

## Presentación del libro “125 años de la estadística porteña”

Buenos Aires, 30 de marzo de 2016.

Hernán Otero

Instituto de Geografía, Historia y Ciencias Sociales  
(IGEHCs, CONICET – UNCPBA, Tandil)

Es un gran placer participar hoy de la presentación del libro *125 años de la estadística porteña* por razones que van desde las estrictamente académicas hasta cuestiones públicas de interés general.

En primer lugar, el libro constituye un ejemplo muy acabado de un género, común en otros ámbitos, pero infrecuente en nuestro país, el de las llamadas *histoire maison* que, como su nombre lo indica, tienen por objetivo la reconstrucción de la historia institucional de una repartición relevante como la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires. Al igual que en otras historias del género, la presente se enmarca en un contexto de festejos y conmemoraciones como el Bicentenario de la Independencia argentina y el aniversario de la creación de la institución. Ello explica dos rasgos básicos de la obra: el proponer una historia de largo plazo (1887-2012) y la interrelación, más o menos constante, entre la disciplina histórica y la memoria institucional.

Pero el libro no es solo una conmemoración o el fruto circunstancial de un aniversario, sino también el producto de un campo académico del que visiblemente se nutre y al que contribuye: la sociología e historia del conocimiento estadístico. Se trata de un campo de creciente visibilidad en la última década, cuyo mérito principal radica en proponer una relectura crítica del proceso intelectual, político y social de construcción de datos, desde los censos de la Argentina Moderna hasta los más recientes “números públicos”, para utilizar la feliz expresión del libro homónimo de Claudia Daniel. Se trata de un campo complejo y proteiforme en el que convergen pluralidad de enfoques, desde el externismo de la filosofía de la ciencia, pasando por la demografía y la sociología empírica y la historia conceptual, hasta la visión neo-institucionalista, a la que más explícitamente se filian los autores, preocupados por estudiar cómo “(...) interactúan de manera creativa —en acuerdos, no exentos de conflictos— sus directores, los jefes de las divisiones, los técnicos y administrativos —tanto estables como supernumerarios—, las rutinas y lugares de trabajo, las técnicas de medición adoptadas y la producción escrita, con otras áreas de la administración comunal

que se suman a las exigencias de las autoridades políticas de la Ciudad de Buenos Aires”<sup>1</sup>. Como lo resume claramente la cita precedente, el texto se ubica en la encrucijada de la historia de las ciencias y del Estado.

Va de suyo que un acercamiento de esta naturaleza obliga a realizar un recorte difícil de la realidad a estudiar, dificultad que nace tanto de la obligación de proceder a una reconstrucción más propia de la historia positivista (seguimiento minucioso de las transformaciones institucionales, de series estadísticas y de publicaciones, en ocasiones efímeras, etc.) como de la necesidad de incursionar en contextos más amplios, con el fin de evitar cualquier deriva puramente anecdótica. La tarea requiere además de un amplio uso de documentación oficial de carácter legal (decretos, leyes, ordenanzas, resoluciones, reglamentos, diarios de sesiones legislativas) y estadístico (censos, publicaciones periódicas, libros, folletos, memorias e informes), posible gracias a la activa colaboración de reparticiones internas -rasgo también típico de las historias institucionales- como los departamentos de Documentación y Atención al Usuario y de Comunicación Institucional de la DGEyC. A ello se suman, desde luego, otros repositorios y archivos de la Ciudad de Buenos Aires.

Un elemento esencial del acervo heurístico en que se basa el libro es la acertada decisión de contar con la voz de los protagonistas, lo que aporta un auténtico valor adicional a la obra. En efecto, las 17 entrevistas realizadas (a disposición del lector gracias al CD que acompaña al libro) permiten recuperar elementos de gran interés y acercarse parcialmente a la investigación en acción y, sobre todo, a los sucesivos climas de época. Los riesgos de los registros orales son bien conocidos: la atracción que ejercen algunos entrevistados, el peso de ciertas anécdotas, el riesgo de hacer una historia de los productores más que de las obras, etc. A pesar de ello, las ventajas de contar con la voz de los protagonistas superan ampliamente cualquier inconveniente y permiten entrar en las cajas negras del funcionamiento institucional y de la producción de datos, registro fascinante pero inevitablemente perdido para los pasados más remotos.

