

Aparato estadístico, paradigma de la planificación y desarrollismo en Argentina (1955-1970)¹

Official statistics, planning and developmentalism in Argentina (1955-1970)

Claudia Daniel²

cdaniel@ides.org.ar

Resumen: Este trabajo estudia la burocracia estadística como puerta de acceso a las tensiones internas y las temporalidades diversas que caracterizaron el proceso de configuración del Estado desarrollista en la Argentina. En primer lugar, se ocupa de analizar la consolidación de un régimen de producción de estadísticas públicas entre 1955 y 1970. El artículo repasa las formas adoptadas por las prácticas estadísticas, la estructura y orientación de la agencia encargada de producir las cifras oficiales, la composición de sus elencos y cuadros directivos, así como la relación entablada con las figuras y los espacios de referencia del campo académico. Problematiza, además, el vínculo establecido entre la agencia tradicionalmente encargada de producir estadísticas públicas y la conformación de una elite técnica estatal de peso creciente en el Estado desarrollista. De esta manera, se propone explorar las jerarquías construidas entre organismos burocráticos al interior del Estado desarrollista. La estrategia de investigación combinó técnicas de análisis documental, el seguimiento de trayectorias biográficas y entrevistas. Se utilizaron fuentes diversas como boletines y anuarios estadísticos, memorias ministeriales, legislación, anales de sociedades científicas, publicaciones en revistas académicas y en semanarios de divulgación general. A partir de su exploración, concluimos que, en el transcurso de la década de 1960, la estadística se convirtió en un saber especializado demandado por las elites técnicas y políticas conductoras del Estado, y a la vez un saber constitutivo del Estado desarrollista.

Palabras clave: estadística pública, burocracia estatal, desarrollismo, planificación, Argentina.

Abstract: This article studies the statistical bureaucracy as a gateway to the internal tensions and the different temporalities that characterized the building process of the developmental state in Argentina. Firstly, the paper analyzes the consolidation of a statistical regime between 1955 and 1970. It reviews the statistical practices, the structure and orientation of the agency in charge of producing official figures, the composition of its human resources, as well as the ties established with the academic field. The aim of this paper is to explore the hierarchies between bureaucratic agencies within the developmental state, focusing on the links and tensions between the agency traditionally responsible for producing official statistics and the formation of a state technical elite in the developmental state. The research combined techniques of documentary analysis, the tracing of biographical trajectories and interviews. Various sources were used, such as bulletins and statistical yearbooks, ministerial reports, legislation, annals of scientific societies, articles of academic journals and other more popular magazines. From its exploration, we conclude that, in the course of the 1960s,

¹ Este trabajo fue realizado en el marco de una investigación titulada "Estadísticas públicas y configuración del Estado en Argentina y Brasil: un estudio comparativo (1930-1970)" con el apoyo financiero del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). También fue apoyado por un subsidio de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, PICT 2013-2770.

² Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), en el Centro de Investigaciones Sociales (CIS-CONICET/IDES). Araoz 2838. C1425DGT, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

statistics became a specialized knowledge demanded by politicians and technical elites, and at the same time a constitutive knowledge of the developmental state.

Keywords: official statistics, state bureaucracy, developmentalist governments, planning, Argentina.

Es innegable que en las últimas dos décadas, en los círculos académicos argentinos, tanto como en otras latitudes de América Latina, se ha expandido el interés por el estudio del Estado, de sus oficinas y sus elencos burocráticos, empujando una verdadera renovación historiográfica (Bohoslavsky y Soprano, 2010; Plotkin y Zimmermann, 2012; Di Liscia y Soprano, 2017; Soprano y Rodríguez, 2018). Buena parte de las investigaciones que encarnaron dicha renovación han seguido, en particular, la huella de la relación que existe entre la evolución histórica del Estado y la constitución de campos disciplinares y profesionales en los que se generaron los conocimientos que, en distintos momentos, fueron demandados desde el Estado para legitimar sus acciones (González Leandri, 2006). En estos campos disciplinares, y en su vínculo con el Estado, se consagraron además las figuras que conformaron grupos particulares dentro del entramado burocrático: las élites técnicas estatales. Aunque esos estudios contribuyeron a darle mayor densidad y complejidad al fenómeno estatal, reduciendo el nivel de abstracción que afectaba a los análisis tradicionales, es necesario subrayar dos cuestiones. En primer lugar, el saber estadístico y sus poseedores, como grupo técnico profesional que habita el Estado, tuvieron poca presencia en esa agenda de investigación. En segundo lugar, comprendido fundamentalmente bajo el prisma de la historia política, el período que transcurre entre 1955 y 1976 estuvo relativamente desatendido por dicho movimiento renovador³ (Pereyra, 2012). Este artículo aborda el estudio del Estado argentino en esos años con el propósito de analizar y echar luz sobre una dinámica institucional particular—la de la producción de estadísticas oficiales— en un contexto que ha sido conceptualizado, desde distintas perspectivas, como de crisis estatal (Portantiero, 1989), de deterioro de las capacidades estatales (Sidicaro, 2002) o de un Estado fraccionado y colonizado por la sociedad civil (O'Donnell, 1977).

El estudio de las estadísticas públicas desde una perspectiva socio-histórica no cuenta con demasiada tradición en la Argentina, pero ha recibido importantes contribuciones en los últimos años. El momento de gestación de las agencias burocráticas encargadas de producir las cifras oficiales, a finales del siglo XIX, fue el que generó

más interés, con estudios que llegaron a abarcar el período de entreguerras y el preludio de los gobiernos peronistas (Mentz, 1991; Otero, 2006; Daniel, 2010; González Bollo, 2014; González Bollo y Daniel, 2016). El aporte de este trabajo a ese terreno particular de indagaciones tiene que ver con uno de sus objetivos: el de caracterizar el régimen de producción estatal de estadísticas configurado durante los años posteriores al derrocamiento del gobierno de Juan D. Perón (por la autodenominada Revolución Libertadora de 1955), en el transcurso de distintos gobiernos desarrollistas; años de profunda inestabilidad política en el país y de una singular transformación de su estructura económico-productiva. Guiados por la literatura que tiende a relativizar la existencia de un vínculo mecánico entre los cambios político-institucionales y las diversas configuraciones estatales, restándole capacidad explicativa a esa variable, es posible asumir cierta coherencia del ensamblado de oficinas, agentes, saberes e instrumentos que, en la etapa 1955-1970, conformaron el aparato estadístico nacional, más allá de los vaivenes de la precaria situación institucional y la alternancia de gobiernos autoritarios y democracias restringidas.

Con relación al marco conceptual, adoptamos como guía la noción de *régimen estadístico*, formulada por los politólogos canadienses Jean-Pierre Beaud y Jean-Guy Prévost (2010), porque nos permite no perder de vista tres dimensiones constitutivas de la burocracia estadística: las estructuras (el modo de organización y división del trabajo estadístico), las normas (las reglas, los principios, las referencias que procuran orientar y definir la labor estadística) y las prácticas estadísticas (las actividades para las que son desplegados recursos y competencias). La estrategia de investigación combinó técnicas de análisis documental con la reconstrucción de trayectorias biográficas, tanto de funcionarios de la estadística pública como de figuras relevantes de la estadística académica o universitaria, y entrevistas. Se analizaron fuentes diversas como boletines y anuarios estadísticos, memorias ministeriales, legislación, anales de sociedades científicas, publicaciones en revistas académicas y en semanarios de divulgación general. A partir del análisis de estas fuentes, nos fue posible examinar de manera integrada dos procesos que, si bien se reconocen como articulados, suelen diferenciarse

³ A excepción de Osuna (2017).

analíticamente: por un lado, la configuración histórica de un aparato estatal en oficinas, diagramas institucionales, normas, etc.; por el otro, la institucionalización de un campo de producción de conocimientos. En el caso particular de la estadística pública, las acciones concretas involucradas en la puesta en forma de una maquinaria administrativa de clasificación, codificación y recuento están intrínsecamente ligadas a operaciones de producción de conocimientos. A su vez, esa producción de conocimientos, bajo el formato de informaciones y claves de lectura de la realidad social oficialmente válidas, está vinculada con los modos predominantes de pensar la economía y la sociedad, y las formas consideradas legítimas de acción estatal sobre esa materia en cierto momento histórico (Desrosières, 2011). Es decir, como señaló el sociólogo francés Alain Desrosières, existe cierta adecuación entre herramientas estadísticas y formas de acción pública que puede ser rastreada históricamente. Aunque dilucidar esa relación no sea el objeto específico de este trabajo, está presente como premisa general que guía nuestra reflexión.

El derrotero de la estadística pública en la Argentina de los años sesenta es particularmente interesante porque empalma con un proceso de modernización cultural de la sociedad que le otorga un papel singular a las cifras estadísticas (Cosse *et al.*, 2010; Sigal, 2002). Además de revolucionar los consumos y las costumbres sociales, ese proceso implicó la renovación de los modos de intentar explicar la realidad nacional apoyándose en datos y evidencias científicas. En paralelo, el arribo de profesionales y técnicos especializados a ciertos ámbitos del Estado influyó en el despliegue de determinadas prácticas estatales y en los principios a partir de los cuales se buscó legitimarlas. La valorización del saber técnico en la esfera estatal y el diálogo estrecho entre órganos de conocimiento técnico y conducción política del Estado adquieren, en los años sesenta, un rasgo que lo diferencia del modo en que política y técnica se entrelazaron en etapas anteriores. Y esta particularidad tiene que ver con características propias del paradigma de la planificación en la era desarrollista y con la renovación de las herramientas estadísticas.⁴ Por estos años, los planes plurianuales se distanciaron del ensayismo que mostraban sus antecesores y se convirtieron en programas más impregnados del lenguaje de la cuantificación, presente tanto en el diagnóstico como en las metas propuestas en el plan. Además, quienes elaboraron esos programas echaron mano de otra gama de tecnologías: matrices insumo-producto de Leontieff, modelos econométricos sobre bases matemáticas, encuestas

por muestreo probabilístico. Técnicas que, como la confección de las cuentas nacionales y el cálculo del PBI, no estaban disponibles en la Argentina de los años 1930, o se encontraban disponibles, pero no fueron utilizadas en los intentos planificadores de la década de 1940 (como en el primer plan quinquenal de Perón).⁵ Además, a comienzos de 1960 organizaciones internacionales como Naciones Unidas empezaron a tener influencia en la formación y el entrenamiento de técnicos argentinos en planificación. Los economistas profesionales que elaboraron los programas de desarrollo en los sesenta participaron de otro universo de ideas económicas y de un debate en torno a los problemas de la economía argentina con mayores márgenes para la heterodoxia, en el que se subrayaban aspectos como el estrangulamiento recurrente del sector externo, una estructura económica desequilibrada (basada en las diferentes rentabilidades del sector agrario e industrial) y una inflación empujada por la inelasticidad de la oferta y la puja distributiva, entre otras cuestiones. Bajo este paraguas conceptual, la planificación del desarrollo aparecía como el medio más propicio para que el país superara esas dificultades estructurales.

