surge del análisis pionero del deterioro de los términos de intercambio, desde la distinción entre valor y cantidad de las exportaciones (1917) hasta el estudio del ciclo económico argentino (1929). Del mismo modo, la confección de los índices oficiales de precios al por menor (1924) y de precios mayoristas (1928) demuestra que hubo aval político para el seguimiento de las transformaciones de la actividad económica interna, seriado en el tiempo e integrando diferentes ramas de la producción. Se inició la mecanización de las tareas compilatorias mediante tarjetas perforadas; al mismo tiempo, se incorporaron en los municipios y provincias los métodos estandarizados de registros agropecuarios de la DERE, demográficos y económicos de la DGEN, y socio-laborales de la DE, DNT, acordados en la Primera Conferencia Nacional de Estadística (1925). Estas innovaciones facilitaron el paso de una visión metasectorial de la economía argentina a una macroeconómica, que integraba gastos e ingreso, privados y públicos, tal como proyectaba *Riqueza y renta en la Argentina* (1917). Esta transformación cognitiva y metodológica fue la condición necesaria para que los economistas gubernamentales diseñaran el primer programa integrado de medidas arancelarias, financieras y fiscales, con el fugaz Plan Herrera Vegas (1922-23), un intento muy avanzado si se lo compara con el alcance que tuvieron las vanguardias tecnocráticas en otros países. No hay cambios en la actitud política frente al censo demográfico decenal, a pesar de los pedidos radicales con el fervoroso apoyo de los socialistas. Las relaciones entre la estadística pública y la sociedad muestran también líneas de continuidad con el período anterior, pues entre los pocos censos realizados se privilegiaron a los ganaderos y las pautas elaboradas por los católicos sociales en su paso por la DE, DNT se estatalizaron. La sociedad desconfiada y resistente ante las propuestas racionalizadoras de los expertos estatales se expresó más sonoramente que la política para hacer

fracasar el primer plan económico argentino. Una paradoja de esta tensión irresuelta sucedió entre funcionarios estadísticos e industriales, por la incapacidad de ponerse de acuerdo para levantar un censo del sector secundario. Los primeros, desde una posición neomercantilista, eran partidarios del proteccionismo aduanero para expandir las actividades manufactureras y necesitaban probar la tendencia en curso; los últimos se tomaban su tiempo para avalar decisiones en materia estadístico-censal que los beneficiaban. La falta de un registro fabril fue pura y exclusivamente una falta de empeño de los industriales, antes que una responsabilidad de la política. En momentos en que llegaba un importante flujo de inversión extranjera, con su desidia impidieron comprobar los cambios operados en la estructura productiva y la posibilidad de convertir esa misma evidencia en incentivos para el sector.

El período 1931-44 fue aún más corto que el anterior. En sus extremos temporales hay que contrastar la depresión económica y la desmovilización social, y una economía recalentada que alcanzaba el pleno empleo urbano, producto de una acelerada industrialización sustitutiva de importaciones.

La estadística pública sobrellevó las crisis 1929-32 y 1937-38, se expandió con la ampliación de la intervención estatal, creó organismos públicos, tuteló actividades privadas y participó en el diseño del Plan de Acción Económica (1933), moderadamente keynesiano, si no ortodoxo. En el seno de las oficinas poderosas se plantearon programas alternativos más radicales, lo que prueba que allí convivían todas las tendencias posibles del bando expansionista, cuya batería de medidas reactivaba las economías del mundo industrial. Desde un ideario corporativista, la DE, DNT lideró una fracción expansionista, que se posicionó hábilmente en el interior del estado argentino y pudo proyectarse sobre otros altos cuadros estatales igualmente preocupados por profundizar las políticas públicas en curso. El seguimiento de este encumbramiento en la maquinaria interventora me permite concluir que esta fracción expansionista estaba firmemente situada en momentos en que aprobaba Senadores y se empantanaba en Diputados el Plan de Reactivación Económica (1940-41). Para entender su triunfo es preciso contemplar qué datos agregó la DE, DNT para debatir la salida de la depresión: al papel multiplicador de la obra pública sumó la evidencia sobre el subconsumo popular, las transformaciones de las economías regionales, la capacidad potencial del mercado interno, más la inestimable ayuda de la tendencia señalada por los censos y estadísticas industriales realizados por la DGEN y el censo agropecuario levantado por la DERE. La información oficial disponible y las tareas regulatorias encargadas a la alta burocracia explican la consolidación de un pensamiento y programa macroeconómico alternativo, completamente escindido de las decisiones políticas de unas legislaturas bloqueadas por la oposición radical. La DE, DNT es el

ejemplo paradigmático de una oficina estadística convertida en sólido trampolín para proyectos tecnocráticos que pretendían superar la negociación que intentaba encarar el conservadurismo concordancista desde una posición de evidente debilidad. Ella –desde un lugar inicial marginal y con un jefe lo suficientemente empapado de las entrelíneas de *A Treatise on Money* (1930)- pudo relativizar los argumentos de raíz monetarista de la poderosa OIE del Banco Central. De aquí se infiere que Raúl Prebisch, sin la protección de los banqueros y ante un auditorio universitario, no anticipó parte del diagnóstico de la CEPAL: antes de emigrar reconoció finalmente la viabilidad de la industrialización sustitutiva de importaciones en Argentina e incluía a la población económicamente activa urbana, sin ningún tipo de prevenciones inflacionistas.

Por último, los años 1944-47 giran alrededor de la idea de que en la segunda posguerra se mezclan los fantasmas domésticos (una reiteración de la violencia urbana de la Semana Trágica, esta vez liderada por los comunistas) e importados (la deflación de precios y el desplazamiento monetario).

La estadística pública proveyó sus mejores cuadros e iniciativas a una cúspide político-militar que fue girando desde una ideología de estado mayor a posiciones más ambiciosas y pragmáticas, contemplando su futuro político, tal como se expresa en las decisiones y los avales del Consejo de Defensa Nacional. Este organismo castrense fue el responsable de aprobar la legislación bajo el régimen de facto y de reorganizar la entera estructura ministerial y administrativa del estado interventor conservador; uno de los objetivos fue la centralización de las oficinas de la estadística pública, con la creación del frustrado CNEC y finalmente la DNIEC. Estas concesiones no hicieron más que estrechar la relación entre los expertos gubernamentales proindustrialistas y los militares nacionalistas. Los primeros alcanzaron un poder inigualado, dada la clausura de las legislaturas, y desde el Consejo Nacional de Posguerra pudieron proyectarse cómodamente en el programa de acción y en los objetivos del núcleo germinal de la coalición peronista. Los segundos, con todo el poder a su disposición, se vanagloriaban de poseer el monopolio de la virtud cívica y de la eficacia administrativa; sin embargo, su atractivo era que contaban –a diferencia de los conservadores- con un poder discrecional para modificar la disposición de oficinas y las partidas contempladas en el presupuesto de gastos gubernamentales. La sociedad movilizada en las calles no expresa la amplitud de las decisiones tomadas en el centro del poder estatal, en el que se balanceaban posiciones a favor del mayor poder de compra popular, los fines sociales de la obra pública, el destino del crédito de los bancos oficiales o la estabilidad y arraigo de los arrendatarios. Esas mismas decisiones estuvieron sorteadas de luchas entre facciones castrenses en las que participó activamente la alta burocracia sin verse afectada, pues lograba mayores porciones de poder de decisión en la medida en que se mantenía la

heterogeneidad e inestabilidad de la formación peronista. Una original definición sintetiza los deseos de los cuadros técnicos: pretendían «colegislar» con el Poder Ejecutivo mediante decretos, un hábito forjado en la batería de reglamentaciones sancionada en la década de 1930. El declive y el discreto desplazamiento de los expertos surgidos de la estadística pública se explica porque el ala política de la élite peronista se había consolidado en el Ministerio del Interior y en las cámaras legislativas, ocupando nuevamente los resortes claves de la dirección del estado argentino.

Completamos en un resumen el ciclo de ascenso de la estadística pública, en el que se observa una divisoria entre oficinas poderosas y otras menos poderosas. Las últimas son de tres tipos: la que cerró, como la ODN a la muerte de su mentor Gabriel Carrasco; las débiles, como la DGCI y la SDGM, DNH, incapaces de producir y editar estadísticas regulares; y las que no pudieron sostener su capacidad administrativa en el largo plazo, como el DGI. A excepción de éste último, el resto sufrió la resistencia de las legislaturas a concederles prerrogativas que implicaban controlar información demográfica y económica (como los registros de industrias) interna. El caso del DGI es un poco más complejo, ya que se entremezclan la incapacidad de gestión de los sucesores de Juan A. Alsina, la baja tendencial del saldo inmigratorio y la percepción por parte de la mayoría de los legisladores de que los arribados sólo beneficiarían a los tres distritos más importantes del litoral, la Capital Federal y las provincias de Buenos Aires y Santa Fe. En cambio, el lote de oficinas poderosas lo conformaban la DGEN, la DERE, la DE, DNT y la OIE, BNA-BCRA, en las cuales la rutina administrativa engendró una lógica razonada y la dedicación a tareas gubernativas estimuló ideas favorables a una reglamentación de las actividades económicas sobre líneas científico-técnicas. Las conclusiones de cada etapa señalan además otras facetas del poder de la esfera técnica en el interior del estado argentino, que sólo son visibles en un análisis de largo plazo y cuyas peculiaridades nacionales pueden ser fructíferas para la historiografía internacional de la estadística. Trataré de avanzar sobre cuestiones evidentes y problemas más abstractos: primero, los tipos de autonomía de la estadística pública respecto de la política; segundo, sobre la configuración interna de las oficinas poderosas; tercero, las concepciones y los resultados que produjeron la visión tecnocrática de la gestión pública; y cuarto, la relación existente entre las iniciativas de la burocracia especializada y la sociedad.

Primero, se impone definir la autonomía de la estadística respecto de la política. El desempeño de esta burocracia especializada da a entender que su organización se perfeccionó en el tiempo y acumuló saberes y técnicas como base de una autonomía formal, de tipo administrativa. Esta autonomía formal hay que distinguirla de la autonomía política, una

característica que emergió y desapareció a lo largo de esta investigación.

La autonomía administrativa de las oficinas –salvo episodios puntuales que no afectaron a todas ellas (1928-32; 1944-46)- se vio beneficiada por la ausencia de cambios institucionales bruscos, garantizados por las trayectorias meritocráticas de sus funcionarios-jefes. Piénsese en el recambio acontecido en la cúspide de la DERE, sólo después de la muerte de Emilio Lahitte (1922), que había sido ratificado en su cargo con el ascenso del radicalismo al poder. Respecto a las carreras meritocráticas, repárese en los cincuenta años de servicio continuo de Alfredo Lucadamo en la DGEN; éste se formó bajo la severa disciplina de Francisco Latzina, estuvo dos veces a las órdenes de Alejandro Bunge, a quien sucedió en la jefatura, y convivió con su antiguo subordinado Raúl Prebisch, elevado a la jefatura de la OIE, desde el Banco Nación al Banco Central.<sup>278</sup> Si cruzamos los datos sobre la creciente dotación de recursos humanos de las oficinas con los antecedentes de Juan Miguel Vaccaro, Eduardo Coghlan, Luis Justo Carulli o Julio Alizón García, se deduce que hubo una regular demanda estatal para ocupar puestos de estadísticos, que éstos cubrieron exitosamente rotando en cargos afines.<sup>279</sup> De todas maneras, la evidencia que aporta el análisis de la estadística sugiere que es necesario avanzar en un estudio más amplio para captar la diversidad de tradiciones existentes en la administración pública (todo indica que son numerosas), desde las regulares a las inestables. Sólo investigaciones que focalizan en un extenso lapso de tiempo el desempeño de las diferentes agencias (ministerios, secretarías, departamentos, direcciones y organismos autárquicos), funcionarios (personal de carrera, técnicos) y los trabajos e informaciones asociados, permiten arribar a conclusiones certeras sobre las continuidades y discontinuidades burocráticas, y confirmar o refutar suposiciones que, salvo algunas notables excepciones, aún cuentan con atractivas hipótesis y escasa evidencia empírica.<sup>280</sup>

En cambio, en la emergencia de la autonomía política de la estadística pública fueron muy importantes las crisis y transiciones, ya que a partir de ellas perdieron su lugar las

---

<sup>278</sup> Prebisch comenzó como subordinado de Lucadamo (subdirector concursado de la DGEN), más tarde, se convirtió en subsecretario de Finanzas (que lo repuso en el cargo, después de la defenestración que sufrió con la avanzada clientelar de la segunda presidencia yrigoyenista) y, finalmente, ambos colaboraron en trabajos conjuntos del Ministerio de Hacienda y del Banco Central.

<sup>279</sup> El caso del ex empleado de la DGEN despedido por Latzina, que posteriormente aparece como inspector del Ministerio del Interior con un amenazante poder de veto, desde los territorios nacionales, en el 1900, insinúa que la administración pública de entonces también contaba con una población flotante para ciertos puestos de mediana jerarquía.

<sup>280</sup> En el transcurso de esta investigación cité opiniones de los técnicos de la DERE, de las que hay sólo algunas apreciaciones, todas ellas sugerentes, en la bibliografía disponible sobre la historia del agro argentino. Por extensión, llama la atención en esta prestigiosa área de investigación la ausencia de una historia del Ministerio de Agricultura, sus titulares, cuadros y expertos, que podría brindar una mayor perspectiva sobre el papel de las políticas públicas en la expansión y diversificación productiva, y en la constitución de los agentes económicos del mundo rural.

legislaturas. Este movimiento de demanda de técnicos y posterior enroque con la política no debe impedirnos observar que ambas esferas se necesitan mutuamente, pues son las dos caras de la acción del estado contemporáneo. Estas se complementaron cuando los datos elaborados se convirtieron en un recurso sensible para las comisiones investigadoras legislativas, y otras veces fueron estas mismas comisiones las que impulsaron la búsqueda de información. Hay que advertir que la política llega a un acuerdo o arreglo por consenso, y la técnica pretende negociar desde la evidencia recogida o acumulada con procedimientos metódicos. Juntas enriquecen el perfil de las políticas públicas, una desde el optimismo de la voluntad, y la otra desde el pesimismo de la razón. No hay una dirección estatal sin acuerdo político y a pura organización burocrática (ni siquiera durante las deliberaciones del Consejo Nacional de Posguerra), pues los objetivos productivistas pondrían en cuestión el ritmo y arrasarían con las prerrogativas políticas, tal como sucedió con el bloqueo legislativo al ensayo tecnocrático del Plan Herrera Vegas. Por otra parte, el voluntarismo político fracasaría sin más en llevar a cabo cualquier iniciativa, y así le ocurrió al ministro de Agricultura Juan B. Fleitas, quien quedó atrapado por la politización de los puestos técnicos afectando la seriedad de las fuentes oficiales. De todas maneras, hubo funcionarios u oficinas que administraron algunos resortes de la gestión y luego se alzaron con el diseño de la política económica, lo que insinúa la existencia de un proceso latente y soterrado de autonomía política. Esta investigación ofrece evidencia a favor de que las ideas y posiciones públicas mantenidas por ciertos intelectuales les permitieron acumular un importante capital social, que pudieron transformar en un respetable patrimonio político para su ingreso como expertos en el estado argentino; no hay mejor ejemplo que el acceso a cargos de Francisco Latzina, Alberto B. Martínez, Gabriel Carrasco o Alejandro Bunge. Así, el experto quedó definido por los lazos que tenía con la sociedad, y al estado argentino sólo le restaba «aceptar» esos antecedentes para nominar al especialista y convertirlo en cuadro técnico. Sin embargo, también hay que contemplar que –y ese es otro punto fuerte de esta investigación– la promoción de los técnicos estuvo ligada a las continuas tareas de las oficinas estadísticas, es decir, fue un fenómeno interno asociado a la creciente especialización de las políticas públicas. El control de mercados (abastecimiento, agencias de colocación, cooperativas) o de variables económicas (aranceles aduaneros, control de cambio, precios de mercados a término, transferencia de oro, salarios industriales) fue una tarea que elevó a una elite de funcionarios a la categoría «expertos» frente a sus superiores. A medida que avanzó esta investigación quedó en evidencia que la demanda de los cargos técnicos y la complejidad de las tareas administrativas hicieron cada vez más difícil detener la iniciativa técnica; y, ante la percepción de la contraparte política de la superación de situaciones excepcionales, aquella se convirtió en un hábito burocrático en

hibernación a la espera de nuevos cargos y funciones. Las múltiples directivas a tomar y el ambiente de organización permanente facultaron a los responsables de las oficinas poderosas a constituir un *genus* tecnocrático, alardeando de eficiencia y profesionalismo en la toma de decisiones por encima de la competencia política.