Como ha sido dicho, la historia de una repartición y de sus producciones no puede ser comprendida a partir de una mirada focalizada exclusivamente en lo que ocurre dentro de sus paredes. Conscientes de esa premisa esencial, los autores buscan integrar la producción estadística municipal con los complejos cambios políticos, económicos, demográficos y sociales de la ciudad de Buenos Aires y con la evolución de la estadística occidental, cuyos modelos de medición y funcionamiento fueron decisivos, ya que de su combinación y recreación local nacieron las peculiaridades de cada repartición. Este juego de escalas entre lo local y lo internacional refuerza la decisiva relación entre lo local y lo

---

<sup>1</sup> Dirección General de Estadística y Censos. *125 años de la Estadística porteña*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires. Ediciones Emede. 2015. Introducción, pág. 10.

<sup>2</sup> Dirección General de Estadística y Censos. *125 años de la Estadística porteña*. Ciudad Autónoma de Buenos

nacional, habida cuenta del rol desempeñado por los organismos máximos del país, desde la Dirección General de Estadística de la República Argentina en la década de 1890 hasta el actual INDEC.

El libro consta de una introducción, cuatro capítulos y tres anexos de interés. El primero, sobre “Actividades recientes de la DGEyC”, a cargo de Nora Zuloaga, en el que se muestra la riqueza de los operativos de campo y las encuestas realizadas por la Dirección. El segundo, “Antecedentes Legislativos”, realizado por Hernán González Bollo, compila las principales normas y reglamentos desde la ordenanza de creación de la Dirección de Estadística Municipal de 1889. Por último, la “Historia de los logos”, a cargo del Departamento Comunicación Institucional, complemento natural y sugerente de un libro que se caracteriza también por incluir variado material visual (gráficos estadísticos, mapas, imágenes de la Ciudad de Buenos Aires, etc.). El aspecto visual, sumado a una diagramación editorial moderna y elegante, enfatiza el perfil de libro-objeto que suele caracterizar a las historias institucionales. Se trata además de un libro de lectura ágil, escrito en la clave de la alta difusión, que suministra datos y enseñanzas de gran interés tanto para los especialistas como para el público en general.

El primer capítulo, *“La estadística municipal: del siglo de las capitales a los festejos del Centenario, 1887-1916”*, a cargo de Claudia Daniel, reconstruye la creación en 1886 de la Oficina de Estadística Municipal y su conversión en la Dirección General de Estadística Municipal en 1889. Este año constituye un hito importante además por el establecimiento -a imitación del modelo bonaerense- de la obligatoriedad de los habitantes de proveer información en los relevamientos estadísticos, decisión que –como menciona Jean Pierre Beaud en esta misma presentación- desborda ampliamente los aspectos puramente metodológicos para alcanzar dimensiones más profundamente políticas. Dado el carácter fundacional de este período, el capítulo otorga amplia importancia a la emblemática figura de Alberto Martínez (1858-1925), discípulo del célebre médico Guillermo Rawson. La centralidad de Martínez no solo obedece a su impronta fundacional, refrendada por más de tres décadas al frente de la Dirección (1888-1923), sino también a sus contactos internacionales con los principales *savants* del viejo continente, en particular los franceses Jacques Bertillon y Émile Lévasseur. Durante este período se realizan producciones claves, como el Anuario Estadístico, cuyo primer número data de 1892, y sobre todo los notables censos municipales de 1887, 1904 y 1909, obras complejas que incluyen desde resabios de la tradición enciclopédica francesa y alemana hasta rasgos técnicos más modernos. La publicación de las obras en castellano y francés, sumada a su amplia difusión en diarios locales y extranjeros, permitieron proyectar los resultados más allá del limitado círculo de especialistas y contribuyeron al posicionamiento de Buenos Aires en la escala comparativa de las principales ciudades occidentales, con el obsesionante ejemplo parisino a la cabeza. Ello explica el énfasis acordado al crecimiento demográfico, visto como indicador de progreso, pero también a aquellos aspectos menos luminosos, contracara de la modernidad, como las críticas condiciones habitacionales, el

delito o, en otro plano, las huelgas. Como lo postula Daniel, uno de los méritos esenciales de Martínez fue otorgar “legitimidad social” a la actividad estadística y cimentar una visión tecnocrática e imbuida por el afán positivista de progreso.

