

LA FÁBRICA DE LAS CIFRAS OFICIALES
DEL ESTADO ARGENTINO (1869-1947)

Hernán González Bollo

UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES

Rector
Mario E. Lozano

Vicerrector
Alejandro Villar

*La fábrica de las cifras oficiales
del Estado argentino (1869-1947)*



Bernal, 2014

Colección Convergencia. Entre memoria y sociedad
Dirigida por Noemí M. Girbal-Blacha

González Bollo, Hernán
La fábrica de las cifras oficiales del Estado argentino (1869-1947)
- 1a ed. - Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2014.
288 p.; 22x15 cm. - (Convergencia)

ISBN 978-987-558-317-7

1. Estadísticas. 2. Historia Argentina. I. Título.
CDD 982

Ilustración de tapa: Francisco Latzina en 1906, al cumplir 25 años de director general de Estadística de la Nación. Sentados de izquierda a derecha: Francisco Latzina (hijo), Casimiro Prieto Valdés, Francisco Latzina, Ricardo Kleine Samson, Casimiro Prieto Costa. *Fuente:* Latzina, Eduardo, *Francisco Latzina en el centenario de su natalicio, 2 de abril de 1943. Su labor intelectual de 50 años en la Argentina*, Buenos Aires, Peuser, 1943

© Hernán González Bollo. 2014

© Universidad Nacional de Quilmes. 2014

Universidad Nacional de Quilmes
Roque Sáenz Peña 352
(B1876BXD) Bernal, Provincia de Buenos Aires
República Argentina

editorial.unq.edu.ar
editorial@unq.edu.ar

ISBN 978-987-558-317-7

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	13
INTRODUCCIÓN	15
CAPÍTULO I. LA CONFORMACIÓN DE UNA BUROCRACIA ESPECIALIZADA EN EL ESTADO LIBERAL (SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XIX)	39
Los aficionados y los académicos dedicados al tratamiento de hechos numéricos se convierten en administradores públicos.	42
La sociedad crea una agenda de temas y la transforma en mediciones oficiales.	47
Dilemas de la política: avales y frenos frente a las indagaciones oficiales	55
Nace el análisis económico	66
CAPÍTULO II. LA CONSOLIDACIÓN DE LA ESTADÍSTICA PÚBLICA EN EL ESTADO LIBERAL MODERNIZADO	77
La rutina burocrática cuenta más bienes y personas: énfasis, sesgos y resistencias	80
La descentralización estadística se acentúa.	87
Una avalancha de censos nacionales.	89
19 años para levantar el Tercer Censo de la población argentina	93
Los funcionarios estadísticos expresan, polemizan y publican sus ideas	98
Asesoría, diseño y gestión de programas: las instituciones-testigo.	108
CAPÍTULO III. UNA SILENCIOSA REVOLUCIÓN ADMINISTRATIVA, ENTRE LOS GOBIERNOS RADICALES Y EL PRIMER GOLPE DE ESTADO	119
Las oficinas renuevan posiciones dentro del archipiélago estadístico.	124
Censos de menor envergadura y otra caja de herramientas estadísticas	131
Papeles simultáneos: asesoría técnica y consultoría	140
Un nuevo campo de acción gubernamental: del plan al ajuste económico.	147

CAPÍTULO IV. EL ASCENSO DE LOS <i>STATE MANAGERS</i> EXPANSIONISTAS.	161
Rebalanceo interno del influjo administrativo de las oficinas poderosas. .	165
Apuntes sobre un debate para concretar una centralización efectiva . . .	176
Otra avalancha de censos nacionales	180
Regla importada y evidencia nativa del “colapso de la raza blanca”. . . .	190
1937. Otro punto de partida de los economistas gubernamentales	199
CAPÍTULO V. EL FINAL, ENTRE LA CENTRALIZACIÓN ESTADÍSTICO-CENSAL	
MILITAR Y LA PLANIFICACIÓN PERONISTA.	219
Del Consejo de Defensa Nacional al Consejo Nacional de Posguerra . .	223
El fracaso silenciado del Consejo Nacional de Estadística y Censos . . .	234
El ascenso del Leviatán justicialista y el doctor José Figuerola.	240
BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES	251
GLOSARIO	281

SIGLAS

AMBA	Área Metropolitana de Buenos Aires
BCRA	Banco Central de la República Argentina
BNA	Banco de la Nación Argentina
CEPAL	Conferencia Económica para América Latina
CDN	Consejo de Defensa Nacional
CNE	Consejo Nacional de Educación
CNEC	Consejo Nacional de Estadística y Censos
CN	Congreso Nacional
CNP	Consejo Nacional de Posguerra
CACIP	Corporación Argentina del Comercio, de la Industria y de la Producción
DGI	Departamento General de Inmigración
DERE	Dirección de Economía Rural y Estadística
DEDNT	División Estadística del Departamento Nacional del Trabajo
DES	Dirección de Estadística Social
DGCI	Dirección General de Comercio e Industria
DGEN	Dirección General de Estadística de la Nación
DGEC	Dirección General de Estadística y Censos
DGR	Dirección General de Rentas
USDA	United States Department of Agriculture (Departamento de Agricultura de los Estados Unidos)
DNE	Departamento Nacional de Estadística
DNH	Departamento Nacional de Higiene
DNIEC	Dirección Nacional de Investigaciones, Estadística y Censos
DNT	Departamento Nacional del Trabajo
FMI	Fondo Monetario Internacional
FCE	Facultad de Ciencias Económicas
GOU	Grupo Obra de Unificación
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBM	International Business Machines
IGA	Instituto Geográfico Argentino
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos

IPC	Índice de Precios al Consumidor
IPM	Índice de precios mayoristas
ODN	Oficina Demográfica Nacional
OEC	Oficina de Estadística Comercial
OIE	Oficina de Investigaciones Económicas
OIT	Oficina Internacional del Trabajo
PAN	Partido Autonomista Nacional
RA	República Argentina
SDGM	Sección Demografía y Geografía Médica
SCA	Sociedad Científica Argentina
SIC	Secretaría de Industria y Comercio
TNR	Tasa neta de reproducción
UBA	Universidad de Buenos Aires
UCR	Unión Cívica Radical
UIA	Unión Industrial Argentina

*A la memoria de Alain Desrosières (1940-2013).
Soy un aprendiz apoyado en la sabiduría de un gigante*

AGRADECIMIENTOS

Este libro surgió de la generosa invitación de Noemí Girbal-Blacha a reescribir mi tesis doctoral para su publicación.¹ La tarea de reconversión transmutó un texto apoyado en mayor medida sobre líneas de tiempo e imágenes, en otro apoyado en una bibliografía actualizada sobre un área de investigación novedosa y de crecimiento notable en los últimos años. Me refiero a la que indaga el Estado argentino, sus funcionarios, cuadros, instituciones y técnicas. Estoy en deuda con Noemí por la infinita paciencia que tuvo antes de la entrega del original, el cual sufrió todas las vicisitudes de su autor. El producto final tiene varias historias ensambladas como pliegues y todas ellas implican a colegas, amigos y ocasionales compañeros de encuentros. Quiero dejar testimonio de ellos y de sus recomendaciones y palabras de aliento.

Estoy agradecido a la dirección simultánea de la tesis doctoral de Ricardo Salvatore y Hernán Otero, quienes enfatizaron la tarea de profundizar sobre el poder simbólico del Estado argentino y el arco de perspectivas técnicas que rodea a la estadística pública. Las preguntas del jurado, compuesto por Andrés Reggiani, Fernando Rocchi y Eduardo Zimmermann, me permitieron clarificar cuestiones conceptuales y metodológicas, muchas de las cuales están en la reescritura final. De igual modo, hubo temas apenas sugeridos en la tesis que finalmente cobraron atractivo en varios encuentros. Los temas que terminaron de delinear este libro surgieron gracias a valiosos comentarios en presentaciones parciales, que fueron desarrollados en las Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia (Tucumán, 2007, y San Carlos de Bariloche, 2009), en el “Seminario: para una historia de las Instituciones Estatales”, organizado en la Universidad Nacional de General Sarmiento, en Los Polvorines, 2007; en el primer Congreso Latinoamericano de Historia Económica (CLADHE) en Montevideo, 2007; y en los dos primeros congresos sobre Estudios del Peronismo (Mar del Plata, 2008, y Caseros, 2010). Otro paso decisivo para profundizar esos temas apostillados en notas al pie fue

¹ González Bollo, Hernán, “La estadística pública y la expansión del Estado argentino: una historia social y política de una burocracia especializada, 1869-1947”, tesis de posgrado en Historia, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, 2007.

el estimulante apoyo de un trío de estudiosos de las estadísticas y de los expertos en la materia, Hernán Otero, Jean-Pierre Beaud y Nelson Senra. Esta feliz confluencia tuvo, entre otros méritos, estrechar vínculos entre varias “tribus” de estudiosos de las tres Américas, alrededor de dos mesas de especialistas, organizadas en el XXVIII Congreso de la Latin-American Studies Association y en el Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Río de Janeiro, 2009). Mi itinerario creativo tuvo como último episodio la coordinación, junto con Nelson Senra, del Simposio “As instituições estatísticas oficiais: conceitos, medições, comunidades profissionais e a criação de políticas públicas”, en el 12º Seminário Nacional de História da Ciência e da Tecnologia, 7º Congreso Latinoamericano de Historia de Ciencia y Tecnología (Salvador, 2010).

