

Documentos de Trabajo

Nº 39

Aspectos jurídico-políticos de los censos en la Argentina: 1852-1995

Susana Novick

Agosto de 2004



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GINO GERMANI
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
ARGENTINA

Los DOCUMENTOS DE TRABAJO son elaboraciones de investigadores del Instituto. Previo a su publicación, estos documentos son evaluados por dos especialistas en el tema y luego discutidos en un Seminario, con la presencia de los autores/as y de investigadores del Instituto.

Asesora Editorial: Mabel Kolesas

ISBN 950-29-0810-4

Fecha: agosto de 2004

**Instituto de Investigaciones Gino Germani
Facultad de Ciencias Sociales. UBA
Uriburu 950, 6° piso
(C1114AAB) Buenos Aires. Argentina
Teléfono: (5411) 4508-3815; Fax: (5411) 4508-3822
e-mail: iigg@mail.fsoc.uba.ar
Centro de Documentación e Información
e-mail: cdi@mail.fsoc.uba.ar
<http://www.fsoc.uba.ar>**

Resumen

El trabajo analiza la legislación elaborada por el Estado en relación con los censos de población, considerándola insumo básico para la formulación de políticas. Estudiamos al Estado como actor, productor y ejecutor de iniciativas. Examinamos todas las normas referidas a censos y estadísticas a nivel nacional desde 1852 hasta 1994, así como los debates parlamentarios que la sanción de esas normas originaron en el Congreso Nacional. Se reseñan los censos realizados por el Estado y su difusión. Indagamos la relación entre la actividad de medición e investigación social desplegada por el Estado y la formulación de políticas públicas, enfatizando los aspectos ideológicos y las controversias socio-políticas surgidas de la actividad.

Abstract

This paper analyzes the body of positive laws created by the Argentine State in connection with population censuses, inasmuch as we consider such body of positive laws as a basic input for policies formulation. The Argentine State is considered as an actor, a producer, and an enforcer of initiatives. All the legal norms referred to censuses and statistics performed at the national level from 1852 up to 1994 are examined, as well as the debates the enactment of those norms originated among the members of the Argentine Congress. All the censuses the Argentine State has carried out, and the diffusion thereof have been reviewed. A research is performed on the relationship between the mensuration activity plus social research the Argentine State carried on at each time, on the one hand, and the formulation of public policies on the other hand, with an emphasis placed on both the ideological aspects, and the sociopolitical controversies such an official activity had given rise to.

Susana Novick

Investigadora Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Profesora de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Magíster en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Doctora en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA).

Investigadora del Instituto de investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

I N D I C E

Agradecimientos	
Introducción	1
Período 1852-1947	5
1. Legislación referida a censos y estadísticas	9
2. Debates Parlamentarios sobre censos hasta 1947	21
3. Experiencias concretas del Estado hasta el IV Censo	34
Período 1947-1995	41
1. Legislación referida a censos y estadísticas	41
2. Debates Parlamentarios a partir de 1947	52
3. Experiencias concretas del Estado a partir del IV Censo	58
Espacios institucionales	60
Conclusiones	65
1. Normas hasta 1947	73
2. Normas desde 1947	74
3. Debates parlamentarios	74
4. Acciones concretas	76
5. Espacios institucionales	80

CUADROS

Cuadro N°	Título	
1	Memorias del Ministerio del Interior 1856-1941	34
2	Actividad Censal en la Argentina desde 1869 a 1947. Clasificados por áreas temáticas	37
3	Actividad Censal en la Argentina desde 1947-1995. Clasificados por áreas temáticas	58
4	Censos y Estadísticas. Evolución del espacio institucional a nivel Nacional	63
5	Modelos de desarrollo, ideologías y legislación referida a censos. Argentina 1852-1995	67

6	Modelos de desarrollo y actividad censal a nivel nacional 1869-1991	77
7	Modelos de desarrollo, censos nacionales de población y espacios institucionales 1869-1991	83

GRAFICOS

Gráfico N°	Título	
1	Legislación referida a Censos y modelos de desarrollo. Argentina: 1852-1995	72
2	Actividad censal del Estado a nivel nacional y modelo de desarrollo: 1869-1995	79
3	Actividad censal del Estado a nivel nacional y legislación referida a censos. Argentina: 1869- 1995	85
4	Legislación referida a censos y experiencias políticas. Argentina 1852-1995	91

Bibliografía de referencia	90
Anexo I. Normas analizadas 1852-1995	95

Agradecimientos

He aquí el resultado de un inmenso trabajo concluido gracias a la generosa ayuda de muchas personas e instituciones que aún creen que el conocimiento puede transformar positivamente la realidad para la sociedad toda. Este libro forma parte de nuestra tesis de doctorado titulada “Políticas de población, Estado e ideologías en la Argentina”, defendida en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

En el año 1996 fui aceptada como alumna en el PhD Programme del Institute of Latin American Studies, perteneciente a la Universidad de Londres. Esencial fue el aporte económico que me otorgó el Ministerio de Educación de Argentina, sin el cual no hubiera podido matricularme, realizar los viajes y las estadías. Mi supervisora Dra. Maxine Molyneux me acompañó y orientó durante dos años y me posibilitó el acceso a nueva bibliografía y a la perspectiva europea de nuestros problemas latinoamericanos.

En Buenos Aires, los subsidios que me otorgó la Universidad de Buenos Aires, (UBACYT TS041 y TS048) me permitieron profundizar las líneas de investigación que había iniciado en Londres. En la Facultad de Ciencias Sociales la orientación de mis directores Enrique Oteiza y especialmente Darío Cantón resultó indispensable para continuar mi tarea y comenzar a escribir y organizar todo el material recopilado. Darío Cantón leyó atentamente capítulo por capítulo y sus sugerencias fueron enriquecedoras.

La compleja tarea de recopilación del material histórico en las bibliotecas de la ciudad de Buenos Aires la realicé con la colaboración de mis asistentes: Leandro López, Patricia González Tizón, Virginia Maissonave, Hernán González Bollo, Federico Faivich, Viviana Cuevas, María Cristina Barrandeguy, María Gabriela Murias, Silvia Fábregas, Lucila Nejankis, Teia Tacconi y Ramiro Flores Cruz. Sin la participación esforzada de Alejandro Hener el trabajo final de edición no hubiera podido lograrse.

Asimismo, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas me otorgó los recursos materiales imprescindibles para dedicarme exclusivamente a la tesis, y un subsidio gracias al cual se publica este Documento de Trabajo.

El Instituto de Investigaciones Gino Germani, de la Facultad de Ciencias Sociales, institución que me cobija desde hace más de diez años, me facilitó la infraestructura tecnológica y la libertad para trabajar en horarios insólitos. A su actual director Pedro Krotsch y a los anteriores -Enrique Oteiza y Federico Schuster-, a mis colegas y al personal de administración, Nora, Rossana y Claudio, agradezco su apoyo renovado.

Un agradecimiento especial al personal de las siguientes Bibliotecas: Ministerio de Economía, INDEC, Cenep y al Centro de Documentación del Instituto Gino Germani por las búsquedas y material prestado; y a la Oficina de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación por el material jurídico recopilado.

La cuidadosa lectura que Estela dos Santos realizó desde mis primeros borradores resultó no solo estimulante, sino constructiva, y me obligó a repensar constantemente el trabajo. Por otra parte, el apoyo brindado por Reynaldo Bajraj me permitió seguir creyendo en la importancia de la temática.

Finalmente nada hubiera sido posible sin la colaboración permanente y cotidiana de María Rivas, quien con su gran inteligencia organizó la vida familiar de tal forma que me permitió dedicarme a mi labor sin angustia.

Por último a mi familia, especialmente a mis hijos, quienes estoicamente soportaron mi obsesión y aportaron soluciones ingeniosas en momentos cruciales.

Introducción

Nuestra formación jurídica nos ha inclinado desde hace tiempo a interrogarnos acerca de la relación entre el Estado argentino y sus políticas. Una primera experiencia de análisis indagó la política formulada y aplicada por los dos primeros gobiernos peronistas sobre el comercio exterior, área esencial del modelo diseñado por esa fuerza política. Varios hallazgos de ese trabajo nos ratificaron la trascendencia del aparato estatal como espacio privilegiado donde se desarrolla la sutil y compleja trama que envuelve toda política pública, en la cual convergen contrapuestos intereses individuales, sectoriales e internacionales; y la importancia que los recursos generados en el intercambio comercial con el mercado externo habían tenido en la consolidación de ese mismo Estado. Históricamente las rentas del comercio exterior definieron no solo políticas específicas sino también rumbos por los cuales transitaría la historia del país¹.

Profundizando nuestro interés por el estudio de los vínculos entre el Estado y sus políticas, nos interesamos por descubrir cuáles habían sido las políticas de población formuladas a partir del primer censo nacional de población (1869) mediante el análisis de sus normas jurídicas, relacionándolas con la evolución observada en los fenómenos demográficos y con las estrategias de desarrollo que diferentes gobiernos formularon para nuestro país².

Nuevos interrogantes surgieron del estudio citado, especialmente a partir del descubrimiento de la trascendencia asignada a las mujeres en las políticas relacionadas con la nupcialidad y la fecundidad y el escaso éxito obtenido por los gobiernos pro-natalistas ante la decisión individual de las mujeres de controlar su reproducción. Así, realizamos una investigación que tuvo por objetivo descubrir cuáles fueron las políticas sociales que explícita e implícitamente involucraron a la mujer, qué modificaciones pretendían introducir en su situación y qué ideología legitimaba la formulación de dichas políticas tal como se presentan en el ámbito normativo del Estado³.

Recientemente hemos dedicado nuestro esfuerzo a profundizar los conocimientos acerca de la política migratoria argentina. Los resultados de estas investigaciones nos revelaron que la dimensión ideológica que confluye en la formulación de la política

¹ NOVICK, S. "IAPI: auge y decadencia", CEAL, Buenos Aires, 1986.

² NOVICK, S. "Política y Población. Argentina 1869.1989", CEAL, Buenos Aires, 1992.

³ NOVICK, S. "Mujer, Estado y políticas sociales", CEAL, Buenos Aires, 1993.

migratoria atraviesa y excede el marco socio-jurídico mostrándonos un grado de autonomía más asociado a nuestra historia cultural⁴

Estos últimos trabajos constituyeron análisis basados en extensos Corpus jurídicos insertos en el marco histórico en el que se desarrollaban. Pero no se indagaba acerca de los efectos que esos textos habían logrado en la realidad social, si bien se los relacionaba con la evolución demográfica que acompañó a las políticas. Quizá uno de los balances que ahora podríamos realizar es el elevado grado de independencia que presenta la evolución de los fenómenos en sí, es decir, ponen en claro la compleja vinculación de los niveles más abstractos -formulación de normas- con los más empíricos -aplicación de las leyes y conductas individuales "influidas" por dichas normas-. En algunas áreas específicas las contradicciones y el escaso éxito surgen como rasgos predominantes.

El objetivo que nos proponemos en el trabajo que aquí presentamos es avanzar en nuestras preocupaciones acerca de la relación entre Estado, problemas poblacionales y políticas públicas.

Partimos de la hipótesis de que el Estado argentino tempranamente se interesó por los problemas de población, manifestado no solo por la sanción de leyes emblemáticas en el período de construcción de la Nación, sino también por la creación de áreas especializadas dentro del aparato estatal. Y el carácter inaugural que lo poblacional presenta en nuestro país tuvo como consecuencia el consenso que manifiestan diferentes actores sociales activos en la formulación de estas políticas: funcionarios públicos, legisladores, intelectuales expertos en el tema, representantes de asociaciones empresariales, obreras, miembros de la iglesia católica, militares, etc. Diferentes partidos políticos, gobiernos y estrategias de desarrollo se manifiestan preocupados ante los mismos "problemas" de población y suelen coincidir parcialmente en las soluciones.

Nuestra hipótesis más general sostiene que el Estado argentino al formular sus políticas de población ha tenido un mayor grado de autonomía relativa que en otras áreas de gobierno. Una de las causas sería el citado carácter fundacional de la temática y su asociación perdurable con dos ideas profundamente arraigadas en la sociedad toda: progreso y modernización. Si bien en determinados momentos históricos esta asociación es puesta en duda por la realidad (ejemplo tradicional los peligros acarreados por los inmigrantes anarquistas al sistema capitalista y su réplica desde el Estado: ley de Residencia y ley de Defensa Social), el fenómeno es percibido

⁴ NOVICK, S. "Políticas migratorias en la Argentina", en: Oteiza, E. Novick, S. Y Aruj, R. *Inmigración y discriminación. Políticas y discursos*, Grupo Editor Universitario, Buenos Aires, 1997, páginas 83 a 166.

como un ataque circunstancial. El Estado desde su consolidación nacional hasta nuestros días ha sido esencialmente liberal, excepto cortos períodos de experiencias nacionalistas y estatistas. Y quizá ese liberalismo subyacente es el contexto ideológico que lo condujo en su afán pertinaz de asociar población con modernización y progreso.

Nuestro trabajo estudia los instrumentos elaborados por el Estado en relación a los censos de población, es decir, insumos básicos de los cuales éste debía disponer para formular una política. Miraremos al Estado como actor productor y ejecutor de iniciativas. Así examinaremos toda la legislación referida a censos y estadísticas a nivel nacional desde 1852 hasta 1995. Nos preguntaremos sobre la relación entre la actividad de medición e investigación social desplegada por el Estado y la formulación de políticas públicas, enfatizando los aspectos ideológicos y las controversias socio-políticas originadas en dicha actividad. ¿Fueron los censos y las estadísticas utilizadas para formular nuevas estrategias de desarrollo? ¿Colaboraron para delinear un modelo social alternativo? ¿Coadyuvaron a detectar o construir “problemas socio-poblacionales”? ¿Cuál fue el rol de los censos y las estadísticas dentro del aparato estatal, en la formulación de políticas públicas y en la legitimidad de propuestas o políticas estatales referidos a diferentes temas socio-poblacionales? ¿Cuáles fueron los obstáculos para el desarrollo de una actividad estadística “neutral”? ¿Fue ello posible? ¿Cuáles fueron las justificaciones o los argumentos dados por cada gobierno para el levantamiento de los censos? ¿Cuáles las categorías de análisis utilizadas, creadas y elaboradas por el Estado en cada momento histórico? ¿De qué manera la información obtenida en los censos fue utilizada por los diferentes gobiernos para legitimar su accionar? ¿Realizó el Estado investigación social mediante la actividad de estadísticas y censos? ¿Cuáles fueron las necesidades del Estado moderno? ¿Fueron éstas cambiando con el correr del tiempo?

Desde sus tempranos orígenes el Estado argentino recurrió al levantamiento de censos y estadísticas, decisión que se vio reflejada en; a) la sanción de normas; b) la creación de espacios institucionales que van expandiéndose con el correr del tiempo; c) la contratación de personal competente -estadígrafos, demógrafos, etc.-, Asimismo, durante períodos de crisis económico-sociales el Estado se mostró más activo en la realización de mediciones cuantitativas.

