



## Comentario bibliográfico

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

**Federico Martocci**

*Instituto de Estudios Socio-Históricos – Universidad Nacional de La Pampa*

*fedmartocci@hotmail.com*

*Fecha de recepción: 01/04/2017*

*Fecha de aprobación: 24/04/2017*

**L**a relación entre la estadística y el Estado argentino es un tópico que, ya desde hace tiempo y aún en la actualidad, cualquier lector atento puede advertir en diferentes medios de comunicación de manera reiterada. El libro que aquí reseñamos es una clara muestra de que la investigación académica en ocasiones se nutre de, y desarrolla a nivel analítico, ciertas temáticas públicas que están en el tapete. No es casual que en la última década aparecieran valiosos estudios sobre la estadística en Argentina entre los siglos XIX y XX<sup>1</sup>, los que, a su vez, se retroalimentan y establecen fructíferos diálogos con pesquisas que avanzan en

---

<sup>1</sup> Véase por ejemplo Otero, Hernán: *Estadística y Nación. Una historia conceptual del pensamiento censal de la Argentina moderna 1869-1914*, Buenos Aires, Prometeo, 2006 y Daniel, Claudia: *Números públicos. Las estadísticas en la Argentina (1990-2010)*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2013.

la misma línea en otros países sudamericanos<sup>2</sup>. Sin duda, *La fábrica de las cifras oficiales del Estado argentino (1869-1947)* es un gran aporte a este conjunto de investigaciones, fruto de la tesis doctoral que González Bollo realizó en la Universidad Torcuato Di Tella. Su formación como historiador no es un obstáculo, sino todo lo contrario, para que en el libro se conjugue esa disciplina con las contribuciones de la sociología. Ello arroja evidencias que se suman a las que brindan los recientes estudios sobre agencias, burocracias y saberes estatales en la Argentina, sobre la potencialidad de la perspectiva interdisciplinaria.

La obra se inicia con el primer Censo Nacional de Población y finaliza en 1947, el año en que se relevó el cuarto Censo de esas características, durante pleno gobierno de Juan Domingo Perón. El abordaje de ese extenso período temporal le permite al autor mostrar el devenir de la denominada “fábrica de las cifras oficiales”, las trayectorias de algunos de sus integrantes más importantes, las agencias más significativas, las teorías a las que apelaban los actores (fruto de la circulación académica nacional e internacional), la relación entre funcionarios estadísticos y elites políticas, la capacidad administrativa de la estadística oficial (que incidía en la *performance* de las oficinas) y la injerencia de las cifras estatales en la sociedad. Ese recorrido analítico hace posible que el autor refuerce su principal hipótesis, a saber, que la producción y el manejo de cierta información, la emergencia de autonomía administrativa e intelectual y la demanda del sector político para interpretar situaciones problemáticas son elementos relacionados de manera directa con la jerarquización burocrática de la estadística pública.

El libro se abre con una interesante introducción, en la que se expone no sólo el marco teórico que opera como basamento de la investigación, sino además los niveles a partir de los que se aprehenden las posiciones y funciones de la burocracia estadística y los lineamientos conceptuales que se utilizan en el libro. A su vez, allí se presenta el *corpus* documental, que incluye desde informes y memorias oficiales a obras publicadas por funcionarios, así como también censos nacionales y provinciales, información de la prensa, diversas estadísticas y legislación vinculada con la temática en estudio. Además de explicitar los objetivos e hipótesis, allí se informa al lector de qué

---

2 Muestra de ello es el reciente dossier organizado por Hernán González Bollo y Claudia Daniel que se titula “Instituciones y mediciones estadístico-censales al sur del río Bravo (s. XVIII-XX)”, en *Estudios Sociales del Estado*, Vol. 2, No. 4, segundo semestre 2016.

trata cada capítulo, con lo cual se brinda un panorama general de la obra que siempre resulta funcional, sea que el interesado esté más o menos familiarizado con la lectura de textos académicos.