Las primeras tres secciones de este artículo describen el régimen de producción estatal de estadísticas configurado desde la segunda mitad de la década de 1950 hasta 1970, exploran la relación entablada entre una agencia estatal de larga trayectoria institucional como la Dirección Nacional de Estadística y Censos, y las innovaciones institucionales de los gobiernos desarrollistas; también analizan el solapamiento o la virtual competencia entre agencias estatales por producir los conocimientos considerados válidos sobre la economía y la sociedad argentina. Luego, se analiza el nivel de formación de la burocracia estadística, se explora el proceso de profesionalización y su vínculo con los centros universitarios de formación en la disciplina. Finalmente, se presentan los rasgos que adoptó la refundación del sistema estadístico nacional hacia 1970. En este artículo nos interesa comprender cómo se establece un sistema de jerarquías internas en el proceso histórico de constitución de un aparato técnico en el Estado. Si, siguiendo a la literatura, no podemos entender la evolución histórica del Estado como un proceso lineal ni exento de tensiones, consideramos que tampoco ha de esperarse un desarrollo sincrónico en todas sus áreas. El caso de la estadística pública sirve como una puerta de entrada a entender el funcionamiento del Estado moderno tomando en consideración las tensiones que se dan en su interior, las distintas dinámicas y temporalidades que lo habitan.

⁴ Para profundizar en la estadística como mecanismo de legitimación de las políticas de salud pública, por ejemplo, ver: Ramacciotti (2014).

⁵ Para profundizar en las razones del desencuentro entre la elaboración técnica de las cuentas nacionales y la planificación plurianual durante el primer gobierno peronista, ver: Lanata Briones y González Bollo (2017).

La agencia estadística tras el golpe de Estado de 1955

Con el propósito de desarticular la maquinaria peronista en el Estado (Altamirano, 1998; Plotkin y Neiburg, 2003), el gobierno de facto del General Eugenio Aramburu redefinió su diseño institucional, disolvió la Secretaría Técnica y la Dirección Nacional del Servicio Estadístico fue trasladada bajo dependencia administrativa del Ministerio de Hacienda, jurisdicción a la que tradicionalmente había estado ligada antes de los primeros gobiernos peronistas (decreto 4.220/56). El gobierno militar cambió la denominación de la oficina de estadística pública que, a partir de entonces, pasó a llamarse Dirección Nacional de Estadística y Censos (en adelante, DNEC) e introdujo algunas modificaciones en su estructura. Sin embargo, continuó en vigencia la ley 14.046, sancionada en 1951, que se había propuesto ordenar las actividades estadístico-censales, y promovió la continuidad del Consejo Nacional de Estadística creado en 1952. En línea con la iniciativa del gobierno militar de borrar las marcas de la experiencia populista en la sociedad, la publicación oficial de estadísticas de la etapa peronista (*Síntesis Estadística Mensual*) fue rebautizada como *Boletín Mensual de Estadística*, definiendo un nuevo punto cero: la serie iniciada en el año 1956. Se trataba en realidad de un mero cambio de nombre del órgano oficial de divulgación, porque el peronismo había dejado asentadas las bases de gran parte de las rutinas de elaboración de estadísticas, tanto económicas como sociales, que se difundían en sus páginas.

Durante el primer año de reacomodamientos institucionales, se sucedieron dos breves gestiones a cargo de la oficina nacional de estadística. El primer convocado por el gobierno militar fue el doctor en economía y profesor adjunto de estadística de la Facultad de Ciencias Econó-

micas de la Universidad de Buenos Aires (en adelante, FCE-UBA), José Barral Souto.⁶ Lo breve de su gestión parecía confirmar –teniendo en cuenta el antecedente del paso fugaz del matemático rosarino Carlos E. Dieulefait⁷ como máximo responsable de la Dirección Nacional de Investigaciones, Estadística y Censos (DNIEC) en 1946– la irresoluble tensión entre las estructuras y las prácticas de la estadística administrativa, y las figuras emblemáticas del mundo de la estadística académica local, que marcó las décadas de 1940 y 1950. El sucesor de Barral Souto fue Juan A. Rodal, de quien no se conocen credenciales académicas, pero lo secundaba en el orden jerárquico de la oficina. Su dirección también resultó efímera. A dos años de la Revolución Libertadora, Guillermo C. Bravo, Jefe del Departamento de Estadística Comercial, fue nombrado director nacional (1957), en el mismo año en que defendió su tesis en la FCE-UBA para recibir el título de doctor en economía. Sin embargo, quien logró mayor continuidad como director –dado que permaneció en el cargo entre 1962 y 1969– fue el perito mercantil Enrique N. Compiano. Funcionario de carrera, había ingresado en la estadística pública en los años peronistas y, al momento de ser ascendido, llevaba más de 15 años desempeñándose en la agencia nacional de estadística pública.

Las tareas y las condiciones del trabajo en el aparato estadístico no resultaron atractivas para figuras de alto grado de especialización en la estadística matemática, referentes del circuito de divulgación científica local, conectados con sociedades estadísticas del exterior y protagonistas de las principales instituciones de la disciplina que se venían creando en el ámbito académico desde la década de 1930.⁸ La orientación adoptada por la DNEC estuvo marcada por la continuidad de rutinas administrativo-estadísticas preestablecidas y su distancia respecto de los debates internacionales contemporáneos en materia estadística. Una vez estabilizados los cuadros

⁶ Barral Souto (1903-1976) nació en La Coruña, España y se nacionalizó argentino en 1928. Estudió en la Escuela de Comercio, dependiente de la UBA, entre 1916 y 1920, y se recibió de contador público en 1925. En 1934, se doctoró en ciencias económicas. Fue profesor adjunto de estadística en la FCE-UBA en la cátedra de Argentino Acerboni (donde dictó clases entre 1933 y 1942, acompañado algún tiempo por el ingeniero Alejandro Bunge). En 1945, formó parte de la comisión asesora honoraria del cuarto censo general del país. Fue miembro de diversas asociaciones científicas locales (la Sociedad Científica Argentina, la Unión Matemática Argentina y la Sociedad Argentina de Estadística) y extranjeras (Mathematical Association of America, Institute of Mathematical Statistics, American Mathematical Society y Econometric Society). En 1941, fue nombrado miembro del Instituto Interamericano de Estadística. Por esos años, llegó a ser director del Instituto de Biometría de la FCE-UBA.

⁷ De formación inicial matemático, Carlos E. Dieulefait (1901-1982) fue la persona que inauguró la enseñanza de la estadística en la FCE-UNL en 1927. Con un perfil marcadamente académico, esta figura logró notoriedad en el campo disciplinar en las décadas de 1930 y 1940 sin haber desempeñado rol significativo alguno en la "estadística administrativa" que, por otra parte, él mismo desdeñaba (Daniel, 2012). En cambio, fue fundador de un espacio pionero en Latinoamérica: el Instituto de Estadística en la FCE-UNL (1932). Durante la década de 1930, brindó una serie de conferencias en la Sociedad Científica Argentina y publicó en las revistas internacionales más prestigiosas de la disciplina como *Biometrika*, *Metron* y el *Journal of the Royal Statistical Society*. A partir de 1937, y durante dos décadas, estuvo a cargo de la cátedra de estadística de la FCE-UBA. Dieulefait basó su prestigio personal en sus vínculos con instituciones internacionales de estadística: participó activamente del Instituto Internacional de Estadística, desde que fue electo miembro en 1935, fue nombrado miembro Honorario de la Sociedad de Estadística de París al año siguiente y miembro Honorario de la Real Sociedad de Estadística de Londres en 1957; se consagró también como vicepresidente del Instituto Interamericano de Estadística, que contribuyó a fundar en 1940. Fue socio fundador de la Sociedad Argentina de Estadística (1952) y presidente de su primera comisión directiva. En la década de 1960, actuó como consejero o asesor de organismos desarrollistas como el CFI y el CONADE.

⁸ La distancia que observamos para el caso argentino entre la estadística como práctica administrativa en el Estado y la disciplina científica formal tiene antecedentes a nivel internacional: los hombres de ciencia que, entre 1880 y 1930, establecieron las bases matemáticas del análisis estadístico se encontraban en gran parte fuera del mundo de las oficinas y las sociedades de estadística. Desde las primeras décadas del siglo XX, la estadística matemática tendió a convertirse en una disciplina cada vez más formalizada y autónoma en relación a los objetos tratados e incluso empezó a ser enseñada en departamentos especializados de las universidades (Desrosières, 2000, 2008). En la Argentina, durante un tiempo, la producción de estadísticas públicas y el cultivo de la estadística como disciplina formal fueron dos caminos paralelos. Las sendas se comenzaron a abrir alrededor de la década de 1930 a partir de la diferenciación pública entre quienes detentaban una posición en el aparato estadístico oficial y los especialistas cuya inscripción principal era la académica. Al respecto, ver: Daniel (2012).

directivos de la DNEC, las prioridades en la agenda de la estadística oficial fueron la preparación de nuevos censos nacionales (de población, para 1960 y económico, para 1964), mientras se terminaban de consolidar las cifras finales de los censos peronistas (censo agropecuario de 1952 y censo industrial, comercial y minero de 1954), así como mantener actualizadas las estadísticas permanentes para su publicación en el *Boletín*.

En 1958, Guillermo Bravo convocó a la IV Reunión Nacional de Estadística realizada en Buenos Aires entre el 15 y 19 de septiembre, con una agenda –al menos en lo que refiere a sus propósitos generales– que no difería demasiado de la que tuvo la Primera Conferencia Nacional de Estadística de 1925: ampliar las series estadísticas existentes, uniformizar métodos y conceptos, coordinar los esfuerzos de las oficinas estadísticas de las distintas jurisdicciones (nacional, provincial y municipal). La novedad residía en que aparecía por primera vez en agenda la necesidad de establecer un plan mínimo de estadísticas nacionales. La planificación se empezaba a asomar como idea rectora al interior del universo específico de las prácticas estatales en materia estadística. Sin embargo, la definición de un plan que rigiera la actividad y asignara prioridades a la investigación estadística todavía sería una tarea inconclusa en la segunda mitad de los años sesenta (CFI, 1966).

Pese al fuerte impulso centralizador del gobierno militar (1943-1946) y de los primeros gobiernos peronistas (González Bollo, 2011), la coordinación de las agencias encargadas de la elaboración de estadísticas en las provincias representaba un desafío en los albores de la década de 1960.⁹ El aparato estadístico seguía mostrando duplicaciones e incongruencias en la elaboración de estadísticas. Pervivían, en realidad, las dificultades de hacer efectiva la centralización pretendida por la normativa. Los desacoples entre la oficina nacional y las agencias provinciales adquirirían relevancia en la medida en que el territorio nacional era considerado un espacio estadístico único, que requería ser cubierto de manera exhaustiva por las investigaciones, sobre la base de criterios comunes y estandarizados. Como es propio de los regímenes de nacionalización estadística (Beaud y Prévost, 2010), la coordinación estadística resultaba clave en la construcción de compatibilidades nacionales y de un lenguaje unificado. Si bien era necesario el fortalecimiento de las agencias estadísticas provinciales y municipales, las prácticas locales entraban en tensión con los imperativos de homogeneidad

nacional. Los dominios de estudio, los procedimientos, los formularios y las nomenclaturas de la estadística local no siempre se correspondían con los criterios establecidos en el centro. El desafío de coordinación que se presentaba entre jurisdicciones políticas se replicaba entre sectores administrativos a nivel nacional. Para la DNEC, aún resultaba difícil que ciertas dependencias de la administración central reconocieran su autoridad en materia estadística y respondieran ante sus requerimientos. La comunicación de datos administrativos al servicio de estadística pública no se encontraba plenamente garantizada.