Segundo, el análisis de la configuración interna de las oficinas poderosas revela desde otra perspectiva la capacidad administrativa en el creciente conocimiento factual sobre las actividades privadas y públicas en el largo plazo. Alcanzar una visión global de la economía sin contar con censos generales decenales es una prueba de los creativos rodeos técnicos que pusieron en práctica las oficinas más poderosas para conocer más.

Ellas avanzaron en la cristalización de un análisis macroeconómico en tres pasos, entre la disciplina de los eslabones de la cadena estadístico-censal y el establecimiento de una contabilidad física de los materiales: el núcleo de la visión metasectorial de la economía fueron los datos del comercio exterior, de las finanzas públicas y de la producción agropecuaria; la visión macroeconómica tuvo como condición el desarrollo del costo de la vida, del índice de precios mayoristas y la circulación monetaria; y las flamantes estimaciones oficiales de la renta nacional fueron el corolario de los datos desagregados de la actividad manufacturera, de transporte y de la construcción, en paralelo al avance de las políticas expansivas. En este logro hubo cinco variables cuya importancia debe ser evaluada y comparada: el liderazgo y la falta de liderazgo de los funcionarios-jefes; la producción y la edición de las cifras compiladas; la legislación sobre la materia; la organización de censos exitosos; y la constitución de equipos de trabajo. El carisma público y el liderazgo político de los funcionarios-jefes por sí sólo no explica la capacidad administrativa de las oficinas, si dejamos de lado personalidades imponentes y observamos otros perfiles. Es verdad que el DGI fue una importante dependencia bajo la dirección de Juan A. Alsina, ya que sus múltiples iniciativas explican la única etapa en que aquella estuvo a la par de las oficinas poderosas, aunque también hay que contemplar que las rutinas de la DGEN se vieron afectadas por los altibajos impuestos por la política bajo la discreta figura de Alfredo Lucadamo. Si bien las oficinas poderosas produjeron regularmente cifras oficiales, a la larga, la edición puntual se resintió, pues no pudieron ampliarla a la par de las nuevas tareas abarcadas, a pesar de contar con cuentas oficiales a tal efecto. La legislación por sí sola no explica la capacidad administrativa, ya que la enumeración y las citas de los considerandos de las normas publicadas pueden derivar en una conclusión equivocada y superficial de sus efectos en el avance del conocimiento oficial. Las primeras leyes sobre las prerrogativas de las oficinas estadísticas avalaron el control de la logística informativa dentro de los ministerios y limitaron escrupulosamente la requisitoria al ámbito privado; en cambio, la



posterior batería de decretos fue la prueba de la cesión de cuotas de poder dentro de la maquinaria administrativa y gubernativa, y la seguidilla de normas (algunas ni siquiera publicadas) finalmente expresan la existencia de una jurisdicción virtual, en el seno de un estado sometido a constantes luchas políticas internas.

En cambio, los censos exitosos sí son un componente crucial en la adquisición de poder de las oficinas. A cargo de ellos, los jefes de las oficinas más poderosas inauguraron un vínculo horizontal de reconocimiento de cuadros administrativos, de estrategias compilatorias y de preguntas. La regla es que las oficinas poderosas convergieron con otras poderosas y juntas establecieron una red invisible de acuerdos y prácticas temporales. Así sucedió en los preparativos del censo agropecuario de 1908, que facilitó el escolar de 1909; o en las tareas continuadas de los censos industrial de 1935, hipotecario de 1936 y agropecuario de 1937. La otra clave de la capacidad administrativa de las oficinas poderosas fue la constitución de equipos de trabajo especializados y estables en el tiempo, con sus manuales, rutinas y vocabulario. Es cierto que los jefes, las circunstancias históricas y la política de manera alternada o superpuesta impusieron la elección de problemas, pero no avanzaron sin un equipo competente. Ese equipo egresó de las facultades de agronomía y de ciencias económicas de las universidades de Buenos Aires, La Plata y Rosario. Las rutinas depuraron a los empleados menos eficientes, el creciente ingreso de profesionales jerarquizó las posiciones directivas de los mandos medios y el reingreso de los becarios con un título de posgrado actualizó los temas de investigación.<sup>281</sup> En el archipiélago de oficinas estadísticas aconteció una convergencia entre las más poderosas, que compartieron de forma más o menos periódica trabajos colectivos, y éstos habilitaron una centralización de métodos sin necesidad de una centralización ejecutiva. La primera conferencia nacional de estadística (1925) y la estimación de la renta nacional de 1941 (1944), fueron hitos en la adquisición de un hábito de colaboración burocrática que facilitó, por ejemplo, la transferencia inter e intraministerial de oficinas enteras o de una división.

Tercero, la visión tecnocrática conlleva una reconsideración de los logros que pueden alcanzarse mediante la deliberación de las legislaturas, en un estado y en una sociedad a los que consideran «atrasados» y que deben ser ajustados y perfeccionados. Esta concepción es un producto intelectual en el que se entrelazan una razón de tipo iluminista y una aceptación de que la dirección estatal debe contar con incentivos y objetivos propios de las elites emergentes de la segunda revolución industrial. A fines del siglo XIX el estado argentino recepcionó y adaptó este

---

<sup>281</sup> No hay dudas de que los graduados del máster en administración pública de la Universidad de Harvard, vueltos a sus puestos de funcionarios, fueron quienes recogieron de primera mano la vulgata expansionista de Alvin H. Hansen, entonces profesor de la casa, que va a formar parte de los argumentos redistribucionistas del Primer Plan Quinquenal.

pensamiento del que me interesa destacar dos resultados originales: una tradición de conocimiento económico liderada por cuadros gubernamentales, independiente de los cambios «reales» verificados en la estructura productiva argentina, pero preocupada por la orientación y consecuencias de esos mismos cambios; y la delineación de la representación de una subpoblación específica, la clase obrera, en la que se alternaron ideas de control y perfeccionamiento socio-laboral.

La estadística pública argentina contó con cuatro generaciones de una elite de funcionarios que argumentaron a favor de sujetar la economía y sus agentes a un orden de prioridades, con el fin de superar ciertas condiciones de atraso en las actividades productivas más dinámicas, e incluso, volcar la capacidad financiera del estado para transformarlas.

Esta tradición de economistas gubernamentales se nutrió constantemente de conceptos y métodos de medición internacionales (también de expertos como el moravo Francisco Latzina, el norteamericano León M. Estabrook y el catalán José Francisco Figuerola). A través de «olas» de innovaciones académicas y estatales permitió adaptar y desarrollar nuevas representaciones de la economía doméstica, y perfeccionar un modelo agregado de variables. Con ellas no dudaron en pensar formas de intervención en la *performance* de la economía. La perspectiva de largo plazo me permite asociar los estadísticos a un precoz pensamiento nativo sobre las vías deseables del desarrollo, que se enlaza cómodamente con la heterodoxia económica expansionista (en la que convivían corporativistas, keynesianos, proindustrialistas). En el contexto latinoamericano de la industrialización sustitutiva de importaciones, el pensamiento económico gubernamental se eslabonará con la formulación de la doctrina de la CEPAL. Un punto clave del análisis fue la relación problemática que los estadísticos observaban en la composición del intercambio comercial. Los funcionarios advirtieron sobre la relación rígida entre la constante necesidad de bienes de capital (o reproductivos) y la capacidad de las exportaciones agropecuarias. Tuvieron en cuenta las intenciones proteccionistas de los grandes consumidores de carnes y granos y, más tarde, destacaron la tendencia a la desvalorización en el comercio internacional de estos bienes frente a los importados. Su escepticismo organizado les permitió presumir de haber probado –de una generación a la otra- una profecía autocumplida. Las soluciones propuestas –de cuño neomercantilista- fueron imponer ajustes internos para potenciar la actividad económica nacional y forzar la redistribución de la renta per cápita. Una vía era intervenir en la economía rural para «acelerar» la subdivisión de la tierra, indistintamente en áreas en producción o vírgenes, con subsidio estatal. Con el registro permanente de cooperativas, pasando por la ley de colonización, hasta llegar al congelamiento de los contratos de arrendamientos, los estadísticos aspiraron a concretar una ordenada comunidad rural dominada por pequeños y medianos propietarios,

convencidos de que había que erosionar la posición dominante y ubicuidad social de los terratenientes. Otra vía planteaba una progresiva especialización en la manufactura de productos nacionales. Me interesa resaltar que las propuestas industrialistas contemplaron tanto el desarrollo del interior como el aprovechamiento de recursos ociosos las zonas urbanizadas del litoral. Las barreras arancelarias eran incentivo principal para reducir «la propensión media a importar» nativa. Los estadísticos no visualizaron la posibilidad de ganar mercados externos con lo producido, ya que dieron por descontado que existía una gran capacidad de consumo interno no satisfecho. Esta presunción estuvo, a su vez, sustentada por la irregularidad de los censos demográficos nacionales y las sospechas de subregistros en las provincias más atrasadas y los territorios nacionales. La última vía era controlar el presupuesto y la asignación de sus partidas, nivelar gastos e ingresos, y retirarse del mercado internacional de capitales para sostenerse con la oferta crediticia de la *city* porteña; aunque no hubo consenso sobre las prioridades regionales y del tipo de infraestructura (productiva, social) en que debía invertirse la obra pública.

¿Cómo incluir en esta tradición a Raúl Prebisch? Como becario del Ministerio de Hacienda (1923-24) y joven asesor del Ministerio de Agricultura (1924-25), Prebisch tuvo una visión de primera mano de lo que sostenían los economistas gubernamentales sobre el decurso económico argentino. Él mismo tuvo palabras lapidarias sobre el papel de los terratenientes y se identificó públicamente con el proyecto de colonización del ministro Tomás Le Breton. Siendo hijo de una familia alemana y con vocación para la economía, no es aventurado intuir que había leído tempranamente las obras más reconocidas de Werner Sombart. Por mi parte, he comprobado que bajo su jefatura en la OIE, BNA, la biblioteca incorporó a su catálogo los trabajos más importantes de Ernst Wagemann. Sin embargo, es evidente que hubo un corrimiento en sus temas y afirmaciones, a partir de 1927. Precisamente entonces retomaba su contacto con la SRA, de la mano de Luis Duhau y Ernesto Bosch. El primero iba a ser ministro de Agricultura y defensor de una política expansiva para salir de la depresión; el segundo se convertiría en titular del BCRA desde su creación en 1935 hasta 1945. Su «ciclo económico argentino» era una estilización del análisis del comercio exterior de la DGEN, a partir de la distinción de cantidad y valor. Estilización, entiéndase bien, implica desembarazarse de autores y argumentos nacionalistas que acordaban un rol central a la industria en la modernización económica y social, matriz de la visión macroeconómica nativa. Prebisch podía sacar de su caja de herramientas otros autores (J. H. Williams y W. A. Brown) que encajaban mejor con el principal tema a analizar, la circulación monetaria en un país dependiente de sus oscilantes exportaciones agropecuarias. La conexión directa y «genética» con la obra de Keynes es indiscutible, pero antes de 1944 es más notable en los escritos de otros estadísticos. Un mérito de

Prebisch era que no se asignaba funciones de gestión o política económica, tal como tendía a hacerlo Alejandro Bunge, para fastidio de los ganaderos-banqueros. Acaso eso explica que haya logrado implantar el impuesto a la renta, sin tanto preámbulo sobre la justicia contributiva. Pero, lo cierto es que hizo del análisis monetario ortodoxo su centro de reflexión, alejándose notablemente de la corriente expansionista de la estadística pública. No hay dudas de que la renuncia a la gerencia general del BCRA le permitió en el quinquenio 1944-48 elaborar teóricamente, a través de la docencia y la investigación universitaria, sus experiencias previas como *policy maker*. No resulta arriesgado inferir que Prebisch hizo una revisión y reajuste de sus ideas económicas, en un contexto político en que se discutía abiertamente cómo profundizar la industrialización alcanzada entonces.

A principios del siglo XX, el estado argentino creó el Departamento Nacional del Trabajo y, de esta manera, se sumó a la tendencia en boga en las naciones más avanzadas de institucionalizar garantías y derechos socio-laborales, extendiendo protecciones y reduciendo las incertidumbres, bajo la jurisdicción del Ministerio del Interior. La organización de la División Estadística en la dependencia laboral dotó de visibilidad a las comisiones investigadoras legislativas para reglamentar las condiciones del trabajo urbano, realizando una separación crucial para avanzar en la codificación legal: la de la conflictividad laboral –y el efecto de cruda realidad que ella imponía- del análisis metódico de la cuestión social. La delineación de una representación de la clase, la unidad doméstica y la condición laboral de los obreros es una contribución cognitiva que dotó de «rostro humano» a la concepción global de la economía que elaboró la estadística pública.

La DE, DNT cobijó a reformistas que disiparon la opacidad del mundo social en las políticas públicas, mantuvo relaciones políticas fluidas gracias a sus encuestas e investigaciones oficiales y realizó un trabajo etnográfico que convirtió a sus responsables en precoces sociólogos, deseosos de avanzar en una modernización del escenario urbano. Me parece importante destacar que el análisis comprensivo de estas características y sus consecuencias ha quedado sepultado por una copiosa bibliografía que puso el énfasis en la movilidad de los trabajadores, las ideologías convocantes y los portavoces políticos. No se trata de negar o de disminuir la importancia cuantitativa y cualitativa de estos aportes historiográficos. Pero la existencia de un estado poderoso no sólo es el producto del desafío de la conflictividad social, sino de los aportes regulares y continuos de conocimiento de los procesos socio-laborales, apoyados en una ideología radicalmente alternativa a la de los obreros. Los estadísticos del DNT compartieron una matriz ideológica corporativista, desde el modelo «societal» introducido por católicos sociales, en la década de 1910, hasta el modelo «estatalista» importando por José

Figuerola, en la década de 1930. El fin de ambos modelos era consultar al trabajo organizado y centralizar las negociaciones, en medio de una militancia sindical rebelde y desconfiada. La ideología corporativista sobrevivió varias transiciones y mutó en el seno de la cartera política, reforzando el gradual trabajo de categorización de representaciones del mundo del trabajo. Ellas formaron parte de las leyes sancionadas y se colaron en los códigos laborales fracasados del período radical y conservador, sin embargo, la clave de su legitimidad no era su perdurabilidad en el seno del estado, sino la permeabilidad en el imaginario obrero. Este ambicioso objetivo tuvo como freno la firme resistencia anarquista y, luego, la creativa utilización de la información oficial por parte de los comunistas. Dotar de ubicación y de identidad en la escala social a los obreros escindidos de sus ideologías fue un trabajo exitoso cuando ellos mismos, los dirigentes y las direcciones sindicales discutieron y se pensaron a través de las figuraciones surgidas de las mediciones oficiales. Esta incorporación de estructuras cognitivas se vio facilitada en las décadas del veinte y del treinta por varios procesos notables, como la nacionalización a través de la escolarización y el quiebre de las expectativas libertarias con la persistencia de la crisis. Sobre esa base, los cuadros del DNT le dieron alas a una proyección programática que se complementaba con las propuestas de la bancada socialista, prefigurando realineamientos originales político-burocráticos. La suscripción de las convenciones colectivas de trabajo hizo el resto: a partir de ellas se alimentó la utopía de una sociedad industrial reorganizada. La paradoja de esta corriente corporativista fue que llegó a la cima del poder político, en el Consejo Nacional de Posguerra, para establecer la «armonía social» sin la presencia de dirigentes obreros.