En el primer capítulo se aborda la conformación de una burocracia especializada en temas de estadística durante la segunda mitad del siglo XIX. El autor logra allí dar cuenta de la gestación de una red descentralizada de oficinas ubicadas a la manera de un “archipiélago” en diferentes ministerios, departamentos y direcciones, instancias en las que se producían datos de modo regular. Dichas oficinas se ubicaban en los Ministerios del Interior, de Hacienda y de Agricultura, los que conservarán un peso decisivo durante todo el período explorado. A partir del accionar de estas agencias y del desempeño de algunos personajes, como Francisco Latzina, Alberto B. Martínez y Gabriel Carrasco, se logra explicar el proceso que dio lugar a la aparición de la llamada “plataforma estatal de conocimiento” sobre la sociedad y la economía del país. Para ello es fundamental revisar la incidencia que tuvieron las crisis del comercio exterior en las agendas estatales, las credenciales académicas y vínculos políticos de los funcionarios estadísticos, los obstáculos políticos impuestos a la actividad oficial y los intereses de algunos sectores de la sociedad, como por ejemplo la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Sociedad Protectora de la Inmigración y la Unión Industrial Argentina (UIA), que en efecto jugaron un papel importante e impusieron en ocasiones sus demandas de carácter moral y económico. La imagen que emerge del primer capítulo matiza claramente la que esbozó Oscar Oszlak en un libro clásico<sup>3</sup>, ya que la formación estatal parece haber sido menos violenta de lo que se pensaba, aunque no por ello carente de dinamismo.

El segundo capítulo se detiene en la consolidación de la estadística pública en el Estado liberal, proceso que va de la crisis de 1890 hasta los años de la Primera Guerra Mundial. En esa etapa, ante la diversificación de la economía y la complejización de la sociedad, el Estado convocó a actores ya instalados en “enclaves” estatales a fin de que propusieran soluciones alternativas y nuevas interpretaciones, en un marco signado por la “departamentalización” de los problemas. Los estadísticos tuvieron un rol importante, aunque no fueron los únicos, y proveyeron a la élite política de argumentos empíricos y elementos interpretativos para definir la agenda pública. De ese modo, se consolidó una plataforma de producción de conocimiento original en ciertos Ministe-

---

3 Oszlak, Oscar *La formación del Estado argentino*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1982.

rios, a la vez que se acentuó la descentralización estadística. En las carteras de Agricultura, Hacienda e Interior las oficinas más relevantes en ese sentido eran el Departamento General de Inmigración, la Oficina Demográfica Nacional, la Dirección General de Comercio e Industria, la Sección Demografía y Geografía Médica del Departamento Nacional de Higiene, el Departamento Nacional del Trabajo, la Dirección General de Estadística de la Nación y la Dirección de Economía Rural y Estadística. Si bien todas ellas recababan información, existía una clara jerarquía encabezada por las tres últimas e innumerables disputas debido al empleo de metodologías diferentes y al alcance de sus competencias. Pese a que los censos de población carecieron de regularidad, las indagaciones estatales se extendieron geográficamente y se consolidaron rutinas en las que se combinaban el recurso técnico, la colaboración social y los apoyos políticos. Los legisladores, como así también los funcionarios estadísticos, discutieron intensamente en ese período temáticas que abordaban aspectos sociales y económicos. González Bollo analiza algunos de estos en detalle, como por ejemplo la revisión de leyes aduaneras, las iniciativas en materia de cooperativismo agrario y las acciones para atender los problemas del mundo del trabajo.

En el tercer capítulo se explora la “revolución administrativa” acaecida entre los gobiernos radicales y el golpe de Estado de 1930, contexto en el que se actualizaron los protocolos burocráticos, se reclutaron numerosos profesionales y tuvo lugar la recepción de ideas neomercantilistas. El capítulo se organiza en función de dos premisas: por un lado, que pese a las dificultades existió una estrategia burocrática tendiente a ampliar el repertorio de mediciones para profundizar el conocimiento estatal de la economía y sus agentes, y, por otro lado, que los datos que se elaboraron facilitaron las políticas gestadas para el mercado nacional. A las agencias de la estadística pública más importantes se le sumó la Oficina de Investigaciones Económicas, del Banco de la Nación Argentina. Pero, además, se dio la jerarquización del Ministerio de Hacienda, que se convirtió en el centro intelectual de una vanguardia tecnocrática que actuó en un período en el que se conjugaban la incertidumbre librecambista y el crecimiento del proteccionismo. Los altos funcionarios estadísticos, convertidos en economistas gubernamentales, debieron lidiar con ese dilema de la época y así se posicionaron como una elite modernizadora. A su vez, algunas trayectorias dejan ver que estos actores supieron combinar la medición oficial, la asesoría gubernamental y la consultoría privada. Mientras eso ocurría, perdían peso las legislaturas como

instancias para la toma de decisiones: no es casualidad que la revolución metodológica y cognitiva alcanzara su apogeo luego del golpe de Estado.