Estadísticas y planificación desarrollista

La exigencia de articulación y unificación nacional de la estadística gubernamental se vio resignificada con el consenso alcanzado por las ideas desarrollistas en el país y con la instalación de la planificación como técnica gubernamental. En Argentina, el desarrollismo fue un movimiento ideológico que se presentó como una alternativa reformista y progresista a la Revolución Cubana en respuesta a las principales dificultades que enfrentaban las naciones latinoamericanas¹⁰ (Plotkin y Neiburg, 2003). Este conjunto de ideas fue articulado por primera vez como empresa política en el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962), pero el desarrollismo como discurso pronto se convirtió en un universo en expansión generando adeptos en distintas fracciones intelectuales y partidos políticos (Altamirano, 1998). En los términos de la doctrina formulada por Rogelio Frigerio y Arturo Frondizi, el desarrollismo contemplaba, por un lado, el concepto de *desarrollo*, entendido como la profundización de la industrialización del país mediante una estrategia de sustitución de importaciones; por otro lado, comprendía la noción de *integración* que le imprimía un sentido nacional a ese proceso, ya que el desarrollo se buscaría tratando de lograr el equilibrio económico entre las regiones y la integración de los distintos sectores sociales en la distribución del ingreso nacional.¹¹

En ese sentido, las objetivaciones de la realidad social y económica generadas por la agencia estadística debían comprender la totalidad del territorio nacional para actuar como base racional de políticas públicas planificadas. En octubre de 1961, durante el gobierno de Frondizi y en la gestión del economista liberal Roberto Alemann

⁹ Para profundizar en el problema de la centralización estadística en los años 1940-1950, en clave comparada ver: Daniel (2017).

¹⁰ Para profundizar en los contenidos y los debates del desarrollismo como teoría económica en Argentina, ver: Forcinito (2013); Jáuregui (2014-2015); Rougier (2004, p. 55-66).

¹¹ En este contexto, en 1959 fue creado, en la provincia de Santa Fe, el Consejo Federal de Inversiones (CFI) como un organismo permanente de investigación, coordinación y asesoramiento, que tenía entre sus responsabilidades hacer recomendaciones de políticas de inversión en todo el territorio nacional, con el propósito de promover el desarrollo armónico e integral del país. Para revisar aspectos institucionales del CFI, ver: Oyuela (1976, p. 56 y ss.).

como Ministro de Economía, fue creado el Consejo Nacional de Desarrollo (en adelante, CONADE). Este organismo era responsable de la coordinación y ejecución de los programas y análisis requeridos para la formulación orgánica de los programas de desarrollo nacional; así como en el asesoramiento para la acción de gobierno (decreto 7.290/61). En los gobiernos sucesivos de José María Guido (1962-1963) y Arturo Illia (1963-1966), el CONADE se fue consolidando institucionalmente, dispuso de fondos propios y autoridad para firmar convenios y contratar profesionales, pero mantuvo una función asesora o consultiva, antes que ejecutiva (Jáuregui, 2014-2015). Aunque en Argentina –de acuerdo al balance ampliamente compartido por historiadores– los programas de desarrollo resultaron proyectos trancos, avasallados por el primado de la coyuntura y los cambios drásticos de timón en la política económica (Taroncher y Vaccaro, 2009), es posible trazar cierta continuidad en lo relativo al rol asignado a las estadísticas en las distintas gestiones gubernamentales de los años sesenta. Los funcionarios técnicos a quienes se confiaba la definición de planes plurianuales devinieron en actores estratégicos en el funcionamiento y la orientación de las agencias y los recursos del Estado. Para esta nueva elite estatal, las estadísticas resultaban fundamentales para la programación democrática, una planificación que se caracterizaba por ser centralizada, pero no rígida ni compulsiva (Domenech, 1968). El Plan era concebido como un programa apoyado en la información básica y sería sobre las necesidades del país, sobre los recursos disponibles y sobre las posibles maneras de ordenar[los] (CONADE, 1965, p. 5). La estadística había pasado a ser valorada como una técnica puesta por el progreso de la ciencia al servicio del planificador para realizar su tarea con mayor eficacia (Domenech, 1968).

Mucho más que una técnica en boga de la época, la importancia de la planificación tenía que ver con las posibilidades de éxito de conseguir créditos para impulsar el desarrollo del país desde el Estado en el marco de la Alianza para el Progreso.¹² Los países receptores de financiamiento debían cumplir con las exigencias que imponía el gobierno norteamericano para la liberación de fondos

y tenían que acreditar la incorporación de la técnica de la planificación (y sus instrumentos de diagnóstico asociados: encuestas, estudios de factibilidad, anteproyectos, previsiones, etc.) en las prácticas gubernamentales.¹³ En Argentina, el interés de las nuevas elites estatales por canalizar esos fondos contribuyó a la acumulación de una nueva especie de saber en las agencias técnicas recientemente creadas por el desarrollismo. La continuidad de la planificación como idea rectora generó mayor presión sobre los ritmos y procesos de elaboración de estadísticas. La promoción y orientación estatal del desarrollo –punto en común de las distintas versiones del desarrollismo argentino– exigía la acumulación de descripciones cuantitativas del mundo social. La ampliación y complejización de las funciones del Estado fueron de la mano de la generación de una demanda y una intensificación del uso de estadísticas al interior del Estado.

Las elites técnicas gubernamentales pusieron énfasis en la recopilación de información durante la etapa de formulación del plan. Compartían el supuesto de que disponer de un mayor cúmulo de estadísticas mejoraría por sí sola la planificación. Por el contrario, con posterioridad, las debilidades de los planes o sus escasos resultados fueron achacados a las lagunas de información cuantitativa, identificadas (o, más bien, construidas como tal) a la luz de estándares internacionales que reforzaban la imagen de deficiencia de la estadística local.¹⁴ La culpa recaía en la inseguridad de los diagnósticos producto de esos vacíos, y no tanto al diseño del plan *per se* o a las condiciones políticas de su implementación. Es que, en Argentina, los planes encontraron un límite al momento de su aplicación. Para 1967, en opinión del economista Adalberto Krieger Vasena –Ministro de Economía del gobierno militar de Juan Carlos Onganía (1966-1970)–, los planes de desarrollo se habían convertido en meritorios trabajos de laboratorio y de investigación con escasas aplicaciones concretas (Krieger Vasena, 1967, p. 9). En la práctica, no resultaban suficientes sólo frías estadísticas (CONADE, 1965, p. 7), puesto que entraban en juego variables políticas (voluntad de los poderes públicos, decisión y legitimidad política) y sociales (intereses contradictorios, grado de

¹² La Alianza para el Progreso fue promovida en 1961 por John F. Kennedy, presidente de los Estados Unidos, como una estrategia para neutralizar la expansión de la Revolución Cubana en América Latina, respaldando una alternativa reformista y canalizando fondos hacia esos países. Desde el enfoque que aquí nos interesa, expresó también la preocupación del gobierno norteamericano en la formación de elites técnicas estatales en la región (Neiburg y Plotkin, 2004). Como sostienen estos autores, “en los primeros años de la Alianza para el Progreso, los EEUU fueron desarrollando un interés cada vez mayor en formar elites latinoamericanas que les fueran, si no totalmente leales, al menos receptivas. Éstas tenían que ser eminentemente técnicas, para poder hacerse cargo de los problemas inherentes al desarrollo económico [...] y, sobre todo, de las negociaciones con los organismos internacionales; tenían que ser internacionalizadas y, sobre todo, debían hablar el lenguaje de la economía que, gradual pero rápidamente, se constituía junto con el idioma inglés en una *lingua franca* en el plano internacional” (Plotkin y Neiburg, 2003).

¹³ Vale recordar que la recaudación de créditos internacionales fue una de las funciones más importantes otorgada inicialmente al CONADE (Taroncher y Vaccaro, 2009, p. 2). La Conferencia de Punta del Este de 1961 creó el sistema de ayuda económica continental induciendo a la generación de instituciones planificadoras en los países participantes (Jáuregui, 2014-2015, p. 144).

¹⁴ La Comisión Estadística de Naciones Unidas elaboró en 1958 un informe en el que publicaba una lista con las series estadísticas que consideraba de mayor utilidad para los países menos desarrollados. Consideraba que esos países debían avanzar en crear un conjunto integrado de estadísticas básicas, útiles para los programas de desarrollo. Este paso era evaluado como fundamental para que las cuentas nacionales de los países subdesarrollados fueran válidas y dejaran de descansar, exclusivamente, en estimaciones razonables.

involucramiento del sector privado, conocimiento del plan por parte de la sociedad) que introducían conflictividad y tensiones a un proceso que se venía asumiendo como si fuera meramente técnico.

En términos simbólicos, la incorporación de herramientas estadísticas en la formulación de los planes expresaba la pretensión de infundir modernidad al accionar del Estado. En buena medida, las estadísticas renovaban las claves de lectura más tradicionales de la realidad argentina. La difusión social de esas cifras era considerada un canal de modernización cultural del país. En este escenario, la DNEC parecía estar lejos de cumplir con esas expectativas; se la asociaba a una dependencia burocrática arcaica u obsoleta, con intereses cognoscitivos, instrumentos y modos de organización más bien tradicionales, y desprovist[a] de fuerza propia o de un motor interno que l[a] impulse hacia la superación (CFI, 1966, p. 1). Según el economista Juan V. Sourrouille¹⁵, por aquellos años enrolado en el CONADE:

Había gente que tenía una opinión formada de que era necesario tener una organización estadística que estuviera más a tono con lo que eran las exigencias de la información necesaria para conducir el Estado (Entrevista con la autora; 01/11/2011).

A tono con este testimonio, un informe interno del CFI, que evaluaba la situación de las estadísticas oficiales argentinas a mediados de los años sesenta, consideraba que el servicio funcionaba de manera precaria y concluía que la DNEC no cumplía con los requerimientos mínimos indispensables para afirmarse en la función de organismos asesores de la función gubernativa (CFI, 1966, p. 17). La oficina mostraba dificultades para abastecer rutinariamente de información a los órganos planificadores, tal como recomendaba la CEPAL. Por tal razón, el CFI consideraba indispensable encarar la modernización, es decir, la tecnificación de la labor estadística oficial en la República Argentina (CFI, 1966, p. 6).