En cada uno de estos encuentros tuve la posibilidad de recibir comentarios de muchos colegas. No quiero olvidarme de Omar Acha, Dora Barrancos, Carolina Barry, Claudio Belini, Ernesto Bohoslavsky, Alexandre Camargo, Amílcar Challú, Claudia Daniel, Walter Delrio, Richi Faganel, Giovanni Favero, Guido Giorgi, Aníbal Jáuregui, Cecilia Lanata Briones, Diego Lewin, Mirta Lobato, Leticia Mayer Celis, Ana Medeles, Miguel Murrin, Oscar Oszlak, Silvana Palermo, Ricardo Pasolini, Diego Pereyra, Mariano Plotkin, Mercedes Prol, Nicolás Quiroga, Karina Ramacciotti, Andrés Regalsky, Germán Soprano, Juan Suriano y Alberto Velázquez. La corrección de estilo del original reescrito corrió por cuenta de Marina Dimarco.

INTRODUCCIÓN

A mediados de 1958, la Comisión Económica para América Latina (Cepal) publicó en Santiago de Chile un informe sobre la Argentina, con estudios especiales y estadísticas por sectores de actividad productiva, con datos tomados entre 1900 y 1955.¹ Este informe, realizado por un equipo de economistas, podía ser el complemento factual para la propuesta presentada en Montevideo (1949), sobre una periferia agrícola agobiada por el deterioro de los términos de intercambio comercial, y dependiente de un centro industrializado y hegemónico. En particular, fue el impulso para largas series de datos macroeconómicos elaborados por la escuela de economistas estructuralistas, preocupada por detallar los obstáculos del desarrollo a largo plazo y el papel de las instituciones, en particular del Estado.² Las series formalizadas de la Cepal se apoyaron en la masa de datos primarios originalmente producida por la estadística pública argentina. El punto de partida del organismo subcontinental no dejó rastros del largo proceso creativo, con sus dudas, conflictos, innovaciones e interpretaciones, que convirtió hechos económicos en objetos de análisis estadísticos y censales. En otras palabras, el argumento cepalino se asentó sobre estilos de razonamientos y categorías oficiales previos, cuya gestación, ensamble y circulación forjaron lenguajes técnicos para la acción estatal, sobre un escenario muchas veces dispuesto por debates sociales y políticos.

El Estado argentino cobijó una burocracia especializada que, hasta el presente, sigue asociada a sus múltiples transformaciones, diferenciada del cálculo de probabilidades y de la estadística pura o teórica. Allí interactuaron conocimiento y poder, gracias a una descripción empírica que prescribe para la decisión del “hay” y del “debe haber”, entre esquemas científicos de valor universal y decisiones al servicio del interés general.³

¹ Cepal, “El desarrollo económico de la Argentina”, Santiago de Chile, 30 de junio de 1958, mimeo.

² Love, Joseph L., “Las fuentes del estructuralismo latinoamericano”, *Desarrollo Económico*, vol. 36, N° 141, Buenos Aires, abril-junio de 1996, pp. 391-401.

³ Desrosières, Alain, *La política de los grandes números. Historia de la razón estadística*, Barcelona, Melusina, 2004, pp. 15-29.

Como campo de poder cognoscitivo, nominaba de forma metódica actividades, bienes y agentes de la economía, y los convertía en flujo de información que era crucial para poner en marcha un amplio rango de decisiones gubernamentales.

Del establecimiento de un límite temporal entre dos modos de cuantificación de datos de la Argentina surge nuestra historia de la estadística pública nativa, en un lapso que media entre la segunda mitad del siglo XIX y la primera del XX. Esta burocracia técnica tuvo una organización descentralizada, cuyas oficinas más importantes estaban ubicadas en ministerios y bancos públicos, integradas por funcionarios, cuadros especializados y una planta estable de empleados, que, mediante el manejo de una variedad de métodos cuantitativos y mediciones, facilitaron el creciente protagonismo estatal en la economía. Censos, encuestas, estadísticas e informes fueron recursos administrativos esenciales, pero escasamente asociados a la gestión rutinaria de planes, políticas y programas públicos. Esos recursos deben ser vistos como materiales precursores del análisis económico y de los estudios de campo sociolaborales, antes de constituir la caja de útiles de los programas de investigación del campo académico. Más aún, el *corpus* que hemos seleccionado da cuenta de las actividades intelectuales de un colectivo gubernamental sensible a los desajustes de la estructura productiva, que se dedicó a diagnosticar vías alternativas para resolverlos y a poner en práctica medidas que corrigieran el rumbo vigente. Si bien las coyunturas y los procesos contribuyeron a desactivar los obstáculos y facilitaron los cambios, lo cierto es que hubo nichos estatales que estaban preparados para profundizar el grado de injerencia en la estructura productiva, con tomas de decisiones cada vez más racionalizadas. El rasgo distintivo de la estadística pública argentina fue la promoción a cargos de gestión de especialistas en situaciones cambiantes y complejas. Dejó de ser un colegio invisible de analistas para convertirse en una institución formadora de practicantes de la fiscalización, de la coordinación y eventualmente de la intervención de mercados. Allí está una de las vías de formación de los economistas gubernamentales: las cohortes de la “fábrica de las cifras oficiales”, que colaboraban en los pasos iniciales del ensayo general de la gobernanza de una economía nacional.

Uno de los puntos fuertes de esta investigación es ofrecer una perspectiva de mediano y largo plazo para probar la posición crecientemente gravitante de la técnica estadística en manos estatales, respecto de la política, sobre la decisión, el diseño y la implementación de políticas públicas. Los funcionarios estadísticos y su planta jerarquizada de recursos humanos se convirtieron en expertos desarrolladores de un repertorio estandarizado de conceptos, con los que midieron tendencias en el tiempo y –otro punto no menos importante, a la luz de nuestro presente– las interpretaron. Así

ocurrió con la distinción entre el valor y la cantidad de los bienes transados en el comercio exterior, pasando por las encuestas de ingresos y consumos obreros, el “costo de la vida” popular y el índice de precios mayoristas, hasta llegar a la cúspide de la visión global de la economía, con la estimación de la renta nacional, el actual Producto Bruto Interno (PBI). Tal como sucedió en otros aparatos estadísticos equivalentes, este conjunto de variables cristalizó análisis dinámicos, bajo la estimulante recepción de teorías filtradas desde los claustros universitarios.⁴ Algunas de las piedras basales de una visión dinámica apoyada en variables altamente agregadas fueron las teorías de precios de Rudolf Auzpitz y Richard Lieben (1889), de la moneda de Knut Wicksell (1898) y del poder de compra de la moneda de Irving Fisher (1911). El intenso tráfico de metodologías aplicadas a grandes masas de datos quedó muy lejos de la figura de equilibrio parcial y general, de la economía pura y deductiva canonizada por Alfred Marshall y Leon Walras. Gracias a otros aportes en el mismo sentido, tales como el revolucionario circuito de pagos de Ernst Wagemann (1928), se sentaron las bases para presentar un flujo circular de la producción y consumo y de los gastos e ingresos, tanto privados como públicos. Para horror de los liberales doctrinarios, se hizo visible la mano invisible de Adam Smith.⁵

Las prácticas gubernamentales, no exentas de pasos en falso y de previsiones erradas, delinearon una concepción macroeconómica propia, madurada y perfeccionada de forma reflexiva, con pesimismo razonado y con rodeos técnicos orientados a conocer más. Desde un discreto segundo plano, permitieron el manejo gradual y flexible de una gama de instrumentos que aún hoy constituyen el campo de acción privilegiado de lo que entendemos como política económica: aranceles, tipo de cambio, impuestos, moneda e inversión pública. Los instrumentos no estaban vacíos de sentidos, ni eran réplicas de una receta disponible en algún manual de economía positiva. Generaciones de funcionarios estadísticos argentinos pensaron múltiples usos de esos instrumentos, con los que transmitieron

⁴ Algunos funcionarios fueron al mismo tiempo docentes o investigadores en la universidad. Un caso muy citado es el del ingeniero Alejandro E. Bunge, que a la par de su ingreso como jefe de la División Estadística del Departamento Nacional del Trabajo, en octubre de 1913, se incorporó como profesor suplente de la cátedra de Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA); en 1927 ya era profesor titular y ocupó un sitial en la Academia Nacional de Ciencias Económicas. Otro caso menos conocido fue el de Carlos Dieulefait, director del Instituto de Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral, que estuvo a cargo de la Dirección Nacional de Investigaciones, Estadísticas y Censos entre agosto y octubre de 1946.