Tras la Primera Guerra Mundial se asiste, con cronologías variables en cada caso nacional, a lo que hemos llamado el pasaje de la “estadística de autor a la estadística anónima”, pasaje obligado por la progresiva estandarización de procedimientos estadísticos, por la creciente influencia de la coordinación internacional y por la inevitable reducción del margen de invención y creatividad que trae consigo la consolidación de las reparticiones. Este cambio de tonalidad de la estadística occidental se percibe claramente en el segundo capítulo, *“La Dirección General de Estadística Municipal entre las dos guerras mundiales, 1917-1946”*, a cargo de Hernán Comastri. Debido a ello, no resulta casual que el análisis de la producción estadística propiamente dicha deje ahora más lugar a los contextos en que la misma se inserta. Esos contextos remiten en el caso porteño a la pujante urbanización de los barrios periféricos, a la notable expansión del Gran Buenos Aires y a la consolidación de la Ciudad como primer centro comercial y financiero del país, de la mano de la industrialización manufacturera y la inversión pública.

Además del socio-demográfico, el capítulo aborda también el contexto político a partir de una clave que atraviesa toda la obra: la injerencia de los gobiernos nacionales en las autoridades políticas capitalinas, desde luego en lo que refiere a los intendentes, designados por el Poder Ejecutivo Nacional, pero también en otros ámbitos. La intervención del Concejo Deliberante en 1941, que puso fin a la elección de los ediles por parte de los habitantes de la capital y el golpe de estado de 1943 aceleraron la decadencia de la Dirección, proceso que ya era perceptible, aunque menos pronunciado, desde fines de la década del treinta. La producción estadística refleja en buena medida, aunque no automáticamente, esas evoluciones siendo de destacar la participación de la Dirección en la Primera Conferencia de Estadística, celebrada en Córdoba en 1925; el avance de la mecanización gracias a las *punch card machines*; la aparición de nuevos temas como las causas de muerte; la introducción del análisis de correlación de variables en los años treinta y, sobre todo, el censo municipal de 1936, levantado en el contexto conmemorativo de los 400 años de fundación de la Ciudad. La obra, notable en muchos aspectos, se destaca por la importancia acordada a la medición de la fecundidad, tributaria de la preocupación por la natalidad y la decadencia de la raza blanca que obsesionaba a buena parte de la demografía occidental del período. El censo de 1936 representa el canto del cisne de la zaga de grandes censos municipales, reemplazados al igual que en el resto de occidente por los censos nacionales.

Como es sabido, las dos guerras mundiales y la crisis de 1930 dieron lugar a cambios profundos que se tradujeron en el pasaje de economías abiertas a concepciones macroeconómicas orientadas por mayores niveles de planificación, lo que supuso en el plano estadístico el paso de “los hombres a las cosas”, para retomar la gráfica expresión de Hervé Le Bras. Estos elementos convivieron en la Argentina con los profundos cambios políticos

que produjo la llegada del peronismo y el ciclo de golpes militares que van desde el derrocamiento de Juan Domingo Perón en 1955 hasta el Proceso de Reorganización Nacional de 1976. Este es el telón de fondo del tercer capítulo, *“Una lenta modernización administrativa, 1947-1976”*, escrito por Hernán González Bollo. Se trató de un período difícil signado por al menos tres elementos: los cambios urbanos y de infraestructura (no así de población, que permanece más o menos estable) ocurridos en la ciudad de Buenos Aires; el vacío institucional generado por la tutela militar a los gobiernos democráticos y un lento proceso de ampliación de los indicadores demográficos con la aparición de nuevas dimensiones de medición como los consumos culturales.