Durante los años sesenta, la DNEC fue objeto de críticas, por un lado, debido al retraso en sus publicaciones (las demoras producidas en la salida del Boletín, la falta de un Anuario Estadístico actualizado, dado que el último editado era de 1957, y el retardo de las cifras definitivas de los censos) y, por el otro, por la calidad de sus producciones. Un grupo técnico del CONADE, por

ejemplo, subrayaba que las estimaciones de población de la DNEC diferían en forma significativa de lo que había arrojado el censo de 1960; otro grupo también indicó que la producción industrial se encontraba subvaluada en el cálculo del producto bruto y del ingreso nacional.¹⁶ Desde el CFI, ponían énfasis en la deficiencia y falta de actualización de los procedimientos metodológicos y en la complejidad de los formularios (CFI, 1966). Que sus estadísticas fueran revisadas por los usuarios internos del Estado es sintomático de las dudas y desconfianzas que rodeaban a los números de la DNEC. En mayo de 1966, se hizo pública la sospecha de que la DNEC manipulaba el índice del costo del nivel de vida. Denuncias de este tipo resultaban verosímiles para la sociedad argentina y resonaban como ecos en el cuadro de ineficiencia gubernamental que venían bosquejando sectores opositores al Presidente Illia, gestores del clima político previo al golpe de Estado de 1966, que le atribuían al gobierno radical una pronunciada incapacidad para abordar y solucionar problemas concretos, y así erosionaban sus bases políticas de sustentación.¹⁷ El régimen militar autodenominado Revolución Argentina, encabezado primero por el General Onganía, garantizó cierta continuidad en relación con el proceso de planeamiento gubernamental (aunque éste quedó explícitamente ligado a cuestiones de seguridad interna), pero implicó la interrupción de proyectos específicos y el desplazamiento de equipos enteros dentro de las agencias tecnocráticas.

La división social del trabajo estadístico

El sociólogo francés Alain Desrosières ha llamado la atención respecto de que la estadística pública se nutre de dos fuentes que expresan metrologías de naturaleza diferente (Desrosières, 2008, p. 107). Por un lado, se vale de registros administrativos; por el otro, de indagaciones directas como encuestas y censos. Cada una de estas fuentes es el resultado de modelos diferentes de actividad realizadas en el entramado burocrático-estatal. La elaboración de registros no se rige, desde el principio, por el propósito de generar información estadística, sino que esos registros son concebidos a los fines de la administración del Estado. La encuesta, en cambio, es un procedimiento técnico que se da objetivos propios, por tanto, detenta cierta autonomía relativa que los registros administrativos

¹⁵ Sourrouille es contador público; se formó en la FCE-UBA a fines de 1950, bajo el influjo modernizador de ese espacio académico que se proponía formar profesionales y técnicos para nutrir las instituciones desarrollistas del Estado (Neiburg y Plotkin, 2004). Formó parte del programa de investigación CONADE-CEPAL dirigido por Alberto Fracchia, con asesoramiento de Manuel Balboa desde Santiago de Chile.

¹⁶ Bajo la dirección del ingeniero Roque Carranza (Secretario Ejecutivo del CONADE durante la presidencia de Illia), un equipo técnico estuvo encargado de reunir y ordenar las cifras desperdigadas por distintas reparticiones estatales o sistemas específicos de información; tarea que se vinculaba de forma directa al diseño del Plan plurianual.

¹⁷ Según Smulovitz (1993), con el golpe militar la eficacia como principio de legitimidad del gobierno terminó supeditando al sistema político en su conjunto.

utilizados como fuente estadística carecen, y ello afecta el tipo de conocimientos que es posible generar a partir de ellos. En comparación con los registros, las encuestas están sujetas de un modo más laxo a los imperativos de la administración estatal, aunque no totalmente desconectadas ya que necesitan inscribir sus resultados (las cifras) en la acción pública y garantizarse circuitos de uso. Otra diferencia radica en que, como fuente, los registros administrativos más bien reflejan los engranajes del Estado y sus instituciones, mientras que los censos y las encuestas están enfocados a fotografiar o representar a la sociedad.

Las actividades fundamentales de la DNEC durante los años sesenta se desplegaron en dos planos: la reelaboración de fuentes administrativas con fines de agregación estadística y la realización de censos.¹⁸ En la generación de estadísticas nacionales sobre la base de registros administrativos, el contexto institucional actúa como condición de equivalencia de los datos producidos; por tanto, superar los problemas que tenía la DNEC para ejercer su autoridad sobre otras reparticiones estatales se volvía sumamente importante en la medida que afectaba el flujo de información exigido para la planificación por las burocracias técnicas involucradas. En el terreno censal, la oficina contaba con una importante acumulación de experiencia, competencias desarrolladas en sus cuadros y capacidad operativa producto de años de despliegues de indagaciones oficiales de este tipo, mientras que su grado de idoneidad y preparación para otro tipo de investigaciones estadísticas era objeto de dudas (CFI, 1966, p. 16).

A juzgar por las fuentes disponibles, la DNEC no generó demasiados programas nuevos de cuantificación durante los años sesenta. A partir del registro de programas estadísticos que disponemos (Abril *et al.*, 1978), observamos que para 1978 más de la mitad de los programas en curso tenían fecha de inicio anterior a 1960 y otra porción importante era posterior a 1970 (sin tomar en cuenta los censos que, como se dijo, eran una práctica tradicional de la DNEC). Esta característica se vuelve más pronunciada en ciertas áreas: en la estadística comercial, sólo uno de los seis programas es posterior a 1960 (1969), lo que significa que gran parte de los índices elaborados fueron definidos en la etapa peronista (algunos, incluso, muestran una tradición mayor que llega a fines del siglo XIX). En el terreno de las estadísticas de la producción y financieras, ocho de los catorce programas fueron gestados antes de 1960.¹⁹ Con relación a la estadística sociodemográfica, la DNEC mantuvo las series de las estadísticas sociales esta-

blecidas por el peronismo (que incluían oferta y demanda de trabajo, salarios e índice del costo del nivel de vida), a lo sumo dejó de publicar las cifras relativas a las reuniones sindicales. Si bien la repetición de procedimientos firmemente establecidos tiene la ventaja de brindarle solidez a los indicadores sociales y económicos elaborados, refleja el aspecto más rutinario y conservador —entendido como el mantenimiento del *statu quo* en materia estadística— del quehacer de una agencia estadística.

Ante la imagen de fuerte continuidad de la actividad estadística post-peronista que bosquejamos arriba, es importante señalar algunas excepciones: la DNEC introdujo en 1959 un índice de la actividad bursátil e inició una serie nueva del índice del costo del nivel de vida con base 1960=100, a partir de un relevamiento de las condiciones de vida de las familias obreras en la Capital Federal que reemplazó la canasta familiar establecida en 1943 (Massé, 2007). Además, en los primeros años de la década de 1960, creó la sección Investigaciones Especiales. Desde allí, la DNEC buscó abarcar aspectos vacantes de, por ejemplo, la estadística del sector industrial, complementando los relevamientos e indicadores del Estado peronista. Se ocupaba así de relevar áreas propias de una etapa más compleja del proceso de sustitución de importaciones que estaba atravesando la Argentina, como las industrias del acero o la farmacéutica.

Si bien en todo organismo de estadística pública existe cierta tensión entre la inclinación conservadora de la actividad y el estímulo innovador —en cuanto a la renovación de las técnicas utilizadas y los aspectos de la realidad objetivados por las cifras oficiales—, la descripción de las tareas desarrolladas por DNEC en los años sesenta la asemeja a un régimen de producción que mostraba una fuerte inercia, poco receptivo a cambios o renovaciones. Esta imagen se corresponde además con testimonios de nuestros entrevistados, quienes señalaron la reticencia de los directivos de la DNEC ante propuestas de introducir procedimientos alternativos, nuevas clasificaciones, o abrir campos de indagación; frenos que solían ser justificados por la estrecha situación presupuestaria, pero que otros actores atribuirían a la carencia de los conocimientos necesarios por parte de los propios conductores del servicio estadístico nacional (CFI, 1966, p. 17)

Mientras la DNEC se abocaba a rutinas administrativas de compilación y recuento, las innovaciones en el plano de las prácticas estadísticas fueron impulsadas desde otros reductos del Estado donde se

¹⁸ Durante el gobierno de Illia, por ejemplo, fueron instrumentados los siguientes operativos: el Censo Nacional Económico (dec. 6246/63), el Censo de Bienes del Estado (dec. 3262/65), el Censo Indígena Nacional (dec. 3998/65) y el Censo Nacional Agropecuario, Forestal y de Pesca (dec. 6829/65) (Novick, 2004).

¹⁹ Cabe resaltar que varios de los trabajos que aparecen identificados como surgidos en los años sesenta se desprendían de iniciativas de elaboración de estadísticas originadas en esa década desde otras reparticiones estatales (que se superponían así con el rol asignado a la DNEC). Nos referimos, por ejemplo, a la encuesta sobre expectativas industriales originada en el CONADE y a los indicadores regionales del producto bruto provincial que habían sido elaborados por el CFI.

desempeñaba una elite estatal modernizadora. En Argentina, los equipos de los organismos técnicos como el CONADE y el CFI introdujeron las encuestas por muestreo probabilístico en las prácticas estatales. Estas agencias habían sido creadas recientemente, pero estuvieron fuertemente respaldadas por los gobiernos desarrollistas y supieron acumular prestigio a nivel local. Además, estaban conectadas a toda una red de instituciones supranacionales, a un circuito internacional de producción de conocimientos expertos que dejaría huellas en su producción estadística. Cada uno de los equipos técnicos de los sectores en que estaba organizado el CONADE (salud pública, recursos humanos, transporte y comunicaciones, proyectos especiales) desplegó sus propias encuestas, haciéndose de los recursos y las competencias necesarias, muchas veces asociándose con otras instituciones. La agenda de investigaciones mediante encuestas que desarrolló el CONADE se ordenaba en función de los objetivos e intereses cognoscitivos de una elite estatal consustanciada con las últimas teorías de las ciencias sociales y con las preocupaciones y ansiedades que movilizaban el debate público argentino.²⁰ Las encuestas del CONADE estaban estrechamente vinculadas a cuestiones que se encontraban en el corazón de la agenda política: los índices del costo de la vida, la medición del desempleo, las condiciones del sector salud, las obras sociales y mutualidades. En los convulsionados años sesenta, los niveles de empleo, bienestar social e inflación se habían convertido en el país en variables socialmente juzgadas como relevantes. La discusión sobre las precondiciones del desarrollo estaba instalada en el escenario político y discursos provenientes de distintas orientaciones, tanto desarrollistas como liberales, pugnaban por establecer los contornos de la cuestión social y los límites considerados legítimos de la acción estatal en esa materia (Laguado Duca, 2011). La encuesta era una herramienta que se adaptaba muy bien al requisito de estudiar la realidad social argentina con otros lentes, para contribuir con nuevas formas de pensar y superar sus problemas (Sigal, 2002). Además, debido a su capacidad de generar información relativamente rápido, por ende actualizada, se le asignaba una utilidad particular:

la de aportar saberes operativos sobre la sociedad. Por el contrario, el tipo de prácticas que predominaba en la DNEC –tanto los censos como la reelaboración de registros administrativos– imponía límites a las posibilidades de conocer una sociedad en proceso de cambio e identificar nuevos problemas, dada la naturaleza de esas fuentes de información, más proclives a reflejar la acción pasada de una sociedad que a aprehender sus aspectos novedosos (Desrosières, 2008).

Es factible pensar esta diferenciación de las prácticas que predominaron en cada organismo como una suerte de división técnica y social del trabajo estadístico al interior del Estado, o entenderla como una competencia velada entre la DNEC y el CONADE, puesto que a ambas agencias se les exigía generar los insumos necesarios para la formulación de programas de desarrollo. Más allá de interpretaciones, el hecho es que las nuevas demandas de información generadas en los años sesenta no se orientaron hacia instituciones de la estadística pública preexistente (como la DNEC), sino que se canalizaron en paralelo a través de las noveles agencias estatales desarrollistas, cuyos cuadros técnicos se veían asistidos por saberes especializados que no abundaban en el plantel de la DNEC, donde las personas con estudios universitarios completos constituían una reducida minoría.