No obstante, la relación entre el Estado y las estadísticas públicas ha sido contradictoria, controvertida, insistentemente resistida por razones de representación político-partidaria en el Congreso Nacional, circunstancia que obstaculizó el desarrollo y consolidación de estas áreas dentro del aparato estatal. La elite intelectual bregará

por transformar dichas actividades en “científicas”, “racionales”, características de Estados avanzados -como los europeos-; y de allí surgirá una confrontación entre ésta y la elite política.

Los recientes cambios en la política de población en la Argentina, así como la gestación de nuevas alternativas o modelos de desarrollo que nuestro país parece iniciar, deben nutrirse de experiencias del pasado que nos ayudarán a comprender cuáles son los mejores caminos a seguir y la vía más democrática para transitarlos. Este trabajo pretende ser una contribución en ese sentido.

Período 1852-1947

Desde la antigüedad los Estados necesitaron poseer información acerca de sus riquezas y recursos. Perry Anderson cita la reforma tributaria implementada hacia fines de la república romana como un esencial instrumento de cambio político que posibilitó estabilizar un nuevo orden social: el principado. En efecto, la distribución de tierras y de trigo, la ejecución de planes de construcciones urbanas y la utilización de censos para crear un sistema fiscal uniforme sustentado en un impuesto sobre la tierra “basado en censos muy exactos”, que reemplazó a las aleatorias e incontroladas extorsiones realizadas por los arrendadores de impuestos durante la República; posibilitó terminar con las luchas civiles, afianzar la paz, expandir las fronteras del imperio, aumentar los ingresos del Estado y garantizar el acceso a un sistema judicial de mayor equidad⁵. Esta referencia histórica pone de relieve la trascendencia que los datos censales y estadísticos tuvieron y tienen en la formulación y ejecución de políticas estatales, las que a su vez transforman la realidad y dan origen a nuevos procesos de cambio político-social.

En la Argentina, la necesidad de realizar censos y estadísticas por parte del Estado se remonta a los orígenes de nuestro proceso emancipador⁶. Existen detallados trabajos que enumeran las distintas experiencias realizadas con el correr del tiempo⁷. Asimismo, la utilización de los censos y estadísticas como fuente de datos secundarios cuantitativos ha sido fundamental para el desarrollo de la investigación social. Quizá la ya clásica obra de Gino Germani “Estructura social de la Argentina”⁸ constituya un ejemplo medular. Los sociólogos enfatizan que además de sus conocidos usos político-administrativos relacionados con la determinación de la representación parlamentaria o la coparticipación en el presupuesto nacional, los censos proveen los insumos

⁵ ANDERSON, P. “Transiciones de la antigüedad al feudalismo”, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2° edición, 1979.

⁶ MARTINEZ, A. B. “La estadística en la República Argentina. Su pasado, su presente y mejoras de que es susceptible en el porvenir”, en: *Revista General de Administración*, Buenos Aires, Tomo XIV, N° 1, enero 1890, pág. 5 a 11; N° 2 pág. 85 a 98; N° 3 pág. 207 a 216; N° 4 pág. 119 a 268; N° 5, pág. 323 a 329; Tomo XV, N° 2, junio 1891, pág. 61 a 72; N° 3, julio 1891, pág. 125 a 132; N° 4, agosto 1891 pág. 198 a 210; el capítulo V, pág. 11 a 23.

⁷ BOERI, L. “Catálogo de estadísticas publicadas en la República Argentina”, Centro de Investigaciones Económicas, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1963.

⁸ GERMANI, G. “Estructura social de la Argentina. Análisis estadístico”, Ediciones Solar, Buenos Aires, 1987.

básicos “de información para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas sociales (población, vivienda, salud, empleo y acción social)”⁹.

Por otra parte se han publicado excelentes trabajos históricos que han estudiado los orígenes de la ciencia estadística en la Argentina. El de Alfredo Estévez¹⁰, por ejemplo, analiza las clases dictadas por Bartolomé Mitre como primer catedrático de estadística, los antecedentes durante la época de Rosas, la relación entre la estadística y la economía política. Asimismo, el libro de Vicente Vázquez-Presedo¹¹ resulta un valioso estudio, dado que resume intentos cuantificadores durante la época de Manuel Belgrano, Mariano Moreno, Rivadavia, la creación del Registro Estadístico de 1821, así como los decretos que plasmaron estas iniciativas. Por su parte, el artículo de Beatriz Bosch¹² relata la preocupación de Urquiza y la Confederación Argentina por cuantificar y medir las riquezas del país, circunstancia que los llevó a contratar especialistas europeos en la materia.

De igual modo los relatos de los actores directamente involucrados en la realización concreta de los censos constituye un preciado aporte. El testimonio del estadístico Alberto Martínez¹³ (1890- 1892) cubre aspectos históricos de los siguientes períodos: Colonial, Independiente y de la Organización Nacional; trabajo que merece destacarse, dado que fue escrito antes de que se levantara el Segundo Censo Nacional y se creara la primera institución estadística con carácter nacional.

En su historia de la medición demográfica Ricardo Piccirilli¹⁴ registra tres tradiciones administrativas de la estadística pública argentina: la primera iniciada en 1854 - Registro Estadístico del Estado de Buenos Aires-, la segunda durante la Confederación Argentina y la tercera surgida con Bartolomé Mitre al unificarse la Nación.

En relación con las opiniones y perspectivas de las elites intelectuales, los artículos de Dieulefait¹⁵, en 1934, y de Elía¹⁶, en 1946, nos muestran claramente cuáles eran los

⁹ TORRADO, S. “Diseño conceptual general del CEN’90”, en : *Aspectos teóricos y metodológicos relativos al diseño conceptual de la cédula censal*, Indec, Censo Nacional de Población y Vivienda. Censo 91, Serie D, N° 2, Tomo 2, Buenos Aires, 1996.

¹⁰ ESTEVEZ, A. “Bartolomé Mitre. Primer Catedrático de Estadística. Dos lecciones de estadística”, en: *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, Buenos Aires, Año IV, N° 37, IX, 1951.

¹¹ VAZQUEZ-PRESEDO, V. “Estadísticas Históricas Argentinas (comparadas). Primera Parte 1875-1914”, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1971.

¹² BOSCH, B. “Las exploraciones geográficas en la época de la Confederación Argentina (1854-1861)”, en: *De Proceedings, VIIIth, Assembly- XVIIth Congress International Geographical Union*, Washington, 1952.

¹³ MARTINEZ, A., op. cit.

¹⁴ PICCIRILLI, R. “Evolución social y censos nacionales”, en: *Academia Nacional de la Historia, Historia Argentina Contemporánea*, volumen II, 1862-1930, Buenos Aires, 1966.

¹⁵ DIEULEFAIT, C. E. “La estadística oficial y los censos de población en Argentina”, en: *Boletín del Museo Social Argentino*, Año XXII, entregas 139-140, enero-febrero 1934.

reclamos al gobierno de aquellas épocas. Ellos enfatizaban la necesidad de contar con la esencial información captada a través de los censos para construir una sociedad moderna.

En lo que concierne a los espacios institucionales estatales encargados de llevar adelante las tareas, Carlos Brignone¹⁷ comenta la ley aprobada durante el primer gobierno peronista que reglamentó las actividades estadísticas y censales en el territorio de la República, reemplazando a la antigua ley 3180. Y el estudio más reciente de Mentz¹⁸ constituye una contribución esencial para la historia de la estadística oficial argentina. Partiendo del censo ordenado por Carlos III, el autor detalla la evolución de las instituciones estatales responsables de la medición social, como la Dirección General de Estadísticas de 1894 y sus sucesores hasta 1968.

Nuestro trabajo pretende cubrir una laguna de conocimiento: descubrir las políticas públicas mediante el análisis de la dimensión socio-jurídica, es decir la legislación referida a censos y estadística. Nos preguntaremos sobre la relación entre la actividad de medición e investigación social desplegada por el Estado y la formulación de políticas públicas, enfatizando los aspectos ideológicos que legitimaban la acción estatal, sus criterios de análisis para aprehender los “fenómenos sociales”, y las controversias socio-políticas originadas en dicha actividad.

La hipótesis más general de nuestro trabajo sostiene que el Estado argentino, desde sus tempranos orígenes recurrió al levantamiento de censos y estadísticas para la formulación de sus políticas públicas. Esta necesidad de vio reflejada en: a) la sanción de normas; b) la creación de espacios institucionales que van expandiéndose; c) la contratación de personal competente -estadígrafos, demógrafos, etc.-, y d) la utilización de los resultados obtenidos en estas específicas actividades para la formulación de políticas públicas. Asimismo, durante períodos de crisis económico-sociales el Estado se mostró más activo en la realización de mediciones cuantitativas. Sin embargo, la relación entre el Estado y las estadísticas públicas ha sido contradictoria, controvertida, muchas veces resistida por razones de representación político-partidaria en el Congreso Nacional, las que obstaculizaron el desarrollo y consolidación de estas áreas dentro del aparato estatal. La elite intelectual bregará por transformar dichas actividades en “científicas”, “racionales”, características de

¹⁶ ELIA, O. H. “Los Censos Argentinos”, en: *Revista de Ciencias Económicas*, Imprenta Córdoba, Buenos Aires, 1946.

¹⁷ BRIGNONE, C. S. “La nueva ley de Estadística” en: *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, Buenos Aires, Año IV, N° 37, IX, 1951.

¹⁸ MENTZ, R. P. “Sobre la historia de la estadística oficial argentina”, en: *Estadística Española*, Volumen 33, N° 128, 1991.

Estados avanzados -como los europeos-; y de allí surgirá una confrontación entre la elite política y la elite intelectual.

Pretendemos analizar la relación entre los censos y el “moderno” Estado argentino. En este apartado estudiamos el período que se extiende desde 1854 hasta el levantamiento del IV Censo general de población (1947) considerado como antecedente y la etapa posterior al mismo. Analizamos tres dimensiones: la jurídica (normas sancionadas a nivel nacional); la parlamentaria (debates en las Cámaras de Senadores y Diputados) y las acciones concretas realizadas.

Los historiadores han develado las sutiles funciones cumplidas por los censos en la sociedad argentina. Un ejemplo son las investigaciones de Otero¹⁹ basadas en el estudio de los censos como fuentes de segundo grado, es decir, como documentos que nos informan no solo sobre los hechos que analizan explícitamente, sino también sobre las concepciones teóricas e ideológicas que vehiculizan a través de su andamiaje conceptual. Analizando los tres primeros censos nacionales (1869, 1895 y 1914) Otero subraya la visión legalista que poseía el Estado y sus funcionarios para pensar la población; y de qué forma el aparato estadístico contribuyó a construir una determinada imagen de la Nación Argentina. El Estado crea categorías que luego utiliza en el formulario censal, plasmando así sus propias concepciones a otras instituciones de la sociedad, "concepciones que en muchos casos han sido definidas y codificadas previamente por el Estado", bajo la forma de normas jurídicas. El autor llama la atención acerca de cómo "la visión normativa del Estado se impuso a la realidad que pretendía describir", realidad captada a través de instrumentos "científicos" como pretendidamente eran los censos. En efecto, los censistas poseían una firme convicción según la cual las políticas públicas debían tener un sustento científico. "De esta manera, la estadística demográfica no solo permitía -al menos en las expectativas de los censistas- medir hechos y elaborar leyes, sino que éstas servían a su vez para la acción del Estado en la sociedad traducida, por regla general, en la sanción de leyes"²⁰. Así, el aparato conceptual positivista de la época orientó el discurso censal que cumplió dos funciones: la de contribuir junto con el sistema

¹⁹ OTERO, H. "Estadística censal y construcción de la Nación. El caso argentino, 1869-1914", en: *Boletín 16-17 del Instituto de Historia Argentina y Americana*, Dr. Emilio Ravignani, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Fondo de Cultura Económica, 3° serie, 2° semestre de 1997 y 1° de 1998, paginas 123 a 149; OTERO, H. "Crítica de la razón estadística", ponencia presentada a las V Jornadas Argentinas de Estudios de Población, AEPS, Universidad Nacional de Luján, 6 al 8 de octubre de 1999; OTERO, H. "Familia, trabajo y migraciones. Imágenes censales de las estructuras sociodemográficas de la población femenina en la Argentina, 1895-1914", en: *As ideias e os números do gênero. Argentina, Brasil e Chile no século XIX.*, Editora Hucitec. Cedhal/FFLCH-USP, Fundação Vitae, Sao Paulo, 1997.

²⁰ Ibidem.

educativo, el servicios militar, etc. a construir y definir la Nación; y también la de constituir un instrumento para la acción pública.

1. Legislación referida a censos y estadísticas

Las conclusiones de los historiadores acerca de la concepción legalista utilizada por el Estado en la realización de los tres primeros censos nacionales, nos llevó a pensar que sería valioso el análisis de nuestra recopilación legislativa. Debemos sin embargo, recordar las limitaciones de este tipo de estudios.

No habiéndose aún federalizado la ciudad de Buenos Aires y estando dividido el país, el Congreso de Paraná, reunido en esa capital provisoria de la Confederación Argentina dicta el 2-12-1854 una ley mediante la cual recomienda al Poder Ejecutivo levantar un censo del que habla el artículo 39 de la Constitución Nacional. Así, durante la presidencia de Justo José de Urquiza, se dicta la primera norma que legitima la necesidad de levantar un censo para cumplir con el mandato constitucional en relación con la Cámara de Diputados; la que se compone de representantes "elegidos directamente por el pueblo" y a simple pluralidad de sufragios en razón de uno cada veinte mil habitantes o de una fracción que no baje del número de diez mil. Para la segunda legislatura, debería realizarse el censo general, "y arreglarse a él el número de diputados, pero este censo sólo podrá renovarse cada diez años". La ley autoriza al Poder Ejecutivo a dictar los reglamentos que estime convenientes (Ley 20). Dos años después, el mismo Congreso crea la Oficina de Estadística Nacional con una estructura muy simple: una Mesa Central con un jefe cuyo salario se establece en 100 pesos mensuales, un oficial primero con 80 pesos, y dos oficiales con 50 pesos cada uno. Por su parte las Mesas de Provincia se constituyen con un oficial de mesa y un oficial auxiliar (Ley 93). Sin embargo, al año siguiente -en 1857- una norma suspende la creación de las Mesas de Provincia (Ley 143).

Como resultado de la batalla de Pavón, disuelta la Confederación y habiendo renunciado su presidente Santiago Derqui, el general Mitre asume como encargado del Poder Ejecutivo Nacional en abril de 1862, quien convoca a elecciones nacionales de diputados y senadores. En mayo de 1862 quedó instalado en la ciudad de Buenos Aires el Congreso Nacional, quien en octubre designa a Bartolomé Mitre Presidente de la Nación²¹. Pero obsérvese que un mes antes -el 27-9-1862-, el Congreso dicta una norma que ordena levantar un "censo general de la población" en cada una de las provincias que componen la nación. Para ello el Ejecutivo designará Comisarios Nacionales que de acuerdo con la autoridad local van a presidir e inspeccionar el

²¹ ABAD de SANTILLAN, D. "Historia Institucional Argentina", Editorial Tea, Buenos Aires, 1966.

empadronamiento de cada provincia. Aquí también se menciona el mandato constitucional como fuente de legitimidad (Ley 18).