Cuarto, es preciso destacar otra dimensión de la secular jerarquización de la posición de la estadística pública dentro del crecimiento y complejidad de las funciones del estado argentino. El presupuesto de gastos e inversiones en ascenso –más evidente aún a partir de 1890- le otorgó un considerable grado de autonomía de la sociedad. De todas maneras, las innovaciones incorporadas en la medición oficial se tradujeron en capacidades administrativas desiguales de las oficinas responsables y de los censos organizados, que no tienen explicaciones puramente metodológicas. Los funcionarios templaron ideas y ritualizaron conductas y comportamientos de acuerdo con ciertos códigos y, a la vez, les exigieron a los agentes ligados a la economía una adecuación a esos códigos.

No obstante, los múltiples desenlaces de esta pretensión burocrática son las pruebas de las diferentes relaciones de fuerza que mantenían con la contraparte civil. Medir la riqueza, delimitar las actividades productivas y su renta, y reconocer grupos e intereses ligados a ellas, fueron logros de la esfera técnica sobre una sociedad vital, que sólo excepcionalmente estuvo desmovilizada, desconfiada *per se* de las indagaciones oficiales. La historia de la producción de

cifras en la Argentina demuestra una vez más que existió una relación intrincada entre el estado y la sociedad. Si el registro alcanzado mediante colectas, empadronamientos y encuestas es una prueba del poder del primero sobre la segundo, no hay que olvidar que la legitimidad del conocimiento oficial estuvo fundada sobre consensos emanados de la segunda sobre las iniciativas del primero. Esto último lo prueba la presencia de los terratenientes en los eslabones iniciales de la organización de los censos agropecuarios y pecuarios, de lo que resulta que al menos hasta 1937 la «objetividad» de las cifras finales estuvo garantizada por el prestigio de la primera entidad corporativa del mundo rural. Del mismo modo, la escasa colaboración de los industriales, evidente hasta 1935, indica que al diseño de la mejor ficha de registro de datos de la actividad secundaria sólo le faltó el aval corporativo. Otra perspectiva de los términos de la relación apuntada se advierte si se incorpora el factor político. En casi ocho décadas pudieron levantarse sólo cuatro censos demográficos por la férrea oposición política regional y, en cambio, se realizaron seis censos agropecuarios –sin contar dos pecuarios–, cuatro censos industriales –entre los últimos dos, cuatro estadísticas– y catorce encuestas socio-laborales sobre unidades domésticas de zonas urbanas, por citar tres ejemplos. Esto probaría que hubo una resistencia continua en el interior del estado, mucho mayor que entre los agentes emergentes de la economía. La suma de casos presenta un estado nacional con múltiples poderes y potestades, productos de la constante interacción, que impide reducirlo sin más a visiones monistas o unitarias.

Finalmente, ¿qué permite concluir la historia de la formación y despliegue de la estadística pública sobre la configuración del estado argentino? Ésta fue una sofisticada herramienta de conocimiento que habilitó en su interior tentaciones de autonomía y de transformación sobre una sociedad vital. Se abrió un abanico de posibilidades, entre la convicción de que era un eficaz auxiliar para delimitar y corregir las conductas de los agentes económicos, y la postura autoconciente por parte de la estadística de que dependía de su mismo objeto de análisis para alcanzar legitimidad.

Vista la estadística pública desde nuestro presente, al largo período estudiado le sucedió otro en el cual quedó firmemente subordinada a la política. Si ésta debía promover el crecimiento del Producto Bruto Interno –con el eje puesto en la integración horizontal y vertical de todas las ramas industriales–, aquella debía medirlo. Fueron años del apogeo de los grandes planes de desarrollo, con el apoyo del Ministerio de Asuntos Técnicos o del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). El «milagro Fracchia» puso de relieve hasta qué punto la aparente desaceleración del crecimiento económico se convirtió en otro argumento para justificar el golpe de estado de junio de 1966. Una tercera y última etapa arranca con el golpe de marzo de 1976 y

tiene como episodio final la abrupta irrupción del «delegado presidencial para los asuntos estadísticos», en enero de 2007. Se percibe como un fin político luchar contra la inflación y moderar su impacto en las demandas salariales, por ejemplo, al «descarnar» el IPC o tomar como referencia los precios administrados en su cálculo. Sin embargo, la crónica periodística sugiere una tarea de domesticación política más amplia de los indicadores macroeconómicos claves. Por ejemplo, mudar la medición de las cuentas nacionales del Banco Central al Ministerio de Economía (1992), aumentar la estimación del PBI (1990-94) y, por lo tanto, sobrevaluar el ingreso per cápita, reconocer un mayor saldo de exportaciones (1998), desplazar a quienes resistían esos retoques (1999) o recalcular –esta vez hacia abajo- el PBI (1999). Esta evidencia es suficiente para probar que una inacabada «transformación estructural» de la economía argentina ha estado siempre acompañada de una ambición de los economistas gubernamentales de turno por diseñar sus propios indicadores, para consumo de los organismos internacionales de crédito o para imponerlos a una ciudadanía desconfiada.

## VIII. Bibliografía consultada

### VIII.1. DOCUMENTOS OFICIALES

Incluye censos y colaboraciones en censos, decretos, leyes y resoluciones, diarios de sesiones legislativas, estadísticas, fondos documentales de archivos nacionales y provinciales, informes, memorias y reglamentos.

“Actividades del Departamento Nacional del Trabajo durante el mes de noviembre de 1927”, *Crónica Mensual del Departamento Nacional del Trabajo*, año X, n° 117, noviembre 1927, p. 2228.

Alsina, Juan A., “Inmigración-Colonias. Datos del Departamento General de Inmigración”, en *Segundo Censo de la República Argentina, mayo 10 de 1895*, vol. III, Buenos Aires, Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional, 1898, pp. 641-662.

- , *Población, tierra y producción*, Buenos Aires, Imprenta calle México 1422, 1903.

- , *De mi archivo. Gestión económica*, Buenos Aires, Felipe S. Alsina, 1911.

Archivo General de la Nación, Fondo Documental Secretaría Técnica 1° y 2° Presidencia de Juan Domingo Perón.

- , *Fondo Victorino de la Plaza*.

- , *Fondo Ministerio del Interior*, año 1902.

Archivo Histórico de la Provincia de Córdoba, t. XV: Gobierno.

Banco Central de la República Argentina, *Memoria anual, 1935-1948*, Buenos Aires, 1936-1949.

- , *Informe sobre el estado de la organización funcional del Banco*, Buenos Aires, Departamento de Organización Interbancaria, 24 de enero de 1949.

Banco Central de la República Argentina, Departamento de Investigaciones Económicas, *Informaciones sobre las actividades económicas en nuestro país. Informe n° 1: Informe preliminar sobre los efectos que tendría en las actividades industriales internas la libre reanudación de las importaciones*, Buenos Aires, febrero de 1945.

- , - , *La renta nacional de la República Argentina*, Buenos Aires, Platt-Establecimientos Gráficos, 1946.

- , - , *Recortes periodísticos sobre el Plan Quinquenal*, 3 vol., Buenos Aires, 1947.

Banco de la Nación Argentina, *Memoria y balance general del ejercicio 1925*, Buenos Aires, Talleres Gráficos de la Compañía General de Fósforos, 1926.



- , *Costo de la Administración Bancaria. Informe*, Buenos Aires, Compañía General de Fósforos, 1927.
- , *Memoria y balance general del ejercicio 1929*, Buenos Aires, Talleres Gráficos de la Compañía General de Fósforos, 1930.
- Carrasco, Gabriel, *Proyecto de división electoral de la República Argentina con arreglo a los resultados del censo nacional de 1895, redactado por encargo de los señores senadores T. G. Don Julio A. Roca y Dr. Don Carlos Pellegrini*, Juan A. Alsina, Buenos Aires, 1897.
- , “Censo electoral de la República Argentina”, *Boletín Demográfico Nacional*, t. II, n° 9, abril-diciembre 1902, pp. 18-21 y 38-46.
- Censo Escolar Nacional correspondiente a fines de 1883 y principios de 1884*, 3 vol., Buenos Aires, La Tribuna Nacional, 1885.
- “Censo Escolar Nacional”, *El Monitor de la Educación Común*, año L, n° 698, febrero 1931, pp. 147-148.
- Censo General de la Provincia de Buenos Aires, demográfico, agrícola, industrial, comercial, verificado el 9 de octubre de 1881 bajo la administración del doctor Don Dardo Rocha*, Buenos Aires, Imprenta de El Diario, 1883.
- “Censos y estadísticas”, en RA, Ministerio de Agricultura de la Nación, *Memoria correspondiente al período comprendido entre el 20 de febrero y el 31 de diciembre de 1938*, vol. I, Buenos Aires, 1939, pp. 133-147.
- Comisión Central de Inmigración de la República Argentina, *Memoria presentada por el Ministro de Estado en el Departamento del Interior al Honorable Congreso Nacional en las sesiones de 1870*, Buenos Aires, Imprenta Argentina de El Nacional, 1870.
- Consejo Nacional de Educación, *Censo Escolar Nacional de 1931-1932*, Buenos Aires, Oficina del Censo Escolar, s./f.
- “Censo obrero”, *Boletín de la UIA*, año XXI, n° 470, 15 de febrero de 1908, p. 24.
- Contaduría General de la Nación, *Ley de Contabilidad n° 248, Leyes n° 1.606 y 3.954 y Acuerdo General de Ministros de 14 de julio de 1931 reorganizando las funciones de la Contaduría General*, Buenos Aires, Imprenta de la H. Cámara de Diputados, 1931.
- “Decreto n° 310 del 11 de junio de 1946”, *Anales de Legislación Argentina, 1946*, t. VI, Buenos Aires, Editorial La Ley, 1947, pp. 56-57.
- “Decreto n° 1.086/15 de enero de 1945” 1946: 50.
- “Decreto n° 1.189 del 15 de enero de 1945” 1946: 39-40.
- “Decreto n° 2.098/1° de julio de 1946”, *Anales de Legislación argentina 1946*, t. VI, Buenos Aires, Editorial La Ley, 1947, pp. 91-92.
- “Decreto n° 2.505, del 2 de febrero de 1945” 1946: 55-56.
- “Decreto n° 5.404, de marzo 9 de 1945, incorporándose el Consejo Superior de Estadísticas e Investigaciones Económicas-sociales de la Secretaría de Trabajo y Previsión, al Consejo Nacional de Estadística y Censos” enero-junio 1945: 194-195.

- “Decreto n° 6.441 del 12 de marzo de 1947”, *Anales de Legislación Argentina*, t. VII, Buenos Aires, Editorial La Ley, s./f., pp. 555-556.
- “Decreto n° 7.182 del 14 de agosto de 1946” VI 1947: 248-250.
- “Decreto n° 7.818 del 17 de abril de 1945”, *Anales de Legislación Argentina*, t. V, Buenos Aires, Editorial La Ley, 1946, p. 146.
- “Decreto n° 9748 del 9 de abril de 1946”, *Anales de Legislación Argentina*, t. VI, Buenos Aires, Editorial La Ley, 1947, pp. 292-293.
- “Decreto n° 10.005 del 7 de abril de 1948”, *Anales de Legislación Argentina*, t. VIII, Buenos Aires, Editorial La Ley, 1955, pp. 1.825-1.827.
- “Decreto n° 13.498 del 17 de mayo de 1947”, *Anales de Legislación Argentina*, t. VII, Buenos Aires, Editorial La Ley, s./f., pp. 675-676.
- “Decreto n° 13.939, de mayo 31 de 1944”, *Anales de Legislación Argentina, 1944*, Buenos Aires, Editorial La Ley, 1945, pp. 302-307.
- “Decreto[-ley] n° 13.940, de mayo 31 de 1944” 1945: 307.
- “Decreto n° 14.700 del 18 de julio de 1950”, *Anales de Legislación Argentina 1950*, t. X-A, Buenos Aires, Editorial La Ley, s./f., pp. 519-520.
- “Decreto n° 19.288 del 28 de agosto de 1945” 1946: 345-346.
- “Decreto n° 20.262, de julio 28 de 1944” 1945: 444.
- “Decreto n° 21.748 del 14 de septiembre de 1945” 1946.
- “Decreto n° 23.847, de agosto 25 de 1944”, *Anales de Legislación Argentina, 1944*, Buenos Aires, Editorial La Ley, 1945, pp. 520-521.
- “Decreto n° 28.939, de octubre 25 de 1944” 1945: 600-601.
- “Decreto n° 30.894 del 6 de octubre de 1948” 1955: 745-746.
- Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*, 1862-1943.
- Diario de sesiones de la Cámara de Senadores*, 1862-1943.
- de la Fuente, Diego Gregorio, *Estudios estadísticos. Censo de población en la República Argentina (algunos antecedentes para su organización)*, Buenos Aires, Imprenta Argentina de El Nacional, 1869.
- Departamento Nacional de Estadística, División Estadística, *Anuario Estadístico del Trabajo, año 1913*, Buenos Aires, Talleres Gráficos A. de Martino, 1915.
- , *Anuario Estadístico del Trabajo, año 1914*, Buenos Aires, Talleres Gráficos A. de Martino, 1916.
- Departamento Nacional de Higiene, *Consideraciones demográficas de la República Argentina, 1917-1918-1919*, Buenos Aires, Mimeo, 1926.
- , *Consideraciones demográficas de la República Argentina del año 1919*, Buenos Aires, s./f.

“Dirección de Economía Rural y Estadística”, en RA, Ministerio de Agricultura de la Nación, *Memoria Correspondiente al ejercicio de 1934 presentada al Congreso de la Nación por el Ministro de Agricultura Ingeniero Luis Duhau*, Buenos Aires, 1935, pp. 39-77.

- , en - , - , *Memoria correspondiente al período comprendido entre el 20 de febrero y el 31 de diciembre de 1938*, vol. II, Buenos Aires, 1939, pp. 33-65.

- , en - , - , *Memoria correspondiente al ejercicio de 1939*, vol. II, Buenos Aires, 1940, pp. 21-49.

Dirección General de Estadística de la Nación, *Nivel de precios al por mayor en el período 1913-1927*, Buenos Aires, 1928.

“Dirección General de Estadística de la Nación”, en *Memoria del Departamento de Hacienda correspondiente al año 1937*, vol. III, Buenos Aires, Jerónimo J. Pesce y Cía. Impresores, 1938, pp. 213-235.

- , en *Memoria del Departamento de Hacienda correspondiente al año 1938*, vol. I, Buenos Aires, Jerónimo J. Pesce y Cía. Impresores, 1939, pp. 283-303.

- , en *Memoria del Departamento de Hacienda correspondiente al año 1940*, vol. III, Buenos Aires, Jerónimo J. Pesce y Cía. Impresores, 1941, pp. 189-196.

- , en *Memoria del Departamento de Hacienda correspondiente al año 1941*, vol. III, Buenos Aires, Jerónimo J. Pesce y Cía. Impresores, 1942, pp. 147-156.

- , en *Memoria del Departamento de Hacienda correspondiente al año 1942*, vol. III, Buenos Aires, Jerónimo J. Pesce y Cía. Impresores, 1943, pp. 191-198.

- , en *Memoria del Departamento de Hacienda correspondiente al año 1943*, vol. III, Buenos Aires, Jerónimo J. Pesce y Cía. Impresores, 1944, pp. 173-185.

“El paro forzoso en la Argentina”, *Boletín del Departamento Nacional del Trabajo*, n° 22, 28 de febrero de 1913, pp. 383-397.

“El trabajo a domicilio en la Capital Federal”, en DNT, DE, *Anuario Estadístico del Trabajo, año 1913*, Buenos Aires, Talleres Gráficos A. de Martino, 1915, pp. 73-137

*Estadística del comercio exterior y de la navegación interior y exterior de la República Argentina*, Buenos Aires, 10 vols., 1880-1889.

“Estadística demográfica”, *Anuario de la Dirección General de Estadística correspondiente al año 1908*, t. II, 1910, pp. 553-562.