Otra diferencia significativa radicó en que la elite técnica desarrollista supo articular la elaboración de estadísticas con otros ámbitos de producción de conocimiento social, como las universidades y los institutos de investigación científica recientemente creados, de los que la DNEC se encontraba desconectada. La Universidad estaba siendo protagonista de un giro científicista y su comunidad se mostró más interesada en la medición de los fenómenos sociales y económicos; como señaló la socióloga Silvia Sigal, ella se volcó a hablar con datos (Sigal, 2002, p. 88). Las iniciativas de encuestas del CONADE muchas veces encontraron en estos espacios a un socio efectivo.²¹ Por otra parte, la elite estatal desarrollista contaba con redes que se extendían también a espacios de estudio e investigación profesional que no formaban parte del sistema universitario nacional –y, por tanto, eran menos vulnerables a los cambios gubernamentales y a las intervenciones del poder político– como el Instituto Torcuato Di Tella

²⁰ En 1963, uno de los equipos del CONADE desarrolló la encuesta sobre presupuestos de consumo de las familias urbanas por tramos de ingreso. Esta investigación introdujo en el estudio del consumo una clasificación novedosa para la estadística pública: el nivel socioeconómico. El sector recursos humanos del CONADE implementó en 1964, junto al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la encuesta de empleo y desempleo que se convirtió en un relevamiento periódico enfocado al mercado de trabajo. El programa de encuestas del CONADE abarcaba también: la serie de encuestas sobre expectativas de producción e inversión de las empresas industriales (iniciada en 1964), la encuesta sobre obras sociales y mutualidades, y el estudio sobre el consumo de alimentos de la población en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires (1965), la encuesta sobre expectativas de producción de las empresas constructoras (1965), la encuesta piloto sobre expectativas de los consumidores (1966), la encuesta de viajes pre y post aéreos en la región metropolitana (1967).

²¹ En ocasión de la encuesta sobre expectativas de producción e inversión de las empresas industriales de 1964, por ejemplo, el Instituto del Cálculo de la Facultad de Ciencias Exactas de la UBA prestó sus servicios para el procesamiento de la información recolectada por el CONADE. Como mostraron estudios recientes, existían también vínculos entre el CONADE y el Departamento de Sociología de la UBA dirigido por Gino Germani (Aramburu, 2009, p. 9). La encuesta de empleo y desempleo contó con la asistencia de colaboradores de Germani en el Instituto de Sociología, quienes aportaron el diseño muestral para el relevamiento.

(ITDT) o el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).²² Economistas y otros profesionales del área social de estos ámbitos participaron en estudios y publicaciones del CFI y el CONADE.²³ Agencias gubernamentales y espacios extraestatales que se encontraban sumamente articulados, dado que sus profesionales circularon entre ellos a lo largo de su carrera.

Además, la producción de indicadores y cifras en las agencias estatales desarrollistas estaba integrada a un circuito transnacional de difusión de procedimientos y conceptos estadísticos que tenía como protagonistas a organismos internacionales como ONU, CEPAL y OIT. Sus documentos se convirtieron en referencias conceptuales y técnicas insoslayables para los productores locales. Otra parte significativa del sistema de referencias local fue radicada en centros externos de generación de conocimientos como los *bureaus* estadísticos norteamericanos. Los nuevos productores de cifras oficiales en la Argentina se vincularon con este circuito transnacionalizado de varias maneras. Primero, mediante el desarrollo de programas conjuntos de investigación.²⁴ En segundo lugar, a través de las misiones de ayuda técnica de expertos extranjeros que arribaron al país trayendo nociones y herramientas técnicas novedosas a la producción estadística local; por ejemplo, el CONADE recibió el asesoramiento técnico del profesor Scott Maynes de la Universidad de Minnesota para el desarrollo de la encuesta piloto sobre expectativas de los consumidores. Finalmente, es necesario destacar la existencia de espacios de formación en el exterior y el papel de los programas de becas de la ONU para la capacitación de funcionarios locales en carreras o especializaciones asimilables a los actuales posgrados. Durante el trienio 1960-1962, Argentina recibió más becas que cualquier otro país de la región latinoamericana (Consejo Nacional de Desarrollo, 1964). Además, mediante los convenios firmados con CEPAL, cuadros técnicos del Estado argentino recibieron capacitación y actualización profesional en ámbitos como el Centro Latinoamericano de Enseñanza de Estadística (CIENES), creado por la Organización de Estados Americanos (OEA) en Chile. Según un estudio de Mentz y Sonvico (1983), el CIENES recibió un total de 127 argentinos entre 1962 y 1976 en los distintos cursos que ofrecía en Santiago; se trataba de cursos de corta duración (1 o 2 años) equiparables a un grado de master

(Mentz y Sonvico, 1983, p. 148). La inserción en ese circuito internacional le sumaba al CONADE un personal con un grado de instrucción y actualización técnica con el que la DNEC no contaba. Cuando, a mediados de los años sesenta, se planteó la necesidad de resolver los problemas de coordinación estadística mediante la formación en competencias estadísticas de los agentes locales, por ejemplo, fue personal del CFI el que desarrolló los cursos de entrenamiento para funcionarios de reparticiones provinciales interesados en organizar sus servicios estadísticos. El hecho de que la capacitación no estuviera en manos de los agentes de la DNEC constituía un signo más de su pérdida de relevancia frente al peso que estaban ganando los organismos desarrollistas.

El sinuoso camino hacia la profesionalización

Durante los primeros años de la década de 1960, la DNEC estaba compuesta por personal con trayectoria en la institución –como refleja la figura de su director E. Compiano–, pero abrió sus puertas al ingreso de estudiantes universitarios de diversas disciplinas. Aunque el país contaba, desde 1948, con una carrera de formación en estadística en la Universidad Nacional del Litoral (provincia de Santa Fe), de la que ya habían surgido varias camadas de egresados²⁵, y con espacios de formación universitaria en el uso de esas herramientas en el marco de las carreras de ciencias económicas de distintas universidades, la posesión de esas competencias especiales no fue colocada como barrera de ingreso a la agencia estadística. El saber requerido para sumarse a la DNEC era básicamente mecanografía y el examen de ingreso se ceñía a una evaluación de la velocidad en esa destreza.

Según el testimonio de una de las personas que se integró por esos años a la DNEC:

Para un estudiante, en ese momento, no había tantas posibilidades de empleo y trabajar seis horas era una ventaja. Los contratos eran medios leoninos porque no te cubrían absolutamente nada. [...] No tenías día por examen, no te pagaban días por enfermedad, no sabías cuándo te contrataban (Juana; entrevista con la autora, 23/05/2013).

²² El CONADE, por ejemplo, llevó adelante de manera conjunta con el Centro de Investigaciones Económicas del ITDT la encuesta sobre los ingresos y gastos de una muestra de familias residentes en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires. Para conocer el rol que cumplió el ITDT en la constitución del campo de las ciencias sociales en la Argentina, ver: Plotkin y Neiburg (2003); Neiburg y Plotkin (2004).

²³ Téngase en cuenta que el Instituto Di Tella tenía contratos con instituciones estatales como el CONADE y el CFI. Un primer proyecto del Centro de Investigaciones Económicas del ITDT fue el "Relevamiento de la estructura regional de la economía argentina", patrocinado por el CFI. De esta manera, como señalan Neiburg y Plotkin, "el Estado constituía un interlocutor y, al mismo tiempo, un cliente del ITDT" (2004, p. 254).

²⁴ Un ejemplo es el programa conjunto de investigación del CONADE y el Centro Latinoamericano de Demografía de Naciones Unidas (CELADE) de 1964 (CONADE; CEPAL, 1967).

²⁵ Según un informe del CFI, ninguno de los estadísticos profesionales que había sido parte de las camadas que salieron de la UNL desde 1952 se encontraba trabajando en la DNEC a mediados de 1960 (CFI, 1966, p. 5).

De acuerdo a un informe técnico presentado al CFI, para mediados de los años sesenta alrededor del 70% de la planta de la DNEC se encontraba bajo contratos temporales por una jornada de trabajo de 6 horas y un salario mínimo, vital y móvil (CFI, 1966, p. 4). Nuevamente, se harían evidentes las disparidades internas entre oficinas de la administración pública. En organismos como el CONADE, si bien existía la modalidad del contrato renovable y, por tanto, la incertidumbre y la inestabilidad laboral estaban también presentes, las condiciones de trabajo eran más atractivas (en lo que respecta al nivel de remuneraciones y a las formas de trabajo), desde el punto de vista de estos jóvenes con ambiciones profesionales que se integraban a la DNEC.²⁶ En las imágenes construidas en torno a estas dos agencias estatales, el CONADE se empezaba a diferenciar ya que era representado socialmente como el nicho de expertos y profesionales (debido a la alta calificación de su plantel en relación al promedio de la burocracia tradicional), mientras que, de acuerdo a uno de nuestros entrevistados, en la oficina de estadística todavía seguía quedando el grupo que incorporaba jóvenes estudiantes y muy pocos profesionales (Entrevista con la autora, 23/05/2013).

Tras el golpe de Estado (1966), el gobierno militar encaró una reestructuración significativa del aparato estatal e introdujo cambios en la distribución del poder interno de la burocracia (Capurro, 1968, p. 7), persiguiendo los objetivos de Onganía de refundar el Estado mismo (Portantiero, 1989, p. 318) y alcanzar, a la vez, la 'normalización' de la economía (Castellani, 2002, p. 36). Durante la segunda mitad de la década de 1960 tuvo lugar una merma constante de los cuadros de la DNEC, reconocida por su director en las memorias institucionales –quien empezó a alertar a sus superiores respecto de la notable pérdida de personal– y refrendada en los registros. Esta caída de la dotación de personal tuvo como escenario de fondo el descenso gradual del volumen de empleo en la administración pública nacional como resultado de las políticas de racionalización que se llevaron adelante en 1967 y 1968 (Bonifacio, 1986). En el marco del Plan de Reforma Administrativa del Estado, Onganía implementó ajustes en la planta estatal apoyado en un diagnóstico de

sobredimensionamiento e ineficiencia del sector público (Castellani, 2002). No obstante, no podemos dejar de destacar la particularidad del proceso experimentado en el área estadística de la burocracia pública, ni opacar lo pronunciado de la caída de sus recursos humanos. A fines del año 1969, el personal ocupado, en carácter permanente o contratado, de la DNEC (465) representaba menos de la mitad del registrado cuatro años antes, en 1965 (1131). Es plausible pensar que esta reducción generó cierta parálisis en la producción estadística, teniendo en cuenta que se trataba de una cantidad de empleados bastante menor que con la que contaba la agencia central de estadística en 1947 (615) (González Bollo, 2011, p. 210).