En 1868, habían pasado ocho años y el censo no se había realizado. Así, se dicta una nueva ley que ordena al Poder Ejecutivo presentar "en las sesiones del año 1870 o en las de 1869, si fuere posible, el censo general de la República" (Ley 260).

Al año siguiente se aprueban los decretos dictados por el Poder Ejecutivo organizando la forma de proceder a la confección del censo general (Ley 302).

Un mes después, ese mismo año -1869- se autoriza al Poder Ejecutivo a gastar del Presupuesto del Departamento de Instrucción Pública un crédito suplementario de 10.000 pesos fuertes "en la formación de la estadística general de las escuelas primarias de la República" (Ley 308).

En 1872 se concede al Dr. Diego de la Fuente, superintendente del primer censo, la suma de 4000 pesos fuerte como compensación extraordinaria a su trabajo (Ley 504).

Tres meses después se aprueba el censo practicado los días 15, 16 y 17 de septiembre de 1869 cuyos resultados arrojan una población total de 1.877.490 habitantes. La ley puntualiza la cantidad de habitantes por provincia, así como los argentinos que participan en el ejército en el Paraguay. Por otra parte, se estima la población de Misiones, La Pampa, la Patagonia, así como los argentinos residentes en el extranjero (Ley 565).

En 1883, se sanciona una norma que ordena al Poder Ejecutivo presentar al año siguiente ante el Congreso el "censo general de la educación, el que deberá realizarse cada dos años". El mismo estudiará el número de niños existentes de 5 a 14 años, especificándose "las aplicaciones que se hayan hecho de las subvenciones nacionales... con designación de la cantidad que haya recibido cada establecimiento escolar y la descripción, a lo menos, de su local y mobiliario". El censo se realizará bajo la dirección del Presidente de la Comisión de Educación, valiéndose principalmente de inspectores y demás empleados de su dependencia (Ley 1276).

En 1886 se le otorgan 15.000\$ al Dr. Latzina por los trabajos que ha llevado a cabo como director del Censo escolar de la República (Ley 1874).

En la década siguiente (1894), sorprende el adverbio "inmediatamente" utilizado en la ley que ordena levantar el segundo censo. En efecto, el texto dice que el Poder Ejecutivo "ordenara inmediatamente la formación del segundo Censo general de la República, de conformidad con lo prescripto en el artículo 39 de la Constitución Nacional". Las tareas se declaran cargas públicas y no podrán ser renunciadas sino por justa causa. Toda persona que para las operaciones censales diese datos que importen "aumento, disminución, tergiversación o falseamiento de los hechos", será

penado con una multa o prisión de 30 a 60 días, según la gravedad de la falta. Si fueran empleados del censo, las sanciones se agravan. Estas serán impuestas por los Jueces Federales respectivos, “procediendo breve y sumariamente”; y corresponderá la mitad de la multa al denunciante, si lo hubiere. Resulta significativa la decisión de que una vez terminado el Censo, el Poder Ejecutivo propondrá al Congreso la organización de las oficinas de Estadística para todo el territorio de la Nación, autorizándolo para hacer de rentas generales los gastos necesarios (Ley 3073).

Unos meses después, también en 1894, el Congreso dicta una norma que establece la transformación del Departamento Nacional de Estadísticas en Dirección General de Estadísticas de la República Argentina (DGE). Esta tendrá a su cargo elaborar estadísticas anuales sobre los siguientes temas: a) comercio importación, exportación, navegación de ultramar y de cabotaje; b) movimiento demográfico de las localidades donde haya Registro Civil, comprendiendo casamientos y defunciones; c) movimiento de la inmigración y la emigración, distinguiendo lugar de origen y de destino, nacionalidad, sexos, edades y profesiones; d) movimientos económicos: operaciones bursátiles y bancarias, el valor de la propiedad raíz, los gravámenes de la misma y las sociedades anónimas; e) los presupuestos, cálculos de recursos y leyes de impuesto de la Nación, las provincias y las municipalidades, así como las cuentas de inversión de las rentas (nacionales, provinciales y municipales); f) la instrucción primaria, secundaria y superior, entrando en las mayores especificaciones y comprendiendo bibliotecas, institutos especiales, prensa y producción bibliográfica; g) correos, telégrafos y teléfonos; h) censo de los empleados civiles de la Nación; i) tranvías y ferrocarriles; j) movimiento policial, criminal y carcelario; k) estadística judicial; l) estadística de la agricultura y de la ganadería; m) estadística del comercio y de la industria. La ambiciosa propuesta no queda ahí. Las investigaciones encomendadas sobre tan vastos temas, deberían aparecer en un libro que la Dirección publicaría anualmente con el título de “Anuario Estadístico de la República Argentina”.

Todas las autoridades nacionales (civiles, militares, o eclesiásticas) y también las provinciales y municipales “quedan obligadas a suministrar a la Dirección de Estadística todos los datos e informaciones de interés público que ésta les solicite”. Idéntica obligación se estatuye para las empresas, establecimientos, sociedades o administraciones particulares, siempre que no comprometan el secreto de su giro comercial o el éxito de su negocio. La DGE podría exonerar al empleado que se rehusara o adulterara los datos solicitados por la estadística. Las empresas, establecimientos o sociedades que así lo hicieren serían sancionadas con multas. En relación con el ámbito provincial, el tesoro de la Nación otorgará a todas las

provincias una subvención mensual con el fin de que ellas envíen la información que la Nación les solicite. Asimismo, el Poder Ejecutivo nombrará una junta honoraria de tres miembros en cada una de las provincias, encargada de estimular el progreso de las investigaciones estadísticas (Ley 3180).

En 1897 se aprueba el segundo "Censo de la Población de la República" practicado el 10 de mayo de 1895, y se presentan los datos de cantidad de población por distrito - capital, provincias y territorios-. El total de población asciende a 4.094.911; estableciéndose el 1 de marzo de 1898 como fecha en la cual empezará a regir para sus efectos políticos (Ley 3498).

Comienza el nuevo siglo, y en 1904 se dicta una ley que extiende al "Ministerio de Agricultura y sus reparticiones", las prescripciones impuestas por la ley 3180: obligación de informar y facultad para exonerar al empleado que falseara, adulterara o se rehusara a dar información solicitada, en cuanto se refiere a la agricultura, ganadería, industrias y comercio (Ley 4519).

Tres años después, y continuando con la preocupación estatal acerca de la temática agrícola-ganadera, se dicta una norma que ordena al Poder Ejecutivo para que proceda "inmediatamente a la formación del censo agropecuario, pudiendo al efecto designar comisiones censoras, cuyas funciones serán consideradas carga pública, y no podrán por lo tanto renunciarse sin causa justificada". Se especifican sanciones: multa y arresto para aquellas personas que oculten o falseen los datos. Las penas serán aplicadas por los jueces federales. Para hacer el censo se podrán gastar hasta 300.000\$ (Ley 5292).

En 1913, y luego de una ardua lucha política, se sanciona la ley que ordena levantar "inmediatamente" el tercer censo general. Las reparticiones y oficinas de la Nación, de las provincias y de las municipalidades prestarán el concurso que les sea requerido, sin que su personal tenga derecho a exigir remuneración alguna por tales trabajos. Solo serán remunerados el personal indispensable para la preparación de la obra del censo y para el arreglo y coordinación de los datos que con él se obtengan. Al igual que normas anteriores, se prevé multa y arresto para las personas que falseen información -agravadas para los empleados del censo-, y serán los jueces federales y mediante juicios sumarios los encargados de aplicar las sanciones. Ampliando sus objetivos, el Poder Ejecutivo ordenará conjuntamente con el censo, la ejecución de una obra compendiada en "la cual figurarán las principales cifras de éste y datos complementarios demostrativos de la riqueza y población de la Nación". Repitiendo los anhelos de la ley que ordenaba levantar el segundo censo, aquí otra vez será el Poder Ejecutivo quien propondrá al honorable Congreso "la organización de las oficinas de

estadística para todo el territorio de la Nación". Por último, se lo autoriza para que haga los gastos necesarios (Ley 9108).

En 1915, una norma autoriza al Poder Ejecutivo a organizar la Estadística militar de la República, la que se renovará cada tres años. Esta comprenderá los caballos, mulas, vehículos y sus arneses, enseres y demás elementos necesarios para el ejército movilizado. En todos los distritos militares llevarán y actualizarán los registros necesarios de los propietarios de caballos, mulas, vehículos, etc. aptos para el servicio militar en caso de movilización; los que ante esta situación se declaran de utilidad pública a los efectos de la expropiación. Los propietarios tienen obligación de presentarlos a la autoridad militar para su inspección y clasificación; y cuando reciban aviso de entregarlos, deberán hacerlo en el pueblo o estación más cercana, en el día y hora que se les avise. Quedan exceptuados los caballos, mulas, vehículos, etc. pertenecientes al cuerpo diplomático o agentes consulares. Los infractores, por su parte, serán penados con multa (Ley 9697).

En 1918 se sanciona una norma que dispone el Poder Ejecutivo convendrá con los gobiernos de provincia la formación de una estadística de maestros provinciales y municipales detallando entre otros datos: categorías de cargos, sueldos, antigüedad, etc. (Ley 10434).

En 1919, cinco años después del levantamiento del tercer censo se sanciona la ley que lo aprueba. El mismo arroja una población total de 8.090.084 habitantes. Asimismo, la norma fija la representación parlamentaria. A partir de la renovación bienal de 1920 el número de diputados será de uno por cada 49.000 habitantes o fracción que no baje de 16.500. En la Cámara de Diputados, del total de 158 legisladores, una vez aceptados los diplomas de los electos se establecerá por sorteo cuáles diputados durarán 4 años y cuales 2 años (Ley 10834).

En 1929 el Congreso ordena al Poder Ejecutivo levantar un censo general ganadero - a cargo del Ministerio de Agricultura- de las especies: bovina, equina, ovina, porcina, caprina, mular y asnal existentes en el territorio; pudiendo utilizar el concurso de las reparticiones y oficinas públicas nacionales, provinciales y municipales. Resulta importante destacar que la norma establece que el censo general se mantendrá como estadística permanente a cargo de la Dirección de Estadística y Economía Rural del citado Ministerio. Asimismo explicita la clasificación mínima que deberá utilizarse para censar a los animales. El relevamiento se hará simultaneo en todo el territorio nacional, durante el mes que fije el Poder Ejecutivo, dentro del año de promulgación de la ley; y en el futuro, el mismo mes se adoptará para las estadísticas post-censales. Deberá estar terminado y publicados sus resultados en el término de un año

desde la iniciación de los trabajos, autorizando a gastar hasta 500.000 pesos moneda nacional. Al igual que otras normas, se establecen sanciones, multas y penas de prisión, como también la carga pública de las tareas (Ley 11563).

En 1932, en coincidencia con la grave crisis económica que sufría el país a partir de 1930, y ante la alta tasa de desempleo, se sanciona una norma que dispone levantar un censo de desocupados en todo el territorio. La ficha censal deberá contener como mínimo los siguientes datos: nombre, domicilio, localidad, profesión u oficio, estado civil, familia y tiempo de desocupación, localidades donde ha trabajado, nacionalidad, tiempo de residencia en el país y naturaleza del trabajo anterior desempeñado. La perentoriedad del mandato legislativo queda plasmado en la frase que dice: "El Poder Ejecutivo adoptará todas las medidas necesarias para que el levantamiento del censo quede terminado dentro de los 30 días de la promulgación de la presente ley". Los empleados - nacionales, provinciales y municipales- o cualquier persona que obstruya o diere información falsa será sancionada con prisión de 6 meses a 1 año e inhabilitación por 2 años para ocupar empleos públicos. El Poder Ejecutivo solicitará la colaboración de los gobiernos provinciales y dictará los reglamentos necesarios y los gastos se harán de rentas generales (Ley 11590).

Dos meses después, en agosto del mismo año, una norma amplía a 90 días el plazo fijado para que se realice el censo de desocupados en todo el territorio de la Nación (Ley 11600).

En 1934, se reitera el tema de los desocupados. Una ley dispone que semestralmente se levantarán censos de desocupados en todo el territorio, en los períodos de mínimo y máximo de ocupación conocidos según zona. Para ello el Poder Ejecutivo acordará con las provincias y los municipios la recopilación de los datos que serán publicados anualmente por el Departamento Nacional del Trabajo, repartición que deberá levantar los censos en Capital Federal. Resulta interesante la evocación a los sindicatos. En efecto, en los lugares donde hubiera sindicatos de obreros y empleados, se pedirá su colaboración para "orientarse sobre el grado de ocupación en el respectivo ramo y para el levantamiento del censo en el mismo" (Ley 11868).

También en 1934 se sanciona una norma que dispone el levantamiento de un censo general de "todas las industrias fabriles, manufactureras y extractivas, y de toda expresión de trabajo análogo que se realice en las fábricas, usinas, talleres, minas, canteras o en el domicilio del obrero que lo efectúe". El Poder Ejecutivo designará las comisiones y el personal necesario para realizar la tarea censal. Sobre la base de este censo se "mantendrá una estadística permanente", que deberá ser publicada antes del 30 de abril de cada año. El censo se hará en todo el territorio nacional y durante las

épocas que fije el Poder Ejecutivo, dentro del año de la promulgación de la ley; el que deberá estar terminado y publicados sus resultados en el término de un año a contar desde la fecha en que se inicien los trabajos. Al igual que en normas anteriores, se declaran cargas públicas las funciones del censo general y de la estadística permanente, así como sanciones y multas para los que lo eludiesen. Todas las personas o entidades que deban suministrar informaciones para el censo o estadística industrial se inscribirán "en un registro permanente en la forma que lo prescriba el Poder Ejecutivo". Las que no lo hiciesen se les aplicará una multa o arresto de 30 a 60 días. Endureciendo sanciones anteriores, la norma dispone que el empleado que usare en su provecho o divulgare la información llegada a su conocimiento por razón de sus funciones, tendrá un castigo de 6 meses a 1 año de prisión e inhabilitación por triple del tiempo de la condena. Todas las penas serán aplicadas por la justicia federal, mediante juicios sumarios (Ley 12104).

En 1936, se dispone la realización -dentro de los 3 meses- de un censo hipotecario nacional debiendo consignarse datos sobre: a)préstamos sobre propiedades urbanas y rurales; b)intereses, plazos, montos de los préstamos, clasificaciones de los acreedores (Bancos, e instituciones del Estado, compañías hipotecarias nacionales y extranjeras, sociedades anónimas o de otra naturaleza); c)clasificación de las operaciones (saldo de precio, préstamo de dinero, garantía de cuenta corriente o de deudas anteriores, etc); d)estado de las amortizaciones, y todos lo demás que puedan obtenerse en los registros de la propiedad. Se hará confeccionar igualmente una estadística hipotecaria de las operaciones, reinscripciones y cancelaciones registradas desde el año 1915. El Banco Nación y el Banco Hipotecario Nacional prestarán su colaboración, al igual que los gobiernos provinciales. Este último banco organizará la estadística permanente de los créditos hipotecarios. Finalmente, se autoriza al Poder Ejecutivo a gastar 100.000 pesos moneda nacional para la ejecución de la ley (Ley 12318).