“Estadísticas industriales mensuales-Comunicado a la prensa: Decreto y resolución”, en *Memoria del Departamento de Hacienda correspondiente al año 1941*, vol. II, Buenos Aires, Jerónimo J. Pesce y Cía. Impresores, 1942, pp. 318-319.

García, Eusebio, *Apuntes para una División de Industrias en el nuevo Ministerio Nacional de Agricultura, Comercio e Industrias que se proyecta*, Buenos Aires, Imprenta, Litografía y Encuadernación «Buenos Aires», 1898.

- , “Consideraciones sobre el censo de las industrias”, en República Argentina, *Tercer Censo Nacional, levantado el 1° de junio de 1914*, t. VII, Buenos Aires, L. J. Rosso, 1916, pp. 1-162.

“Gestión obrera en las fábricas y participación en los beneficios”, *Crónica Mensual del Departamento*

- Nacional del Trabajo*, n° 60, diciembre 1922: 963-982.
- Grassi, Italo Luis, “Misión de estudios financieros en Europa”, *Revista de Ciencias Económicas*, año XI, n° 38-39, septiembre-octubre 1924, pp. 200-205.
- Herrera Vegas, Rafael, “Designando una comisión encargada del estudio del presupuesto para el año entrante y los sucesivos”, en *Memoria del Departamento de Hacienda correspondiente al año 1922*, Buenos Aires, L. J. Rosso y Cía., 1924, pp. XXXV-XXXVI.
- Hudson, Damián, “Introducción”, *Registro Estadístico de la República Argentina*, t. I, 1865, pp. III-V.
- , “Introducción”, *Registro Estadístico de la República Argentina*, t. III, 1867, pp. I-VII.
- “Industria tabacalera”, *Boletín del Ministerio de Agricultura*, t. XIV, n° 11-12, noviembre-diciembre 1912, pp. 1427-1438.
- Informe anual del Comisario General de Inmigración de la República Argentina*, Buenos Aires, Imprenta Italiana, 1875.
- Informe de la Comisión de Inmigración, 1869*, Buenos Aires, Imprenta de Pablo Emilio Coni, 1869.
- “Informe del Dr. Unsain, como delegado a la Tercera Conferencia de Estadística del Trabajo”, *Crónica Mensual del Departamento Nacional del Trabajo*, año X, n° 117, noviembre 1927: 2219-2228.
- Informe sobre un programa de reactivación de la economía nacional sometido al Excmo. Señor Vicepresidente de la Nación en ejercicio de la Presidencia por el Excmo. Señor Ministro de Hacienda de la Nación doctor don Federico Pinedo*, Buenos Aires, 1940.
- Jorge, Faustino, “Introducción”, en *Registro Estadístico de la Provincia de Buenos Aires, año 1872*, 2° época, año 19, 1874, pp. XVII-XXXIII.
- “Junta Económica Nacional”, *Crónica Mensual del Departamento Nacional del Trabajo*, n° 80, agosto 1924, pp. 1384-1389.
- L=agriculture et l=élevage dans la République Argentine d=après le recensement de la première quinzaine d=octobre de 1888 fait sous les auspices de la commission chargée des travaux de la section argentine a l=Exposition de Paris*, París, Imprimeire Typographique P. Mouillot, 1889.
- Lahitte, Emilio, “Causas generadoras de la importación de productos alimenticios que pueden producirse en el país”, *Boletín del Ministerio de Agricultura*, t. XIII, n° 8, agosto 1911, pp. 438-458.
- , “La propiedad rural en 1915”, *Boletín del Ministerio de Agricultura*, t. XX, n° 5-6, mayo-junio 1916, pp. 467-472.
- Latzina, Francisco, “Consideraciones sobre los resultados del censo”, en *Censo General de la Provincia de Buenos Aires, demográfico, agrícola, industrial, comercial, verificado el 9 de octubre de 1881 bajo la administración del doctor Don Dardo Rocha*, pp. 203-225
- , *Mapa geográfico y estadístico de la República Argentina, 1882. La República Argentina como destino de la inmigración europea*, Buenos Aires, La Unión, 1883.
- , “Introducción”, en *Censo general de población, edificación, comercio e industrias de la ciudad de Buenos Aires, 1887*, vol. I, Buenos Aires, Compañía Sud-Americana de billetes de

Banco, 1889, pp. IV-LII.

- , “Introduction”, en *L=agriculture et l=élevage dans la République Argentine d=après le recensement de la première quinzaine d=octobre de 1888 fait sous les auspices de la commission chargée des travaux de la section argentine a l=Exposition de Paris*, pp. IX-XII.

- , *La mortalidad habida en 18 ciudades argentinas durante el año 1889*, Buenos Aires, Compañía Sudamericana de Billetes de Banco, 1891.

- , *Estudio estadístico del presupuesto nacional, seguido de un proyecto de reforma del mismo y de otro de ley de empleos civiles*, Buenos Aires, Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, 1893.

- , *Estadística de patentes comerciales, industriales y marítimas de la capital de la República correspondiente á 1894*, Buenos Aires, Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, 1894.

- , “Proyecto de Ley de Estadística”, en *Anuario de la Dirección General de Estadística correspondiente al año 1907*, t. II, 1910, pp. 556-562.

*Ley de presupuesto general de la República Argentina, 1862-1948*, Buenos Aires, 1862-1948.

“Mandando hacer una estadística industrial en toda la República”, *Boletín Oficial de la República Argentina*, año XIII, n° 3.369, 9 de enero de 1905, pp. 18.892-18.893.

Martínez, Alberto B., “Estudio topográfico de Buenos Aires”, en *Censo general de población, edificación, comercio e industrias de la ciudad de Buenos Aires, 1887*, vol. I, Buenos Aires, Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, 1889, pp. 57-264.

- , “Historia demográfica de Buenos Aires”, en *Censo general de población, edificación, comercio e industrias de la ciudad de Buenos Aires, 1887*, vol. I, pp. 399-533.

*Memoria de Inmigración en 1874 por Samuel Navarro, Secretario de la Repartición Central del Ramo*, Buenos Aires, Imprenta, Librería y Encuadernación de J. Peuser, 1875.

*Memorias del Ministerio de Agricultura, 1898-1944*, Buenos Aires, 1899-1945.

*Memorias del Ministerio del Interior, 1862-1948*, Buenos Aires, 1862-1949.

“Ministerio de Agricultura”, *Boletín Oficial de la República Argentina*, año XV, n° 4.177, 17 de octubre de 1907, pp. 284-285.

Ministerio de Agricultura de la Nación, *Análisis del problema vitivinícola. Estudio solicitado por el Ministerio de Agricultura de la Nación a Héctor Liaudat, técnico de la Oficina de Investigaciones Económicas del Banco de la Nación Argentina*, Buenos Aires, 1934.

Ministerio de Agricultura de la Nación, Dirección General de Economía Rural y Estadística, *Extracto estadístico del Censo Ganadero Nacional. Decreto del Poder Ejecutivo, fecha 9 de noviembre de 1922*, Buenos Aires, Talleres Gráficos del Ministerio de Agricultura de la Nación, 1923.

Ministerio de Hacienda de la Nación, *Exposición del Exmo. Señor Ministro de Hacienda Doctor Enrique Uriburu sobre el estado de las finanzas nacionales, Conferencia pronunciada en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires el día 25 de septiembre de 1931*, Buenos Aires, Imprenta y Encuadernación de la H. Cámara de Diputados, 1931.

- , *El Plan de Reactivación Económica ante el Honorable Senado*, Buenos Aires, Gerónimo J. Pesce y Cía. Impresores, 1940.

- , *Proyectos financieros y económicos, 1941-1942. Programa financiero y económico. Reforma impositiva. Fomento industrial*, Buenos Aires, Luis. L. Gotelli, 1942.

- , *Estimación de la renta nacional correspondiente al año 1941*, Buenos Aires, D. G. Suministros del Estado, noviembre 1944.

Ministerios de Hacienda y Agricultura de la Nación, *El Plan de Acción Económica ante el Congreso Nacional. Discursos de los Ministros Pinedo y Duhau*, Buenos Aires, 1934.

Ministerio del Interior, *Censo General de los Territorios Nacionales, República Argentina*, 2 vol., Buenos Aires, A. de Martino, 1923.

- , *El Territorio Nacional de Neuquén. Informe presentado al excmo. Sr. Ministro Dr. Dn. Joaquín V. González por el director general de la segunda sección (Censo y Territorios Nacionales) Gabriel Carrasco*, Buenos Aires, Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional, 1902.

- , *La desocupación de la República Argentina*, Buenos Aires, Imprenta Coni hermanos, 1915.

Ministerio del Interior, Consejo Nacional de Estadística y Censos, *Últimas disposiciones del Poder Ejecutivo Nacional sobre estadística y censos, octubre de 1944*, Buenos Aires, Imprenta del Congreso, 1944.

Ministerio del Interior, Departamento Nacional del Trabajo, *Trabajo a domicilio (ley 10505)*, Buenos Aires, s./f.

- , - , División Estadística, *Industria Textil. Capacidad normal de trabajo de los obreros, especialmente mujeres y menores*, Buenos Aires, 1939.

- , - , - , *Investigaciones sociales*, Buenos Aires, 1939.

- , - , - , *Investigaciones sociales*, Buenos Aires, 1940.

- , - , - , *La desocupación en la Argentina 1940*, Buenos Aires, septiembre 1940.

- , - , - , *Organización sindical, asociaciones obreras y patronales*, Buenos Aires, 1941.

- , - , - , *Investigaciones sociales, 1941*, Buenos Aires, mayo 1942.

- , - , - , *Adaptación de salarios a las fluctuaciones del costo de la vida. Problemas que suscita, Normas de aplicación práctica*, Buenos Aires, 1943.

Ministerio del Interior, Dirección General de Territorios Nacionales, *Censo de población de los Territorios Nacionales, República Argentina, 1912*, Buenos Aires, Imprenta Guillermo Kraft, 1914.

“Nombrando empleados en la Dirección de Estadística”, *Boletín Oficial de la República Argentina*, año XI, n° 2.853, 2 de abril de 1903, p. 11.225.

“Nombrando una comisión”, *Boletín Oficial de la República Argentina*, n° XV, n° 4.066, 4 de junio de 1907, p. 1.026.

Oficina del Censo Nacional, *Reglamento interno de la Oficina del Censo Nacional*, Buenos Aires, Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional, 1895.

- , *Instrucciones para la compilación del Censo Nacional*, Buenos Aires, Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional, 1896.
- “Oficina Demográfica”, en *Memoria del Ministerio del Interior correspondiente al año 1900*, t. II: Anexos, Buenos Aires, Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional, 1901.
- “Organización de la Oficina de Investigaciones Económicas”, *Revista Económica*, vol. 1, n° 1, agosto 1928, pp. 3-5.
- “Padrón industrial”, *Crónica Mensual del Departamento Nacional del Trabajo*, n° 57, septiembre 1922, pp. 915-926.
- Pillado, Ricardo, “Informe sobre la ley de aduana”, *Boletín del Ministerio de Agricultura*, t. III, n° 2, 1905, pp. 117-150.
- Prebisch, Raúl, “Aclaraciones al proyecto de colonización del P. E.”, *Revista de Economía Argentina*, t. XIII, n° 74, agosto 1924, pp. 211-220.
- , “Estudios en el extranjero”, *Revista de Economía Argentina*, t. XIII, n° 75-76, septiembre-octubre 1924, pp. 292-295.
- , “Anotaciones a la estadística nacional”, *Revista de Economía Argentina*, t. XV, n° 86, agosto 1925, pp. 85-104.
- “Precios de exportación”, *La Razón*, 22 de septiembre 1917, p. 1.
- “Preparación del presupuesto para el año 1931”, *Revista de Economía Argentina*, t. XXV, n° 150, pp. 458-463.
- Presidencia de la Nación, Secretaría Técnica, *Índices básicos de la economía nacional*, Buenos Aires, julio de 1946.
- Presidencia de la Nación, Ministerio de Asuntos Técnicos, *Anuario Estadístico de la República Argentina*, t. I: *Compendio 1948*, Buenos Aires, Publicación de la Dirección Nacional de Servicios Técnicos del Estado, Dirección Nacional del Servicio Estadístico Nacional/Guillermo Kraft Ltda., Buenos Aires, 28 de mayo de 1951.
- , - , *IV Censo General de la Nación*, 3 vols., Buenos Aires, Publicación de la Dirección Nacional de Servicios Técnicos del Estado, Dirección Nacional del Servicio Estadístico Nacional/Guillermo Kraft Ltda., 1952.
- Presupuesto general para 1932*, Buenos Aires, Imprenta y Encuadernación de la H. Cámara de Diputados, 1932.
- “Presupuesto nacional para 1923”, *Revista de Economía Argentina*, t. IX, n° 52-53, noviembre 1922, pp. 365-397.
- Primer censo de la República Argentina verificado en los días 15, 16 y 17 de septiembre de 1869, bajo la dirección de Diego Gregorio de la Fuente superintendente del censo*, Buenos Aires, Imprenta del Porvenir, 1872.
- Primer Censo General de la Provincia de Santa Fe, 1887*, 4 vol., Buenos Aires, Jacobo Peuser/Compañía Sud-Americana de billetes de Banco/Stiller y Laass, 1887-1888.
- Procedimientos del Departamento Nacional de Estadística durante el año 1886*, Buenos Aires, Stiller & Laass, 1887.

*Proyectos del Ministerio de Hacienda para el Consejo Nacional de Post Guerra*, Buenos Aires, D. G. Suministros del Estado, 1945.

Ramos Mexía, Ezequiel, *Veinte meses de administración en el Ministerio de Agricultura*, Buenos Aires, Imprenta de la Agricultura Argentina, 1908.

República Argentina, *Banco Central y control de cambios*, Buenos Aires, El Editorial Aduanero, 1939.

- , *Censo de Bienes Nacionales (1888). Memoria presentada al Ministerio del Interior por el Dr. Benjamín Zorrilla, presidente de la Comisión del Censo de Bienes Nacionales*, Buenos Aires, Imprenta La Universidad, 1890.

- , *Convención Nacional 1898. Antecedentes: Congreso Constituyente de 1853 y Convención Reformadora de 1860 y 1866*, Buenos Aires, Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, 1898.

- , *IV Censo Escolar de la Nación*, 2 vols., Buenos Aires, Talleres Gráficos del Consejo Nacional de Educación, 1948.

- , *Poder Ejecutivo Nacional, periodo 1932-1938*, 10 vols., Buenos Aires, Talleres G. Kraft, 1938.

RA, Caja de Conversión, *Memoria correspondiente al ejercicio del año 1932*, Buenos Aires, Jerónimo J. Pesce y Cía., 1933.

RA, DGEN, *El intercambio económico de la República Argentina en 1916 (informe)*, Buenos Aires, Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, 1917.

- , - , “El comercio exterior argentino en los años 1921 y 1922 y noticias sumaria desde 1910 a 1922”, *Informe*, n° 1, serie C, n° 1, junio 1923.

- , - , “Gastos públicos y capacidad económica”, *Informe*, n° 2, serie F, n° 1, julio 1923.

- , - , “Personal de los servicios públicos desde 1903 hasta 1923”, *Informe*, n° 3, serie A, n° 1, agosto, 1923.

- , - , “La deuda pública”, *Informe*, n° 6, serie F, n° 2, diciembre 1923a.

- , - , “Los gastos públicos”, *Informe*, n° 7, serie F, n° 3, diciembre 1923b.

- , - , “El costo de la vida y el poder de compra de la moneda”, *Informe*, n° 9, serie E, n° 1, 8 de Febrero 1924.

- , - , “Recomendaciones de la Primera Conferencia Nacional de Estadística”, *Informe*, n° 16, 23 de noviembre 1925.

- , - , “Los impuestos y otros recursos fiscales de la Nación y las provincias en los años 1910 y 1924-25”, *Informe*, n° 17, serie F, n° 4, enero 1926.