En el plano institucional, la dirección experimentó diversos cambios: entre 1947 y 1955 fue convertida en Departamento; tras el golpe del 55 y la restitución de la ley orgánica municipal al año siguiente fue convertida en Dirección General (1956-1958), pasando luego a Dirección (1958-1967) y finalmente a Dirección General de Estadística (1967-1976). Estas dos grandes etapas tuvieron, según González Bollo, una traducción bastante directa en el plano de la producción estadística. Durante los años peronistas, la estadística municipal no formó parte del Estado informado impulsado por el gobierno nacional ni colaboró con la planificación estratégica pues quedó silenciada por una decisión de la Secretaría Técnica del Poder Ejecutivo Nacional, que mantuvo el Ministerio de Asuntos Técnicos. Ello explica la escasez de producciones del período. A partir de 1956, en cambio, se asiste a una lenta y progresiva innovación administrativa, gracias a la profesionalización y capacitación continua de cuadros técnicos y al incremento de las publicaciones durante las intendencias del gobierno desarrollista (1958-1962), publicaciones que se consolidaron durante la década de 1960 y continuaron regularmente hasta mediados de la década siguiente.

En lo que hace a la producción de estadísticas, la Ciudad colaboró con las grandes obras nacionales como los relevamientos industriales (1948 y 1950), el censo Minero, Industrial y Comercial (1954), los censos demográficos (1947, 1960 y 1970) y los censos económicos (1964 y 1974). Estas tareas de acompañamiento, comunes desde luego a las de las provincias, no deberían opacar algunas novedades específicas al caso capitalino como el Censo de Villas de Emergencia de 1963; la actualización metodológica del Índice de Precios al Consumidor (IPC) en 1960 y 1974 y encuestas periódicas sobre condiciones de vida de familias obreras, de empleo y desempleo y de consumo de alimentos.

Por último, el capítulo 4, *“La DGEYC entre la última dictadura, la democracia definitiva y la ansiada autonomía, 1977-2012”*, también a cargo de González Bollo, recorre tres momentos sucesivos de la historia más reciente del organismo. En primer lugar, el paso “de la opacidad a la luz” que supuso el fin de la última dictadura y el retorno a la democracia, cuyo hito más relevante es la reglamentación de 1979, que derogó la ordenanza de Alberto Martínez de 1889 y redefinió las características del Sistema de Estadística Municipal (SEM). El segundo momento remite a la “(...) sucesión de elencos políticos de radicales, peronistas y frepasistas,

que consolidan la actual revolución administrativa, metodológica y cognitiva”<sup>2</sup>, período en el que se destaca la reforma de 1996 que permitió a la ciudad contar desde entonces con un gobierno autónomo. Por último, la gestión del PRO (2007) que continúa las innovaciones precedentes y promueve el crecimiento del organismo. Aunque válido desde cierto ángulo, el capítulo mezcla dos etapas muy diferentes, visibles también en la calidad y cantidad de las producciones estadísticas: la etapa del gobierno militar y el período democrático posterior, dotado, éste sí, de mayores continuidades. En efecto, a partir de 1983 los gobiernos democráticos promovieron un conjunto de actividades de interés entre las que se destacan la mayor colaboración con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), visible sobre todo a partir del censo de población de 1991; la reformulación del SEM con apoyo del Banco Mundial y la CEPAL y una expansión temática progresiva.

Otros aspectos importantes del período que se inició con el nuevo siglo fueron la puesta en marcha de la Encuesta Anual de Hogares (EAH) en el año 2002, de creciente expansión y diversificación temática, y la creación de la Revista *Población de Buenos Aires*, desde 2004. Conforme a las características del actual régimen estadístico occidental, se destacan asimismo la puesta en marcha de un Sistema de Gestión de Calidad bajo normas ISO; la revolución metodológica y cognitiva que posibilitan las nuevas tecnologías digitales y el mayor desarrollo de los indicadores económicos, sobre todo en materia fiscal, tributaria y de precios.