El drenaje de recursos humanos se revirtió en la década de 1970. En 1969, Juan V. Sourrouille fue nombrado director del Instituto Nacional de Estadística y Censos (en adelante INDEC) que suplantó a la DNEC. Sourrouille asumía entonces la orientación de un órgano burocrático del que conocía sus recursos y limitaciones por haber tenido un contacto directo con sus funcionarios y haber sido usuario de sus cifras cuando formaba parte de uno de los equipos de trabajo del CONADE.²⁷ Después de un paso por la CEPAL, el economista tomó a su cargo la dirección del instituto estadístico con el objetivo de implementar una visión sistemática de la organización de la información estadística que seguía el modelo propuesto por el economista británico Richard Stone –discípulo de Keynes, más tarde Premio Nobel de Economía– con el que tuvo contacto durante su actuación como representante para América Latina en las reuniones organizadas por la ONU.²⁸ En la gestión Sourrouille, se incorporó al INDEC una importante cantidad de personal; en sólo un año se llegó a duplicar la planta de 1969 (alcanzando 942 empleados). A partir de allí, y hasta el golpe de Estado de 1976,²⁹ el plantel se mantuvo en un promedio cercano a los mil empleados, volviendo a los niveles de 1965. Aun en el contexto de un gobierno militar en crisis, Sourrouille contó con condiciones favorables para revertir el drenaje de personal, por el apoyo financiero conseguido a través del General Guglielmelli, Secretario del CONADE durante el interregno del General Levingston (1970). Según cuenta Sourrouille, cuando llegó al instituto de estadísticas,

²⁶ Por momentos, el CONADE también conoció limitaciones para disponer de técnicos entrenados y con experiencia, por ejemplo, cuando estos recursos formados en el Estado migraron a trabajar en organismos internacionales; entre otras razones, debido a las bajas remuneraciones, la discontinuidad e inseguridad laboral (Capurro, 1968, p. 26).

²⁷ Sourrouille se había desempeñado en el CONADE en el sector de cuentas nacionales (dirigido por Fracchia). De entonces datan sus primeros vínculos con algunos empleados de la DNEC.

²⁸ Durante la segunda posguerra, a nivel internacional se desarrollaron discusiones relativas a los principios fundamentales en los que debían organizarse los sistemas estadísticos nacionales. Otro punto del debate fue cómo desarrollar un modelo métrico similar al de las cuentas nacionales para medir el bienestar social. Las reuniones organizadas por la ONU, en las que participó Sourrouille, tenían como propósito difundir mundialmente la concepción sistemática de las estadísticas nacionales promulgada por Richard Stone, quien había sido protagonista en la gestación del sistema inglés de cuentas nacionales en los años 1940 y de la diseminación de ese modelo en otras latitudes, y en la década de 1960 promovía la formulación de sistemas de estadísticas sociales y demográficas (Desrosières, 2000).

²⁹ El golpe de Estado de 1976 abrió un período oscuro en la historia argentina. El INDEC fue uno de los tantos organismos estatales que sufrió la política sistemática de desaparición forzada de personas implementada durante la última dictadura militar (1976-1983). Bajo el terrorismo de Estado, el director del INDEC, Carlos Noriega (sucesor de Sourrouille), fue detenido-desaparecido en el verano de 1977. En 1965, Noriega había entrado a trabajar en el CONADE. En 1970, se desempeñó como jefe del Censo Nacional de Población, para luego desarrollar una estadía en la CEPAL y terminar como responsable principal del INDEC en 1973.

[...] estaba muy abandonado. Por diversas razones, la edad... qué sé yo, tuve la oportunidad prácticamente de entrar con la casa vacía. Había que ocuparse, organizar una planta, contratar gente, ponerla a trabajar (Entrevista con la autora; 01/11/2011).

En una situación extremadamente coyuntural –tratada como la casa vacía–, Sourrouille comenzó a reclutar jóvenes profesionales (economistas, sociólogos y estadísticos universitarios) que, en general, contaban con breves experiencias en docencia e investigación universitaria o pasajes sucintos por el mercado privado. El crecimiento de la dotación de personal tuvo impacto en la composición de los cuadros de la estadística pública. Mientras en 1969 apenas el 5% del personal del INDEC contaba con título universitario, para 1975 esta proporción se triplicó hasta alcanzar el 18,3%. Otra diferencia significativa se vio plasmada en la incorporación de estudiantes universitarios (potenciales profesionales). En 1975, las personas con estudios universitarios incompletos representaban el 24% de la planta del INDEC, mientras constituían solo el 9% en 1969. Sourrouille inauguró un proceso de profesionalización del órgano central de la estadística pública, de la mano de una incorporación masiva de personas bajo la modalidad del contrato, que significó incluso el desplazamiento de cuadros con trayectoria en la institución. La dotación de recursos humanos del INDEC quedó formada por nueve contratados cada diez empleados, contrastando la distribución prácticamente en mitades que el organismo mostraba en 1968 y 1969.

Ahora sí, uno de los grupos profesionales que nutrieron al INDEC fueron los estadísticos formados en la Universidad de Rosario que, a diferencia de los ingenieros, contadores o abogados que habían sido reconocidos públicamente como estadísticos hasta hacía poco tiempo atrás –por orientar su vocación al manejo especializado de las herramientas estadísticas o cubrir posiciones en el aparato estadístico nacional–, contaban con la certificación de un título oficial que acreditaba formalmente sus conocimientos y les brindaba otro recurso de legitimación por haber atravesado con éxito una carrera de alto nivel de exigencia, orientada por el prestigioso profesor Dieulefait.³⁰ Si bien en los organismos públicos se desempeñaron también algunos matemáticos titulados en la Facultad de Ciencias Exactas de la UBA, orientados a la matemática aplicada o especializados en estadística, el influjo de la formación rosarina sería significativo. A principios de la década de 1970, un discípulo de Dieulefait, el estadístico

Juan Carlos Auenheimer, fue el encargado de organizar el departamento de metodología estadística del INDEC.

Otro grupo de profesionales que empezó a formar parte de la estadística pública provenía de la carrera de Sociología de la UBA. Al poco tiempo de ser creada (en 1957), algunos de sus estudiantes y egresados se habían integrado al CONADE y habían participado de sus encuestas e investigaciones (Aramburu, 2009). Otros ingresaron directamente al INDEC en los años setenta de la mano de la profesionalización. Ellos constituían el fruto del proyecto germaniano de hacer de la sociología argentina una disciplina científica y profesional.³¹ Se habían formado cuando la investigación empírica se introdujo en la carrera y su involucramiento en las encuestas realizadas por las agencias estatales desarrollistas les servía para acreditar horas de investigación necesarias para obtener el título universitario. Algunos habían dado sus primeros pasos en investigación en el Instituto de Sociología dirigido por Germani, quien convirtió a este espacio en un centro de investigación y entrenamiento, redefiniendo el papel de la disciplina, de sus tareas, sus esquemas conceptuales y sus procedimientos (Blanco, 2006, p. 204).

Por entonces, en el imaginario profesional de buena parte de los sociólogos, estadísticos y economistas, el Estado aparecía representado como un espacio propio para su labor; profesionales que se pensaban como especialistas capaces de analizar científicamente la nueva sociedad argentina, en vías de modernización, y contribuir a gestionar técnicamente las tensiones económicas y sociales derivadas de ese proceso. El acceso a una posición en el Estado representaba para ellos un paso significativo en el camino de su consagración profesional. Y a diferencia de la antigua DNEC, el INDEC se había convertido en un lugar anhelado por esos profesionales.

La refundación

Entre los años 1968 y 1970, el nacimiento del INDEC significó la refundación del dispositivo estatal de elaboración de estadísticas en los términos hasta ese momento inéditos de un sistema estadístico. La ley 17.622 de 1968, reglamentada en 1970 (decreto 3.110/70)³², fue gestada en el marco de un gobierno –sintetizado por la historiadora Silvia Sigal (2002, p. 201)– como económicamente modernizador, políticamente autoritario y culturalmente retrógrado como el de Onganía. Sin embargo, la necesidad de una nueva ley estadística se venía planteando en el escenario más plural del gobierno democrático ante-

³⁰ Respecto de la enseñanza de la estadística y la creación de la carrera profesional en Rosario en 1948, ver: Mentz y Yohai (1991).

³¹ Para profundizar en la contribución de Gino Germani a la institucionalización de la sociología argentina, ver: Blanco (2006).

³² Sobre la historia de la legislación argentina vinculada a la estadística pública, ver: Novick (2004).

rior. Tanto dentro como fuera del aparato estatal, se dieron discusiones respecto del modo de organización que debía adoptar la estadística pública. La existencia de espacios donde la estadística era materia específica de estudio, como la Sociedad Argentina de Estadística (fundada en 1952) –que además de constituir una red vincular y de formación de especialistas, tenía como objetivo colaborar con organismos oficiales de estadística–, o la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas de Santa Fe –donde se había creado el primer Instituto de Estadística de América Latina (1930) y se venía formando a los profesionales de la única carrera de estadístico-matemático del país–, aseguró que estas cuestiones fueran analizadas y debatidas previamente en otros ámbitos (Quagliani *et al.*, 1965). Asimismo, al interior del entramado burocrático estatal, las demandas de la elite técnica estatal desarrollista, sus objeciones respecto de las limitaciones de la información estadística disponible (CONADE, 1964, p. 1) y la incapacidad de la Dirección para satisfacer las necesidades estadísticas del país (CFI, 1966, p. 3) contribuyeron a establecer la necesidad de reformular el órgano oficial de estadística pública.

En 1964, reconociendo la presión de un aumento continuo de las demandas de los organismos nacionales y los institutos privados sobre la dinámica de producción de las estadísticas oficiales, la DNEC se abocó a estudiar los antecedentes disponibles en materia de legislación, así como a analizar los sistemas de organización estadística vigentes en otros países, con la idea de generar un proyecto de ley de estadística cuyo horizonte era alcanzar una coordinación efectiva de los organismos involucrados en la elaboración de las cifras, uniformar metodologías y adaptarlas a recomendaciones internacionales, evitar superposiciones y cubrir campos todavía no abordados estadísticamente (República Argentina, 1968). Hacia finales de 1966 (res. 4.151, del 29/11/1966), fue creada una comisión especial integrada por el Director y Subdirector Nacional de la DNEC, junto al Director Nacional de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Hacienda, que daba continuidad a ese esfuerzo y reconocía como imperioso encarar el ordenamiento integral del servicio estadístico nacional (República Argentina, 1970). Sin embargo, no sería éste el proyecto que prosperaría.

La norma sancionada en enero de 1968 respondía a otro proyecto presentado por el Ministro del Interior de Onganía, Guillermo A. Borda,³³ resultado de la discusión e intervención de reconocidos especialistas en la materia que no cumplían funciones permanentes en el órgano

administrativo de la estadística pública, pero eran figuras de renombre en el ámbito de la estadística académica: el profesor Dieulefait (quien había colaborado como asesor en el CFI y el CONADE) y los especialistas Clotilde Bula (orientada a la demografía) y Fausto Toranzos (doctor en ciencias físico-matemáticas especializado en matemática aplicada a la economía). Con estrechos lazos entre sí, los miembros de este selecto grupo pertenecían a los mismos espacios asociativos –la Unión Matemática Argentina (los tres participaron de su fundación en 1936) y la Sociedad Argentina de Estadística (donde Dieulefait y Toranzos conformaron la primer comisión directiva de 1952 y Bula fue nombrada vicepresidenta en 1965)–, además de dictar clases en la FCE-UBA (Dieulefait delegó en Toranzos la cátedra de estadística de la FCE-UBA en 1958) y en la Universidad Nacional del Litoral (Bula y Dieulefait).