- , - , “La población y el movimiento demográfico de la República Argentina en el período 1910-1925”, *Informe*, n° 20, serie D, n° 1, 31 de julio de 1926.

- , - , “Censo Bancario de la República Argentina, 1925”, *Informe*, n° 21, serie E, n° 2, 30 de septiembre 1926.



- , - , “Veinte años de estadística bancaria de la República Argentina, 1908-1927”, *Informe*, n° 31, Serie E, n° 3, 14 de junio 1928.
- RA, Departamento General de Inmigración, *Memoria correspondiente al sexenio presidencial del Teniente General D. Julio A. Roca, 12 de octubre de 1880-12 de octubre de 1886*, Buenos Aires, Imprenta La Universidad, 1886.
- , - , *Cuadro estadístico para le Exposición Universal de París-1889*, Buenos Aires, Guillermo Kraft, 1889.
- RA, DNT, *La desocupación en la Argentina 1932. informe del Jefe del Censo Nacional de Desocupados, Dr. José Figuerola*, Buenos Aires, 1933.
- RA, DNT, DE, *Condiciones de vida de la familia obrera*, Buenos Aires, 1937 (4° edición).
- RA, Dirección de Estadística Social, *Condiciones de vida de la familia obrera, 1943-1945*, Buenos Aires, 1946.
- RA, Ministerio de Agricultura, División de Estadística y Economía Rural, *La industria lechera en la República Argentina*, Buenos Aires, 1905.
- , - , *Informes y estudios de la Dirección de Economía Rural y Estadística, Emilio Lahitte*, t. III, Buenos Aires, Talleres Gráficos del Ministerio de Agricultura de la Nación, 1920.
- , - , *Ley n° 11.563. Censo Ganadero de la Nación. Existencia al 1° de julio de 1930. Levantado por la Comisión Nacional designada por decreto del P. E. de fecha 23 de diciembre de 1929, presidida por el doctor Arturo Lanusse*, Buenos Aires, Talleres Gráficos del Ministerio de Agricultura de la Nación, 1932.
- , - , Comisión Nacional de Control de Abastecimientos, *Ley n° 12.591 y decretos, listas de precios, índice general, digesto de la ley*, Buenos Aires, 1939.
- RA, Ministerio de Hacienda, *Impuestos sobre los réditos*, Buenos Aires, Imprenta de la H. Cámara de Diputados, 1932a.
- , - , *El presupuesto general de 1932 y el Estado presente de las finanzas nacionales*, Buenos Aires, Imprenta de la H. Cámara de Diputados de la Nación, 1932b.
- RA, Ministerio de Hacienda, Comisión Nacional del Censo Industrial, Ley 12.104, *Censo Industrial de 1935*, Buenos Aires, DGEN-Casa Jacobo Peuser, 1938.
- RA, Ministerio de Hacienda, Comisión Revisora de Leyes Aduaneras, *Estudios é Informes. Primera parte, Proyecto de reformas á la tarifa de avalúos para 1908*, Buenos Aires, Casa Editora e Impresos M. Rodríguez Giles, 1907a.
- , - , - , *Estudios é Informes. Primera parte, Proyecto de reformas a la ley de Aduanas para 1908*, Buenos Aires, Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, 1907b.
- RA, Ministerio de Hacienda, DGEN, “El movimiento demográfico en los territorios nacionales de la República Argentina en los años 1939 a 1941”, *Informe*, n° 91, serie D, n° 9, 1942.
- , - , - , - , *Estadística industrial de 1937. Resultados del relevamiento practicado al 31 de diciembre de 1937*, Buenos Aires, Talleres de la S. A. Casa Jacobo Peuser, Ltda., 1940.
- , - , - , - , *Estadística industrial de 1939. Resultados del relevamiento practicado al 31 de diciembre de 1939*, Buenos Aires, Talleres de la S. A. Casa Jacobo Peuser, Ltda., 1942.

- , - , - , Dirección General de Estadística y Censos de la Nación, *Estadística industrial de 1941. Resultados del relevamiento practicado al 31 de diciembre de 1941*, Buenos Aires, Peuser S. A., 1944.
- RA, Ministerio de Hacienda, Dirección Nacional de Estadística y Censos, *IV Censo General de la Nación. Censo de Viviendas 1947*, Buenos Aires, Mimeo, s./f.
- RA, Ministerio de Hacienda, Oficina de Control de Cambios, *Tabla de correlación entre números de la Tarifa de Avalúos y los establecidos por la Oficina de Control de Cambios*, Buenos Aires, 1939.
- RA, Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Higiene, Oficina Demográfica, *Anuario Demográfico del año 1911, natalidad, nupcialidad y mortalidad*, año I, 1913.
- , - , - , División Segunda, Sección Demografía, *Anuario Demográfico del año 1914. Natalidad, nupcialidad y mortalidad, año IV*, Buenos Aires, Talleres Gráfico de la Penitenciaría Nacional, 1921.
- , - , - , - , - , *Anuario Demográfico del año 1915. Natalidad, nupcialidad y mortalidad, año IV*, Buenos Aires, Talleres Gráfico de la Penitenciaría Nacional, 1922.
- , - , - , - , - , *Anuario Demográfico del año 1916. Natalidad, nupcialidad y mortalidad, año IV*, Buenos Aires, Talleres Gráfico de la Penitenciaría Nacional, 1924.
- RA, Ministerio del Interior, DNT, DE, *Costo de la vida. Presupuestos familiares, precios de artículos de primera necesidad, índices del costo de la vida*, Buenos Aires, 1935.
- RA, Ministerio del Interior, Gobernación de La Pampa, *Censo General del Territorio de La Pampa. Año 1942*, 2 vols., s./l., s./ed., s./fecha.
- RA, Ministerio de Obras Públicas de la Nación, *Estudio sobre el régimen de ejecución de los Trabajos Públicos y del Proyecto de Plan para 1941*, Buenos Aires, Talleres Gráficos del Ministerio de Obras Públicas, 1941.
- RA, Ministerios de Hacienda y Agricultura, *Plan de Acción Económica Nacional*, Buenos Aires, Talleres Gráficos del Ministerio de Agricultura, 1934.
- RA, Secretaría de Industria y Comercio, Dirección de Estadística, *Coordinación de los servicios estadísticos de la Secretaría de Industria y Comercio (anexo al Boletín Estadístico n° 1)*, Buenos Aires, 1946.
- “Reglamentando la distribución de las publicaciones a cargo de Dirección General de Estadística de la Nación”, en *Memoria del Departamento de Hacienda correspondiente a los años 1930 y 1931*, t. II, Buenos Aires, Gerónimo J. Pesce y Cía., Impresores, 1933, pp. 919-920.
- Reglamento para las comisiones provinciales de inmigración con excepción de las de la provincia de Santa Fé*, Buenos Aires, Imprenta, Litografía y Fundición de tipos de la sociedad anónima Belgrano 126-128, 1875.
- “Resolución de la Vicepresidencia de la Nación, de septiembre 5 de 1944, designándose los miembros de la Comisión Permanente del Consejo Nacional de Posguerra”, *Revista de Trabajo y Previsión*, año I, n° 3, julio-septiembre 1944, p. 884.
- “Resolución del 5 de septiembre de 1944 del PEN” s/fecha, AGN, Fondo Documental Secretaría Técnica, caja 659.

“Resolución n° 24 del 24 de mayo de 1945” 1946: 812-815.

“Resolución n° 41 del 10 de octubre de 1945” 1946: 817-818.

Tercer Censo Nacional, *Factores de la cultura nacional. Consideraciones sobre el censo de la instrucción pública por Alberto Martínez*, Buenos Aires, Talleres Gráficos de L. J. Rosso y Cía., 1916.

Trelles, Manuel Ricardo, “Población”, en *Registro Estadístico del Estado de Buenos Aires, 1856*, t. II, 1857, pp. 1-17.

“Vicepresidencia de la Nación. Apruébase el presupuesto de la Secretaría General del Consejo Nacional de Postguerra”, *Boletín Oficial de la República Argentina*, n° 15.295, 26 de septiembre de 1945, pp. 35-37.

Vicepresidencia de la Nación, Consejo Nacional de Postguerra, *Ordenamiento Económico-Social*, Buenos Aires, Guillermo Kraft Ltda., 1945.

- , - , *Ocupación y desocupación en la Argentina. Medidas para evitar la desocupación, Informe de la Comisión de Desocupación*, Buenos Aires, s./ed., 1945b.

- , - , *Problemas relacionados con la inflación. Exposición del señor Vicepresidente de la Nación al Consejo Nacional de Postguerra, reunido en sesión plenaria el día 30 de abril de 1945*, Buenos Aires, s./ed., 1945c.

## VIII.2. HISTORIA Y SOCIOLOGÍA DE LA ESTADÍSTICA PÚBLICA, LOS EXPERTOS GUBERNAMENTALES Y EL ESTADO

Alvaredo, Javier, “El alto valor de la información oficial y pública”, *Clarín Económico*, 1° de abril de 2007, p. 9.

Alonso, William y Starr, Paul (editors), *The Politics of Numbers*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 1987

Anderson, Margo, *The American Census. A Social History*, New Haven, Yale University Press, 1988.

Beaud, Jean-Pierre, y Prévost, Jean-Guy, “La forme est le fond. La structuration des appareils statistiques nationaux (1800-1945)”, *Revue de synthèse*, n° 4, octubre-diciembre 1997, pp. 419-456.

Blum, Alain, y Mespoulet, Martine, *L'anarchie bureaucratique. Statistique et pouvoir sous Staline*, París, La Découverte, 2003.

Bourdieu, Pierre, “Espacio social y génesis de las ‘clases’”, en *Sociología y cultura*, México, Grijalbo, 1990, pp. 281-309.

Brian, Eric, “Del buen observador al estadístico del Estado: la mundialización de las cifras”, *Anuario IEHS*, ° 14, 1999, pp. 15-21.

- Capel, Horacio, "Factores sociales y desarrollo de la ciencia: el papel de las comunidades científicas", *Suplementos. Materiales de trabajo intelectual*, n° 43, abril 1994, pp. 5-19.
- Champagne, Patrick, Lenoir, Rémi, Merllié, Dominique, y Pinto, Louis, *Initiation à la pratique sociologique*, París, Dunod, 1999.
- de Boyer, Jérôme, "La monnaie dans la pensée néo-classique pré-keynésienne", en Alain Béraud y Gilbert Faccarello, *Nouvelle histoire de la pensée économique*, t. II, París, La Découverte, 2000, pp. 572-607.
- Desrosières, Alain, "Del trabajo al consumo: la evolución de los usos de las encuestas sobre el presupuesto de las familias", *Anuario IEHS*, n° 14, 1999, pp. 93-123.
- , "L'histoire de la statistique comme genre: styles d'écriture et usages sociaux", *Genèses*, n° 39, junio 2000, pp. 121-137.
- , *La política de los grandes números. Historia de la razón estadística*, Barcelona, Melusina, 2004 (París 1993).
- Dreyfus, François, *L'invention de la bureaucratie. Servir l'état en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIII°-XX° siècle)*, París, La découverte, 2000.
- Duncan, Joseph W., y Shelton, William C., *Revolution in United State Government Statistics, 1926-1976*, Washington, U. S. Department of Commerce, Office of Federal Statistical Policy and Standards, 1978.
- Favero, Giovanni, "Corrado Gini and Italian Statistics under Fascism", ponencia presentada en el *XIII Congress of International Economic History Association*, Buenos Aires, 23 de Julio 2002.
- Fisichella, Domenico, "Tecnocracia", en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, vol. II, México, Siglo XXI, 1998, pp. 1.551-1.555.
- Furner, Mary O., y Supple, Barry, "Ideas, institutions, and state in the United States and Britain: an introduction", en M. O. Furner y B. Supple (eds.), *The State and Economic Knowledge. The American and British Experiences*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, pp. 3-39.
- Gaudio, Ricardo, y Pilone, Jorge, "Estado y relaciones laborales en el período previo al surgimiento del peronismo, 1935-1943", *Desarrollo Económico*, n° 94, julio-septiembre 1984, pp. 235-273.
- González Bollo, Hernán, "Una tradición de cartografía física y política de la Argentina, 1838-1882", *Ciencia Hoy*, vol. 8, n° 46, mayo-junio 1998, pp. 12-23.
- , "Ciencias sociales y sociografía estatal. Tras el estudio de la familia obrera porteña, 1899-1932", *Estudios Sociales*, n° 16, 1° semestre de 1999, pp. 19-39.
- , "Estado, ciencia y sociedad: los manuales estadísticos y geográficos en los orígenes de la Argentina moderna, 1852-1876", *Anuario IEHS*, n° 14, 1999, pp. 23-42.
- , *Para medir el progreso de la Argentina moderna. Formación y consolidación de una burocracia estadística nacional en el Estado conservador*, Buenos Aires, Tesis de Maestría, UTDT, 2000.
- , "La cuestión obrera en números: la estadística socio-laboral y su impacto en la política y la sociedad, 1895-1943", en Hernán Otero (Director), *El mosaico argentina. Modelo y*

- representaciones del espacio y de la población, siglo XIX-XX*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004, pp. 331-381.
- Hacking, Ian, *La domesticación del azar. La erosión del determinismo y el nacimiento de las ciencias del caos*, Barcelona, Gedisa, 1995.
- Jeffrey Herf, *El modernismo reaccionario. Tecnología, cultura y política en Weimar y el Tercer Reich*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.
- Hirsch, Francine, “The Soviet Union as a Work-in-Progress: Ethnographers and the Category *Nationality* in the 1926, 1937, and 1939 Censuses”, *Slavic Review*, vol. 56, n° 2, summer 1997, pp. 251-278.
- Lazzari, Axel, “Antropología en el Estado: el Instituto Étnico Nacional (1946-1955)”, en Mariano Plotkin y Federico Neiburg (compiladores), *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós, 2004, pp. 203-229.
- Lyotard, Jean-François, *La condición postmoderna*, Madrid, Cátedra, 1994.
- Maier, Charles S., *La refundación de la Europa burguesa. Estabilización en Francia, Alemania e Italia en la década posterior a la I Guerra Mundial*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988 [1975].
- Ménard, Claude, “Trois formes de résistance aux statistique : Say, Cournot, Walras », en INSEE, *Pour une histoire de la statistique*, t. I, Paris, Economica, 1987, pp. 417-429.
- Mentz, Raúl Pedro, “Sobre la historia de la estadística oficial argentina”, *Estadística Española*, vol. 33, n° 128, septiembre-diciembre 1991, pp. 501-532.
- Merllié, Dominique, “Les catégorie socio-professionnelles et les conditions de leur mise en oeuvre”, *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 50, noviembre 1983, pp. 3-47.
- Milward, Alan, “La reconstrucción económica de Europa Occidental”, en Cabrera, Juliá y Aceña, *Europa 1945-1990*, Barcelona, Pablo Iglesias, 1992, pp. 19-36.
- Morgan, Mary, *The History of Econometrics Ideas*, Londres, Cambridge University Press, 1992.
- Novick, Susana, “Aspectos jurídico-políticos de los censos en la Argentina: 1852-1995”, *Documentos de Trabajo*, n° 39, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, agosto 2004.
- Oszlak, Oscar, *La formación del estado argentino*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1982.
- Otero, Hernán, “Estadística censal y construcción de la Nación. El caso argentino, 1869-1914”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, n° 16-17, 1998, pp. 123-149.
- , “Introducción” [“Historia y Estadística”], *Anuario IEHS*, n° 14, 1999, pp. 11-14.
- Pantaleón, Jorge, “El surgimiento de la nueva economía argentina: el caso Bunge”, en F. Neiburg y M. Plotkin (compiladores), *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós, 2004, pp. 175-201.
- Patriarca, Silvana, *Numbers and Nationhood. Writing Statistics in Nineteenth-century Italy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- Perlman, Mark, “Political Purpose and the National Accounts”, en W. Alonso y P. Starr (editors), *The*

- Politics of Numbers*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 1987, pp. 133-151.
- Piccirilli, Ricardo, “Evolución social y censos nacionales”, en Academia Nacional de la Historia, *Historia Argentina Contemporánea*, vol. II: 1862-1930, Buenos Aires, 1966, pp. 217-249.
- Salvatore, Ricardo, “Sobre el surgimiento del estado médico-legal en la Argentina (1890-1940)”, *Estudios Sociales*, n° 20, 2001, pp. 81-114.
- Scott, James C., *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven, Yale University Press, 1998.
- Schweber, Libby, “L=échec de la demographie en France au XIX° siècle? ”, *Genèses*, n° 29, diciembre 1997, pp. 5-28.
- Skocpol, Theda, “El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual”, *Zona Abierta*, n° 50, enero-marzo 1989, pp. 71-122.
- Skocpol, Theda, and Finegold, Kenneth, “State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal”, *Political Science Quarterly*, vol. 97, n° 2, 1982, pp. 255-278.
- Skocpol, Theda, and Rueschemeyer, Dietrich, “Introduction”, en T. Skocpol y D. Rueschemeyer (edited by), *States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*, pp. 3-14.
- Skowronek, Stephen, *Building a New American State. The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.
- Solís, Carlos, *Razones e intereses. La historia de la ciencia después de Kuhn*, Barcelona, Paidós, 1994.
- Studenski, Paul, *The Income of Nations. Part One: History*, New York, New York University Press, 1961.
- Suriano, Juan, *Trabajadores, anarquismo y Estado represor: de la ley de Residencia a la ley de Defensa Social (1902-1910)*, Buenos Aires, CEAL, 1988.
- , “Introducción: una aproximación a la definición de la cuestión social en Argentina”, en Juan Suriano (Compilador), *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, Buenos Aires, Editorial La Colmena, 2000, pp. 1-29.
- Tooze, J. Adam, *Statistics and the German State, 1900-1945. The Making of Modern Economic Knowledge*, Cambridge, Cambridge U. P., 2001.
- Topalov, Christian, *Naissance du Chômeur, 1880-1910*, París, Albin Michel, 1994.
- Volle, Michel, *Histoire de la statistique industrielle*, París, Economica, 1982.
- Weber, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de una Sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Woolf, Stuart, “Statistics and the Modern State”, *Comparative Studies in Society and History*, vol. 31, n° 3, Julio 1989, pp. 588-604.
- Zylberberg, André, *L’conomie mathématique en France, 1870-1914*, Paris, Economica, 1990.

