

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@fibertel.com.ar)

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

Indice de imágenes	4
Indice de cuadros y gráficos	6
Agradecimientos	7
Glosario y abreviaturas	9
Introducción	12
I. El contexto internacional: estado, estadísticas y macroeconomía	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
II. La conformación de una burocracia especializada, 1869-1899	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
III. Aportes de la estadísticas pública al moderno estado liberal, 1890-1916	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	128
3. Los estadísticos en las Comisiones Revisoras de Leyes Aduaneras	144
4. La estadística de la DE, DNT debuta con la crisis de los años 1913-17	148
5. Conclusión: Una burocracia a la sombra del poder ministerial	153
IV. Innovación estadística y administrativa para el ajuste estatal, 1916-1931	155
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
V. La intervención estatal y la «guerra total», plataforma política de los cuadros estadísticos, 1931-1944	203
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
VI. La centralización estadística y el Cuarto Censo Nacional bajo el peronismo, 1944-1947	256
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 pliegos del Primer Plan Quinquenal	291
5. Conclusión: Los <i>State Managers</i> , mediadores entre los militares nacionalistas y los políticos peronistas	305
VII. Conclusión: la estadística pública y la capacidad administrativa del estado argentino	307
VIII. Bibliografía consultada	325
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

ÍNDICE DE IMÁGENES

Imagen 1:	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
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)	102
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)	120
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)	133
Imagen 5:	Alberto B. Martínez, uno de los estadísticos más importantes de la Argentina moderna (AGN) 138	
Imagen 6:	Juan A. Alsina en su despacho del Departamento General de Inmigración, ca. 1910 (AGN)	141
Imagen 7:	Integrantes de la División Estadística del Departamento Nacional del Trabajo, ca. 1925 (AGN)	168
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)	177
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)	184
Imagen 10:	Discurso del ing. A. E. Bunge como ministro de Hacienda de la Intervención de la Provincia de Santa Fe, noviembre 1930 (AGN)	197
Imagen 11:	Organigrama de la Comisión Asesora de Salarios, en el que aparece la DE del DNT (Ministerio del Interior, DNT, DE 1943)	213
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)	232
Imagen 13:	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
Imagen 14:	Afiche recordando el papel del Consejo Nacional de Posguerra (<i>La Nación Argentina. Justa, Libre y soberana</i> 1950: 46)	280
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)	289
Imagen 16:	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

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