⁵ Tooze, Adam J., *Statistics and the German State, 1900-1945. The Making of Modern Economic Knowledge*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, pp. 7-8, 10 y 122.

un protocolo de ideas directrices, a fin de moldear el perfil nacional de una economía abierta, que sufría desequilibrios periódicos y se ralentizaba. Así sucedió cuando pensaron alternativas como la especialización regional, ciertos incentivos a los productores rurales menos aventajados, la puesta en relación del salario obrero con el crecimiento industrial, la ampliación de la escala del mercado interno o la asociación de partidas del presupuesto nacional con el impulso de una reactivación. Estas cuestiones abren la pregunta sobre la recepción de un conjunto de ideas heterodoxas, que podríamos etiquetar como neomercantilistas y que fueron revalorizadas en medio de las grandes crisis, como parte de programas expansivos puntuales para salir de la recesión y de la depresión. Todo fue posible en un escenario de múltiples innovaciones empíricas y teóricas realizadas en Europa continental, en los países escandinavos y, en especial, en la extensa geografía angloparlante –en la que la denominada revolución keynesiana era, hasta el ingreso de los Estados Unidos a la Segunda Guerra Mundial, una posición más entre otras propuestas iconoclastas.

Tales innovaciones fueron parte integral del dislocamiento creativo que aconteció en el período de entreguerras, cuando se diversificaron los desarrollos de visiones macroeconómicas enfáticamente nacionales, entre los cuales la estadística pública argentina protagonizó un capítulo periférico, pero regionalmente decisivo. Como fuera, es indudable que la estadística pública argentina puso los cimientos para que, en la segunda posguerra, emergiera la teoría del deterioro de los términos de intercambio, desde una perspectiva latinoamericana. ¿Cómo? Es muy claro que, dentro de un refinado análisis de factura burocrática y precursora de la argumentación de cuño académico, los funcionarios legaron dudas sobre ciertos aspectos del comercio multilateral, o sobre distorsiones en algunos mercados. En el traspaso de argumentos, perdió vigencia la tentación de acotar el papel de la política y ganaron legitimidad los ensayos de una política económica interna expansiva como su profundización, cuando las condiciones imperantes lo hicieran necesario. Mucho antes de que las élites empresarias nativas se pusieran de acuerdo sobre las prioridades del perfil deseable en las grandes ramas de la economía, una fracción de altos funcionarios argentinos vislumbró la idea de dotar de incentivos a las economías regionales y a las actividades urbanas, como una vía para incrementar y redistribuir la renta nacional.

Esta investigación pone de relieve la complejidad de dimensiones que abarca una reconstrucción reflexiva y matizada del Estado argentino, al indagar en el derrotero de una genealogía burocrática que culmina en una radical centralización administrativa, ejecutiva y metodológica (1944), al servicio de las voluntades reunidas alrededor del coronel Juan D. Perón. Este trabajo es claramente complementario del realizado por Hernán

Otero;⁶ mientras que él se apoya en la tríada nación-demografía-cadena censal, para destacar las matrices en que se articula una concepción de la población argentina, aquí se propone asociar cuestionarios estadístico-censales, economía nacional y Estado. En esta tríada fluyen las ideas transformadoras de unos administradores gubernamentales apenas sugeridas por la historia del pensamiento económico. Para comprenderlas, se distinguen cinco niveles sobre la cambiante posición y las funciones de la burocracia estadística.

El primer nivel es la red de oficinas poderosas, relativamente estable en el tiempo y con una coordinación de facto, horizontal y descentralizada. La relativa autonomía administrativa e intelectual explica la producción, interpretación y publicación en forma regular de datos económicos y sociolaborales. La red se organizó con la Dirección General de Estadística de la Nación (DGEN), en el Ministerio de Hacienda (1894-1944), la Dirección de Economía Rural y Estadística (DERE), en el Ministerio de Agricultura (1898-1943), la División Estadística del Departamento Nacional del Trabajo (DEDNT), dependiente del Ministerio del Interior (1912-1943), y la Oficina de Investigaciones Económicas (OIE) del Banco de la Nación (1928), que luego se mudará al Banco Central (1935) para convertirse en Departamento (1946).

El segundo nivel se refiere a los funcionarios responsables, que modelaron “estilos de pensamiento”, eligieron los problemas y las preguntas, predeterminaron el vocabulario que debía utilizarse –eventualmente, pautaron una ortodoxia con la edición de manuales–,⁷ y establecieron las reglas y los *gadgets* para trabajar.⁸ Las relaciones cultivadas con buena parte del arco político y con las élites facilitaron carreras abiertas al talento. Estos funcionarios creativos y relacionados hacen valiosa la definición *establishment tecnoburocrático*, que señala Tulio Halperin Donghi en la figura de Emilio Lahitte, primer jefe de la DERE (1898-1922).⁹ Entre ellos se destaca Alberto B. Martínez, titular de la Dirección General de Estadística de la Ciudad de Buenos Aires (1887-1915), que de forma simultánea ocupó la Subsecretaría de Finanzas del Ministerio de Hacienda (1892-1897, 1898-1901 y 1910-1912). Del mismo modo ocurrió con el responsable de la OIE Raúl Prebisch (1930-1932).

⁶ Otero, Hernán, *Estadística y Nación. Una historia conceptual del pensamiento censal de la Argentina moderna 1869-1914*, Buenos Aires, Prometeo, 2006.

⁷ Vale la pena citar a Figuerola, José, *Teoría y métodos de estadística del trabajo*, 2ª ed. aumentada, Buenos Aires, Labor, 1948 [1942].

⁸ Capel, Horacio, “Factores sociales y desarrollo de la ciencia: el papel de las comunidades científicas”, *Suplementos. Materiales de trabajo intelectual*, N° 43, Barcelona, abril de 1994, pp. 5-19.

⁹ Halperin Donghi, Tulio, *El espejo de la Historia. Problemas argentinos y perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires, Sudamericana, 1987, “Canción de otoño en primavera: previsiones sobre la crisis de la agricultura cerealera argentina (1894-1930)”, p. 261.

Julio César Urien, segundo jefe de la DERE (1922-1926 y 1930-1937), se convirtió dos veces en viceministro de Agricultura (1926-1928 y 1937-1938). Por su parte, José Francisco Figuerola ascendió de jefe de la DEDNT (1932-1943) a secretario general del Consejo Nacional de Posguerra (1944-1945), para asesorar al candidato militar a la presidencia de la nación, el coronel Juan Domingo Perón.

El tercer nivel relativiza la suposición de que el conocimiento estadístico es el producto de la estimulante interacción entre agencias, jerárquicos, subordinados, recursos administrativos, técnicas de medición y nomenclaturas oficiales. Por un lado, existen ciertas condiciones de incertidumbre que son el impulso de lo finalmente escrito: las crisis fiscales, presupuestarias o del comercio exterior, las movilizaciones sociales, las transformaciones rurales o urbanas y las transiciones políticas. Por otro lado, no hay que olvidar que las relaciones políticas suponen una complejidad de contactos en la que se alternan acuerdos y conflictos, con sus avances y frenos cognitivos: Poder Ejecutivo, ministerios, legislaturas (ya sean bloques parlamentarios, representaciones regionales o comisiones investigadoras). Del conjunto de la producción escrita analizada surge la progresiva calidad, regularidad y disponibilidad de los datos económicos (agropecuarios, comerciales, de la construcción e industriales) y sociolaborales (salarios, huelgas, personal ocupado), frente al subregistro de la población nacional (natalidad, mortalidad infantil, nupcialidad y mortalidad). Hasta el Cuarto Censo General de la Nación (1947), el cómputo demográfico nacional y las estadísticas vitales de la población fuera del litoral fueron altamente irregulares. Tal como veremos, la causa es política, ya que la mayoría de las provincias se resistían al empadronamiento decenal previsto en la Constitución de 1853. Temían, no sin razón, que el prorrateo del conteo final de habitantes provocara entre las más deshabitadas la pérdida de bancas de diputados nacionales, ante las tasas de crecimiento vegetativo de la ciudad capital y las provincias de Buenos Aires y Santa Fe –y más allá de la potencial aparición de gobernaciones convertidas en provincias, al superar la población mínima estipulada por la Ley N° 1.532, de 1884–. Asimismo, se negaron a entregar información demográfica al poder central y, de esta manera, languideció la posibilidad de contar con un registro regional en la Sección Demografía y Geografía Médica del Departamento Nacional de Higiene.¹⁰

El cuarto nivel pone de relieve a los estadísticos devenidos en economistas gubernamentales, con tareas cada vez menos dependientes de la fis-

¹⁰ Di Liscia, María Silvia, “Cifras y problemas. Las estadísticas y la salud en los Territorios Nacionales (1880-1940)”, *Salud Colectiva*, vol. 5, N° 2, Buenos Aires, mayo-agosto de 2009, pp. 259-278.

calización de las legislaturas, que se convirtieron en una élite basada en el conocimiento y en el manejo de resortes de las políticas públicas con efectos en el funcionamiento de mercados puntuales. El empleo estandarizado de grandes masas de datos los hizo devotos de la racionalización, para adaptar el Estado y la economía a un formato administrativo “legible”.¹¹ Asesorar al Ejecutivo, integrar comisiones ministeriales, diseñar organismos públicos o fiscalizar mercados implicó un firme avance de la esfera técnica sobre aspectos constitutivos de la soberanía política. Al igual que otras élites, los *State managers*¹² idealizaron su papel en la toma de decisiones, mientras que asociaban la negociación política a la incompetencia y a la corrupción.