El eje central del cuarto capítulo lo constituye el ascenso de los *state managers* expansionistas, cuyo rol tecnoburocrático fue vital durante la transformación económica posdepresión y formó parte de los cambios sucedidos en la maquinaria administrativa conservadora. En esta parte del trabajo el autor desanda nuevamente el reordenamiento de las oficinas más importantes y muestra su incidencia en la reconversión productiva y en la modernización social. Al incremento del poderío adquirido por la citada Oficina de Investigaciones Económicas se le sumó la concreción de varios censos: se contabilizó el número de desocupados, industrias, hipotecas, producción agropecuaria, escuelas y viviendas. Esta “avalancha” de información sirvió para que la élite política tomara nota de temas problemáticos (como el descenso de la natalidad) y para que acumulara datos sociodemográficos que se utilizaron posteriormente (en el Primer Plan Quinquenal que implementó Perón). Sin embargo, parte de esta cuantificación no incidió en las políticas económicas del período, como ocurrió con las significativas cifras de desocupación. Otro aspecto importante que reconstruye el autor es el debate sobre la centralización, en el que intervinieron sectores políticos, académicos y la prensa. Resulta muy interesante constatar que se abandonaron en gran medida los modelos institucionales europeos y se erigió en ese debate el Conselho Nacional de Estatística como dispositivo institucional paradigmático, que había sido creado por Getulio Vargas para el Estado Novo en Brasil. Ello demuestra no sólo la importancia de la circulación transnacional de saberes, sino además el papel significativo de aquellos técnicos que se trasladaban desde sus países de origen a la Argentina llevando consigo la *expertise* adquirida previamente. Un caso ilustrativo es el de José Figuerola, un catalán que integró el Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio durante la dictadura de Miguel Primo de Rivera (1923-1930) en España, que luego de su arribo al país estuvo a cargo de la jefatura de la División Estadística del Departamento Nacional del Trabajo entre los años 1931-1943 y asumió un rol central en la etapa peronista.

El quinto y último capítulo, que su autor concibe al mismo tiempo como epílogo y prólogo, analiza el proceso que va desde la centralización estadístico-censal hasta la planificación peronista. Allí, advierte la disolución de una tradición de tres generaciones de funcionarios estadísticos, es decir, de la fábrica de las cifras oficiales, cuyas oficinas estaban diseminadas en

ministerios y bancos oficiales. Con la mirada focalizada en ese proceso transicional, el autor indaga en la relación existente entre la técnica estatal que atendía a la obtención de estadísticas y la formación de la coalición peronista. Esto a su vez coincidió con el pasaje del Estado liberal al Estado planificador, en el que tuvo lugar la reconversión de la plataforma institucional de conocimiento estatal. Esta última se tornó una maquinaria administrativa anónima que se reservaba la información oficial como recurso estratégico para la defensa nacional. Para explicar dicha disolución se basa en tres hitos, los que estructuran el capítulo. Ellos son: la aparición de reductos tecnobucráuticos tales como el Consejo de Defensa Nacional y el Consejo Nacional de Posguerra, el esquivo derrotero institucional del Consejo Nacional de Estadística y Censos y, por último, aunque no menos importante, el encumbramiento de Figuerola en la Secretaría Técnica de la Presidencia de la Nación, un actor clave en la realización del Cuarto Censo General de la Nación y en la ejecución del Primer Plan Quinquenal.

No cabe duda de que este libro constituye un jalón más en el conocimiento del Estado argentino, cuya conformación y despliegue se han convertido en el siglo XXI en temáticas de investigación muy visitadas por los científicos sociales en Argentina. En particular, resulta muy fructífera la perspectiva interdisciplinaria que predomina en esas líneas de análisis, opción que también elige González Bollo al trabajar la denominada sociología histórica del conocimiento estadístico. En *La fábrica de las cifras oficiales del Estado argentino (1869-1947)* confluyen así el análisis de instituciones específicas, el rastreo de saberes transnacionales, la indagación en diversas trayectorias individuales y colectivas, la producción de conocimiento sobre la economía y la sociedad, así como la injerencia de la estadística en las políticas estatales y viceversa, es decir, los avatares de las oficinas estadísticas a raíz de las decisiones políticas. De esta manera, el libro en cuestión (junto con muchos otros trabajos recientes) permite revisar las visiones clásicas del Estado, poner en el tapete sus capacidades (y limitaciones) e inclusive desandar las políticas públicas gestadas a partir de los datos que generaba la fábrica de las cifras oficiales.