## VIII.3. OBRAS PUBLICADAS DURANTE EL PERÍODO DE ESTUDIO

- Acerboni, Julio A., “La formación mental del estadígrafo”, *Revista de Ciencias Económicas*, año XXI, n° 142, mayo 1933, pp. 281-287.
- , “Anteproyecto de ley de censo decenal”, *Revista de Ciencias Económicas*, año XXII, n° 161, diciembre 1934, pp. 1.107-1.116.
- “Algo de lo que enseña la estadística sobre el costo de la vida en la Capital Federal”, *C. G. T.*, 3 de mayo de 1935, p. 4.
- “A los agrónomos regionales habló el general Perón”, *La Nación*, 9 de enero de 1947, pp. 1 y 4.
- “Actas y procedimientos del Instituto Geográfico Argentino”, *Boletín del Instituto Geográfico Argentino*, 1881, p. 82.
- Alberdi, Juan Bautista, *Bases para la organización política de la Confederación Argentina*, lugar, 1886 (1852).
- , *Población, tierra y producción*, Buenos Aires, Imprenta calle México 1422, 1903.
  - , *De mi archivo. Gestión económica*, Buenos Aires, Felipe S. Alsina, 1911.
- Alvarez, Juan, *Las guerras civiles argentinas*, Buenos Aires, Eudeba, 1985 (7° edición).
- Baiocco, Pedro J., “El Banco de la Nación Argentina y la Universidad”, *Revista de Ciencias Económicas*, año XXIX, n° 243, octubre 1941, pp. 827-838.
- Besio Moreno, Nicolás, *Semblanza de Don Francisco Latzina en su centenario natalicio*, Buenos Aires, Talleres Gráficos Tomás Palumbo, 1945.
- Brignone, Carlos S., “La nueva ley de Estadística”, *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, año IV, n° 37, septiembre 1951, pp. 1135-1146
- “Buenos Aires y el Senado de la Nación”, *La Prensa*, 1° de septiembre de 1872, p. 1.
- Bunge, Alejandro E., “Exceso de inmigración”, *La Argentina*, 15 de agosto de 1914, p. 4.
- , “Los desocupados y la distribución de trabajo”, *Estudios*, t. VII, n° 4, octubre 1914, pp. 299-311.
  - , “La familia obrera y su vivienda en la Capital Federal”, *Estudios*, t. X, febrero 1916, pp. 81-92.
  - , *La desocupación en la Argentina. Actual crisis del trabajo*, Buenos Aires, R. Herrando & Cía., 1917.
  - , *Riqueza y renta en la Argentina. Su distribución y su capacidad contributiva*, Buenos Aires, Agencia General de Librerías y Publicaciones, 1917.
  - , “El impuesto a la renta”, *Boletín Mensual del Museo Social Argentino*, t. VII, n° 81-84, 1918, pp. 731-742.
  - , *Varios problemas de la economía nacional*, Buenos Aires, Imprenta Coni, 1919.

- , *Las industrias del Norte, vol. I: contribución al estudio de una nueva política económica*, Buenos Aires, s./ed., 1922.
  - , *La nueva política económica. Introducción al estudio de la industria nacional*, Buenos Aires, UIA, 1921.
  - , *Equilibrio financiero. Un proyecto moderno de política económica y financiera, Plan Herrera Vegas*, Buenos Aires, Mercatali, 1924.
  - , “La independencia económica argentina” (1932), *Biblioteca. Academia Nacional de Ciencias Económicas*, vol. III, 1937, pp. 267-313.
  - , *La crisis actual*, Buenos Aires, mimeo, 17 de mayo de 1933.
  - , “El dogma del ‘equilibrio del presupuesto’. La receta del déficit”, *Revista de Economía Argentina*, t. , n° , abril-mayo 1935, pp. .
  - , *Situación económica actual de la Argentina, alentadoras perspectivas*, Buenos Aires, mimeo, 1° de noviembre de 1935.
  - , *Perspectivas económicas y financieras para 1937*, Buenos Aires, mimeo, 12 de diciembre de 1936.
  - , *¿Porqué esperar?*, Buenos Aires, s./ed., 1937.
  - , “¿Modificaría un nuevo censo la representación parlamentaria?”, *Revista de Economía Argentina*, t. XXXVII, n° 243, septiembre 1938, pp. 259-261.
- Bunge, Alejandro E., and García Mata, Carlos, “Argentina”, en Walter F. Willcox (ed.), *Internacional Migrations, vol. II: Interpretations*, Nueva York, National Bureau of Economic Research, 1931, pp. 143-160.
- Bunge, Alexander E., *The Coefficient of Money Correction. The Use of Index Numbers in the Determination of Fluctuations in the Purchasing Power of Money*, Washington, D. C., 1920.
- Cargos graves contra el director de la Estadística Nacional, Señor Francisco Latzina*, Buenos Aires, s./ed., 1907.
- Carrasco, Gabriel, *Memorias de la Biblioteca Pública de Buenos Aires, 1871-76*, Comisión de la Exposición Universal de París, París, 1877.
- , *Datos estadísticos de la provincia de Santa Fé (República Argentina)*, Rosario, Imprenta de E. Carrasco, 1881.
  - , *Reglamento de policía urbana y rural de la provincia de Santa Fe*, Rosario, Imprenta de Carrasco, 1882.
  - , “Algunas ideas relativas a la formación del censo general de la provincia de Santa-Fé”, *Boletín del IGA*, t. VII, cuaderno VIII, Buenos Aires, agosto 1886, pp. 169-181.
  - , *Descripción geográfica y estadística de la provincia de Santa Fe*, Buenos Aires, Stiller & Laas, 1886.
  - , *Causes et statistique de l=émigration et de l=immigration considérées principalement au point de vue de la République Argentine. Rapport présenté au Congrès International des Sciences*



- Géographiques de 1889*, París, P. Mouillot, 1889.
- , *La República Argentina considerada como país agrícola y ganadero. Según los datos del censo agropecuario efectuado en 1887 bajo los auspicios de la Comisión Argentina de la Exposición de París*, Buenos Aires, Imprenta del Departamento Nacional de Agricultura, 1890.
- C. C. A., “Tres proyectos de Bunge convertidos en realidad”, *Revista de Economía Argentina*, t. XLIII, n° 312, junio 1944, pp. 181-183.
- , “El censo general de la población y riqueza de la Nación”, *Revista de Economía Argentina*, t. XLIII, n° 314, agosto 1944, pp. 251-252.
- “Censo Escolar”, *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1883, t. I, Buenos Aires, 1886, p. 1.070.
- “Censo general de educación. Su formación, año 1883”, *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1883, t. I, Buenos Aires, 1883, p. 197.
- “¿Centralización o coordinación estadística?”, *Revista de Economía Argentina*, n° 320, febrero 1945, pp. 60-63.
- Cereijo, Ramón Antonio, “El ordenamiento económico financiero en el Plan de Gobierno 1947/51”, *Horizontes Económicos*, año 3, n° 25, septiembre 1947, pp. 162-171.
- Clases de Economía de Raúl Prebisch, II° Curso*, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, mimeo, mayo-septiembre 1936.
- Coghlan, Eduardo A., *La condición de la vivienda en la Argentina a través del Censo de 1947*, Buenos Aires, Industrias Gráficas Rosso S. A. C. I., 1959.
- “Comisiones Asesoras del Ministerio de Hacienda”, *Revista de Economía Argentina*, t. XI, n° 62, agosto 1923, pp. 137-156.
- Coni, Emilio Ricardo, *Algunos datos relativos a la estadística mortuaria de la ciudad de Buenos Aires durante el año de 1876*, Imprenta de Pablo E. Coni, Buenos Aires, 1877.
- , *La mortalidad infantil en la ciudad de Buenos Aires. Estudio comparado con la mortalidad infantil de Rio de Janeiro, Montevideo, Lima, Méjico y otras ciudades americanas*, Buenos Aires, Imprenta de Pablo E. Coni, 1879.
- , *Movimiento de la población de la ciudad de Buenos Aires durante 1881*, Buenos Aires, Imprenta de Pablo E. Coni, 1882.
- , *Causas de la morbilidad y de la mortalidad de la primera infancia en Buenos Aires*, Buenos Aires, Imprenta de Pablo E. Coni, 1886.
- “Consolidación de la deuda flotante y a corto plazo”, *Revista de Economía Argentina*, t. X, n° 57, marzo 1923, pp. 236-247.
- Constitución de las Provincias Unidas del Rio de la Plata mandada a observar en todo el territorio de la Nación por la Convención Nacional convocada en la ciudad de Santa Fé en septiembre de 1860*, Buenos Aires, El Nacional, 1860.
- Correa Ávila, Carlos, “Bases para la organización de la estadística nacional”, *Revista de Economía Argentina*, t. XLIII, n° 311, mayo 1944, pp. 140-141.

- “Después de 50 años de labor Don Alfredo Lucadamo deja la Dirección de Estadística y Censos”, *Revista de Economía Argentina*, t. XLIII, n° 317, noviembre 1944, pp. 385-386.
- Dieulefait, Carlos, “Población. La estadística oficial y los censos de población en Argentina”, *Boletín del Museo Social Argentino*, año XXII, n° 139-140, enero-febrero 1934, pp. 19-40.
- , “La función de las direcciones de estadística”, *Revista de Economía Argentina*, t. XXXVII, n° 243, septiembre 1938, pp. 274-276.
- “Dirección General de Estadística de la Nación”, *Revista de Economía Argentina*, t. X, n° 57, marzo 1923, pp. 247-251.
- Dorfman, Adolfo, *Evolución industrial argentina*, Buenos Aires, Editorial Losada, 1942.
- Editorial, “Supresión de la brújula del Estado”, *La Prensa*, 26 de mayo de 1919, pp. 4-5.
- , “La política fiscal”, *La Nación*, 17 de septiembre de 1924, p. 6.
- , “Aforos y derechos aduaneros”, *La Nación*, 21 de septiembre de 1924, p. 8.
- , “La política fiscal”, *La Nación*, 23 de septiembre de 1924, p. 6.
- , “El Cuarto Censo Escolar”, *La Prensa*, 18 de abril de 1943, pp. 3-4.
- “El censo industrial. La capital y las provincias”, *La Nación*, 4 de junio de 1908, p. 8.
- “El censo industrial y la cuestión obrera”, *Boletín de la UIA*, año XXII, n° 470, 15 de febrero de 1908, p. 34.
- Elía, Oscar Horacio, *Los censos argentinos*, Buenos Aires, Imprenta Córdoba, 1946.
- “El Instituto de Sociología y el Cuarto Censo Nacional”, *Boletín del Instituto de Sociología*, n° 3, 1944, pp. 241-245.
- “El Primer Congreso Nacional de Estadística celebró ayer en Córdoba su sesión inaugural”, *La Nación*, 1° de noviembre de 1925, p. 3.
- “Entrega del Gran Premio Rivadavia”, *Boletín del Instituto Geográfico Argentino*, noviembre 1888, pp. 285-293.
- “Estadística nacional. Necesidad de un censo de la República”, *Boletín de la UIA*, año XXI, n° 464, 15 de agosto de 1907, pp. 16-17.
- “Estadística sobre el saldo exportable de lino”, en Bolsa de Cereales, *Memoria e Informe presentado por la Comisión Directiva en la Asamblea del 30 de abril de 1930, ejercicio 1929-1930*, Buenos Aires, Talleres Gráficos Viotti, 1930, p. 24.
- [Juan Manuel Estrada], *Discursos pronunciados por José Manuel Estrada (1862-1890)*, Buenos Aires, Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, 1905.
- “Facultad de Ciencias Económicas”, *La Nación*, 13 de diciembre de 1921, p. 4.
- Farmer, “Reseña Agrícola-Ganadera”, *La Nación*, 2 de junio de 1898, p. 5.
- Ferenczi, Imre, and Willcox, Walter F. (eds.), *International Migrations, vol. I: Statistics*, Nueva York, National Bureau of Economic Research, 1929.

Figuerola, José, *Prevención accidentes, higiene y seguridad*, Buenos Aires, Imprenta Denuble, 1931.

- , “Organización social”, *Revista de Economía Argentina*, t. XXXVIII, n° 249, marzo 1939, pp. 83-87.

- , “El problema de la vivienda y los recursos de la familia obrera”, *Boletín del Honorable Concejo Deliberante*, año I, t. II, n° 6-7, septiembre-octubre 1939, pp. 61-72.

- , *Teoría y métodos de estadística del trabajo*, Buenos Aires, Labor, 1942.

Galtier, Lisandro Z. D., *De los subsecretarios de Estado*, 2 vols., Buenos Aires, Biblioteca del Ministerio de Hacienda de la Nación, junio 1946.

García, Juan Agustín, *Obras completas*, Buenos Aires, Zamora, 1955.

García Mata, Rafael, “Hacia una mejor organización de la estadística nacional”, *Revista de Economía Argentina*, año XL, n° 273, marzo 1941, pp. 83-85.

Germani, Gino, “Los censos y la investigación social. Algunas reflexiones acerca del proyectado censo general”, *Boletín del Instituto de Sociología*, n° 2, 1943, pp. 97-111.

González, Joaquín V., *Manual de la Constitución Argentina. Escrito para servir de texto de Instrucción Cívica en los establecimientos de instrucción secundaria*, Buenos Aires, Ángel Estrada y Ca., 1897.

González Alberdi, Paulino, “El plan quinquenal del presidente Perón”, *La Hora*, 3 de noviembre de 1945, p. 1.

H., “No tenemos una estadística industrial!”, *Boletín de la UIA*, año XX, n° 457, 15 de enero de 1907, pp. 1-4.

- , “La obra de la Comisión revisora”, *Boletín de la UIA*, año XXI, n° 468, 15 de diciembre de 1907, pp. 1-4.