Dos conclusiones interesantes pueden extraerse de la inclinación del gobierno militar por el proyecto respaldado por los académicos. Por un lado, la proyección de una nueva estructura orgánico-funcional para coordinar y agilizar la elaboración de estadísticas públicas quedó finalmente enmarcada en la reestructuración del Estado que emprendió Onganía con el objetivo de dotarlo de mayor eficiencia e idoneidad (Spinelli, 2013, p. 146), lo que le imprimió su sello a la ley estadística finalmente sancionada. Según la carta que el Ministro Borda dirigió a Onganía (1968), la implementación de un verdadero sistema nacional de planeamiento para el desarrollo y la seguridad se veía obstaculizada por la falta de estadísticas actualizadas, completas y fehacientes.

Por otro lado, la sanción de este proyecto de ley significó el desplazamiento a un segundo plano de los cuadros de la estadística pública en el proceso de toma de decisiones. La diagramación del nuevo sistema estadístico quedaba así en manos de tres especialistas en la temática, a quienes si, por un lado, se le podía reconocer una autoridad técnica indiscutida gracias a sus filiaciones y trayectorias académicas, por el otro, mostraban escasa o nula experiencia en la gestión de este tipo de organismos estatales. Compartían, además, una mirada marcadamente crítica respecto del estado de los trabajos estadísticos oficiales y las capacidades de la repartición encargada de realizarlos.³⁴ Con la ley 17.622 se respetaba un formato de toma de decisiones en la mesa chica y a puertas cerradas que se correspondía con el modelo de conducción política centralizado y autoritario de Onganía (Portantiero, 1989, p. 317) y su confianza en el criterio técnico como principio de legitimación de las decisiones políticas. La clausura de

³³ Téngase en cuenta que la DNEC dependía del Ministerio de Hacienda.

³⁴ La carta de presentación de la propuesta de ley de 1968, rubricada por el Ministro Borda, explicitaba el diagnóstico de estos especialistas académicos respecto de la situación del aparato estadístico a mediados de 1960. A su entender, se trataba de un régimen de producción disperso en varios organismos faltos de coordinación, sin un organismo central que le asegurara coherencia a las estadísticas públicas, con duplicación y superposición de esfuerzos, elevados costos, que además mostraba lagunas e inconsistencias.

la deliberación legislativa en el Congreso era reconocida como un momento ideal, es decir, una oportunidad para introducir una reforma estadística como esta (CFI, 1966, p. 15). Los estadísticos de la DNEC, desacreditados públicamente y a los ojos de otros funcionarios gubernamentales, perdieron gravitación en la refundación del aparato estadístico. La nueva ley le significó un revés en la batalla por la defensa de los intereses asociados a la posición burocrática que ocupaban. La primera propuesta que mencionamos, elaborada por la Secretaría de Hacienda junto a los jefes de la DNEC, establecía como pilares básicos de la organización estadística dos elementos que quedaron afuera del proyecto finalmente implementado por Onganía: (1) la disponibilidad de fondos propios –mediante la creación de una cuenta especial o fondo nacional de estadística– y (2) el funcionamiento de un Consejo Nacional de Estadística y de órganos colegiados, espacios abiertos y proclives al debate sobre las necesidades y el programa de un instituto oficial de estadística, pero que contravenían el modelo autoritario de Onganía. En este sentido, el nuevo órgano estadístico (el INDEC) perdió terreno en relación a las pretensiones de autonomía financiera, profesional y cognitiva que estaban presentes en las aspiraciones de sus antecesores. Los estadísticos gubernamentales se habían encontrado abruptamente con los límites de la débil posición que ocupaban en el Estado, en buena parte producto del descrédito que habían sufrido durante años.

En 1970, el INDEC pasó a depender de manera directa de la Secretaría del CONADE. Así, quedaba cristalizada la subordinación de la estadística administrativa a un organismo mucho más joven, creado durante el auge del desarrollismo, que definitivamente le había ganado la pulseada al interior del entramado burocrático estatal. El director del INDEC era designado por el Poder Ejecutivo, como es hoy en día, y sus recursos determinados en la Ley General de Presupuesto de la Nación. Desde entonces quedó sellado un dilema en torno a la falta de autonomía funcional y sustantiva del órgano de estadística pública irresuelto hasta la actualidad.

Consideraciones finales

En este artículo pusimos el foco en el régimen de producción de estadísticas públicas configurado en Argentina en el trascurso de los gobiernos desarrollistas, más allá de la inestabilidad política y económica del período, y subrayamos buena parte de sus rasgos más salientes. En primer lugar, los esfuerzos estatales orientados a tratar de superar el desafío de coordinación del trabajo estadístico a escala nacional. Por otro lado, el desencuentro entre la estadística gubernamental y los principales referentes de la estadística académica local, que redujo el intercambio

entre los espacios de formación profesional y la agencia pública de estadísticas, por lo menos, hasta fines de la década de 1960. También destacamos la generación de una especie de división (interna) del trabajo de producción de estadísticas oficiales entre agencias tradicionales y organismos innovadores. Las características institucionales de la DNEC, el perfil de sus cuadros y el cariz de sus prácticas más habituales la volvían una maquinaria de producción de estadísticas (señalada como deficiente u obsoleta) difícil de adaptar a una demanda continuamente renovada de información y de ampliación de los dominios de la cuantificación, impulsada por la racionalidad planificadora que se procuraba imprimir a la acción pública. Los nichos más dinámicos de producción de cifras oficiales estuvieron directamente vinculados a una nueva élite técnica estatal respaldada por el poder político. Esta observación nos ayudó a demostrar la convivencia de distintas dinámicas al interior del Estado desarrollista. Mientras los jóvenes organismos técnicos desarrollistas ganaban peso al interior del Estado, la oficina de estadística se encontraba cada vez más desacreditada en un momento en que las estadísticas, en tanto lenguaje para entender la realidad nacional, acrecentaban su legitimidad a los ojos de un amplio arco de actores sociales. Tal es así que una agencia desarrollista relativamente nueva como el CONADE llegó a subordinar a la repartición tradicionalmente productora de estadísticas en 1970.

Una inquietud que surge de este estudio es qué tipo de vínculo específico se llegó a constituir entre política y estadística pública. En principio, los constantes cambios de gobierno propios de la etapa 1955-1970 no se tradujeron de manera lineal en un recambio de autoridades en la agencia central de estadística pública (la DNEC), ni en un giro radical en la orientación de su agenda de trabajos. Si, por un lado, la inercia de prácticas estadísticas afianzadas en el tiempo habría vuelto a la DNEC paradójicamente autónoma de los cambios gubernamentales, por otro lado, existe un vínculo directo entre la intervención militar de 1966 –con su perfil tecnocrático-eficientista inspirado en las prédicas desarrollistas vinculadas a cuestiones de seguridad interna– y el cambio de la normativa que regulaba la actividad estadística oficial. La matriz del régimen burocrático-autoritario selló el modo en que se llevó a cabo la refundación del aparato estadístico en la Argentina. Aunque se trataba de reglamentar una actividad técnico-burocrática especializada, la situación de descrédito que padecía la DNEC le restó fuerzas a sus cuadros burocráticos para tener injerencia en la orientación de esos cambios; cambios que fueron impuestos por una alianza entre un grupo reducido de académicos locales y el poder militar.

Desde otro ángulo, este estudio nos permitió detectar otros factores de racionalización de la estadística pública

que tendrían efectos a más largo plazo: la emergencia de un modo de pensar la actividad estadística en torno a un plan de trabajos (y no solo como insumo de la acción planificadora realizada en otras áreas del Estado), la organización y el funcionamiento de la estadística pública en los términos de un sistema (modelo que supone órganos con diversas funciones y jerarquías entre ellos), y el impulso a la profesionalización de su plantel de empleados. Sin embargo, son necesarios más estudios para identificar tanto las condiciones políticas, económicas e institucionales como los límites que encontró este proceso bajo gobiernos autoritarios y democráticos en los años siguientes.

Durante la etapa desarrollista, la evolución de las estadísticas públicas en la Argentina no puede ser escindida del avance de la dirección estatal de la economía y de la sociedad. La planificación constituyó el intento de ciertos grupos técnicos particulares, economistas y especialistas en desarrollo, de influir en la orientación y en los modos de intervención del Estado en los procesos económicos y sociales. La planificación, guiada por conceptos de la teoría del desarrollo y del estructuralismo latinoamericano, además de ser una forma de movilizar recursos burocráticos al servicio de un proyecto gubernamental (Jáuregui, 2016), fue un paradigma que impulsó la cuantificación de la realidad económica y social de la Argentina. La conducción política del desarrollo exigía generar un cúmulo de descripciones cuantitativas (y actualizarlas regularmente), porque esas cifras hacían que los diagnósticos, los medios y las metas propuestas en los planes pudieran verse como decisiones técnicas e imparciales, antes que políticas. Las estadísticas eran, desde este punto de vista, un recurso político para generar (o ampliar) consenso social hacia las políticas públicas en una sociedad altamente conflictiva, atravesada por crisis económicas recurrentes y políticamente inestable. Tanto en el planeamiento democrático como en su versión autoritaria, la planificación suponía una selección deliberada de metas (y la asignación de recursos para alcanzarlas) que era de por sí controversial, pero que el lenguaje estadístico podía ayudar a mostrar como una empresa realista e imparcial, de manera de ganar consentimiento social. Cubrirse de tecnicismos y formalidades resultaba más relevante cuando de lo que se trataba era de guiar procesos de mercado y coordinar decisiones públicas y privadas, porque el desarrollo económico-social era un objetivo que requería concertar los esfuerzos de los distintos agentes sociales. Si bien el Estado argentino contaba con una burocracia estadística de larga tradición, en estos años la producción de nuevos conocimientos sobre la economía y la sociedad se apoyó en las noveles agencias técnicas desarrollistas que supieron articularse con otros reductos prestigiosos de investigación social y participar en dinámicas transnacionales de circulación de saberes exper-

tos. La estadística fue algo más que un saber demandado por las elites técnicas y políticas conductoras del Estado; fue un saber constitutivo del Estado desarrollista sobre el que todavía quedan muchas aristas por explorar.