El quinto y último nivel se relaciona con un aspecto poco tratado sobre las consecuencias del avance del conocimiento estadístico: la puesta en movimiento de una frontera imaginaria y extremadamente sensible, en la cual el interés público, con su temario de indagaciones, avanza revelando detalles cada vez más precisos sobre los asuntos privados. Para que esta movilidad fuera posible, se necesitó reglamentar el secreto estadístico con la Ley N° 3.180 (1894), que reserva la declaración del informante. Esta garantía está en el corazón de la cultura liberal decimonónica, y en la Argentina llega a duras penas hasta el presente. De todas maneras, a veces la garantía codificada no cubre la desconfianza de los declarantes, por lo que se ponen en marcha otros recursos para sortearla. De una u otra forma, el rango de preguntas contenido en un cuestionario estadístico-censal permite reconstruir en el papel los elementos constitutivos de una rama de actividad.

Ampliar estas cuestiones, abrirlas al debate académico y al lector interesado en el poder simbólico que encubren los números oficiales, supone también enfrentarse a un presente ominoso, sometido al colapso técnico y al voluntarismo político. En el Año Internacional de la Estadística (2013), la Argentina recibió una dura amonestación del Fondo Monetario Internacional (FMI) por ofrecer cifras oficiales poco confiables.¹³ No hay dudas de que la democracia argentina sufre una altísima tensión entre decisores políticos y productores de datos oficiales, confrontación cuyo corolario es la desconfianza ciudadana y la erosión de la legitimidad de las políticas económicas.¹⁴

¹¹ Scott, James C., *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven, Yale University Press, 1998, pp. 3-7.

¹² Skocpol, Theda y Dietrich Rueschemeyer, “Introduction”, en *States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*, Princeton, Princeton University Press, 1996, pp. 9 y 11-12.

¹³ “Motion of censure. The IMF and Argentina”, *The Economist*, vol. 406, N° 8.822, Londres, 9 de febrero de 2013, pp. 38-40. Disponible en <<http://www.economist.com/news/americas/21571434-fund-blows-whistle-motion-censure>>.

¹⁴ La producción estadística oficial de los años recientes está cruzada de continuos reto-

Resultan tentadoras las preguntas acerca de si dicha tensión se replicó en el pasado, o qué tipo de relaciones establecieron la técnica y la política en el seno del Estado. Lo que es seguro es la esterilidad de insistir en el contrapunto entre estadísticos buenos y políticos malos. Esta investigación focaliza en un período de construcción e incremento de los servicios estatales, por obra y gracia de un cuerpo estable de funcionarios y técnicos especializados, con tradiciones burocráticas y carreras abiertas al talento.

Es por ello que esta introducción propone, en primer lugar, resaltar múltiples características y representaciones del trabajo estadístico que permite hacer referencia a una fábrica de cifras oficiales. En segundo lugar, destacar la relación entre el Estado, las burocracias, el conocimiento y la agenda de resolución de cuestiones socialmente problemáticas, a partir de una trama creativa en la que se entrecruzan perspectivas sociológicas y dimensiones historiográficas. Por último, desarrollar los objetivos e hipótesis, presentar las fuentes utilizadas y exponer las líneas generales de los cinco capítulos de esta obra.

FUNDAMENTOS DE LA FÁBRICA DE LAS CIFRAS OFICIALES

Las oficinas estadísticas se convirtieron, desde el siglo XIX, en un engranaje clave de la moderna maquinaria gubernativa de todo Estado-nación.¹⁵ Una encrucijada de disciplinas estudió aspectos sensibles sobre este proceso y

ques. El “agujero negro” que censuran los organismos internacionales de crédito surge de la Secretaría de Comercio Interior y tiene como objetivo disminuir el porcentaje mensual del Índice de Precios al Consumidor que elabora el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), para atenuar el peso de los intereses de los bonos de deuda que se actualizan por ese indicador. Mucho antes, la Dirección de Cuentas Nacionales del Ministerio de Economía había decidido un aumento del PBI (1993), que triplicaba el ingreso per cápita, a partir de una revisión metodológica que no trascendió. Asimismo, las cartas de intención con el FMI, a fines de la década de 1990, contenían más retoques que involucraban el comercio exterior –exportaciones menos importaciones–, para mejorar la imagen recesiva de la economía. Sobre esta cuestión, véanse: Bonelli, Marcelo, “Renuncia rodeada de sospechas en Economía”, *Clarín*, 14 de marzo de 1999, p. 18; Campanario, Sebastián, “¿Está bien medido el PBI?”, *Clarín*, suplemento económico, 26 de octubre de 1997, pp. 2-3; De Santos, Martín, “Fact-Totem and the Statistical Imagination: The Public Life of a Statistics in Argentina 2001”, *Sociological Theory*, vol. 27, N° 4, American Sociological Association, diciembre de 2009, pp. 466-489; Jueguen, Francisco y Lucrecia Bullrich, *INDEC. Una destrucción con el sello de los Kirchner*, Buenos Aires, Edhasa, 2010; Noriega, Gustavo, *INDEC. Historia íntima de una estafa*, Buenos Aires, Sudamericana, 2010.

¹⁵ Westergaard, Harald, *Contributions to the History of Statistics*, Londres, P. S. King, 1932, p. 113.

logró desarrollar líneas de trabajo novedosas, que permitieron constituir un fértil campo internacional de investigaciones, que puso al descubierto ciertas condiciones que moldean las cifras antes, durante y después de procesadas.¹⁶ Se traspasó la frontera de la objetividad oficial, que había irradiado un aura de legitimidad regida por un lenguaje neutral y libre de contaminaciones políticas que describía la realidad. Se tomó buena parte de la caja de herramientas desarrollada en los últimos 35 años por la sociología histórica de la estadística pública, sin olvidar recuperar los aportes historiográficos nativos que revelan rasgos peculiares.

La fábrica de las cifras oficiales es una empresa estatal de conocimiento permanente, que aspira a imponer, a través de los números, una visión oficial del mundo económico y de las relaciones que allí se establecen. En una doble operación, desencanta el mundo cuantificado e interpretado por los agentes privados –sean élites económicas u organizaciones, tanto de productores como de trabajadores–, y lo vuelve a encantar para las necesidades de las autoridades políticas de turno. No obstante, es un campo burocrático con reglas propias y con arreglo a técnicas de medición específicas, pautadas en encuentros internacionales de expertos en la materia. A su vez, mantiene un peculiar *modus vivendi* con la clase política pues, en última instancia, depende de ella, si bien no comulga con sus dosis alternativas de voluntarismo y pragmatismo. Es un sistema de producción de bienes simbólicos equivalente a otros dispositivos culturales, tales como la escuela, los museos y las fechas patrias, que realiza un sofisticado ejercicio de interiorización de la objetividad estatal en las estructuras mentales de los agentes.¹⁷ Estamos frente a un instrumento de dominación social, pues, en calidad de operador cognoscitivo, promueve bajo ciertas condiciones la integración a un orden arbitrario.¹⁸ Sus esquemas de percepción, ya sean para mostrar intercambios, bienes o valores, naturalizan el escenario productivo y contribuyen a construir una realidad, mediante una presentación jerarquizada de datos, categorías o taxonomías oficiales, que luego cobran vida renovada en los medios político, académico, sindical o empresarial.

Las operaciones estadístico-censales transforman datos en bruto en cifras que son objetivas dentro de paradigmas científicos delimitados por tiempo

¹⁶ Otero, Hernán, “Introducción [a Historia y Estadística]”, *Anuario IEHS*, N° 14, Tandil, 1999, pp. 11-14.

¹⁷ Un ejemplo elocuente son los montajes realizados en los tres censos demográficos nacionales. Véase Otero, Hernán, “Estadística censal y construcción de la Nación. El caso argentino, 1869-1914”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, N° 16-17, 1998, pp. 123-149.

¹⁸ Bourdieu, Pierre y Loïc Wacquant, *Respuestas por una Antropología reflexiva*, México, Grijalbo, 1995, pp. 20-22.

y espacio –piénsese en la reputación adquirida por los barómetros económicos que florecieron entre la primera posguerra y la Gran Depresión–. Este trabajo de formalización se realiza bajo cuatro condiciones. Primero, los recursos humanos ejecutan un trabajo parcelado y estandarizado a lo largo de una cadena compuesta por una serie de eslabones, entre los cuales podemos destacar el diseño del cuestionario, la encuesta, el análisis de las respuestas, las categorías utilizadas en la interpretación, los avales para la difusión, la edición de los datos y el impacto en la opinión pública. Segundo, es a la vez una actividad semicientífica –se atiene a las reglas de una ciencia de validez universal– y semiburocrática –una rutina sometida a la dirección política de las políticas públicas–. Tercero, forma parte de una trama de relaciones académicas, sociales y políticas, incluidas las ideas de sus responsables técnicos, que se reflejan en los instrumentos, fórmulas y presentación de los resultados. Y cuarto, deben contemplarse los modos nacionales de objetivación, a partir de un temario distintivo de indagación que naturaliza una visión del mundo, según énfasis, omisiones y sesgos.¹⁹

Estas cuatro condiciones permiten integrar una unidad de trabajo jerarquizada, con personal de muy diferentes responsabilidades y destrezas –funcionarios, subjeses, jefes de sección, empleados y supernumerarios de ambos sexos–. Muchos de ellos hicieron carrera por méritos y otros profesionalizaron gradualmente el lugar de trabajo, desde la cima hasta la base. De las tareas grupales y especializadas sobresale el manejo de una creciente masa de datos, habilidad que señala la existencia de rutinas laborales de alta productividad. La fábrica de las cifras –en esta investigación– se vincula mejor a la segunda revolución industrial, pues el *layout* incluye un laboratorio que diseña cuestionarios de preguntas o conceptos operativos, y elabora análisis e investigaciones originales.²⁰ La mesa de trabajo también incluye

¹⁹ Sobre los cuatro principios, véanse: Starr, Paul, “The Sociology of Official Statistics”, en Alonso, William y P. Starr (eds.), *The Politics of Numbers*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 1987, pp. 7-57; Merllié, Dominique, “La construction statistique”, en Champagne, Patrick, et al., *Initiation à la pratique sociologique*, París, Dunod, 1999, pp. 127-160; y Otero, H., “Introducción [a Historia y Estadística]”, *op. cit.*, p. 11.