Inter American Statistical Institute, *Directory of Statistical Personnel in the American Nations 1949*, 2 vols., Washington, 1947 (3° edición) y Agosto 1949 (4° edición).

Jéze, Gastón, “El presupuesto nacional de la República Argentina”, *Revista de Economía Argentina*, t. XI, n° 63, septiembre 1923, pp. 169-183.

- , “La reforma de los impuestos nacionales de la Argentina”, *Revista de Economía Argentina*, t. XI, n° 64-65, octubre-noviembre 1923, pp. 271-287.

- , “El impuesto sobre las rentas en los Estados modernos”, *Revista de Economía Argentina*, t. XI, n° 66, diciembre 1923, pp. 431-445.

- , “La reforma aduanera en la Argentina”, *Revista de Economía Argentina*, t. XII, n° 70, abril 1923, pp. 320-326.

Jorge, Eduardo, *Industria y concentración económica*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1971.

Keynes, John Maynard, *A Tract on Monetary Reform*, Londres, Macmillan and C., Limited, 1924 (1923).

- , *Laissez-Faire and Communism*, Nueva York, New Republic, Inc., 1926.
  - , *A Treatise on Money*, 2 vols., Londres, Macmillan and Co., Limited, 1934-1935 (1930).
  - , *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Londres, Macmillan and Co., Limited, 1936.
  - , *How to Pay for the War. A Radical Plan for the Chancellor of the Exchequer*, Londres, Macmillan and Co., Limited, 1940.
  - , “Pagando la guerra”, *Revista e Economía Argentina*, n° 262, abril 1940, pp. 127-129.
  - , “Pagando la guerra”, *Revista e Economía Argentina*, n° 263, mayo 1940, pp. 161-163.
- “La Academia de Ciencias Económicas inició las sesiones del corriente año”, *Revista de Economía Argentina*, t. XXVII, n° 160, p. 304.
- “La crisis mundial”, *Revista de Economía Argentina*, t. XXIX, n° 174, diciembre 1932, pp. 377-380.
- “La futura grandeza argentina descansará sobre nueve pilares”, *Temas Económicos e Industriales*, n° 79, septiembre 1947, p. 2.
- “La gran manifestación pro Industria y trabajo nacional”, *Anales de la Unión Industrial Argentina*, año XLVI, n° 774, junio 1933, pp. 22-43.
- “La industria vitivinícola”, *Revista Económica*, vol. 6, n° 7, septiembre 1932, pp. 109-125.
- “La obra caminera de la provincia de Santa Fe”, *Revista de Economía Argentina*, t. XXVI, n° 152, febrero 1931, pp. 183-184.
- “La obra del gobierno provisional en la instrucción pública”, en *Memoria presentada al H. Congreso de la Nación por el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, año 1931, t. II: Departamento de Instrucción Pública*, Buenos Aires, Talleres Gráficos de la Penitenciaría Nacional, 1934, pp. 5-17.
- “La Oficina de Investigaciones Económicas del Banco de la Nación Argentina”, *Revista de Economía Argentina*, t. XXI, n° 124, octubre 1928, pp. 313-330.
- “La lección del censo de Mendoza”, *Revista de Economía Argentina*, t. XLIII, n° 307, enero 1944, p. 19.
- La Nación Argentina. Justa, libre y soberana*, Buenos Aires, Peuser, 1950.
- “La rebaja de alquileres”, *Economía*, año I, n° 3, 15 de noviembre de 1944, pp. 21-38.
- “La II Conferencia Económica Nacional quedó inaugurada ayer”, *La Nación*, 7 de agosto de 1923, p. 1.
- “La Secretaría Técnica rama moderna y eficaz de la acción del gobierno”, *La Frontera*, 5 de diciembre de 1946, p. 1
- “La ‘Supercapitalización’ de las Industrias Argentinas”, *Economía*, año I, n° 3, 15 de noviembre de 1944, pp. 6-8.
- Latzina, Eduardo, *Francisco Latzina en el centenario de su natalicio, 2 de abril de 1943*, Buenos Aires, Peuser, 1943.

- Latzina, Francisco, *Cuestiones sobre población*, Córdoba, Imprenta del Eco de Córdoba, 1876.
- , *Sobre meteorología*, Córdoba, Rafael Yofre, 1876b.
  - , *Cuestiones de estadística*, Buenos Aires, Imprenta La Tribuna, 1877.
  - , *Virutas y Astillas*, t. I, Buenos Aires, Stiller & Laass, 1885.
  - , *Geografía de la República Argentina*, Buenos Aires, Félix Lajoune, 1888.
  - , *Virutas y astillas, segundo canasto*, Buenos Aires, Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, 1899.
  - , *Aritmética (Manual destinado a los empleados de la estadística)*, Buenos Aires, s./ed., 1911.
  - , *Sinópsis estadística argentina*, Buenos Aires, Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, 1914.
- “La última estadística sobre la desocupación obrera”, *La Vanguardia*, 13 de diciembre de 1913, p. 1
- Leroy-Beaulieu, Paul, *Traité de la science des finances*, 2 vols., París, Guillaumin et Cie., 1883 (3° edición).
- Lespiauq, Oscar A., *La descentralización estadística y los sistemas de su coordinación*, Tesis, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, 1943.
- Lestard, Gastón H., “La evolución bancaria argentina”, *Revista de Economía Argentina*, t. XI, n° 64-65, octubre-noviembre 1923, pp. 271-273.
- E. Ll., “Trabajo por justicia y no pan por caridad”, *Revista de Economía Argentina*, n° 314, agosto 1944, pp. 257-258.
- E. Ll. y C. C. A., “El Consejo Nacional de Estadística y Censos. Su organización y funcionamiento”, *Revista de Economía Argentina*, t. XLIII, n° 313, julio 1944, pp. 209-211.
- Llorens, Emilio, *El subconsumo de alimentos en América del Sur*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1942.
- , “Renta Nacional”, *Revista de Economía Argentina*, t. XLIII, n° 314, agosto 1944, pp. 236-245.
  - , “La política industrial y el desarrollo futuro de la industria”, *Revista de Economía Argentina*, n° 316, octubre 1944, pp. 316-324.
- Manoïlesco, Mihaïl, *The Theory of Protection and International Trade*, Londres, P. S. King & son, Ltd., 1931.
- Martínez, Alberto B., y Larralde, Gabriel (taquígrafos), *Nociones de Derecho Federal. Notas in-extenso de las Conferencias del catedrático D. José Manuel Estrada en la Universidad*, Buenos Aires, Imprenta del Porvenir, 1878.
- Martínez, Alberto B., “El segundo censo nacional”, *Revista General de Administración*, año I, octubre de 1885, pp. 7-12.
- , “Demografía argentina. Las muertes accidentales ó violentas”, *Revista General de Administración*, año I, n° 2, 1885b, pp. 219-229.

- “La vida demográfica de Buenos Aires”, *Boletín del IGA*, t. IX, cuaderno III, marzo 1888, pp. 49-88.
- , *El presupuesto nacional*, Buenos Aires, Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, 1890.
- , *La estadística en la República Argentina, su pasado, su presente y mejoras de que es susceptible en el porvenir*, Buenos Aires, Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, 1891.
- , *Les finances de la République Argentine. Budget, dépenses, revenus et dette publique*, Buenos Aires, Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, 1898.
- Meade, J. E., and Stone, Richard, *National Income and Expenditure*, Oxford-Londres, Oxford University Press y Humphrey Milford, 1944.
- Memoria é Informe de la Sala de Comercio Once de Septiembre presente por la Comisión Directiva, ejercicio 1897-1898*, Buenos Aires, Imprenta de La Nación, 1898.
- “Ministerio de Agricultura”, *Memoria é Informe de la Sala de Comercio Once de Septiembre presentada por la Comisión Directiva, ejercicio 1898-1899*, Buenos Aires, Imprenta de La Nación 1899, pp. 35-39.
- Ministerio de Educación, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, *Tesis doctorales de la Facultad de Ciencias Económicas, 1916-1951*, Buenos Aires, Imprenta de la Universidad, 1952.
- Montoya, Hernán, *Metodología en estadísticas agrícolas de las Américas*, Washington D. C., Instituto Interamericano de Estadística, 1949.
- Mulhall, Michael G., *Mulhall's Dictionary of Statistics*, Londres, George Routledge, 1886.
- Muzzilli, Carolina, *El trabajo femenino. Monografía premiada con diploma y medalla de plata en la sección Economía Social en la Exposición de Gante, celebrada en 1913*, Buenos Aires, Talleres Gráficos L. J. Rosso y Cía., 1916.
- “Nota del Director de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la Tercera Conferencia de los Estadígrafos del Trabajo”, *Crónica Mensual del Departamento Nacional del Trabajo*, año XI, n° 128, octubre 1928, pp. 2519-2520.
- “Para la ejecución del plan del P. E. diéronse normas”, *La Nación*, 4 de diciembre de 1946, p. 1.
- “Para la ejecución del plan del P. E. fijáronse normas”, *La Nación*, 24 de diciembre de 1946, p. 1.
- “Participación del trabajo, la producción, las industrias y el comercio en los problemas económicos y financieros de la Nación”, *Revista de Economía Argentina*, t. X, n° 60, junio 1923, pp. 467-484.
- Patroni, Adrián, *Los trabajadores en la Argentina*, Buenos Aires, Imprenta, Litografía y Encuadernación, Chacabuco 664 y 667, 1897.
- Pelayo, Juan B., “¿Podría la República Argentina consumir toda su producción de carnes?”, en *Almanaque del Ministerio de Agricultura de la Nación*, año XVII, Dirección de Propaganda y Publicaciones, 1942, pp. 344-352.
- Perón, Eva, *Discursos completos*, t. I: 1946-1948, Buenos Aires, Artes Gráficas Piscis S. R. L., 2004.

- Phelps, Vernont L., “El crecimiento de las inversiones extranjeras en la Argentina, 1910-1934” (1938), en Marcos Giménez Zapiola, compilador, *El régimen oligárquico. Materiales para el estudio de la realidad argentina (hasta 1930)*, Buenos Aires, Amorrortu editores, 1975, pp. 312-356.
- Pillado, Ricardo, *La cláusula de la nación mas favorecida. Contribución á su estudio*, Buenos Aires, Talleres de Publicaciones de la Oficina Meteorológica, 1905b.
- , *Política comercial argentina. Contribución á su estudio*, Buenos Aires, Talleres de Publicaciones de la Oficina Meteorológica Argentina, 1906.
  - , *Estudio sobre el comercio argentino con las naciones limítrofes*, Buenos Aires, Imprenta de Juan H. Kidd y Cía., 1910 (2° edición).
  - , *La clausura de la Caja de Conversión. Impugnación*, Buenos Aires, 1918.
- Prados Arrarte, Jesús, *El control de cambios*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1944.
- Prebisch, Raúl, *Anotaciones sobre la crisis ganadera*, Buenos Aires, s./ed., 1923.
- , “Establecimiento de nuestra administración financiera sobre bases comerciales”, *Revista de Economía Argentina*, t. XII, n° 67-68, enero-febrero 1924, pp. 201-202.
  - , “La inspección de bancos y la Oficina de Investigaciones Económicas” (7 de marzo de 1944), en BCRA, *La creación del Banco Central y la experiencia monetaria argentina entre los años 1935 y 1943*, vol. II, Buenos Aires, Lumen, 1972, pp. 595-623.
  - , *La moneda y los ciclos económicos en la Argentina. Clases dictadas en la Facultad de Ciencias Económicas, UBA*, 2 vols., Buenos Aires, junio 1944.
  - , “Se señalan en nuestra historia injusticias que impidieron un mayor progreso del país. La Odiosa división de clases con privilegios para los terratenientes, fue la más importantes de todas ellas”, *Finanzas*, año X, n° 110, septiembre 1945 (1924), pp. 27-31.
- “Quedó constituida la Comisión de Economía Nacional de la Provincia de Santa Fe”, *Anales de la UIA*, t. XLIII, n° 743, noviembre 1930, pp. 21-39.
- “Realizan su magna asamblea las instituciones comerciales”, *La Nación*, 11 de agosto de 1923, pp. 1 y 5.
- “Reanudó la cámara el debate del presupuesto”, *La Nación*, 12 de mayo de 1923, p. 5.
- “Procedimientos del IGA. El mapa de la República”, *Boletín del Instituto Geográfico Argentino*, vol. III, 1881, pp. 62-63.
- Quesada, Ernesto, “La cuestión obrera y su estudio universitario”, *Boletín del DNT*, n° 1, 30 de Junio de 1907, pp. 110-152.
- R. E. A., “La interpretación de los índices del costo de la vida de la familia obrera”, *Revista de Economía Argentina*, n° 323, mayo 1945, pp. 200-202.
- Rebuelto, Emilio, “Algunas investigaciones que podrían realizarse si se levantara un nuevo censo”, *Revista de Economía Argentina*, t. XXXVII, n° 244, octubre 1938, pp. 293-302.
- “Recepción de honor de la misión económica británica”, *Anales de la Unión Industrial Argentina*, t. XLII, n° 729, septiembre 1929, pp. 40-44.

Redacción, “Lo que no debe faltar en el censo”, *La Vanguardia*, 26 de septiembre de 1913, p. 1.

Rice, Stuart A., “Rol y funcionamiento del sistema federal de Estados Unidos”, *Revista de Economía Argentina*, año XL, n° 275, mayo 1941, pp. 152-157.

Schiopetto, Ovidio V., “Las negociaciones comerciales con Italia”, *Revista de Ciencias Económicas*, año XXI, n° 145, agosto 1933, pp. 571-581.

- , *Nociones de política económica internacional*, 2 vols., Buenos Aires, Talleres Gráficos Porter Hnos., 1935.

- , *Nuevas orientaciones en la política económica internacional. Economía de guerra, Comercio exterior argentino*, París, mimeo, mayo 1939.

- , “Historia de las doctrinas económicas”, *Revista de Ciencias Económicas*, año XXX, n° 251, junio 1942, pp. 495-501.

- , “Historia de las doctrinas económicas y la influencia del medio social e intelectual”, *Finanzas*, n° 74-75, septiembre-octubre 1942, pp. 17-18.

“Se designaron nuevas e importantes funciones a la División de Estadística del Departamento Nacional del Trabajo”, *La Administración Nacional*, año II, vol. VI, 10 de noviembre de 1934, p. 1.781.

Shaw, Alejandro E., “Ventajas e inconvenientes que presenta el proyecto del P. E. sobre impuestos a la renta”, *Revista de Economía Argentina*, t. X, n° 58-59, abril-mayo 1923, pp. 405-414.

“Situación política y económica de la provincia de Santa Fe”, t. XXV, n° 149, noviembre 1930, pp. 335-337.

“Sociedad Científica Argentina”, *Boletín del Instituto Geográfico Argentino*, vol. II, 1881, p. 217.

Sociedad Rural Argentina [Oficina de Estadística], *Información estadística sobre el comercio de carnes. 1° parte, el mercado británico*, Buenos Aires, 1922.

- , *El régimen de pool en el comercio de carnes*, Buenos Aires, 1927.

Sociedad Vitivinícola de Mendoza S. A., *Informe del ing. Alejandro E. Bunge sobre el problema vitivinícola*, Buenos Aires, Compañía Impresora Argentina, 1929.

*Tarifa de Aduana. Estudios y antecedentes para su discusión legislativa por la Comisión Revisora nombrada por el Poder Ejecutivo. Publicación oficial*, Buenos Aires, Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, 1894.

“Tarifa de avalúos”, *Boletín de la UIA*, año XIII, n° 365, 20 de abril de 1899, p. 31.

Taylor, Carl, *Rural Life in Argentina*, Baton Rouge, Luisiana State University, 1948.

“Tercer Censo Nacional”, *Boletín de la Unión Industrial Argentina*, año XXVIII, n° 545, 15 de mayo de 1914, pp. 1-2.

Vaccaro, Juan Miguel, *Consejos nacionales de estadística y censos. Trabajo para optar al cargo de profesor adjunto de estadística en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Guillermo Kraft, 1944.