Al finalizar 1936, una ley dispone el levantamiento -en el plazo de un año- de un censo general agropecuario simultáneamente en todo el territorio nacional. El Poder Ejecutivo podrá designar comisiones censoras y utilizar el concurso de todas las reparticiones nacionales, provinciales y municipales. El censo abarcará: 1) Agricultura: cereales y lino, plantas industriales, forrajes, árboles cultivados (frutales y forestales), legumbres, hortalizas y flores; 2) Ganadería: bovinos, ovinos, equinos, porcinos, caprinos, mular y asnal, camélidos, aves, avestruces; 3) Industrias de granja: de lechería, aves de corral, conejos y animales pelíferos, apicultura, gusanos de seda.

La organización, dirección y formación del censo general agropecuario estará a cargo del Ministerio de Agricultura de la Nación, por intermedio de una comisión honoraria compuesta de siete miembros, presidida por el director de Economía Rural y Estadística. El Ministerio de Agricultura mantendrá en la Dirección de Economía Rural y Estadística el censo general agropecuario como estadística anual permanente, para lo cual las autoridades quedan facultadas para solicitar -en lo sucesivo- a los productores los datos en la oportunidad que se le requiera; así como la colaboración de los gobiernos autoridades provinciales, municipales, empresas, instituciones, particulares, etc. Los datos serán suministrados por los productores mediante formularios firmados como declaraciones juradas. Por otra parte, el censo deberá estar terminado y publicados sus resultados dentro de un año a contar desde la fecha de su levantamiento. Todos los datos serán mantenidos en absoluta reserva y en ningún caso se darán a conocer o publicarán en forma en que descubran la situación individual del informante (Ley 12343).

En 1941 una norma autoriza al Consejo Nacional de Educación a levantar en todo el país un censo de la población infantil de 5 a 14 años de edad, y de los analfabetos de 15 a 22 años. La ficha personal que servirá de base para la operación del censo deberá ajustarse al formulario modelo aprobado por la I Conferencia Nacional sobre Analfabetismo, sin perjuicio de completarlo con datos estadísticos referidos a la vivienda, asistencia social y todos aquellos que faciliten la determinación del número de analfabetos y las "causas que retardan la difusión de la enseñanza primaria". Las reparticiones nacionales, provinciales y municipales prestarán colaboración sin que el personal tenga derecho a retribución alguna. El censo deberá levantarse en una fecha comprendida entre el 15 y 30 de mayo de 1942, con excepción de los territorios de Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego y Los Andes, en los cuales deberá llevarse a cabo entre el 31 de marzo y el 15 de abril del mismo año. El Consejo Nacional de Educación dispondrá las medidas necesarias para que las cifras y datos obtenidos en el presente censo tengan carácter permanente y ordenará que se practiquen operaciones complementarias cada cinco años a fin de actualizarlo (Ley 12723).

Al año siguiente una norma prorroga hasta el 31 de octubre de 1943 el plazo establecido por la ley anterior para el levantamiento del censo escolar. La ley agrega una facultad al Consejo Nacional de Educación, quien podrá ahora designar, con una retribución extraordinaria, hasta 10 funcionarios o empleados de la Nación, provincia o municipio, para que colaboren regularmente en las tareas técnicas de preparación, tabulación, compilación del censo y análisis de sus resultados (Ley 12770).

En 1943, un decreto del Poder Ejecutivo, firmado por el presidente de facto general Ramírez ordena levantar, dentro del término de un año, un censo general de la población, industria fabril, manufacturera y extractiva, comercio, agricultura, ganadería, habilitación y propiedad inmueble, instrucción pública y demás actividades económicas y sociales del país. Declarada su finalidad de orden puramente estadístico, el censo tendrá también por objeto determinar las bases necesarias para instituir un sistema de seguro social o régimen de retiros. Por intermedio del Ministerio de Hacienda el Poder Ejecutivo nombrará una comisión honoraria del Cuarto Censo General de la Nación. Esta comisión tendrá a su cargo la formación del plan a que el censo deberá ajustarse, la fijación de las épocas propicias, y a la organización de la estadística permanente general del país a fin de obtener “los debidos beneficios de la obra censal que se realice”. La dirección del IV Censo, de los censos decenales y de todos los otros censos que se realicen (industrial, comercial, hipotecario, agrícola, ganadero) o de cualquier tema, así como la compilación, publicación y conservación de sus resultados estará a cargo de la Dirección General de Estadística y Censos de la Nación. Lo novedoso de la norma, es que: “Sin perjuicio de las penas que se apliquen, las personas o entidades requeridas tienen igualmente la obligación de suministrar las informaciones que se le soliciten, haciéndose pasibles de la imposición de nuevas penalidades en caso de reincidir en las faltas o negativas”. A los empleados y funcionarios se le estipulan mayores sanciones que llegan al arresto y la exoneración. Las informaciones son estrictamente reservadas y no podrán ser utilizadas sino con fines estadísticos.

Con relación al V Censo general se dispone su realización en 1950, y a partir de esa fecha se procederá a levantar los posteriores censos generales en cada uno de los años terminados en cero. La Dirección General de Estadísticas creada por la ley 3180 se denominará de ahora en adelante Dirección General de Estadísticas y Censos de la Nación (DGEyC) y dependerá del Ministerio de Hacienda. Coordinará sus tareas con las oficinas de las diferentes jurisdicciones con funciones estadísticas para lograr una mayor eficiencia en sus resultados, uniformar métodos y evitar superposiciones de trabajos. Esta dará a publicidad los resultados de éste y los siguientes censos, sin perjuicio de “publicar ediciones populares con información suficientemente amplia para el mejor conocimiento de nuestra República, en el país y en el extranjero” (Decreto 10783/43).

¿Cuáles eran las argumentaciones esgrimidas por el gobierno surgido de la revolución de 1943 para impulsar la realización del IV censo, habiendo transcurrido casi 29 años del anterior?. En los Considerandos se sostiene que:

"...toda acción de gobierno bien orientada necesita basarse en el conocimiento exacto de la economía y de la situación social del país. Que es función de la estadística y especialmente de los censos generales suministrar la información numérica que facilite aquel conocimiento: Que los países más adelantados del mundo llevan cabo con toda regularidad cada diez y aún cada cinco años operaciones censales que evidencian cómo está constituida su población, el valor y distribución de sus riquezas y de sus fuentes de producción".

Más adelante la norma cita el mandato constitucional -hasta hoy no cumplido- de levantar censos de población cada diez años. Hace referencia a que "desde el año 1921 se han venido presentando al Congreso Nacional en forma continuada proyectos de ley, algunos de los cuales fueron sancionados por la Cámara de Diputados, pero ninguno obtuvo en el Senado la sanción definitiva que los convirtiera en ley. Entre ellos, el último aprobado por la Cámara de Diputados en su sesión del 5 de agosto de 1942.

Por otra parte, el decreto cita a la cambiante situación política internacional como un difícil contexto que gravitará en las políticas públicas:

"Que para encarar las soluciones de los problemas que se presentarán al país al terminar el actual conflicto bélico es indispensable efectuar el cuarto censo general del país y asegurar la realización sistemática de censos decenales"

Por último, los datos del IV censo serán utilizados para instituir un sistema de seguro social o régimen general de retiro (Decreto 10783/43).

En 1944, otro decreto del Poder Ejecutivo, ahora firmado por el general Farrell como presidente, dispone que ante lo fragmentario de la actividad estadística realizada en el país, la falta de coordinación, la importancia de estas actividades en relación con las previsiones de la administración pública " y la defensa nacional", resulta necesaria una centralización de las directivas. Para ello debe crearse un organismo "director y supervisor de carácter permanente" que dicte normas y prepare "al mismo tiempo al personal técnico para que responda a la especialización y eficiencia que demandará la elaboración de actividades censales periódicas". Dado el carácter interministerial, planificador y conductor del organismo, éste tendrá autarquía dentro del Ministerio del Interior. Se crea así el Consejo Nacional de Estadística y Censos con jurisdicción nacional y con sede en Capital Federal. Tendrá a su cargo la dirección superior y supervisión de todas las actividades estadísticas y censales que se realicen en el país, siendo su función esencial la de garantizar la unidad. Estará compuesto por un

presidente y varios vocales, representantes de cada uno de los ministerios y de la Secretaría de Defensa Nacional, el Director General de Estadística y Censos y tres técnicos especializados en estadística y economía. A las reuniones - una vez al mes como mínimo- podrán ser llamados con carácter de asesores técnicos "los funcionarios civiles o militares que convenga en cada caso".

La Dirección General de Estadísticas y Censos de la Nación, pasará a depender directamente del Consejo Nacional de Estadísticas y Censos, y podrá ampliarse con la adscripción de oficinas nacionales de estadísticas, las que se incorporarán con los fondos, elementos y personal asignados para su funcionamiento. Los ministerios podrán continuar realizando las estadísticas particulares que sean necesarias, pero sus organismos ejecutores ajustarán sus procedimientos a las normas que para caso fije el Consejo Nacional de Estadísticas y Censos, al cual deberán suministrarle toda la información que compilen. Por su parte, "Los Ministerios de Guerra y Marina, sólo suministrarán la información que no tenga carácter secreto". Firman el decreto varios ministros, entre ellos Juan D. Perón (Decreto 13.940/44).

Al año siguiente, una norma establece que el IV Censo General no podrá realizarse antes del 1º de diciembre de 1945, como lo determinaba un decreto anterior dado que el Consejo Nacional de Estadísticas y Censos fue intervenido y es necesario esperar el informe del señor interventor para fijar el momento en que deberá realizarse el censo, quien "deberá proponer a la mayor brevedad la nueva fecha de realización". Si bien esta norma lleva la firma del presidente Farrell, también lo hacen varios ministros, pero no aparece J. D. Perón (Decreto 30.511/45).

El 28 de diciembre de 1945 un decreto fija la fecha para levantar los censos de Industria y Comercio como parte integrante del IV Censo General de la Nación. Estos deberían realizarse el día 31 de diciembre de ese mismo año (Decreto 33.555/45).

En agosto de 1946, siendo ya presidente Juan D. Perón, una norma dispone que los servicios nacionales de estadísticas y censos pasen a depender del Consejo de Defensa Nacional y a tal efecto crea la Dirección Nacional de Investigaciones, Estadística y Censos. En sus Considerandos menciona la necesidad de unificar la elaboración de los trabajos, con el fin de que obedezcan a un solo criterio técnico, satisfagan las necesidades del país "y sean un elemento eficiente para la planificación de cuanto se relaciona con tal progreso económico y la defensa nacional"; y de centralizar en un solo organismo las investigaciones estadísticas. Así todos los servicios nacionales de estadísticas y censos pasarán a depender del Consejo de Defensa Nacional, por intermedio de su Secretaría. Por ello se crea la Dirección Nacional de Investigaciones, Estadística y Censos a la cual pasan a depender todas las

oficinas de estadísticas de los diferentes ministerios, organismos autárquicos y autónomos de la Nación, extinguiéndose la Dirección General de Estadísticas de la Nación y el Consejo Nacional de Estadísticas y Censos. Como organismo consultivo se crea el Consejo Coordinador de Investigaciones Estadísticas y Censos compuesto por: el Secretario Técnico de la Presidencia, el Comandante general del Interior, dos asesores técnicos y especialistas. El Consejo Coordinador fiscalizará todas las publicaciones estadísticas de carácter nacional, las que sólo podrán ser divulgadas previa su aprobación y autorización expresa; y podrá convenir con las provincias y municipios la dirección unitaria de tareas. Todos los ministerios, secretarías y organismos autónomos deberán informar detalladamente el personal, tareas, fondos de que disponen, planes en ejecución etc.; para que luego el Consejo Coordinador determine de qué forma se establecerá la estructura de todas ellas bajo la nueva Dirección, que dependerá a los efectos presupuestarios del Ministerio del Interior. El Consejo Coordinador se reunirá en 8 días de publicado el decreto, y emitirá un informe sobre el estado de las tareas para el levantamiento del IV Censo Nacional, informe que será elevado al Consejo de Defensa Nacional. Una vez estructurada totalmente la Dirección, el Poder Ejecutivo "elevará y formulará el oportuno proyecto de ley para ser presentado ante el Congreso Nacional" (Decreto 7182/46).

En enero de 1947 un decreto encomienda a los gobernadores de las diferentes provincias y territorios nacionales la realización de las tareas correspondientes al IV Censo General de la Nación con sujeción a las normas que impartirá la Dirección Nacional de Investigaciones, Estadística y Censo. Esa Dirección enviará a cada provincia y territorio funcionarios técnicos que deberán colaborar y adelantará a los gobernadores las sumas necesarias. La inversión y control de los fondos para el censo en la Capital Federal y partidos circunvecinos estará a cargo directo de la citada Dirección, la que los recibirá adelantados del Ministerio del Interior (Decreto 292/47).

Finalmente, en abril de 1947 se declara feriado obligatorio los días 19 y 21 de abril de ese año, para realizar el IV Censo en los territorios comprendidos desde el paralelo 42° hacia el Sud. Y los días 10 y 12 de mayo para el resto del país. El decreto firmado por el presidente Perón fue refrendado por los Ministros de Interior y Guerra (Decreto 9379/47).

Unos días después, otro decreto suspende las actividades comerciales e industriales durante los días del censo (Decreto 10.306/47).

En mayo de 1947, una norma reglamenta minuciosamente el cese de actividades durante los días en que se levantará el censo, asimilándolo al feriado del 1° de mayo.

Las sanciones previstas coinciden con las "disposiciones relativas al trabajo en días feriados" (Decreto 12.442/47).

Durante ese mismo año se establece que el día 30 de mayo de 1947 se realizará el censo del personal civil de la Administración nacional. Todos los empleados deberán completar una "Cédula individual" con sus datos, requisito previo para poder cobrar sus sueldos. Las cédulas de todo el personal serán remitidas al Registro del Personal Civil de la Administración nacional - dependiente de la Contaduría General de la Nación-, quien mantendrá actualizado los datos de bajas y altas. Se solicita a los presidente de ambas Cámaras y a la Suprema Corte de Justicia dicten resoluciones que armonicen con lo establecido (Decreto 13.489/47).

2. Debates Parlamentarios sobre censos hasta 1947

De nuestra recopilación se concluye que el tema fue casi permanentemente debatido en el Congreso Nacional desde 1854, relacionado con la periodicidad del levantamiento, así como con la creación de las oficinas públicas encargadas de coordinar las tareas. Aquí analizaremos detalladamente solo aquellas que sintetizan los intereses en juego.