²⁰ Como la ley de Engel, gracias al análisis de la composición de los gastos de los presupuestos de las familias obreras, según escalas diferenciadas de ingresos. Su autor, el estadístico alemán Ernst Engel (1821-1896), suponía que la proporción de gastos destinados a la alimentación constituye la mejor medida del nivel material de vida de una población –por extensión, los presupuestos hogareños fundan un instrumento fundamental de la economía, puesto que podían empleárselo como una medida objetiva de la prosperidad de una clase o de una nación–. La ley establece que “cuando más pobre es el individuo o la familia o un pueblo, mayor debe ser el porcentaje de sus ingresos destinado al sustento físico y de ese porcentaje la proporción mayor debe asignarse a la población” (Hacking, Ian, *La domesticación del azar. La erosión del determinismo y el nacimiento de las ciencias del caos*, Barcelona, Gedisa, 1995, pp. 204-206).

tareas de asesoramiento y consultoría a los superiores políticos, que solo pueden realizarse en un espacio administrativo creativo y deliberativo, al margen de las legislaturas. Dichas tareas promueven interpretaciones sobre procesos y coyunturas –nota distintiva que, por otra parte, señala la esterilidad de las analogías con el presente–. El laboratorio y la consultoría adaptan modelos originados en otras instituciones equivalentes o por economistas y sociólogos avezados en el manejo de datos, toda una excepción, antes que una regla, en el período elegido. Las relaciones protectoras y la disponibilidad de ciertos recursos administrativos permitieron disfrutar, a la vez, de una autonomía administrativa, que evitó la intromisión de las clientelas políticas y la inestabilidad del colectivo burocrático; y de una autonomía intelectual, ventaja competitiva para el trabajo innovador. La doble autonomía es un rasgo que explica buena parte del potencial creativo exhibido, pero no es un rasgo estructural: puede desaparecer en determinadas coyunturas políticas.²¹ Sus integrantes se abrieron a la experimentación factual, con el manejo de proyecciones y la tentación del pronóstico, y suscribieron a posiciones económicas heterodoxas, que matizaban doctrinas consagradas. Esta confluencia cristalizó propuestas sobre las vías potenciales de acción pública como soluciones a problemas en mercados puntuales.

Al laboratorio, a la consultoría y a la autonomía administrativa e intelectual, debemos sumar los encuentros de funcionarios –como la Primera Conferencia Nacional de Estadística (1925)–, los trabajos colectivos –como la elaboración de la estimación de la renta nacional del año 1941 (1944)– y las tareas de gestión, ya que reforzaron un espíritu de cuerpo progresista y disciplinario. Fueron progresistas cuando de los hechos compilados construyeron un registro físico y financiero de una economía que mostraba una cúspide opulenta, distante del resto de la pirámide social, o recuperaron de un espacio popular indiferenciado a obreros y arrendatarios, con sus familias y redes de contacto. De esta manera, se tentaron con la idea de acelerar cambios estructurales, ya fueran derechos de propiedad o relaciones laborales. Y fueron disciplinarios cuando propusieron iniciativas de ingeniería social que parecía beneficioso poner en práctica desde el Estado, como desideologizar a los agentes económicos. Las múltiples directivas a tomar y el ambiente de organización permanente facultaron a los responsables de las oficinas poderosas a constituir un *genus* tecnocrático. La demanda de cargos especializados para tareas de gestión complejas reforzó el influjo de la iniciativa técnica que, cuando se superaron las situaciones excepcionales,

²¹ Vale la pena aclarar que existieron períodos excepcionales en los que estas autonomías desaparecieron y, por lo tanto, anunciaron un declive en la capacidad administrativa de las oficinas estadísticas.

volvió a su puesto de origen, pero convertida en un hábito burocrático en hibernación a la espera de nuevos papeles tecnoburocráticos.

En la década de 1940, momento de apogeo y madurez institucional de la fábrica de las cifras argentinas, se afirmaba que sus servicios eran científicamente actualizados, en comparación con los de plataformas equivalentes de los países más avanzados. Mientras, los datos y los análisis publicados por organizaciones privadas de la Argentina eran tan interesados y amañados que fueron juzgados como “statistical wizardry”.²² El juicio categórico sobre la capacidad de la estadística pública se mantuvo dos décadas más tarde. Carlos Díaz Alejandro juzgó la información disponible desde la segunda mitad del siglo XIX como superior al promedio de la de los países semiindustrializados, al tiempo que destacó el trabajo pionero en el campo de la contabilidad nacional.²³ Díaz Alejandro se refiere a la obra del ingeniero Alejandro E. Bunge, *Riqueza y renta de la Argentina: su distribución y su capacidad contributiva* (1917). Visto en perspectiva, es un bosquejo que, sin embargo, se anticipa a la multiplicación de este tipo de estimaciones en el exclusivo mundo de economistas y estadísticos académicos y gubernamentales de entreguerras.²⁴ Bunge, jefe de la DGEN (1916-1920 y 1923-1925), se inspiró en una corriente reformista liderada por personalidades de la talla de Arthur L. Bowley, con su *Statistical Studies Relating to National Progress in Wealth and Trade Since 1882* (1904). A partir de la elaboración de una estratificación social según ingresos Bunge aboga por implantar en la Argentina el impuesto directo a las grandes rentas, como una medida de redistribución de cargas fiscales. Intenta atenuar la gravitación de los impuestos indirectos en los ingresos estatales, derivados en mayor medida de los bolsillos de las clases populares. Ese mismo bosquejo es el que un cuarto de siglo más tarde inspira las cuentas nacionales nativas, con la elaboración de la estimación de la renta nacional de 1941 (1944). Esta medición sofisticada de una economía cerrada renueva la visión del aparato productivo. Allí se incluyen las actividades del gobierno, en un programa cognitivo potencialmente adaptable a las funciones cada vez más extendidas de la política económica.

Estamos frente al largo proceso de construcción de un edificio empírico, sin el cual no habría sido posible cuantificar la historia económica y sociolaboral de la Argentina. Fueron tres generaciones de funcionarios estadísticos las que elaboraron de forma parcial y acumulativa los argumentos que luego

²² Weil, Felix J., *Argentine Riddle*, Nueva York, The John Day Company, 1944, pp. 222-243.

²³ Díaz Alejandro, Carlos, *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires, Amorrortu, 1983.

²⁴ Studenski, Paul, *The Income of Nations. Part One: History*, Nueva York, New York University Press, 1961, pp. 149 y 156.

serán presentados por la Cepal. La habilidad de Raúl Prebisch fue transformar una práctica gubernamental de manejo de variables económico-financieras en una síntesis formalizada de ideas sobre las relaciones comerciales internacionales. Pudo hacerlo luego de su repentino despido de la gerencia general del Banco Central, momento en que se liberó del filtro evaluatorio de un directorio que ya era una pieza de museo para el perfil de la economía argentina posdepresión. ¿Qué otras pistas disponemos sobre la construcción de esta plataforma de conocimiento? Formó economistas consagrados, como Prebisch, que concursó el cargo de subjefe de la DGEN (1925) y reorganizó la Oficina de Economía y Estadística del Banco Nación, para convertirla en la OIE (1928). La DGEN fue sede de investigación de becarios extranjeros como John Henry Williams (1917-1918), autor de la tesis “Argentine International Trade under Inconvertible Paper Money, 1880-1900” (1920), que luego traducirá al castellano el propio Prebisch.²⁵ No menos importante es el ingreso de tres estadísticos extranjeros, que facilitaron la transmisión de los datos entre los eslabones que formaban cadenas estadísticas específicas. Uno de ellos coadyuvó a la formación de la primera generación de estadísticos nacionales. Se trata del moravo Francisco Latzina, jefe de la DGEN (1880-1916), quien entre otras innovaciones homogeneizó las cifras del comercio exterior. Otro que tuvo un breve paso por la Argentina y apuntaló la segunda generación de estadísticos nacionales fue el estadounidense Leon Moyer Estabrook, que, como especialista del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), asesoró al ministro de Agricultura Tomás Le Bretón (1923-1925) en la ampliación de los servicios de información de la DERE. Más conocido, quizá, es el catalán José Francisco Figuerola, jefe de la DEDNT (1932-1943). Como parte de la tercera generación de funcionarios estadísticos, reorganizó la colecta de datos sociolaborales, amplió la encuesta de ingresos y consumos populares a las áreas urbanas y suburbanas, y actualizó dos veces la metodología del índice de precios al consumidor (1933 y 1943), para analizar las oscilaciones del poder de compra de los trabajadores.