Valdani, Víctor, “Impuesto a la renta”, *Boletín de la Unión Industrial Argentina*, año XXXVII, n° 657, septiembre 1923, pp. 6-12.

*Versión castellana de la obra de J. E. Meade y Richard Stone: Renta Nacional y Gastos, Oxford, 1944, traducido del inglés por la Biblioteca del Departamento de Investigaciones Económicas del Banco Central de la República Argentina, Buenos Aires, 31 de enero de 1946.*

“Visita de los delegados norteamericanos al Segundo Congreso Panamericano de Carreteras, celebrado en Rio de Janeiro”, *Anales de la Unión Industrial Argentina*, t. XLII, n° 729, septiembre 1929: 44-45

Wicksell, Knut, *Interest and Prices (Geldzins und Güterpreise). A Study of the Causes Regulating the Value of Money*, Londres, MacMillan and Co., Limited, 1936.

Zauchinger, Adela, “Datos sobre el estado sanitario de la República, durante los meses de Enero y febrero de 1911”, *Anales del Departamento Nacional de Higiene*, vol. XVIII, n° 1, enero-febrero 1911, pp. 155-156.

- , “Estado sanitario de la República”, *Anales del Departamento Nacional de Higiene*, vol. XVIII, n° 2, marzo-abril 1911, pp. 143-150.

- , “La profilaxis antipalúdica en 1910”, *Anales del Departamento Nacional de Higiene*, vol. XVIII, n° 3, mayo-junio 1911, pp. 27-48.

Zeballos, Estanislao, *Descripción amena de la República Argentina*, vol. II: *la región del trigo*, Buenos Aires, 1883.

#### VIII.4. OBRAS SOBRE EL PERÍODO DE ESTUDIO

Altamirano, Carlos, y Sarlo, Beatriz, “La Argentina del Centenario: campo intelectual, vida literaria y temas ideológicos”, en *Ensayos Argentinos. De Sarmiento a la vanguardia*, Buenos Aires, Ariel, 1997, pp. 161-199.

Auza, Néstor Tomás, “El desarrollo científico argentino en la segunda mitad del siglo XIX”, *Boletín de la Academia Nacional de la Historia*, vol. LXII-LXIII, 1989-1990, pp. 407-414.

- , “Una estudiosa de las condiciones del trabajo y el niño: Celia Lapalma de Emery”, *Revista de Historia del Derecho*, n° 25, 1997, pp. 21-58.

Barber, William, *From New Era to New Deal. Herbert Hoover, the Economist, and American Economy Policy, 1921-1933*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

Belini, Claudio, “El grupo Bunge y la política económica del primer peronismo, 1943-1952”, *Latin American Research Review*, vol. 41, n° 1, febrero 2006, pp. 27-50.

Berrotarán, Patricia, “Legitimidad de gestión: el estado en primer plano, Argentina 1946”, *Taller*, n° 17, diciembre 2001, pp. 11-34.

Berrotarán, Patricia, y Villarruel, José C., “Un diagnóstico de la crisis: el Consejo Nacional de Posguerra”, en W. Ansaldi, A. Pucciarelli y J. C. Villarruel (editores), *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946*, Buenos Aires, Biblos, 1996, pp. 349-383.

- Black, Edwin, *IBM y el Holocausto. La alianza estratégica entre la Alemania nazi y a más poderosa Corporación norteamericana*, Buenos Aires, Atlántida, 2001.
- Botana, Natalio, *El orden conservador*, Buenos Aires, Sudamericana, 1994 (1977).
- , *Domingo Faustino Sarmiento*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Campione, Daniel, *Prolegómenos del peronismo. Los cambios en el Estado Nacional, 1943-1946*, Buenos Aires, FISyP/Manuel Suárez editor, 2003.
- Ciria, Alberto, *Partidos y poder en la Argentina moderna (1930-1946)*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1985.
- Colombo, Guillermo, “El proceso de mestización del ganado vacuno y la actividad de cabaña en la provincia de Buenos Aires (1860-1914)”, en María Bjerg y Andrea Reguera (compiladoras), *Problemas de historia agraria. Nuevos debates y perspectivas de investigación*, Tandil, IEHS, 1995, pp. 235-266.
- Cornblit, Oscar, Gallo, Ezequiel, y O’Connell, Arturo, “La generación del 80 y su proyecto: antecedentes y consecuencias”, *Desarrollo Económico*, n° 4, enero-marzo 1962.
- de Imaz, José Luis, “Alejandro E. Bunge, economista y sociólogo (1880-1943)”, *Desarrollo Económico*, n° 55, octubre-diciembre 1974, pp. 545-567.
- del Campo, Hugo, *Sindicalismo y peronismo. Los comienzos de un vínculo perdurable*, Buenos Aires, CLACSO, 1983.
- Devoto, Fernando, “Política migratorias argentinas y flujo de población europea (1876-1925)”, *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, CEMLA, n° 11, abril 1989, pp. 135-155.
- Díaz Alejandro, Carlos, *Ensayos de historia económica argentina*, Buenos Aires, Amorrortu, 1983.
- Díaz Araujo, Enrique, *La conspiración del '43. El GOU: una experiencia militarista en la Argentina*, Buenos Aires, Ediciones La Bastilla, 1971.
- Di Tella, Guido, y Zymelmann, Manuel, *Las etapas del desarrollo económico argentino*, Buenos Aires, Paidós, 1973.
- Dorfman, Adolfo, *Historia de la industria argentina*, Buenos Aires, Solar, 1970.
- Fayt, Carlos S., *La naturaleza del peronismo*, Buenos Aires, Viracocha, 1967.
- Fernández López, Manuel, “Nota preliminar”, en Raúl Prebisch, *Obras 1919-1948*, t. I, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991, pp. XI-XV.
- , “La estabilidad monetaria: Fisher, Bunge y Prebisch”, en *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, t. III, XXIX Reunión Anual, 1994, pp. 665-675.
- , *El ciclo económico periférico: los alumnos argentinos de Juglar*, Buenos Aires, Instituto y Universidad Torcuato Di Tella, 1996.
- Ferrer, Aldo, *La economía argentina: las etapas de su desarrollo y problemas actuales*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- Gaudio, Ricardo, y Pilone, Jorge, “El desarrollo de la negociación colectiva durante la etapa de

- modernización industrial en la Argentina, 1935-1943”, *Desarrollo Económico*, n° 90, julio-septiembre 1983, pp. 255-286.
- Gehrke, Christian, et Kurz, Heinz D., “Le développement de la macro-économie dans l’entre-deux-guerres: l’apport continental”, en A. Béraud y G. Faccarello, *Nouvelle histoire de la pensée économique*, t. III, París, La Découverte, 2000, pp. 191-235.
- Gerchunoff, Pablo, y Llach, Lucas, *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentina*, Buenos Aires, Ariel, 1998.
- Germani, Gino, *Estructura social en la Argentina. Análisis estadístico*, Buenos Aires, Raigal, 1955.
- González, Norberto, y Pollock, David, “Del ortodoxo al conservador ilustrado. Raúl Prebisch en la Argentina, 1923-1943”, *Desarrollo Económico*, vol. 30, n° 120, enero-marzo 1991, pp. 455-486.
- Gorelik, Adrián, *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 1998.
- Graciarena, Jorge, “Estudio Preliminar”, en Gino Germani, *Estructura Social de la Argentina. Análisis Estadístico*, Buenos Aires, Ediciones Solar, 1987, pp. 7-17.
- Guerra, François-Xavier, “El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina”, en Hilda Sabato (coordinadora), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas en América Latina*, México, FCE, 1999.
- Guy, Donna, “La política de Carlos Pellegrini en los comienzos de la industrialización argentina, 1873-1906”, *Desarrollo Económico*, n° 73, abril-junio 1979, pp. 3-24.
- Halperín Donghi, Tulio, “Canción de otoño en primavera: previsiones sobre la crisis de la agricultura cerealera argentina (1894-1930)”, *Desarrollo Económico*, vol. 24, n° 95, octubre-diciembre 1984, pp. 367-385.
- , *Vida y muerte de la República verdadera*, Buenos Aires, Ariel, 2005.
- Hardach, Gerd, *La primera guerra mundial, 1914-1918*, Barcelona, Crítica, 1986.
- Hecló, Hugh, *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*, New Haven-Londres, Yale University Press, 1975.
- Hobsbawm, Eric, *Historia del siglo XX*, Buenos Aires, Crítica, 1998.
- Hora, Roy, *Los terratenientes de la pampa argentina. Una historia social y política, 1860-1945*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2003.
- Horowitz, Joel, “Cuando las élites y los trabajadores coincidieron: La resistencia al programa de bienestar patrocinado por el gobierno argentino, 1923-24”, *Anuario IEHS*, n° 16, 2001, pp. 109-128.
- Hutchison, Terence W., *Historia de las doctrinas económicas, 1870-1929*, Madrid, Gredos, 1967.
- Jáuregui, Aníbal, “El despegue de los industriales argentinos”, en W. Ansaldi, A. Pucciarelli y J. C. Villarruel (editores), *Argentina en la paz de dos guerras, 1914-1945*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 1993, pp. 161-192.
- La Bolsa de Cereales en la Historia Argentina, 1854-2004*, Buenos Aires, 2004.

- Linz, Juan, “La crisis de las democracias”, en Cabrera, Juliá y Aceña, *Europa en crisis, 1919-1939*, Madrid, Pablo Iglesias, 1991.
- Lobato, Mirta, “El Estado en los años treinta y el avance desigual de los derechos y la ciudadanía”, *Estudios Sociales*, n° 12, primer semestre 1997, pp. 41-58.
- Louro de Ortiz, Amalia A., *El grupo Pinedo-Prebisch y el neoconservadurismo renovador*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1992.
- Love, Joseph L., “Las fuentes del estructuralismo latinoamericano”, *Desarrollo Económico*, n° 141, abril-junio 1996, pp. 391-401.
- Luna, Félix, *El 45*, Madrid, Hyspamérica, 1984 [1971].
- Llach, Juan José, “El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo”, *Desarrollo Económico*, vol. 23, n° 92, enero-marzo 1984, pp. 515-558.
- , *La Argentina que no fue*, Buenos Aires, IDES, 1985.
- Mercante, Domingo Alfredo, *Mercante: El corazón de Perón*, Buenos Aires, 1995.
- Mommsen, Hans, “There was no Führer order”, en Donald L. Niewyk (ed.), *The Holocaust. Problems and Perspectives of Interpretation*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1992, pp. 27-38.
- Montserrat, Marcelo, “Sarmiento y los fundamentos de su política científica”, en *Ciencia, historia y sociedad en la Argentina del siglo XIX*, Buenos Aires, CEAL, 1993, pp. 13-30.
- O’Connell, Arturo, “La Argentina en la depresión: los problemas de una economía abierta”, *Desarrollo Económico*, enero-marzo 1984, pp. 479-514.
- Ortiz, Eduardo L., “Ciencia, enseñanza superior y fuerzas armadas, 1850-1950”, *Ciclos*, vol. IV, n° 6, 1994, pp. 3-41.
- Oyuela, Juan A., “Historia de la planificación argentina”, *Cuadernos de Planeamiento*, año 1, n° 1, diciembre de 1976, pp. 43-55.
- Payá, Carlos, y Cárdenas, Eduardo, *El primer nacionalismo argentino en Manuel Gálvez y Ricardo Rojas*, Buenos Aires, Peña Lillo Editor, 1978.
- Peña, Milcíades, “Crecimiento (1935-1946) y estancamiento (1947-1963) de la producción industrial argentina”, en *Industrialización y clases sociales en la Argentina*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986 [1964], pp. 9-44.
- Plotkin, Mariano, y Neiburg, Federico, “Intelectuales y expertos. Hacia una sociología histórica de la producción de conocimiento sobre la sociedad en la Argentina”, en M. Plotkin y F. Neiburg (compiladores), *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós, 2004, pp. 15-30.
- Pollak, Michael, “Paul F. Lazarsfeld, fundador de una multinacional científica”, en AA. VV., *Materiales de Sociología Crítica*, Madrid, Las Ediciones de La Piqueta, 1986, pp. 36-82.
- Pollock, David, Kerner, Daniel, y Love, Joseph L., “Aquellos viejos tiempos: la formación teórica y práctica de Raúl Prebisch en la Argentina. Una entrevista realizada por David Pollock”, *Desarrollo Económico*, vol. 41, n° 164, enero-marzo 2002, pp. 531-553.

- Potash, Robert A., *El ejército y la política en la Argentina, 1928-1945. De Yrigoyen a Perón*, Buenos Aires, Sudamericana, 1981.
- Rein, Raanan, *Juan Atilio Bramuglia. Bajo la sombra del líder, la segunda línea de liderazgo peronista*, Buenos Aires, Lumiere-Universidad de Tel Aviv, 2006.
- Ranis, Peter, "Early Peronism and the Post-Liberal Argentine State", *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, vol. 21, n° 3, pp. 313-338.
- Rock, David, *El radicalismo argentino, 1890-1930*, Buenos Aires, Amorrortu, 1997 (1975).
- Roll, Eric, *Historia de las doctrinas económicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1955.
- Romero, José Luis, *El desarrollo de las ideas en la Argentina del siglo XX*, Buenos Aires, Solar, 1987 [1965].
- Romero, Luis Alberto, *La crisis argentina. Una mirada al siglo XX*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2003.
- Rosanvallon, Pierre, *L'État en France de 1789 à nos jours*, París, Seuil, 1993.
- Rueschemeyer, Dietrich, and Van Rosen, Ronan, "The Verein für Sozialpolitik and Fabian Society. A Study in the Sociology of Policy-Relevant Knowledge", en D. Rueschemeyer y Theda Skocpol (edited by), *State, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*, Princeton, Russell Sage Foundation-Princeton University Press, 1996, pp. 117-162.
- Sábato, Hilda, *La política en las calles: entre el voto y la movilización Buenos Aires, 1862-1880*, Buenos Aires, Sudamericana, 1998.
- Salessi, Jorge, *Médicos maleantes y maricas*, Buenos Aires, Beatriz Viterbo editora, 1995.
- Salvatore, Ricardo, "Tres discursos de mercado en América Latina, 1750-1990", *Revista de Historia de América*, n° 117, enero-junio 1994, pp. 83-117.
- Smith, Peter, *Carne y política en la Argentina*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986 [1968].
- Solberg, Carl, "Descontento rural y política agraria en la Argentina, 1912-1930", en Marcos Giménez Zapiola, compilador, *El régimen oligárquico. Materiales para el estudio de la realidad argentina (hasta 1930)*, Buenos Aires, Amorrortu editores, 1975, pp. 246-311.
- Temin, Peter, *Lecciones de la Gran Depresión*, Madrid, Alianza Editorial, 1995.
- Vercesi, Alberto Juan, y Fernández López, Manuel, "Influencia del pensamiento keynesiano en la política económica argentina (1933-1955)", *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, XXXIª Reunión Anual, t. 5, 1996, pp. 321-349.
- Vilella, Fernando (coordinador), *Historia de la Facultad de Agronomía de la UBA, 1904-2004. Cien años de Educación, Ciencia y Tecnología para el desarrollo*, Buenos Aires, Editorial Facultad de Agronomía, 2005.
- Villanueva, Javier, "Aspectos de la estrategia de industrialización argentina", en Torcuato Di Tella y Tulio Halperin Donghi, *Los fragmentos del poder*, Buenos Aires, Editorial Jorge Álvarez, 1969, pp. 325-355.
- , "El origen de la industrialización argentina", *Desarrollo Económico*, n° 47, octubre-diciembre 1972, pp. 451-476.

Villarruel, José César, “El futuro como incertidumbre: los industriales y la tutela del Estado”, en W. Ansaldi, A. Pucciarelli y J. C. Villarruel (editores), *Argentina en la paz de dos guerras, 1914-1945*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 1993, pp. 193-230.

Peter Waldmann, *El peronismo, 1943-1955*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986 [1981].

Eduardo Zimmermann, *Los reformistas liberales. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana/Universidad de San Andrés, 1995.