En noviembre de 1854 la Cámara de Senadores -del Congreso de Paraná-, discutió y aprobó un proyecto que invitaba al Poder Ejecutivo a "que dicte las medidas convenientes para que a la mayor brevedad se haga el censo en todas las Provincias de la Confederación", según lo aconsejado por la Comisión del Interior y lo establecido en el artículo 35 de la Constitución²². Al mes siguiente, la Cámara de Diputados debate la iniciativa y discute excluir la palabra "enérgica", la que finalmente perdura en el texto²³.

"...el señor Frías hizo indicación para que se suprimiese la palabra *enérgica*, por no ser necesaria....Los señores González y Rueda se opusieron a la indicación....el segundo porque creía conveniente adoptar medidas enérgicas para la formación del censo, desde que ya se había dispuesto por el Gobierno Delegado, y no había tenido el efecto que aquel Gobierno se propuso".

²² Congreso Nacional. Cámara de Senadores. Reunión del 15 de noviembre de 1854, pág. 107.

²³ Congreso Nacional. Cámara de Diputados. Reunión N° 23, del 1 de diciembre de 1854, pág. 58.

Circunstancia que demuestra la firme decisión de los legisladores hacia el Ejecutivo. Sin embargo, al día siguiente una moción del diputado Lucero pide revisión de lo aprobado²⁴:

“...para que se reconsiderase la ley relativa al censo de la Republica, que se había sancionado anoche.... dicha ley era innecesaria... el Poder Ejecutivo no necesitaba de recuerdos o recomendaciones para el cumplimiento de sus deberes”

Esto nos pone de manifiesto que existía una temprana puja dentro del ámbito parlamentario acerca de la conveniencia o no de realizar el censo. La lucha continúa durante el año 1856, dado que se discute la suspensión de la creación de las Mesas de Estadísticas en las Provincias, aprobada por ley en septiembre de ese mismo año²⁵. Como consecuencia de estos debates un año después queda derogada la organización institucional en las provincias, mientras se mantiene la Oficina Central²⁶.

En 1862, ya reunido el Congreso Nacional en la ciudad de Buenos Aires, se vuelve a plantear la realización de un censo para cumplir con el mandato constitucional²⁷. En ese momento se polemizó en la Cámara de Diputados sobre varias cuestiones: si los legisladores podían ordenarle al Poder Ejecutivo realizar la tarea, cuál era la relación entre el poder nacional y el poder local, y quién nombraría los comisarios nacionales a enviarse a las provincias a realizar el empadronamiento. Resulta interesante observar que desde un principio se plantea el censo como asunto urgente. El diputado Elizalde argumentaba:

“... la única duda que puede haber a este respecto es sobre la oportunidad de la realización de este censo...La comisión cree también que no está en las atribuciones del Congreso diferir este asunto por más tiempo, y son las razones generales que ha tenido la Comisión para aconsejar el proyecto”

El proyecto de ley que establecía un censo general de la población en cada una de las provincias de la República, finalmente fue votado en Diputados estableciendo que el poder nacional enviará comisarios que “de acuerdo con la autoridad local...presidan e inspeccionen el empadronamiento de cada Provincia”. Estas prematuras contiendas

²⁴ Congreso Nacional. Cámara de Diputados. Reunión N° 24, del 2 de diciembre de 1854, pág. 58.

²⁵ Congreso Nacional. Cámara de Diputados. Reunión del 7 de septiembre de 1856, pág. 464.

²⁶ Congreso Nacional. Cámara de Diputados. Reunión del 17 de agosto de 1857, pág. 496.

²⁷ Congreso Nacional. Cámara de Diputados. Reunión del 15 de septiembre de 1862, Tomo II, pág. 89 a 91.

muestran la desconfianza de los poderes provinciales ante la realización del censo nacional.

La discusión llega a la Cámara de Senadores²⁸. Allí se enfatiza la tarea “que debe servir de base al número de Diputados con que cada provincia debe concurrir a formar las Cámaras nacionales”. El senador Rawson aclara que el censo es una perentoria tarea nacional y para evitar falsedades:

“...se nombrará comisarios nacionales. Por este solo hecho queda consignado en la ley que el censo no se va a verificar por las autoridades provinciales, sino por las autoridades nacionales nombradas con ese fin....porque habría siempre la presunción de que el interés local de las provincias estaría por el acrecentamiento ficticio de la cifra de la población”

Otro legislador manifiesta que debe confiarse en los gobiernos provinciales, como lo hace la Constitución nacional, que los considera agentes naturales del Poder Ejecutivo Nacional. Por su parte Alsina sostiene:

“A mi juicio, el Congreso no debe descender a detalles que son administrativos. ¿Por qué se ha de poner al Poder Ejecutivo en la necesidad de nombrar eso que se llama comisarios nacionales, si él no cree necesario?...Fíjese el senado en que la Cámara de Diputados no dice que esos comisarios nacionales, son los que han de levantar el censo sino que lo inspeccionarán y presidirán..... no sé como van a hacer bs comisarios para presidir e inspeccionar un censo que se haga simultáneamente en todos los puntos de cada provincia....El Poder ejecutivo los nombrará si lo juzga necesario”

Es el senador Elizalde, quien aclara la esencia polémica del censo al distinguir sus funciones demográficas de las políticas:

“Nosotros no tratamos de tomar datos estadísticos, ni de saber cuántos nacen ni cuántos mueren, ni cuántos habitantes tiene la República Argentina; estamos tratando de cosas más serias, estamos tratando de tomar las medidas constitucionales para tener la representación legítima de los pueblos en el Congreso....Todo acto del Gobierno nacional, contrario a los intereses de las provincias, tiene que ser sin intervención de las autoridades locales, por la naturaleza misma de las cosas. En el censo no deben intervenir para nada las autoridades provinciales debe ser únicamente practicado por las autoridades de la Nación porque aquí están en lucha los intereses nacionales con los intereses provinciales. Así es, que yo creo, que este proyecto debe volver a la Comisión para que nos

²⁸ Congreso Nacional. Cámara de Senadores. Reunión del 27 de septiembre de 1862, pág. 431 a 441.

presente una ley de censo, como debe hacerse, y no limitarnos a una mera autorización para que lo haga el Gobierno, como lo crea conveniente, como si se tratara nada más que de tomar datos estadísticos”

Y las controversias entre poder nacional y provincial tiñen la atmósfera. Le contesta el senador Vega:

“¿Por dónde cree el señor Senador que el censo es un acto exclusivo del gobierno Nacional, sin ninguna intervención de los gobiernos provinciales? ¿Por dónde ha de confiar más el Poder Ejecutivo Nacional en agentes desconocidos y extraños que en los gobiernos nombrados por las provincias, gobiernos elegidos por las provincias enteras, y que por consiguiente, merecen fe del Gobierno Nacional?”

Alsina lo apoya:

“El señor Senador se funda en la desconfianza que pueden inspirar los gobiernos provinciales, en que es de temer y presumible, que por aumentar los Diputados de sus provincias falsifiquen el censo.”

“¿Cómo puede imaginarse, pues, que se haga en un día el censo de toda la República, sin más intervención que la de uno, dos o tres comisarios nacionales, sin la intervención de las autoridades locales?”

“Quisiera saber en que se funda para creer que los comisarios que se manden a las provincias, han de hacer el censo con más escrupulosidad, con más exactitud, que valiéndose directamente de las autoridades locales, que tiene conocimiento íntimo de la localidad, como por ejemplo, los tenientes alcaldes, que saben que en su manzana vive Pedro, que vive Juan...”

Finalmente triunfa la visión de éstos últimos.

Hacia 1868, ya era evidente que la legislación anteriormente sancionada se había convertido en letra muerta²⁹. Ante la presentación de un nuevo proyecto el diputado Padilla opinaba:

“En 1862 el Congreso sancionó una ley cuyo artículo primero determinaba que se levantara el censo general de la República....Esta ley ha estado tres años sin que haya sido cumplida, al menos la Comisión no tiene noticias de que se haya nombrado Comisión en ninguna provincia con el objeto de levantar el censo”

²⁹ Congreso Nacional. Cámara de Diputados. Reunión del 4 de septiembre de 1868, pág. 285 a 286.

Finalmente se sanciona en ambas Cámaras una norma que obliga al Poder Ejecutivo a “presentar en las sesiones del año 1870, o en las de 1869, si fuese posible, el censo general de la República”, recordándole que la tarea le había sido encomendada hacía más de un lustro³⁰. Al año siguiente se aprueban las medidas tomadas por el gobierno nacional para realizar el relevamiento³¹.

En 1872, discutiéndose las cifras resultantes del primer censo nacional, surge nítidamente cuán importantes se vuelven los escasos habitantes³². La provincia de Salta está a punto de perder un diputado. Escuchemos la “revalorización” de nuestra población indígena:

“El Sr. Uriburu se opuso a la eliminación de ese artículo ...por cuanto de su sanción o rechazo dependía el que la Provincia de Salta estuviera representada en el Congreso por un Diputado más o menos....y, por último, haciendo notar los grandes inconvenientes con que se había tropezado para realizar de la mejor manera posible el censo de la República, sostuvo que había justicia en asignar a la Provincia de Salta los indios que trabajaban en las haciendas de Campo Santo y Misiones, por cuanto no había razón alguna para que fuesen excluidos por el solo hecho de que, a causa de inconvenientes insuperables, no hubieran podido ser censados sino algún tiempo después de verificado el Censo General de la República”.

“El Señor Ruiz de los Llanos expuso que esos indios estaban presentes en la Provincia de Salta, donde tenían su residencia habitual, y cuyas autoridades ejercen jurisdicción sobre ellos; y que si no fueron incluidos en el censo, fue por un error del Comisario del Censo, lo que no era una razón para excluirlos de su población, privándola así de un representante en el Congreso”.

“El Sr. Elizalde sostuvo que no debían incorporarse, a la población de la Provincia de Salta, los indios a que se hacía referencia, porque ellos tenían su residencia habitual en el Chaco, territorio nacional, y las autoridades de Salta nunca los habían mirado de otro modo que como seres colocados en un nivel muy bajo respecto a los demás habitantes de esa Provincia; hasta tal punto, que jamás se habían ocupado de reglar siquiera las relaciones sociales de esos indios. Que esos indios debían figurar en la población del Chaco, y tal vez también en la de la Provincia de Jujuy adonde solían ir a trabajar en la época de la cosecha”.

Y no solamente indios se transformaban en imprescindibles, el diputado Vega expuso “que votaría en contra del artículo si no se incluía también en el censo a los guardias

³⁰ Congreso Nacional. Cámara de Diputados. Reunión N° 41, del 25 de septiembre de 1868, pág. 401.

³¹ Congreso Nacional. Cámara de Diputados. Reunión del 14 de junio de 1869, pág. 84.

³² Congreso Nacional. Cámara de Diputados. Reunión N° 6, del 20 de mayo de 1872, pág. 46 a 47.

nacionales que fueron a la campaña del Paraguay”. Estos diálogos son una síntesis de las luchas que el censo originaba en el ámbito parlamentario. La discusión continuó en la Cámara de Senadores³³.

“Puesto en discusión el artículo 1º, el señor Ibarguren objetó la suma de habitantes que se daba a la Provincia de Salta manifestando que se había excluido del censo de ésta, los padrones de los indios que trabajaban en los establecimientos de caña de azúcar en aquella provincia que pasaban de dos mil personas...”

En 1893 el país se apresta a organizar su sistema estadístico. Si bien existían diferentes oficinas, se carecía de una que centralizara la información y que declarara la obligación de suministrar los datos. En la Cámara de Diputados se discute un proyecto enviado por el Poder Ejecutivo para organizar la Dirección General de Estadística de la República³⁴. El diputado Gilbert advierte sobre las carencias:

“Tenemos estadística de correos, de policía, de tribunales, etc., pero todo es aislado, todo es incompleto. Entonces, el poder ejecutivo, al remitir este proyecto con el objeto de formar una oficina general, que no sólo se ocupe de recoger todos los elementos estadísticos relacionados con el orden nacional sino también de ponerse en contacto con las diversas provincias argentinas, se propone obtener los resultados que hoy no se pueden alcanzar.”

El legislador relata los obstáculos que existen en relación con las riquezas de nuestro país a la hora de decidir políticas:

“Esto demuestra que no hay una estadística oficial que diga la última palabra sobre la verdad de los hechos, con las cifras exactas del movimiento industrial y comercial de la República, base de gobierno y de toda resolución que afecte a los intereses generales.”

Por otra parte, el mismo legislador puntualiza la función de difusión que tendrán las estadísticas oficiales:

“Esta estadística sobre ganadería y agricultura es necesario hacerla despacio y publicarla bien, en dos o tres idiomas; porque el objeto es hacer propaganda.”

³³ Congreso Nacional. Cámara de Senadores. Reunión del 5 de septiembre de 1872, pág. 274.

³⁴ Congreso Nacional. Cámara de Diputados. Reunión N° 10 de prorroga, del 6 de noviembre de 1893, pág. 254 a 263.

También encontramos el toque de humor cuando se discute la temporalidad de las estadísticas y sus publicaciones. Gilbert sostiene:

“el primer año es una estadística de ensayo; en el año siguiente se vuelve a hacer más completa. Así es como yo entiendo. Porque en el primer año puede suceder que en una provincia haya revolución, como ha sucedido ya, y no se pueda levantar la estadística.”

Y el diputado Seguí le responde:

“Por eso sería bueno prohibir las revoluciones cuando se va a hacer estadística!”

Los poderes a otorgarse a la oficina pública para solicitar datos a los empresarios preocupó a los legisladores, originando una discrepancia entre el interés estadístico y el desarrollo del capitalismo. El diputado Varela se pregunta:

“Por el artículo 3º se da una facultad un tanto, diré así, omnipotente a la dirección de estadística, cual es la de dirigirse a una empresa particular pidiéndole datos....Como se ve, no es un caso tan simple como parece, esto de pretender que un particular ha de revelar todos los secretos de su industria....Yo creo, señor, que el artículo, en la forma en que está, sale de nuestras costumbres legislativas, es por demás duro, da demasiada facultad a una oficina pública....Pediría, pues, que se suprimiera por completo el artículo.”

Por último se vota otorgando las facultades originalmente previstas. Sin embargo, remitido el proyecto a la Cámara de Senadores, ésta le agrega la siguiente limitación finalmente aceptada en la Cámara de origen:

“siempre que no comprometan al secreto de su giro comercial o el éxito de sus negocios”

La realización del tercer censo nacional originó extensos, complejos y fogosos debates en el parlamento argentino. Es que los legisladores habían comprendido la traumática experiencia dejada por el segundo censo nacional: los resultados obtenidos en el censo de 1895 disminuyeron la cantidad de diputados de las provincias de Santiago de Estero y Catamarca. En julio de 1912, la Cámara de Diputados pone a consideración de los legisladores el proyecto de ley presentado por Gonnet y Cantilo ordenando el levantamiento del censo general de la riqueza y la población de la República³⁵.

³⁵ Congreso Nacional. Cámara de Diputados. Reunión N° 45, 31 de julio de 1912, Tomo I., pág. 887 a 901.