Resulta tentador emplear la metáfora del ajuste de ópticas, tal como propone Pierre Rosanvallon,²⁶ para distinguir la estadística pública argentina del conjunto de instituciones y organismos estatales. Estaríamos frente a una burocracia relativamente estable, altamente creativa, progresivamente poderosa y políticamente flexible, dentro de un Estado que aparentemente no posee una capacidad administrativa equivalente. Para asegurarlo, no obstante, es

²⁵ Dagnino Pastore, José María, “Estudios económicos argentinos en universidades estadounidenses”, *Económica*, N° 13-14, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, 1957, pp. 119-128.

²⁶ Rosanvallon, Pierre, *L'État en France de 1789 à nos jours*, París, Seuil, 1993, p. 13.

necesario precisar, dentro del tándem estadística-Estado, ciertas dimensiones que implican al macroactor que contiene a nuestro objeto de estudio.

ESTADO, BUROCRACIA, CONOCIMIENTO ECONÓMICO Y AGENDA

Abordar el tema del Estado argentino también supone la tentación de simplificar.²⁷ Sin embargo, le conferimos mayor complejidad si realizamos una asociación de términos tal como la que encabeza este subtítulo. Ya no estamos ante un sujeto unitario, producto dócil de los grandes relatos de la filosofía de la historia, reflejo mimético de una sociedad colmada de demandas particulares, que explicarían cada estructura y función estatal. En ese caso, nos enfrentaríamos a una caricatura de la historia social, pero nos encontramos, en cambio, frente a un Leviatán republicano, y a veces democrático, que puede formular políticas y liderar intervenciones en escala creciente. Para ello, produce conocimiento original –e independiente respecto del objeto que está observando– con el que puede poner a punto su capacidad administrativa; para lograrlo necesita de funcionarios y de expertos gubernamentales.²⁸ La Argentina erigió un “Estado potente”²⁹ organizador de la sociedad, promotor del progreso económico y garante del orden político, que visto “desde adentro”³⁰ presenta un agente polifacético, irregular y heterogéneo, con ritmos de desarrollo asincrónicos y discontinuos. Este contraste refuerza la ventaja heurística de focalizar en el estudio de instituciones y de organismos puntuales, una suma de trabajos que en el futuro enriquecerá nuestra visión sobre el poder y la legitimidad estatal.³¹ Las bu-

²⁷ Portinaro, Pier Paolo, *Estado. Léxico de política*, Buenos Aires, Nueva Visión, 2003, p. 167.

²⁸ Skocpol, Theda, “El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual”, *Zona Abierta*, N° 50, Madrid, enero-marzo de 1989, pp. 71-122; y Furner, Mary O. y Barry Supple, “Ideas, institutions, and State in the United States and Britain: an introduction”, en Furner, M. O. y B. Supple (eds.), *The State and Economic Knowledge. The American and British Experiences*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, pp. 3-39.

²⁹ Romero, Luis Alberto, *La crisis argentina. Una mirada al siglo XX*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2003, pp. 19-22.

³⁰ Bohoslavsky, Ernesto y Germán Soprano (eds.), *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)*, Los Polvorines, UNGS / Prometeo libros, 2010, pp. 20-23.

³¹ Dos modelos destacables de investigaciones focalizadas son: Lobato, Mirta Zaida, “Historia de las instituciones laborales en Argentina: una asignatura pendiente”, *Revista de Trabajo*, Buenos Aires, año 3, N° 4, enero-noviembre de 2007, pp. 145-154; y Lazzari, Axel, “Antropología en el Estado: el Instituto Étnico Nacional (1946-1955)”, en Plotkin, Mariano y Federico Neiburg (comps.), *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós, 2004, pp. 203-229.

rocracias especializadas son eslabones perdidos entre la decisión, el diseño y la gestión pública, que, no obstante, tuvieron un papel a menudo crítico en la agenda de las políticas, afín a la idea de que el gobierno es capaz de resolver eficazmente problemas en los mercados.

El Estado argentino puede ser visto desde varias perspectivas, que en conjunto no agotan sus dimensiones. Sin embargo, todas ellas refuerzan la riqueza de una figura elusiva y recurrente. La perspectiva sincrónica, por ejemplo, remite a un conjunto diferenciado de instituciones representativas y de organismos con prerrogativas y potestades diversas, gracias a las cuales departamentaliza cuestiones problemáticas. Esta resolución de problemas potenció la inevitable disociación entre el ordenamiento formal de los poderes tal como se encuentran establecidos en la letra de la Constitución de 1853, y el ordenamiento material de los poderes tal como realmente se fueron configurando.³² El ordenamiento material alteró para siempre los poderes establecidos, y en las posibilidades de alteración emergieron los roles burocráticos como poder fáctico, como parte de una mediación política alternativa o como núcleo organizador del Estado, que permitía gobernar una sociedad que se complejizaba y masificaba. Un caso emblemático es el de la clase política, que convirtió al aparato estatal en un coto reservado para sus protegidos. Este fenómeno degenerativo arrolló las posiciones ganadas por mérito de los expertos gubernamentales y favoreció una reacción antipolítica que terminó por desprestigiar a las instituciones afectadas.³³ Otro caso fue cuando el gobierno ofició de garante de acuerdos bilaterales y extraparlamentarios entre organizaciones, con lo cual desplazaba de las decisiones relevantes a las legislaturas. Si bien cumplieron con la premisa de controlar y desactivar el conflicto social, el Poder Ejecutivo y sus ministros encabezaban una tarea que mantenía a los funcionarios como asistentes.³⁴ Un último caso aconteció con la emergencia de órganos técnicos de gestión y control, tal como una inteligencia directiva, que cumplieron un creciente rol de instituciones “neutrales” y asumieron el rol latente de colegisladores.³⁵

³² Portinaro, P., *op. cit.*, pp. 12 y ss.

³³ La abstinencia de puestos en la administración pública del personalismo radical durante la presidencia de Marcelo T. de Alvear (1922-1928) hizo que la segunda presidencia de Hipólito Yrigoyen se convirtiera en un virtual asalto sobre la planta permanente y de carrera de los ministerios que, luego del golpe de Estado de septiembre de 1930, tuvo su contrarréplica con el arribo de las huestes nacionalistas del general José Félix Uriburu.

³⁴ Un caso es la mediación del ministro del Interior Indalecio Gómez en los conflictos obreros de la década de los centenarios, que mantuvo inicialmente como enlaces a los funcionarios del DNT.

³⁵ González Bollo, Hernán, “La División Estadística y su conversión en Dirección de Estadística Social del Consejo Nacional de Posguerra (1932-1945)”, en Lobato, Mirta y

Otra perspectiva es la diacrónica, que mira al Estado argentino en su faz de constante construcción. Es un híbrido que reorganizan la clase política, verdadera clase dominante de la fortaleza estatal, las gestiones ministeriales, responsables de una creciente estructura de gestión de las políticas públicas, y las demandas y crisis de todo tipo y alcance. En su seno existe una arena de conflictos entre políticos, funcionarios y técnicos, y entre todos ellos y los intereses privados, ya sean corporaciones, empresarios o trabajadores. Por razones que no están claras, la “frontera porosa” entre la sociedad y el Estado, que permitió carreras abiertas al talento, finalmente consolidó un cuerpo especializado y estable de funcionarios de carrera, con sus reglamentos, relaciones jerárquicas y cierto estatus. Del análisis de las partidas del presupuesto nacional vemos que surgen cargos federales estables en el tiempo, pero sin prerrogativas legales, ya que no contaron con una ley para la selección de los postulantes.³⁶ No obstante, sus ocupantes comenzaron a ser reconocidos por el derecho administrativo.³⁷ La presencia creciente de ingenieros, de agrónomos, de contadores y de arquitectos en las delegaciones regionales de los ministerios y de las empresas y organismos públicos explican parte de la integración de las áreas geográficas más alejadas con el centro político, como el Chaco y la Patagonia, que culminó a fines de la década de 1930.³⁸

Las perspectivas sincrónica y diacrónica resaltan un Estado deliberativo, con acuerdos y conflictos entre órganos de representación y de gestión, y ambos ante unas élites con preocupaciones morales y desvelos económicos. Un espectáculo privilegiado de todas estas relaciones es la aprobación anual del presupuesto nacional –una rutina clave que, sin embargo, no ha sido reconstruida en nuestro país–, pues afecta a toda la maquinaria administrativa y a sus vínculos con la sociedad. Este ordenamiento de partidas financieras está celosamente fiscalizado por la clase política, desde las comisiones legislativas –lugar para los cabildeos de todos los interesados y afectados en cada ítem e inciso–, los dictámenes por mayoría y minoría, y las interpelaciones a los ministros. Luego sobreviene un reordenamiento y adición de otras par-

Juan Suriano (comps.), *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 241-265.

³⁶ Por ejemplo, las asignaciones presupuestarias del Ministerio de Agricultura. Véase González Bollo, Hernán, “Medir el agro argentino: la Dirección de Economía Rural y Estadística, Ministerio de Agricultura, 1898-1948”, *Estatística e Sociedade*, N° 1, Porto Alegre, noviembre de 2011, pp. 104-126. Disponible en <<http://seer.ufrgs.br/estatisticaesociedade/article/view/24489/14198>>.