Referencias

- ALTAMIRANO, C. 1998. Desarrollo y desarrollistas. *Prismas: Revista de Historia Intelectual*, 2:75-94.
- ARAMBURU, L. 2009. El rol de los sociólogos argentinos en la burocracia estatal: El caso del CONADE (1961-1965). In: Jornadas Interescuelas – Departamentos de Historia, XII, Bariloche, 2009. *Anales...* Bariloche, Universidad Nacional del Comahue, Departamento de Historia, p. 1-14. Disponible en: <http://cdsa. academica.org/000-008/151.pdf>. Acceso el: 08/02/2019.
- BEAUD, J-P. y PRÉVOST, J-G. 2010. L'Histoire de la statistique canadienne dans une perspective internationale et panaméricaine. In: N. SENRA; A. RIO CAMARGO (org.), *Estatísticas nas Américas: por uma agenda de estudos históricos comparados*. Rio de Janeiro, IBGE, p. 37-66.
- BLANCO, A. 2006. *Razón y modernidad: Gino Germani y la sociología en la Argentina*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina, 280 p.
- BOHOSLAVSKY, E.; SOPRANO, G. 2010. *Un Estado con rostro humano: Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)*. Los Polvorines, Prometeo-UNGS, 465 p.
- BONIFACIO, J.A. 1986. *El empleo en la administración pública nacional entre 1958 y 1985: Características generales*. Buenos Aires, INAP, 26 p.
- CASTELLANI, A. 2002. La gestión estatal durante los regímenes políticos burocrático-autoritarios. El caso argentino entre 1967 y 1969. *Socio-Histórica*, 11/12:35-68.
- COSSE, I.; FELITTI, K.; MANZANO, V. (coord.). 2010. *Los '60 de otra manera: Vida cotidiana, género y sexualidades en la Argentina*. Buenos Aires, Prometeo, 301 p.
- DANIEL, C. 2010. La sociedad (des)cifrada: Configuraciones del discurso estadístico en Argentina (1890-1945). Buenos Aires. Tesis de Doctorado. Universidad de Buenos Aires, 390 p.
- DANIEL, C. 2012. Una escuela científica en el Estado: Los estadígrafos oficiales en la Argentina de entreguerras. In: M. PLOTKIN; E. ZIMMERMANN (comp.), *Los saberes del Estado*. Ciudad de Buenos Aires, Edhasa, p. 63-98.
- DANIEL, C. 2017. Rebuilding a Statistical Apparatus at a Critical Juncture: Argentina and Brazil, from the Great Depression to the post-World War II Period. *Histoire & Mesure*, XXXII(1):161-190. <https://doi.org/10.4000/histoiremesure.5797>
- DESROSIÈRES, A. 2000. Measurement and its Uses: Harmonization and Quality in Social Statistics. *International Statistical Review*, 68(2):173-187. <https://doi.org/10.1111/j.1751-5823.2000.tb00320.x>
- DESROSIÈRES, A. 2008. *Gouverner par les nombres: L'Argument statistique II*. Paris, Presses de l'Ecole des Mines, 336 p. <https://doi.org/10.4000/books.pressesmines.341>
- DESROSIÈRES, A. 2011. Las palabras y los números: Para una sociología de la argumentación estadística. *Apuntes de Investigación del CECYP*, 19:75-101.
- DI LISCIA, M.S.; SOPRANO, G. 2017. *Burocracias estatales: Problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina (entre fines del siglo XIX y XX)*. Rosario, Prohistoria Ediciones y UNLPAM, 221 p.

- FORCINITO, M.K. 2013. La estrategia del desarrollismo en la Argentina: Debates y aportes. *Realidad Económica*, 274:89-107.
- GONZÁLEZ BOLLO, H. 2014. *La fábrica de las cifras oficiales del Estado argentino*. Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, 284 p.
- GONZÁLEZ BOLLO, H. 2011. La Dirección Nacional de Investigaciones, Estadística y Censos y el Estado peronista (1946-1949). In: C. VAZ DE CARVALHO JUNIOR *et al.* (org.), *Em associação das Américas, as estatísticas públicas como objeto de estudo. Série Estudos e Pesquisas*, 90:205-223.
- GONZÁLEZ BOLLO, H.; DANIEL, C. 2016. Instituciones y mediciones estadístico-censales al sur del río Bravo (s. XVIII-XX). *Estudios Sociales del Estado*, 2(4):4-13.
- GONZÁLEZ LEANDRI, R. 2006. Campos e imaginarios profesionales en América Latina: Renovación y estudios de caso. *Anuario IHES*, 21:333-344.
- JÁUREGUI, A. 2014-2015. El CONADE: Organización y resultados (1961-1971). *Anuario IEHS*, 29/30:141-158.
- JÁUREGUI, A. 2016. *Las ideas y los proyectos de la planificación económica en la Revolución Argentina (1969-1973)*. Buenos Aires, Instituto Interdisciplinario de Economía Política. (Documentos de Trabajo del IIEP, 12).
- LAGUADO DUCA, A. 2011. *La construcción de la cuestión social: El desarrollismo post-peronista*. Buenos Aires, Espacio Editorial, 284 p.
- LANATA BRIONES C.; GONZÁLEZ BOLLO, H. 2017. Unwinding the Winding Trajectory: The Divergence between National Accounts and State Planning, Argentina 1937-1948, *Histoire & Mesure*, XXXII(1):141-160.
- MASSÉ, G. 2007. Encuestas. In: S. TORRADO, *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo centenario*. Buenos Aires, Edhasa, p. 245-286.
- MENTZ, R. 1991. Sobre la historia de la estadística oficial argentina. *Revista Estadística Española*, 33(128):501-532.
- MENTZ, R.; SONVICO, V. 1983. Enseñanza de posgrado y formación de profesores e investigadores en estadística en la República Argentina. In: REUNIÓN ANUAL DE LA ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ECONOMÍA POLÍTICA, 18, San Miguel de Tucumán, 1983. *Anales...* p. 129-163.
- MENTZ, R.; YOHAI, V. 1991. Sobre la historia de la enseñanza de la estadística en las universidades argentinas. *Revista Estadística Española*, 33(128):533-558.
- NEIBURG, F.; PLOTKIN, M. 2004. Los economistas, el Instituto Torcuato Di Tella y las nuevas elites estatales en los años sesenta. In: F. NEIBURG; M. PLOTKIN (comp.), *Intelectuales y expertos: La constitución del conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires, Paidós, p. 231-264.
- NOVICK, S. 2004. *Aspectos jurídico-políticos de los censos en la Argentina: 1852-1995*. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani. (Documento de Trabajo 39).
- O'DONNELL, G. 1977. Estado y alianzas en la política argentina. *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales*, 16(64):523-554. <https://doi.org/10.2307/3466679>
- OSUNA, F. 2017. El Ministerio de Bienestar Social entre el Onganiato y la última dictadura militar (1966-1983): Análisis de la estrategia de intervención social del Estado en la historia argentina reciente. *Estudios Sociales del Estado*, 3(6):41-65.
- OTERO, H. 2006. *Estadística y Nación: Una historia conceptual del pensamiento censal de la Argentina moderna, 1869-1914*. Buenos Aires, Prometeo Editorial, 522 p.
- OYUELA, J.A. 1976. Historia de la planificación argentina. *Cuadernos de Planeamiento*, 1(1):43-63.
- PEREYRA, E. 2012. El Estado y la administración pública nacional en perspectiva histórica: Análisis crítico de la producción académica sobre el período 1930-1976. *Pol-His.: Boletín Bibliográfico Electrónico del Programa Buenos Aires de Historia Política*, 5(9):92-112.
- PLOTKIN, M.; NEIBURG, F. 2003. Elites intelectuales y ciencias sociales en la Argentina de los años '60. El Instituto Torcuato Di Tella y la Nueva Economía. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 14(1):119-149.
- PLOTKIN, M.; ZIMMERMANN, E. 2012. *Los saberes del Estado*. Buenos Aires, Edhasa, 250 p.
- PORTANTIERO, J.C. 1989. Economía y política en la crisis argentina (1958-1973). In: W. ANSALDI; J. L. MORENO (comp.), *Estado y sociedad en el pensamiento nacional*. Buenos Aires, Cántaro Editores, p. 301-346.
- RAMACCIOTTI, K. 2014. Políticas sanitarias, desarrollo y comunidad en la Argentina de los años sesenta. *Revista Ciencias de la Salud*, 12(1):85-105. <https://doi.org/10.12804/revsalud12.1.2014.06>
- ROUGIER, M. 2004. El desarrollo económico y su financiamiento en la Argentina de la década de 1960. In: M. ROUGIER, *Industria, finanzas e instituciones en la Argentina: La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo: 1967-1976*. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, p. 55-83.
- SIDICARO, R. 2002. La crisis del Estado y el gobierno peronista, 1973-1976. In: R. SIDICARO, *Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-1955/1973-1976/1989-1999*. Buenos Aires, Siglo XXI de Argentina Editores, p. 103-142.
- SIGAL, S. 2002. *Intelectuales y poder en Argentina: La década del sesenta*. Buenos Aires, Siglo XXI de Argentina Editores, 225 p.
- SMULOVITZ, C. 1993. La eficacia como crítica y utopía: Notas sobre la caída de Illia. *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales*, 33(131):404-423.
- SOPRANO, G.; RODRIGUEZ, L. 2018. *Profesionales e intelectuales de Estado: Análisis de perfiles y trayectorias en la salud pública, la educación y las fuerzas armadas*. Rosario, Prohistoria, 296 p.
- SPINELLI, M.S. 2013. *De antiperonistas a peronistas revolucionarios: Las clases medias en el centro de la crisis política argentina (1955-1973)*. Buenos Aires, Sudamericana, 217 p.
- TARONCHER, M.A.; VACCARO, M. 2009. El CONADE y el Plan Nacional de Desarrollo, 1965-1969. In: Jornadas Interescuelas - Departamentos de Historia, XII, Bariloche, 2009. *Anales...* Bariloche, Universidad Nacional del Comahue, Departamento de Historia, p. 1-26.

Fuentes primarias

- ABRIL, J.C.; CORDOMI, M.L.; JORRAT, J.M.; MENTZ, R.P. (dir.). 1978. *El Instituto Nacional de Estadística y Censos: Estado actual y recomendaciones para su reactivación*. Buenos Aires.
- CAPURRO, N.L. 1968. *Argentina: Consejo Nacional de Desarrollo. CONADE*. Río de Janeiro, Fundación Getúlio Vargas, Escola Interamericana de Administración Pública.
- CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES (CFI). 1966. *Las estadísticas oficiales en la República Argentina*. Buenos Aires.
- CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO (CONADE). 1964. Grupo Cooperación Técnica y Financiera. *La asistencia técnica de Naciones Unidas: formulación del plan ampliado de asistencia técnica para 1965-1966*. Buenos Aires, CONADE.

- CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO (CONADE). 1965. *Plan Nacional de Desarrollo, 1965-1969*. Buenos Aires, CONADE.
- CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO (CONADE); CENTRO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE DEMOGRAFÍA (CEPAL). 1967. *Estudios de la población argentina*. Buenos Aires, CONADE.
- DOMENECH, E. 1968. *Algunos comentarios sobre la planificación económico-social y sobre la planificación económico-social en Argentina a nivel nacional*. Buenos Aires.
- KRIEGER VASENA, A. 1967. La planificación en la Argentina: fallas en la implementación. *Revista de Administración Pública*, **IV**(24).
- QUAGLIANI, A.; SERRATO, E.; DELLA SIEGA, H. 1965. Estadística en la provincia de Santa Fe. *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales*, **5**(2):327-337.
- REPÚBLICA ARGENTINA. 1968. Memoria de la Secretaría de Estado de Hacienda de la Nación correspondiente al ejercicio 1964. Buenos Aires.
- REPÚBLICA ARGENTINA. 1970. Memoria de la Secretaría de Estado de Hacienda de la Nación correspondiente al ejercicio 1966. Buenos Aires.

Submetido: 12/06/2018

Aceito: 24/09/2018