Montes de Oca argumentaba a favor exclamando “la necesidad ineludible ya, de proceder sin demora a la obra censal”, e introducía una nueva visión:

“A medida que se ahondan los problemas que el legislador está llamando a resolver, aparece más nítida la necesidad de proceder a catalogar la riqueza y la población de la República, no con el criterio de antaño, que circunscribía los censos a una operación casi mecánica de recuento, sino con el criterio comprensivo de nuestros días, que hace que abarque la demografía en todas sus fases y el inventario de la riqueza pública y privada de la Nación, en la amplitud indispensable para que las conclusiones del censo sirvan de premisa a la labor de los sociólogos, de los legisladores, de los hombres de estado; con la amplitud, en otros términos, de nuestro propio censo de 1895, que si fue embrionario de ciertos puntos de vista, fue realmente fundamental de algunos otros.”

Realizar el censo era la mejor manera de festejar el centenario y la única forma racional de resolver los problemas sociales:

“...de manera que no sigamos procediendo como lo hemos hecho hasta ahora, al azar y el capricho, arrastrados por las eventualidades y las contingencias de la política diaria”.

Explicitaba por qué tanta demora:

“El censo no se realiza porque se teme que las consecuencias de él cambien alguno de los elementos que imperan en la organización del poder público y se produzcan alteraciones, trastornos u omisiones que redunden en beneficio de determinadas localidades del Estado.”

El recuento de la población presentaba dificultades políticas en tres áreas fundamentales: los territorios nacionales, la representación de la Cámara de Diputados y la elección presidencial. En relación a los primeros, quizá el nuevo censo arrojaría que éstos poseen más población que algunas provincias, situación injusta y que no podía prolongarse, dado que los habitantes que allí residen carecían de representación política.

“¿Será posible que después del censo, que después de palpar la riqueza que encierran estos territorios, continúen siendo gobernados, como son hoy, desde las oficinas del ministerio del interior?...porque si es cierto que nosotros somos los representantes del pueblo, lo somos sin distinción de divisiones autonómicas dentro del territorio, ni de circunscripciones políticas, ni de clasificaciones administrativas: el pueblo donde quiera que viva y trabaje, tiene el derecho perfecto de mandar a sus representantes al Congreso!”

En relación con la organización de la Cámara de Diputados se teme que con el nuevo censo aumente desproporcionadamente el número de los miembros de la Cámara, algunas provincias disminuyan su representación o que alguna no la tenga en absoluto. Montes de Oca no ocultaba su preocupación ante “el desequilibrio que pudiera producir en la Cámara entre la representación de unas provincias, las menos populosas, las que han sido más retardatarias ante los impulsos del progreso”. Consideraba que esos cambios no afectaban “la esencia del sistema federal”.

"Pero de todas maneras, si el censo nos revelara que dos o tres estados con orientaciones idénticas pueden tener una mayoría abrumadora en el seno de la Cámara de diputados, mayoría que tocara, casi diré, los lindes de los dos tercios de votos, y que en este juego de relaciones entre el Senado y la Cámara de Diputados podría poner en desequilibrio la ponderación que deben tener los elementos nacional y federal, -sería el caso señor de acudir a algunos arbitrios para contener a este respecto la inflexibilidad de principios."

Y uno de esos arbitrios a implementar podría ser otorgar representación solo a la población nativa, dejando de lado la extranjera. Situación que el legislador rechazaba pues estaría en contra de nuestras tradiciones, principios e ideales.

El tercer problema se refiere a la composición del colegio electoral que ha de elegir presidente de la República. Con los censos se mantuvo el número de electores del Senado pero aumentaron el número de electores de Diputados, afectando la proporción originaria prevista en la Constitución de 1853 (60 electores por el Senado y 100 por Diputados).

"Vino el censo de 1869. Se mantuvo siempre en 60 el número de electores que correspondía al elemento federal; subiendo a 172 - eran 86 los diputados- el número de electores que responderían al pensamiento nacional. Había, pues, una proporción casi de uno a tres...Vino el censo de 1895. Se mantuvo siempre en 60 el número de electores que respondían al concepto federal y subió a 240 el de los electores que respondían al concepto nacional; es decir, la relación era de uno a cuatro."

No obstante, el legislador finaliza apoyando la decisión de la Comisión de Negocios Constitucionales que cree que el censo puede y debe hacerse prescindiendo de sus prematuras disquisiciones, dado que el censo solo tiene un fin demográfico. Apunta que si bien algunos sostienen la necesidad de reformar primero la Constitución, él considera que lo mejor es primero hacerlo y con posterioridad analizar científicamente sus resultados para sancionar la ley política.

Los debates continúan durante el año 1912 y 1913³⁶. En julio de este último año el senador Del Valle Ibarlucea reiteraba:

“Quienes estudiamos, por otra parte, los problemas sociales, encontramos graves inconvenientes para ello, debido a la falta de una estadística completa, de un censo de la población, de la riqueza, industria, comercio, ganadería y agricultura de nuestro país, pues, como ha dicho un eminente pensador, la estadística, el censo - podríamos repetir nosotros en este caso-es la base de la dinámica social. Es en ella donde nosotros, siguiendo el método de la política experimental, debemos comprobar la verdad o el error de las diferentes teorías sociales. En verdad, señor presidente, el censo viene a ser como el biómetro de las naciones, que marca el movimiento de las palpitaciones de su corazón, así como mide también la onda de sangre que les da calor y vida.”

Sin embargo, el senador Guiñazú le respondía negativamente re-interpretando los preceptos legales:

“Nadie discute...la conveniencia de levantar el censo...Pero, señor presidente, sostener, en primer lugar, que se ha faltado a las cláusulas o a las disposiciones de la Constitución, por el hecho de no haberse realizado el tercer censo general de la República, es un error constitucional. La Constitución Nacional no determina plazos ni fechas para la realización del censo: determina solamente como un *mínimum* de distancia el término de diez años entre un censo y otro. Entonces, pues, ni el Congreso ni el Gobierno están en retardo para la realización del tercer censo”

En esa sesión no se obtiene una votación favorable, postergándose el tratamiento, pero finalmente en agosto se aprueba la ley que ordena levantar "inmediatamente" el tercer censo general.

Carlos Dieulefait en su artículo publicado en el Museo Social Argentino comenta que según surge de los tres primeros censos nacionales, la población del litoral creció a un ritmo mucho mayor que la del interior. Este desequilibrio a favor de la zona más apta para la agricultura, parcialmente consecuencia de los flujos migratorios transoceánicos arribados al país desde fines del siglo XIX, explicaría por qué los senadores del interior intentaban bloquear todas las iniciativas respecto del levantamiento de los censos³⁷. Coincidentemente, González Bollo nos informa del fracaso de varios proyectos de ley

³⁶ Congreso Nacional. Cámara de Diputados. Reunión del 5 de agosto de 1912, Pág.36 a 46. Congreso Nacional. Cámara de Senadores. Reunión N° 20, del 5 de julio de 1913, pág. 572. Congreso Nacional. Cámara de Senadores. Reunión N° 21, del 12 de julio de 1913, pág. 582 y ss.

³⁷ DIEULEFEAIT, op. cit.

cuyo objetivo era realizar el IV censo³⁸. En siete oportunidades las iniciativas no prosperaron y se vieron postergadas en diputados desde el año 1921; resultando así el parlamento en su totalidad responsable de la morosidad. Por otra parte, la reticencia a convertir en provincias los Territorios Nacionales de La Pampa, Chaco y Misiones, a pesar de que sus poblaciones habían aumentado lo suficiente para serlo, según la ley que los regía, era un elemento accesorio a la negativa parlamentaria de cumplir con el mandato constitucional de realizar censos decenales.

La Constitución Nacional, en su Capítulo I, artículo 37, referido a la Cámara de Diputados, establece: "La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la capital, y a simple pluralidad de sufragios, en razón de 1 por cada 20.000 habitantes o de una fracción que no baje del número de 10.000". Este artículo fue reformado por la Convención Nacional Constituyente de 1898: "...el número de representantes será de 1 por cada 33.000 habitantes o fracción que no baje de 16.500... Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar, pero no disminuir la base expresada para cada diputado". El artículo 39 dice: "Para la segunda Legislatura deberá realizarse el censo general, y arreglarse a él el número de Diputados, pero este censo sólo podrá renovarse cada diez años".

En la década de 1920, el diputado socialista Adolfo Dickmann, propuso -pero sin éxito- realizar el IV censo. En igual sentido, en la década siguiente socialistas y radicales votan un proyecto de ley. Durante la década de 1930 el parlamento debate el levantamiento de censos relacionados con los dilemas de esa época: la desocupación, la industrialización y la actividad agrícola. Así se sancionan leyes que ordenan levantar un censo de desocupados, un censo general de industrias del país y un censo general agropecuario.

En relación con el censo de población, el último intento en 1942, corrió igual suerte que los anteriores. En efecto, ese año siendo presidente de la Nación Ramón S. Castillo, la Cámara de Diputados discutió un proyecto presentado por los socialistas³⁹. La Comisión de Asuntos Constitucionales si bien estudia el proyecto de ley presentado por Dickmann y otros diputados⁴⁰ mediante el cual se disponía la formación del Cuarto Censo General de la Nación, propuso en su reemplazo un texto que decía:

³⁸ GONZALEZ BOLLO, H. "Génesis y funciones de los manuales estadísticos y geográficos, 1852-1876", en: *Anuario del Instituto de Estudios Históricos y Sociales*, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 1999.

³⁹ Congreso Nacional. Cámara de Diputados. Reunión N° 26, del 5 de agosto de 1942. pág. 286 a 291.

⁴⁰ Proyecto de ley presentado por Ernesto Dickmann, Nicolás Repetto, J.A. Solari, Franciso Perez Leirós, Jacinto Oddone y Demetrio Buira.

"Sin perjuicio de que el Congreso disponga oportunamente su aplicación a los fines del artículo 39 de la Constitución nacional, el Poder Ejecutivo ordenará, dentro de los dos años, contados desde la promulgación de la presente ley, el levantamiento de un censo general de la población, industria, comercio, agricultura, ganadería e industrias extractivas, habitación y propiedad inmueble, instrucción pública y demás actividades económicas y sociales de la República".

Otorgarle al gobierno un plazo de dos años para realizar el censo, a pesar de que el último se había realizado en 1914, es decir casi treinta años atrás, era intentar una medida progresista sin asustar a la oposición; dejándole la posibilidad de que cuando lo creyera conveniente actualice datos para modificar la representación política. Asimismo, se establecía que cada diez años, a partir de la fecha del censo, el Poder Ejecutivo procedería a levantar un censo general. La operación comprendería la población y demás actividades a cuyo fin se creaba una oficina permanente denominada Dirección General de Censos y Estadísticas (DGCyE), en reemplazo de la Dirección General de Estadística creada en 1894 por ley N° 3180. Resulta novedoso la creación de una Comisión Nacional Permanente con asiento en la DGCyE, la que debería mantener al día el censo general publicando anualmente los resultados con fines de información. El Poder Ejecutivo reglamentaría el funcionamiento de la DGCyE, así como de la Comisión Permanente, y publicaría una obra con los resultados del censo y una edición popular con información suficientemente amplia para el mejor conocimiento de nuestra República en el país y en el extranjero. Es interesante señalar la semejanza de este proyecto con el decreto firmado en 1943 por el general Ramírez que comentamos en el punto anterior.

El diputado Emilio Ravignani -presidente de la Comisión de Negocios Constitucionales- presenta su informe en el recinto citando antecedentes ya aprobados⁴¹ y se esfuerza en restarle carácter político al censo. Así manifiesta:

"Hace dos años, efectivamente, fundé extensamente el despacho que reproduce ahora la Comisión de Asuntos Constitucionales... el censo a que se refiere este despacho no tiene ya ningún carácter político, disipando así todo temor de ulterioridades en la composición de este cuerpo colegiado. Es un censo con finalidades de gobierno, que debe poner fin a la anarquía de los censos parciales que se están realizando en el país... Si queremos tener la materia base para legislar, es necesario practicar de una vez por todas el censo

⁴¹ El despacho reproduce el realizado por la Comisión de Negocios Constitucionales el 15 de septiembre de 1938, Orden del día N° 89; y que fuera tratado por la Cámara de Diputados en las sesiones del 2 de junio, 13 y 14 de septiembre de 1939.

general, muy demorado a pesar del precepto contenido en el artículo 39 de la Constitución" (*¡Muy bien! ¡Muy bien!. Aplausos*).

El diputado Dickmann, por su parte, alaba la celeridad de la Comisión en aprobar el proyecto presentado a fines de mayo, despachado el 15 de julio y tratado el 6 de agosto. Sin embargo, polemizando agrega:

"Comprendo también que el debate sobre censos está agotado en esta Honorable Cámara, pero no así en el país y en el Honorable Senado; y si yo quiero decir estas palabras no es para los señores diputados, sino para los señores senadores si se dignan a escucharme... esta es la tercera vez que esta Honorable Cámara se dispone a votar el censo general. Lo ha votado casi por unanimidad en 1926 y el Honorable Senado encarpetó el asunto, a pesar de la solicitud de los señores senadores Bravo y Justo. En 1939, trece años después la Honorable Cámara votó por unanimidad la realización del cuarto censo y el Honorable Senado nuevamente lo encarpetó".

Concluye afirmando:

"...Veintiocho años han pasado del último censo y si este despacho se sanciona, el cuarto censo se levantaría a los treinta años... En Estados Unidos de América, desde 1790 se han levantado con absoluta regularidad censos cada diez años...En Chile se levanta cada diez años. ...Nosotros hemos dejado pasar treinta. Un lapso en que debieron haberse levantado tres. ¿Cuál es el motivo?. Acepto como táctica lo que decía el diputado Ravignani de que no tiene carácter político, aunque no comparto tal idea. El censo tiene siempre carácter político".

El diputado expresa que con las nuevas cifras que arroje el IV Censo, habría que reajustar por ley la representación en la Cámara de Diputados.

"Esta cámara pues no puede influir sobre la representación del Senado. Y el Honorable Senado se toma el derecho de influir sobre la representación de la Cámara de Diputados. No hay equivalencia, no hay reciprocidad, no hay igualdad constitucional...No es momento de pensar en modificar la composición del Senado, pero que el Senado no obstruya la sanción del cuarto censo nacional por menguadas razones política..."

Finalmente se vota y resulta afirmativa por 77 votos sobre un total de 80, quedando sancionado el proyecto que pasa al Senado. No obstante, en julio de 1946, no habiéndose aún logrado la aprobación en aquella Cámara, se reproduce el dictamen

de la Comisión de Asuntos Constitucionales en la Cámara de Diputados como proyecto de ley⁴².

Según González Bollo el no cumplimiento del mandato constitucional -censos decenales- refleja la intensa puja entre diferentes grupos políticos y diversas regiones del país. Esta especial circunstancia le otorgó mayor poder a las oficinas encargadas de estadísticas especializadas interesadas en indagar sobre la expansión económica rural, los flujos migratorios, la producción manufacturera y el crecimiento vegetativo de la población. Y como consecuencia de esa puja será necesario esperar 33 años para que las circunstancias políticas permitan la realización del IV Censo nacional.