³⁷ Tal como surge del paso de Ramón Videla (*Nociones de derecho administrativo*, Buenos Aires, Imprenta de Martín Biedma e hijo, 1896) a Rafael Bielsa (*Derecho administrativo y legislación administrativa argentina*, Buenos Aires, J. Lajouane y cia., 1921).

³⁸ Bandieri, Susana, *Historia de la Patagonia*, Buenos Aires, Sudamericana, 2005, p. 269.

tidas, que confeccionaron otro presupuesto, el efectivamente ejecutado a lo largo del año calendario. A partir de aquí, el mismo Estado dispuso, por citar algunos ejemplos, de las garantías para las relaciones contractuales, de la existencia de áreas administrativas sometidas a ciertos intereses, de las “islas de autonomía” en los ministerios y de los vacíos de soberanía en extensiones territoriales nominalmente bajo su jurisdicción.³⁹

El protagonismo de la clase política no debe impedirnos focalizar en los colectivos de funcionarios integrados, pues ellos permiten enriquecer el debate de puntos de vista y estimular el desarrollo de una base de conocimiento adecuada para formar y defender decisiones gubernamentales. Mientras las tradiciones e instituciones del gobierno representativo habilitaban e imponían objetivos, los funcionarios los definían mediante un discreto trabajo de análisis de opciones y metas. Políticos y funcionarios delimitaron un espacio de generación de ideas y de producción de información. Esta relación supone que existían ámbitos estratégicamente localizados, en los que la jerarquización burocrática devino en autonomía intelectual, práctica que disolvió simbólicamente la subordinación, para establecer espacios administrativos de reflexión y crítica. De esta forma, el protagonismo, el peso decisorio y las destrezas de las burocracias especializadas en los sistemas políticos liberales se convirtieron en un elemento fundamental del poder público.⁴⁰ Los acontecimientos y procesos disruptivos precipitaron el protagonismo de los especialistas insertos en la maquinaria gubernamental, pues quedaron encargados de formular estrategias y políticas autónomas. Aquí surgió una asociación impensada: la de las burocracias con el diseño de la agenda de gobierno. Emergieron dos tipos-ideales de administradores gubernamentales. El primero era una burocracia de estilo prusiano, que intentaba ser eficaz en la prevención del fraude, dotada de una fuerte cohesión de grupo y aislada de los intereses en juego. Dos ejemplos fueron el Ministerio de Hacienda –ávido de mayores ingresos para las exiguas arcas fiscales– y la Oficina de Control de Cambios del Banco Central –que intentó atenuar la presión de los demandantes de moneda extranjera–. El segundo, en cambio, era una burocracia abierta al medio productivo, dinámica y con respuestas elaboradas frente a una realidad económica cambiante, que se enraizaba (*embedded*)⁴¹ en una trama de relaciones, que desplegaba canales para recoger demandas. Dos ejemplos fueron el Ministerio de Agricultura y

³⁹ Skocpol, T., “El Estado regresa al primer plano...”, *op. cit.*, p. 95.

⁴⁰ Dreyfus, Françoise, *L'invention de la bureaucratie. Servir l'état en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIII^e-XX^e siècle)*, París, La découverte, 2000, p. 17.

⁴¹ Evans, Peter, “El Estado como problema y como solución”, *Desarrollo Económico*, N° 140, Buenos Aires, enero-marzo de 1996, p. 536.

el DNT que, en definitiva, construyeron lazos de legitimidad alternativos a los de los cuerpos colegiados, con los que potenciaron la figura abstracta del Estado en las estructuras mentales de los agentes económicos involucrados.

De aquí se deriva la cuestión de la agenda del gobierno con prioridades en materia de iniciativas económicas, que se elaboró en un sistema político competitivo y que podía cumplirse en el mediano plazo. Tal como esbozara John Maynard Keynes en *The End of Laissez-Faire* (1926), los puntos más importantes de la agenda son aquellas funciones que caen fuera de la esfera del ciudadano, fuera de aquellas decisiones que nadie toma si el Estado no lo hace, y que inevitablemente colisionan con la inmediatez de miras de los intereses privados. Uno de los ejemplos posibles es el diseño de agenda propuesto por la DERE para organizar arrendatarios y propietarios rurales en cooperativas de responsabilidad limitada, cuya propuesta original estaba contenida en dos informes elevados al ministro de Agricultura, en julio y agosto de 1907.⁴² Los funcionarios Emilio Lahitte y Domingo Bórea reelaboraron la noción de bien común liberal, al delinear una subpoblación específica –los pequeños y medianos arrendatarios y propietarios–, en la que reconocían un sostén clave de la valorización del agro argentino. Los funcionarios aspiraban a conformar con ellos una clase media rural tan arraigada como su prestigioso vecino en la escala social, los terratenientes. Agricultura arbitró los medios para administrar un programa focalizado a productores rurales, a través de la Sección Mutualidad y Cooperación, con el apoyo de la Federación Agraria Argentina. Este programa reglamentó el espíritu de asociación cooperativa, que luego será reconocido mediante la Ley N° 11.388 (1927).⁴³

OBJETIVOS, HIPÓTESIS, FUENTES Y PRESENTACIÓN DE LOS CAPÍTULOS

La presente investigación se inscribe dentro de una matriz de análisis que, con el objeto de desentrañar el aporte de la esfera técnica al perfil y a la gravitación del Estado argentino en la economía, tiene como centro de in-

⁴² Ambos informes fueron publicados por el Ministerio de Agricultura: *La situación agrícola. Sociedades Cooperativas. Estudios de la División de Estadística y Economía Rural, 1907*, Buenos Aires, Imprenta y encuadernación P. Gadola, 1907; y *El crédito agrícola. Sociedades Cooperativas. Informe presentado por el jefe de la División de Estadística y Economía Rural Emilio Lahitte*, Buenos Aires, Imprenta y encuadernación P. Gadola, 1907.

⁴³ González Bollo, Hernán, “Transformar la campaña argentina: los expertos de la Dirección de Economía Rural y Estadística, del Ministerio de Agricultura, promotores de la cooperación rural, 1907-1930”, en Bohoslavsky, E. y G. Soprano (eds.), *op. cit.*, pp. 121-150.

terés el funcionamiento de una burocracia especializada en relación con las políticas públicas. Nuestra propuesta reflexiva y matizada de la estadística pública transita el eclecticismo, pues tiene pretensiones de una sociología histórica no exenta de aproximaciones microhistóricas. En ella se alternan instituciones, figuras y recursos técnicos, para dar cuenta de los cambios de configuración y posición en la alta función pública, desde el Primer Censo Nacional (1869) –en medio del desierto, de la Guerra del Paraguay y de la represión a las montoneras– hasta el Cuarto Censo General de la Nación (1947), fotografía de una sociedad próspera e integrada por un Estado poderoso.

Los objetivos que recorren cada capítulo son cuatro. El primero, definir la capacidad administrativa de la estadística pública, y contemplar la progresiva ampliación o el declive de las oficinas, y del mayor o menor registro cuantitativo y cualitativo de agentes, bienes y servicios económicos. El segundo es incorporar detalles clave de las historias de vida de los funcionarios estadísticos, y entenderlos como protagonistas de trayectorias surcadas de logros y fracasos cognitivos y meritocráticos, y como constructores de puestos de gestión en la administración pública. El tercero, delimitar las relaciones establecidas por oficinas y funcionarios estadísticos con la dirección política de turno, según diferentes instancias de decisión, como puntos de encuentro de las concepciones de la esfera técnica y de las estrategias de la política. Cuarto, explorar las reacciones sociales ante las indagaciones oficiales, como reflejo de los contactos entre el Estado y la sociedad.

La hipótesis más general apunta a asociar la jerarquización burocrática de la estadística pública con la producción y el manejo de datos, con la autonomía administrativa e intelectual y con las demandas políticas para interpretar situaciones problemáticas. Una hipótesis complementaria sugiere que las élites gobernantes habrían mostrado incapacidad para comprender la etiología de cada crisis económica y de cada movilización social, por lo que promovieron a los ocupantes de los enclaves estatales, y aceptaron otra grilla interpretativa para la gobernanza de la economía y sus agentes.⁴⁴ La estadística pública argentina estableció, con rasgos propios, una relación entre conocimiento práctico y poder, entre los esfuerzos por hacer inteligible la economía desde la cuantificación sistemática y los esfuerzos por gobernarla.⁴⁵ Al perfeccionar un limitado número de variables agregadas, midió la economía y la hizo gobernable. Inicialmente, esta capacidad indagatoria engendró en el núcleo poderoso de las oficinas estadísticas una visión meta-

⁴⁴ Tal como sugiere Salvatore, Ricardo, “Sobre el surgimiento del estado médico-legal en la Argentina (1890-1940)”, *Estudios Sociales*, N° 20, Santa Fe, 2001, pp. 81-114.

⁴⁵ Tooze, J. A., *op. cit.*, p. 4.

sectorial, que devino en una visión macroeconómica enfáticamente nacional (al encapsular el intenso tráfico comercial atlántico), para constituir, finalmente, el campo de acción de la política económica. Al mismo tiempo, la estadística pública ofreció y aplicó dosis alternativas de soluciones ortodoxas, para reforzar las finanzas públicas, y heterodoxas, ante ciertas brechas y fallas observadas en los mercados. De esta manera, se reforzó el avance de la esfera técnica sobre la representación política que, en definitiva, estimuló las ambiciones racionalizadoras de los estadísticos devenidos en economistas gubernamentales.