La importancia de algunas de estas mediciones –en particular las relativas a inflación y condiciones de vida- se acrecentó tras la intervención al INDEC por parte del gobierno nacional en enero de 2007, que se inició con la ruptura de la serie histórica del IPC y concluyó con el fin de la medición de la pobreza a partir del año 2013. La intervención y su impacto, ampliamente debatidos y rechazados por intelectuales, asociaciones profesionales, sindicatos, partidos políticos y medios de comunicación, no constituye un caso único en el contexto estadístico occidental pero adquirió en nuestro país una gravedad mayor, sobre todo cuando se la inscribe en una perspectiva histórica de largo plazo.

El libro no cuenta con una sección de conclusiones, producto sin duda del carácter abierto hacia el futuro de toda institución. A pesar de ello, pueden extraerse algunas reflexiones finales de orden político general, algo previsible si se recuerda que la producción estadística se ha convertido en un campo de arduos debates ciudadanos en la última década.

Una primera conclusión posible es la evidente relación que existe entre el éxito observacional y el presupuesto acordado a la repartición (montos, cantidad de personal, disponibilidad de equipos, etc.), aspecto sobre el que no hemos insistido hasta aquí pero que los autores analizan, hasta donde lo permiten las fuentes, en cada capítulo. Se trata, como no

---

<sup>2</sup> Dirección General de Estadística y Censos. *125 años de la Estadística porteña*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires. Ediciones Emede. 2015. Introducción, pág. 107.

podría ser de otra manera, de una correlación no automática, que reconoce sus excepciones, pero de todos modos clara y esperable ya que la distribución presupuestaria es uno de los indicadores más relevantes para comprender la importancia que los gobiernos otorgan a las actividades públicas.

En segundo lugar, y sin duda más relevante, se observa también una relación negativa entre control político y producción estadística. Es claro que la producción pública de datos no se produce –ni podría hacerlo– en un abstracto vacío puramente científico, libre de toda injerencia externa. Más aún, las mediciones ganan en profundidad y riqueza precisamente cuando son el fruto de consensos de medición entre múltiples actores de la sociedad, incluidas, claro está, las propias demandas gubernamentales. Sin embargo, cuando la demanda se impone –por la asimetría de fuerzas– como la única demanda válida, la producción se resiente inevitablemente. La historia de la estadística occidental abunda en hechos de esta naturaleza y el presente libro aporta algunos ejemplos suplementarios ligados por regla general a las irrupciones inducidas por los golpes militares (1943, 1966, 1976), sin que esto constituya desde luego una regla, como lo testimonia la intervención al INDEC de 2007 durante un período democrático.

Esta última habilita otra reflexión de interés. En tanto cabeza del sistema estadístico nacional, los cambios ocurridos en el INDEC durante la última década supusieron un deterioro considerable de indicadores esenciales para la comprensión y solución de problemas sociales. Paradojalmente, ello potenció el rol de otras reparticiones como las direcciones de estadísticas provinciales y la propia dirección porteña o, incluso, de instituciones no gubernamentales como las centrales sindicales o las universidades privadas como lo ilustra el caso paradigmático del Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina, dando lugar a un cuadro general que recuerda, en parte, a la primera mitad del siglo XX, donde esos mismos actores fueron también relevantes. Ello permite matizar la idea, frecuente en la literatura internacional, de que un alto nivel de centralización estadística constituye siempre un signo de modernidad positivo y sugiere la importancia de contar con un sistema estadístico nacional que, como el establecido en 1968, garantice niveles significativos de coordinación, algo a todas luces esencial, pero que sea también consecuente con el carácter federal de la Argentina.

Por último, la evolución de largo plazo sugiere que la estadística porteña describió una suerte de curva en U, caracterizada por su notable importancia durante la segunda mitad del siglo XIX; su estancamiento durante parte de la centuria siguiente y una renovación significativa tras la apertura democrática, potenciada por factores organizacionales y tecnológicos.

Muchas gracias.