3. Experiencias concretas del Estado hasta el IV Censo

No sólo en el Parlamento existía un antiguo y sordo debate sobre los censos y la oportunidad de su realización. Una fuente privilegiada como lo son las Memorias del Ministerio del Interior, las que anualmente presenta el Ministro, por mandato constitucional, ante el Congreso nos permite afirmar, luego de su lectura exploratoria, que también desde del Poder Ejecutivo el conflictivo problema censal estuvo muy presente en la agenda estatal. Obsérvese el Cuadro N° 1 que a continuación agregamos, de donde surge que los censos, junto con el tema migratorio y el de colonización, resulta uno de los ejes de la actividad del Ministerio político. La temática aparece asociada a las experiencias censales, observándose una mayor preocupación durante los períodos que coinciden con la realización de los tres primeros censos (1869, 1895 y 1914).

Cuadro N° 1

Memorias del Ministerio del Interior 1856-1941

Años	Colonización	Inmigración	Censos- Estadísticas
1856	X	X	X
1860			
1861			
1862		X	
1863			X
1864		X	
1865	X	X	
1867-68		X	X
1869		X	X
1870	X	X	X

⁴² Congreso Nacional. Cámara de Diputados. Reunión N° 11, del 25 de julio de 1946, pág. 8 y 9.

1872		X	X
1873		X	X
1874		X	X
1875		X	X
1876		X	X
1877	X	X	
1878	X	X	
1880	X	X	
1883	X	X	X
1888			
1889			
1891	X		
1892	X	X	X
1893	X	X	
1894			X
1898			X
1899	X	X	
1900			X
1901-1904	X		X
1904-1905			
1910-1911			
1911-1912			
1912-1913			X
1913-1914			X
1914-1915			X
1915-1916			X
1916-1917			
1917-1918			X
1918-1919			
1919-1920			X
1920-1921			
1921-1922			
1922-1923			
1924-1925			
1925-1926			
1927-1928			
1929-1930	X		X
1932			
1932 - 1933			
1934-1935		X	
1935- 1936		X	X
1936-1937			
1937-1938		X	
1938- 1939			
1939		X	
1940		X	
1941			

Fuente: Elaboración propia en base a: "Memoria que presenta el Ministro del Interior a las Cámaras Legislativas en las Sesiones de 1858", Imprenta del Registro Nacional, Paraná 1858, Memoria desde 1857-58, 1860-65, 1867-83.Desde 1887-1889; 1891-1895; 1898-1905; 1910-1930; 1932-1941.

Ya en 1857 el ministro expresaba la necesidad de levantar un censo puntualizando la experiencia poco exitosa realizada en 1855 y los obstáculos que aún se presentaban. En 1863 el mensaje sostiene que el censo es necesario para “una más equitativa distribución de la representación nacional”. Cuatro años más tarde se mencionan como impedimentos para organizar “verdaderas oficinas de estadística en cada una de las provincias”, la escasez de presupuesto y la imperfecta organización de la administración estatal. En 1869, se menciona la falta de confianza del pueblo en el censo, pues “miran en todo trabajo estadístico una amenaza á la tranquilidad del hogar, creyendo que los datos que se toman son una especie de pesquisa, que más tarde debe servir para destinar á los empadronados al servicio de las armas”. En 1872 el Ministro reconoce la importancia de la actividad censal para la formulación de políticas públicas al decir que ésta dará a los gobernantes de la República y a los de las provincias “las más instructivas advertencias sobre la condición actual del mayor número de los habitantes del país para que procuren los medios de mejorarla”. En 1883 si bien se afirma que a la estadística puede considerársela una ciencia o un método, no se duda de la utilidad que “ella tiene por objeto el conocimiento profundo de la sociedad, considerada en sus elementos, su economía, su situación y sus movimientos”. Según las Memorias recopiladas en 1901, la Oficina Demográfica Nacional había hecho contacto con “más de quinientas asociaciones, periódicos y personajes dedicados a las ciencias estadísticas y sociales en el extranjero”, recibiendo centenares de publicaciones en canje, advirtiéndose así el desarrollo de esta actividad dentro del aparato estatal. El “Boletín Demográfico Argentino” se distribuía en 48 países y “Los periódicos y revistas científicas más importantes de las principales naciones han recibido con aplauso a esta publicación, de la cual varias, han extractado y aún reproducido artículos”. Pero no sólo de los censos nacionales se ocupa esta fuente, sino también de los realizados en los Territorios Nacionales. En efecto, en 1915 el Ministro hace referencia a la población argentina en el extranjero, comparando las cifras arrojadas en los tres primeros censos de población. Comenta también los resultados del censo de Bienes del Estado, utilizando las palabras “censo de la riqueza”, demostrando cuánto había aumentado el valor del patrimonio nacional. En 1929 se describe detalladamente el resultado del Censo de los aborígenes del Chaco⁴³.

⁴³ “Memoria que presenta el Ministro del Interior a las Cámaras Legislativas en las Sesiones de 1858”, Imprenta del Registro Nacional, Paraná 1858, Memorias existen desde 1857-58, 1860-65, 1867-83. Desde 1887-1889; 1891-1895; 1898-1905; 1910-1930; 1932-1941.

Si bien el Estado nacional se mostró a veces lento, con marchas y contramarchas para realizar los censos generales decenales, no debemos de esta circunstancia concluir que haya sido pasivo e inerte. A continuación agregamos el Cuadro N° 2, del cual se desprende una extensa labor del Estado nacional desde 1869, así como en las provincias y algunos municipios.

Cuadro N° 2

Actividad Censal en la Argentina desde 1869 a 1947 Clasificados por áreas temáticas

CENSOS TEMATICA	AÑOS
Censos Nacionales	1869, 1895, 1914
Censos Agropecuarios Nacionales	1888, 1895, 1908, 1914, 1937
Censos Ganaderos Nacionales	1922, 1930
Censos de Bienes del Estado	
Censo de bienes nacionales	1890
Censo general de bienes	1930
Censo Electoral	1903
Censos Carcelarios	1906, 1929
Censos Territorios Nacionales	
Censo de Población de los territorios Nacionales	1905, 1912
Censo general de los Territorios Nacionales	1920
El Chaco	1934
La Pampa	1935, 1942
Censos económicos	
Censo industrial y comercial (Ministerio de Agricultura)	1908/1914
Censo bancario	1925
Censos de plantaciones cañas azúcar	1945
Censo de pesca y caza marítima	1941
Censo Nacional Floricultura	1939
Censo Algodonero	1935/36,
Censo Nacional Yerba Mate	1933, 1934
Censo Nacional de Vinos	1936, 1937, 1939
Censo hipotecario	1936
Censos Industriales. Dirección General de Estadísticas de la Nación	1935, 1937, 1939, 1941
Censos educacionales	
Censo escolar nacional	1876, 1883 /1884, 1909
Censo Población escolar	1914/1920
Censo escolar de la Capital	1917
Censo Escolar de Territorios Nacionales	1940
Censos Consejo Nacional de Educación	1931, 1943
Censos sociales	
Censo empleados administrativos, funcionarios judiciales y personal docente	1892

Censo empleados administrativos, funcionarios judiciales, personal docente, jubilados y pensionistas civiles	1893, 1894
Censo obrero de la República Argentina	1909
Censo general de empleados nacionales civiles	1914
Censo de mutualidades	1926
Censo general de personal	1930
Censo nacional de desocupados	1932, 1935
Censo patronal y obrero	1934 /1935
Censo Profesional	1936, 1944
Censo de Asociaciones Profesionales Obreras	1936
Censo de Asociaciones Profesionales	1936
Censo de menores en edad escolar que trabajan por cuenta ajena	1935
Censos municipales de la Ciudad de Buenos Aires	
Censo general de población, edificación, comercio e industrias	1887
Censo general de población, edificación, comercio e industrias	1904
Censo general de población, Edificación, comercio e industria	1909
Censo del personal administrativo y obrero de la municipalidad	1926
Cuarto censo general: población	1936
Censos Provinciales	
Censo Provincia de Mendoza	1909, 1942
Censo provincia de Catamarca	1943
Censo Provincia de Córdoba	1890, 1935
Censo Provincia de San Juan	1934, 1944
Censo Provincia de Entre Ríos	1934, 1940
Censo Provincia de Santa Fe	1887, 1932
Censo Provincia Santiago del Estero	1932, 1936, 1939
Censos Provincia de Buenos Aires	1881, 1890, 1931,1938

Fuentes: Elaboración propia en base a: Consejo Federal de Inversiones. "Los censos argentinos por regiones", Buenos Aires, 3 tomos, 1968. Estévez. Alfredo. "La actividad estadística en la República Argentina (1550-1983)", Buenos Aires, 1984.

Nota: La recopilación de los censos provinciales y municipales no ha sido exhaustiva.

De nuestro trabajo parcial de recopilación hemos detectado en el ámbito nacional: 16 censos económicos (industrial, comercial, etc.); 15 censos sociales (obreros, empleados, mutualidades, desocupados, etc.), 8 censos educativos, 6 de territorios nacionales, 5 censos agropecuarios, 3 censos generales de población, 2 ganaderos, 2 carcelarios, 2 de bienes del Estado, 1 electoral. En el ámbito provincial -haciendo la salvedad de que la recopilación no ha sido exhaustiva- 18 censos, y en el municipal 5 censos en Buenos Aires, sin tener en cuenta los de otras ciudades. Es decir desde

1869 a 1947, el Estado nacional desplegó una ardua tarea cristalizada en 60 censos, sin contar con las estadísticas específicas o parciales que los diferentes ministerios fueron levantando de forma continuada, resultando la problemática económica y la social como las de mayor interés.

Asimismo, no sólo el Estado se preocupó por censar sobre diferentes y extensas temáticas, sino que también desarrolló una intensa actividad de difusión publicando los resultados obtenidos. A modo de ejemplo, y para aludir sólo parcialmente a los materiales existentes en bibliotecas, podemos citar las publicaciones de cada uno de los censos nacionales: desde 1872 (Primer Censo), 1896/98 (Segundo Censo) y "Estudios sobre la población de la República Argentina" (basado en el Segundo Censo) publicado en 1900; y editado también en la Revista Italiana de Sociología, en Roma en el mismo año. Los resultados del Tercer Censo desde 1916; el Censo agropecuario en 1909, Censo nacional escolar en 1884, el Censo general de educación en 1909, el Censo de Bienes Nacionales en 1890, el Censo de Empleados administrativos, funcionarios judiciales y personal docente en 1893, etc.

En lo que concierne a las publicaciones periódicas, la más antigua es el "Registro Estadístico de la República Argentina", editado por la Oficina de Estadística Nacional a partir de 1864 hasta 1873. Podemos citar también: a) el "Anuario" de la Dirección General de Estadística (1895-1914); b) "Estadística del Comercio Exterior y de la Navegación Interior y Exterior de la República Argentina" (1880-1892); c) "Anuario de la Dirección General de Estadística" (1895-1914); d) "Estadística General del Comercio Exterior de la Aduana de la República Argentina", (1871, 1873-1874); e) "Estadística Retrospectiva del Comercio Exterior Argentino" (1875-1904); f) Reseñas de la población y el movimiento demográfico (1910-1925); g) "Anuario del Comercio Exterior de la República Argentina" (1915-1943), etc. Asimismo, se editó información sobre otros países, como el titulado "Comparaciones estadísticas internacionales", publicado por el Departamento Nacional de Estadística en 1894. Y metodologías aplicadas para la realización de estadísticas, como los "Procedimientos del Departamento Nacional de Estadística durante el año 1886", publicado al año siguiente.

Con relación a las actividades de difusión de las provincias, puede citarse sólo a modo de ejemplo, una estadística de establecimientos industriales elaborada en La Plata, Buenos Aires, dirigida por la Oficina de Estadística General a cargo de Emilio Coni y publicada en 1885; y su censo de 1890. Pero también la provincia de Santa Fe publica los resultados de su Primer Censo General en 1887; así como la de Córdoba, su Primer Censo Infantil, realizado en 1889 y publicado al año siguiente. Podemos

concluir que muy tempranamente y a pesar de los obstáculos citados, el Estado se preocupó y logró concretar exitosas acciones relacionadas con nuestro tema de estudio que nos ponen de relieve la importancia otorgada por los diferentes gobiernos a la temática.

Período 1947-1994

Varias son las diferencias conceptuales y metodológicas entre los tres primeros censos nacionales en relación con los cinco restantes. Los iniciales poseían preguntas abiertas y sus cédulas fueron totalmente completadas mediante caracteres manuscritos. El IV Censo General de Población de 1947, por su parte, constituye el primer antecedente de los denominados censos modernos, pues utiliza por primera vez en el país un proceso computacional para el procesamiento de la información. En general los expertos coinciden en que éste es de mayor calidad que los censos siguientes de 1960 y 1970⁴⁴.

Asimismo, IV Censo se realiza durante el primer gobierno peronista (1946-1952), experiencia política que le otorga al Estado un rol activo y planificador del desarrollo, en el cual la información cuantitativa adquiere una revalorización en la formulación de políticas públicas.

A partir de 1947 entonces, se observa una mayor regularidad en el levantamiento de censos poblacionales, disminuyendo los sociales y los de objetivos específicos. Por otra parte, adquieren relevancia las encuestas públicas sobre ingresos y empleo, así como la encuesta permanente de hogares. Además se dan cambios trascendentes en la organización del espacio específico dedicado a las tareas de medición dentro del aparato estatal.

1. Legislación referida a censos y estadísticas

En julio de 1950, un decreto –firmado por Juan D. Perón– explicita la importancia estratégica que las estadísticas tuvieron para el segundo gobierno peronista. En efecto, en los Considerandos de la norma se dice:

“la lucha entablada por nuestro país para lograr su independencia económica ha sido ya definida en su favor... y que por lo tanto ya no es necesario temer la acción de las fuerzas económicas contrarias a los intereses nacionales. Que, por ello, es conveniente dejar sin efecto algunas medidas que oportunamente fueron adoptadas durante la lucha económica mencionada; entre esas medidas se encuentra la que determinó la reserva absoluta de cifras estadísticas por parte del Poder Ejecutivo nacional...Que es deseo del Poder Ejecutivo que la estadística oficial, que ha seguido perfeccionando

⁴⁴ MASSE, G. M. "Fuente útiles para los estudios de la población argentina en el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Una visión histórica", en: Dora E. Celton (coordinadora). *Fuentes útiles para los estudios de la población americana*, Simposio del 49° Congreso Internacional de Americanistas, Quito-1997, Ediciones Abya-Yala, Ecuador, 1997.

sus métodos e investigaciones, aún durante estos dos años, sea útil a la actividad privada”.

Así, el decreto autoriza en forma expresa al Ministerio de Asuntos Técnicos la publicación de las series estadísticas. Asimismo, la publicación de cifras estadísticas no podrá ser realizada por ningún organismo nacional sin previa autorización del Ministerio citado (Decreto 14.700/50).