Una cuestión importante son las fuentes de las que se nutrió esta investigación, ante la falta de una precisa catalogación de los informes oficiales en los repositorios. A primera vista este vacío limita el examen de los aspectos técnico-administrativos del Estado argentino. A modo de compensación están los archivos presidenciales ubicados en el Archivo General de la Nación, la colección reservada del Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía y las colecciones de las Bibliotecas Raúl Prebisch y Tornquist, del Banco Central de la República Argentina. Las fuentes utilizadas forman cinco columnas vertebrales. La primera está compuesta por las memorias e informes de las oficinas estadísticas, de los ministerios y bancos públicos de los que dependían. Leídas en una perspectiva de mediano y largo plazo, permiten concebir la función pública como una maquinaria administrativa más estable en el tiempo de lo que sugieren las investigaciones acotadas a períodos delimitados. El mantenimiento de una rutina y un *ethos* conservador en las oficinas estadísticas facilitaron un poder acumulado que trascendió a sus promotores originarios. La segunda columna está integrada por los numerosos folletos, los informes oficiales y los libros editados por las agencias y los funcionarios. El cuerpo escriturario, las notas al pie, los anexos documentales, los prólogos e inscripciones del registro de entrada en las bibliotecas ministeriales comprueban el seguimiento de debates internacionales, usos políticos, proyectos, e incluso ideas anticipatorias sobre algunas de las crisis acontecidas. La tercera columna la conforman los censos nacionales editados y los informes de los integrantes de las mesas encargadas de ellos.⁴⁶ Allí se aprecia la existencia de un virtual campo de lucha, a veces sutil, a veces explícito, entre las inquietudes de los indagadores y los intereses de los indagados. En la cuarta columna figuran los objetos de medición estadística más sofisticados, por las variables que los integran, tales como la cantidad y el valor del comercio exterior, el costo

⁴⁶ Un buen modelo de reconstrucción del papel de los censos en el mediano y largo plazo es: Anderson, Margo, *The American Census. A Social History*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1988.

de la vida, el costo mayorista, la estadística industrial o la estimación de la renta nacional. La complejidad alcanzada es el resultado de la concentración de recursos humanos, saberes y técnicas en la administración pública. La quinta y última columna la forma la legislación referida a censos y estadísticas. Los considerandos que encabezan este conjunto normativo expresan los deseos imaginarios de los políticos de turno –a veces con la colaboración de funcionarios estadísticos– con respecto a la función de la estadística pública.

Esta investigación consta de cinco capítulos, que permiten proyectar procesos de transformación estatal perceptibles en el mediano y largo plazo. El capítulo I se refiere a la conformación de la burocracia estadística durante la Organización Nacional (1869-1880) y se extiende hasta la reforma constitucional de 1898. Lejos de una visión estrictamente institucionalista y legalista de la historia de la estadística pública, se abraza una perspectiva que incluye los acuerdos y los conflictos de cuatro actores: los estadísticos, los poderes políticos, ciertos intereses sociales y los economistas gubernamentales. Estos acuerdos y conflictos definieron las características iniciales de un conjunto de mediciones y oficinas estadísticas descentralizadas, responsables de un reconocimiento patriótico de la realidad nativa.

Los capítulos II, III y IV presentan una sincronía de estructuras administrativas, normas legales y prácticas probabilísticas, que definen los rasgos de un régimen estadístico, a partir de una red descentralizada de oficinas.⁴⁷ La fábrica de las cifras oficiales midió fenómenos económicos y sociolaborales, produjo datos y los interpretó –en medio de la irregularidad temporal de los censos nacionales de población–⁴⁸ y fiscalizó mercados. En definitiva, este reordenamiento material de los poderes tensionó la frontera entre la indagación pública y los asuntos privados, de lo cual resultó la vía argentina que articulaba una visión macroeconómica del entramado productivo, de la renta nacional generada y de los agentes que intervenían en ella.

En particular, el capítulo II sugiere que la crisis de 1890, la reforma constitucional de 1898 y la conflictividad social del 1900 modernizaron las estructuras y las funciones del Estado liberal. Dentro de él, la estadística pública se especializó, delimitó competencias y estableció reglamentos y jerarquías, a pesar de no contar con una ley que codificara prerrogativas. La autonomía

⁴⁷ Sobre el desarrollo del concepto de régimen estadístico, véase Beaud, Jean-Pierre, “La transformación du travail statistique et l’émergence d’une socio-histoire de la statistique”, en Vaz de Carvalho Junior, Cesar, Edmundo Sá Figuerôa, Nelson de Castro Senra y Hernán González Bollo (orgs.), *Em Associação das Américas, As Estatísticas Públicas como objeto de Estudo*, Salvador, SEI, 2011, pp. 25-34.

⁴⁸ González Bollo, Hernán, “Sobre la amenazante mayoría de dos provincias y una ciudad: los tres primeros censos demográficos y su impacto político en Argentina (1853-1920)”, *Estatística Española*, vol. 52, N° 174, Madrid, mayo-agosto de 2010, pp. 299-319.

intelectual se reflejó en los temas de análisis y en sus puntos de vista, que prueban la adquisición de cierto poder de decisión en el manejo de la cosa pública. Queremos resaltar aquí tres aspectos que muestran la consolidación institucional de la estadística pública. En primer lugar, prevalece una rutina creciente del conteo de bienes y personas, en la que convivieron oficinas poderosas y débiles, y se realizaron censos exitosos y fracasados. Además, los funcionarios escalaron posiciones en la alta burocracia y elaboraron su propia visión del Estado y de su relación con la economía argentina. Y, en tercer lugar, los estadísticos se incorporaron a las discusiones y propusieron vías de solución en mercados puntuales para los ministerios de Agricultura, Hacienda y del Interior.

El capítulo III transcurre durante los gobiernos radicales, y se cierra con el gobierno del general Uriburu (1930-1932). En este período la estadística pública reelaboró los datos oficiales y amplió sus lecturas e interpretaciones. Por un lado, introdujo innovaciones metodológicas e incorporó tecnologías para la recolección y el procesamiento de la información. Por otro lado, emergió una novel interpretación macroeconómica de la estructura productiva, cuyo eje era la capacidad contributiva y de consumo de la economía nacional. La estadística pública disfrutó de una autonomía de gestión tal que le permitió avanzar con características propias en la concreción de un Estado informado. Los gobiernos radicales facilitaron los medios para la constante innovación en las herramientas de medición y de procesamiento de la información oficial. Así surgió el análisis pionero del deterioro de los términos de intercambio (1917). Del mismo modo, la confección de los índices oficiales de precios al por menor (1924) y de precios mayoristas (1928) demuestra que hubo aval político para el seguimiento de las transformaciones de la actividad económica interna.

El capítulo IV es el momento de apogeo de la estadística pública descentralizada que, dentro de una administración pública expandida, perfeccionó su organización burocrática, profundizó esquemas cognitivos y estrechó relaciones políticas. Los recursos cuantitativos disponibles permitieron elaborar una visión macroeconómica más compleja, complemento de la emergencia de propuestas burocráticas a favor de un plan económico expansivo y proindustrialista. La burocracia estadística sobrellevó las crisis de 1929-1932 y 1937, se expandió con la ampliación de la intervención estatal, creó organismos públicos, tuteló actividades privadas y participó en el diseño del Plan de Acción Económica (1933). En el seno de las oficinas poderosas se plantearon programas alternativos más radicales, lo que prueba que allí convivían todas las tendencias posibles del bando expansionista, cuya batería de medidas reactivaba las economías del mundo industrial. Desde un ideario corporativista, la DEDNT lideró una fracción expansionista que se posicionó

hábilmente en el interior del Estado argentino, y que pudo proyectarse sobre otros altos cuadros estatales, igualmente preocupados por profundizar la inversión pública. El seguimiento de este ascenso dentro la maquinaria interventora permite concluir que esta fracción expansionista estaba firmemente situada en momentos en los que el Plan de Reactivación Económica se aprobaba en Senadores y se empantanaba en Diputados.

Finalmente, el capítulo V es a la vez un epílogo y un prólogo. Allí se analiza la estrecha imbricación entre la fracción expansionista de funcionarios estadísticos y los gobiernos militares luego del golpe de Estado de junio de 1943. La cristalización de la coalición peronista es paralela a la centralización ejecutiva y metodológica de la estadística pública. Mientras, los *State managers* de la maquinaria interventora conservadora ocuparon puestos clave en la nueva arquitectura institucional creada por los militares, a partir de junio de 1943: Secretaría de Trabajo y Previsión, Secretaría de Comercio e Industria, Consejo Nacional de Posguerra. Desde estos enclaves coadyuvaron decisivamente al exitoso desenlace político a favor del peronismo y profundizaron la política ultraexpansiva en curso, al participar en el diseño del Primer Plan Quinquenal (1947-1951).

Comienza aquí a desplegarse la historia técnico-política de una burocracia especializada que, en su expansión, configuró aspectos sensibles del Estado argentino, al punto de que los funcionarios produjeron estadísticas y las estadísticas produjeron más funcionarios.