En julio de 1951 se aprueba el IV Censo de Población -realizado en mayo de 1947-, que arroja un total de 15.897.127 habitantes, consignándose también las cifras por distrito: Capital federal, 14 provincias y 11 territorios nacionales. A los fines del artículo 42 de la Constitución Nacional, se aprueban los resultados parciales (Ley 14.038)

Un mes después -en agosto de 1951- se dicta una ley que establece un nuevo ordenamiento de todas las actividades estadísticas y censales. En efecto, la norma dispone que será la Dirección General del Servicio Estadístico Nacional (DGSEN) -dentro del Ministerio Secretaría de Estado de Asuntos Técnicos-, la oficina a cargo de la dirección, sistematización, y compilación de estas tareas. Sin embargo, quedan excluidas las estadísticas militares, las que estarán a cargo exclusivo del Ministerio de Defensa Nacional por intermedio de la Dirección General de Estadística Militar. Así, todas las oficinas estatales que realicen tareas de carácter estadístico -excepto las militares- en los diferentes departamentos de Estado, actuarán como delegaciones de la DGSEN, ajustándose a las normas y directivas de carácter técnico que esa Dirección General imparta, autorizándose al Poder Ejecutivo a celebrar convenios con las provincias y municipios a fin de coordinar la dirección técnica y la ejecución de las tareas estadísticas. Los Censos Generales se efectuarán en todo el territorio de la Nación en el curso de cada uno de los años terminados en cero, sin perjuicio de los censos parciales, encuestas e investigaciones que podrán practicarse periódicamente. Todas las autoridades y reparticiones nacionales, civiles, militares o eclesiásticas, provinciales, municipales, así como las privadas, particulares, empresas, sociedades, etc, están obligadas a suministrar a la DGSEN los datos e información de interés público que ésta les solicite.

La estadística militar comprenderá a las personas, establecimientos, instalaciones, embarcaciones, aeronaves, vehículos -mecánicos y a sangre-, arneses, animales, muebles, inmuebles, semovientes, "susceptibles de ser utilizados por las fuerzas armadas para la defensa nacional". Será centralizada, dirigida y ejecutada por el Ministerio de Defensa Nacional a través de la Dirección General de Estadística Militar.

Por otra parte, todo importador, comerciante, persona o entidad que tenga o fabrique efectos susceptibles de ser utilizados por las fuerzas armadas para la defensa nacional, está obligado a declarar bajo juramento a las autoridades militares datos con fines estadísticos. Los funcionarios que omitiesen, revelen o utilicen en provecho propio cualquier información de carácter estadístico podrán ser exonerados y sancionados. Al personal militar se le aplicará el Código de Justicia militar. La norma describe minuciosamente el procedimiento a seguir cuando se compruebe una infracción.

Las estadísticas y censos de carácter civil serán publicadas por la DGSEN dentro de las normas que dicte el Poder Ejecutivo. La DGSEN preparará para su publicación un "Anuario Estadístico de la República Argentina" y una "Síntesis Estadística Mensual" - únicas consideradas oficiales-; suministrará a los particulares los datos estadísticos no publicados que le sean pedidos siempre que razones de interés público no lo impidan; y fijará los precios de las publicaciones, entregándose sin cargo las destinadas al servicio oficial. Las informaciones sobre estadísticas que se publiquen por iniciativa privada podrán ser sometidas a la aprobación de la DGSEN. Una vez comprobado que se ajustan a la realidad y a la técnica estadística, podrán llevar la inscripción "aprobada por la DGSEN".

Para el cumplimiento de sus funciones la DGSEN contará con la necesaria dotación presupuestaria. El producido de la venta de publicaciones y de la aplicación de multas ingresará a rentas generales. La DGSEN figurará en el presupuesto del Ministerio de Asuntos Técnicos. El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley dentro de los 120 días, derogándose la tradicional ley de 1894, que había creado la Dirección General de Estadísticas de la República Argentina (Ley 14.046).

En junio de 1954, un decreto firmado por Perón crea -en el ámbito del Ministerio de Asuntos Técnicos- el Comando Nacional Censal, organismo de carácter permanente que tendrá a su cargo funciones de asesoramiento y coordinación en materia censal. Asimismo, en cada territorio nacional se crea un comando territorial censal, presidido por el gobernador del territorio, los que actuarán de acuerdo a las directivas del comando nacional. Se gestionará la creación de comandos en cada una de las provincias (Decreto 9107/54).

En noviembre de ese mismo año, una norma establece que el personal del Servicio Estadístico Nacional continuará revistando en el Ministerio de Hacienda, con el mismo sueldo e igual categoría (Decreto 20096/54).

En 1956, asumido el gobierno surgido del golpe de Estado de 1955, se dicta un decreto -firmado por el general Aramburu- que modifica la ley peronista disponiendo

una reorganización de la Dirección Nacional del Servicio Estadístico (DNSE) y del Consejo Nacional de Estadística (CNE). Así, esta temática resulta ahora competencia del Ministerio de Hacienda, a través de la DNSE. Deja sin efecto un decreto del año 1954, en cuanto dispone la transformación del CNE en Comisión Permanente de Investigaciones Estadísticas. El CNE será el órgano coordinador superior de todas las estadísticas oficiales del país. La DNSE se transforma en Secretaría Ejecutiva del CNE y será responsable de poner en práctica las disposiciones que dicte el Consejo. A su vez, el Comando Nacional Censal dependerá del CNE bajo la denominación Comité Censal Permanente. (Decreto-ley 2246/56).

En abril de 1960 un decreto firmado por el presidente Frondizi, ordena la realización de un censo de población, vivienda y agropecuario para el día 30 de septiembre de 1960. La tarea estará a cargo de la Dirección Nacional de Estadísticas y Censos (DGEC) dependiente de la Secretaría de Hacienda de la Nación quien organizará y conducirá en todo el territorio del país el relevamiento simultáneo. La redacción, cuestionarios, impresión, instrucciones, cartografía censal, planillas, credenciales y comprobantes necesarios para las tareas censales, así como la compilación y publicación de los resultados queda a cargo de la DGEC. Las escuelas primarias constituirán la base de organización del censo. El Comité Censal ejecutará la coordinación y estará presidido por el Subsecretario de Hacienda e integrado por otros subsecretarios (educación, interior, agricultura, ganadería, defensa nacional, comunicaciones y transporte) así como los presidentes de Vialidad y del Consejo Nacional de Educación. Actuará como Secretario Ejecutivo del Comité Censal el Director Nacional de Estadística y Censos. Todas las oficinas públicas nacionales, así como las Fuerzas Armadas prestarán ayuda, facilitando personal, muebles, edificios, medios de movilidad, etc. El personal de la Administración del Estado está obligado a desempeñar las tareas censales, las que se considerarán carga pública. El ministro del Interior invitará a los gobiernos provinciales a adoptar en sus respectivas jurisdicciones similares medidas a las detalladas anteriormente con el fin de asegurar el éxito del censo (Decreto 4615/60).

Sin embargo, en noviembre de ese mismo año, otro decreto modifica parcialmente al anterior, al disponer la realización del censo en las provincias de Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego durante el día 4 de noviembre de 1960. La norma aquí también dispone la colaboración de las Fuerzas Armadas y de los empleados estatales (Decreto 13740/60).

Durante el gobierno radical del Dr. Humberto Illia, en mayo de 1965, se dicta un decreto que ordena la realización de un Censo de Bienes del Estado. En sus

Considerandos se advierte que: “la adecuada capacitación de los agentes del Estado afectados a tareas de tanta relevancia y trascendental significado para los intereses del país”. El censo representa un complejo proceso de inventario integral de los bienes del Estado y abarcará los tres poderes. Todas las dependencias centralizadas y descentralizadas de la Administración nacional practicarán el día 31 de julio de 1965 un recuento físico, identificación y valorización de los bienes del Estado existentes a esa fecha. Las empresas estatales, -incluido Yacimiento Petrolíferos Fiscales (YPF)- cumplirán con este decreto relacionado con los bienes inmuebles, embarcaciones y aeronaves. El personal de la Administración nacional que participará se dividen en: a)agentes inventariadores; b)agentes jurisdiccionales; c)agentes centralizadores; previéndose un juicio administrativo de responsabilidad para aquellos que no cumplan con los plazos estipulados. Asimismo, se describen cuidadosamente las tareas de preinventario e inventariales. Todas las dependencias de la Administración nacional deberán prestar su más amplia colaboración. Por otra parte, se solicita a los otros dos poderes -Legislativo y Judicial- que brinden la información y colaboración necesaria. En la fiscalización del censo intervienen activamente la Contaduría General de la Nación y el Tribunal de Cuentas (Decreto 3262/65).

Un mes después, el Dr. Illia ordena la realización del Censo Indígena Nacional. En los Considerandos se manifiesta que para delinear la política en lo atinente a la población aborígen e intentar su total integración a la comunidad nacional, “es necesario determinar los criterios básicos que constituyen la personalidad social del indígena”. Para mejorar sus condiciones de desarrollo integral mediante una acción sistematizada y eficaz debe trabajar coordinadamente el Poder Ejecutivo, los gobiernos provinciales y el concurso de especialistas y técnicos universitarios. La política indigenista coherente y continua estará asentada en datos reales, que permitan proyectarla sobre bases científicas, razón por la cual se investigarán los problemas por los que atraviesan esos grupos. La historia de nuestro país no registra un censo indígena nacional y la experiencia lo muestra imprescindible, dado que “no puede promoverse cambio alguno si se descuida la fisonomía y características propias de esas comunidades”. Asimismo, para inducir cualquier proceso de aculturación tendiente a producir mejoras en el desarrollo económico, en las condiciones de sanidad, educación, trabajo, etc; debe partirse de un conocimiento conceptual de la realidad cultural y de la estructura antropológica de las comunidades indígenas. El Censo Indígena nacional se realizará a partir del 1 de agosto de 1965 y comprenderá las siguiente regiones del país: a) Región Norte Central: provincias de Formosa, Chaco y Salta. b)Región Noreste: Misiones y Corrientes; c) Región Noroeste: Jujuy,

Catamarca; d) Región Central Sur: Buenos Aires, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Se anotará como indígena a todos aquellos individuos que reúnan las características antropológicas básicas necesarias para considerarlos miembros de un grupo determinado, o se considere a sí mismo como perteneciente a alguno de los pueblos indígenas clasificados. Se enumeran un total de 15 diferentes grupos, divididos según las regiones en que habitan. Luego detalla los datos que se investigarán: demográficos, ambientales, familiares, religión, liderazgo, estructura política, nivel educativo, estado sanitario, etc. Con todos los datos se elaborará un trabajo monográfico de cada uno de los grupos censados, aconsejándose las medidas que sean convenientes adoptar para mejorar sus condiciones económicas, sociales y culturales. El Ministerio del Interior procederá a la publicación y divulgación de los resultados y de los estudios. También se constituye la Comisión Ejecutiva, autoridad del censo, bajo la dependencia directa del Ministerio del Interior, con la colaboración de la Dirección Nacional de Estadísticas y Censos (DNEC). Se crea asimismo el Consejo Asesor Honorario integrado por numerosos representantes, uno de ellos de la DNEC, el que funcionará como órgano de asesoramiento y consulta (Decreto 3998/65).

En agosto del mismo año se ordena levantar el censo nacional agropecuario forestal y de pesca, bajo la organización y ejecución de la Dirección Nacional de Estadísticas y Censos (Decreto 6829/65).

En enero de 1968, durante el gobierno militar del general Onganía se dicta una norma que crea el aún hoy vigente Instituto Nacional de estadísticas y Censos (INDEC), quien dependerá de la Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y estará a cargo de un director que será designado por el Poder Ejecutivo. En sus Fundamentos, se dice que el nuevo gobierno ha puesto en funcionamiento el “sistema nacional de planeamiento y acción para el desarrollo”; sentándose así las bases necesarias que garantizan la efectividad y armonía en las decisiones estatales. “Pero ello sólo podrá verse concretado cuando se cuente con informaciones y estadísticas actualizadas, completa y fehacientes, que permitan detectar con absoluta objetividad la existencia de factores adversos, diagnosticar su gravedad, y en consecuencia abocarse con pleno conocimiento a la formulación de su política económico-social...”. Asimismo, se evalúa que la organización del servicio estadístico oficial está descentralizada, sin que exista a nivel nacional un organismo con el poder suficiente en el aspecto normativo, que le asegure coherencia, produciéndose deformaciones y superposiciones que han traído como consecuencia “la ausencia de serias estadísticas, fundamentales para la correcta interpretación de los fenómenos

económico-sociales". La norma se basa "en la descentralización ejecutiva y centralización normativa" constituyéndose en "el instrumento legal que permitirá concretar la existencia de un servicio estadístico nacional que desarrolle sus funciones con la eficiencia que requiere el gobierno de la Revolución Argentina".

Son objetivos del INDEC: a) unificar la orientación y ejercer la dirección superior de todas las actividades estadísticas oficiales que se realicen en el territorio de la Nación; b) estructurar -mediante la articulación y coordinación de los servicios estadísticos nacionales, provinciales y municipales- el Sistema Estadístico Nacional (SEN); y ponerlo en funcionamiento de acuerdo con el principio de centralización normativa y descentralización ejecutiva. El SEN estará integrado por: a) el INDEC; b) los organismos centrales de estadística (servicios estadísticos de los ministerios y secretarías de Estado, servicios estadísticos de los organismos descentralizados de la administración nacional, los servicios estadísticos de las empresas del Estado); y c) los organismos periféricos de estadística (servicios estadísticos de los gobiernos provinciales y municipales, los de las reparticiones autárquicas y descentralizadas, los de las empresas provinciales y municipales, y los servicios estadísticos de los entes interprovinciales).

Son funciones del INDEC: planificar, promover y coordinar las tareas de los organismos que integran el SEN, confeccionar el programa anual de las estadísticas y censos nacionales, basándose en las necesidades formuladas por Consejo Nacional de Desarrollo y el Consejo Nacional de Seguridad; establecer normas metodológicas, distribuir tareas y fondos entre los organismos que integran el SEN; promover la creación de nuevos servicios estadísticos en el territorio nacional y la adecuada difusión de toda la información estadística en los ministerios, comandos en jefe, Secretarías de Estado, gobiernos provinciales y municipales, organizaciones públicas y privadas y población en general; concretar investigaciones de carácter metodológico y estadístico tendientes a elevar el nivel técnico y científico del SEN; celebrar acuerdos; realizar cursos de capacitación, congresos, conferencias y otorgar becas; enviar delegados a reuniones nacionales e internacionales; organizar un centro de intercambio e interpretación de informaciones estadísticas nacionales e internacionales; elaborar las estadísticas que considere conveniente, sin afectar el principio de descentralización ejecutiva. Asimismo, la norma dedica varios artículos al presupuesto de recursos del INDEC.

Las disposiciones transitorias estipulan un plazo de 90 días para que los organismos que integran el SEN informen al INDEC las tareas, el personal, los equipos y los recursos presupuestarios con que cuentan. Dentro de los 180 días el INDEC

propondrá al Poder Ejecutivo su propia estructura orgánico-funcional y la estructura completa del SEN, estableciendo las áreas de competencia de cada uno de los organismos que lo integran. La Dirección Nacional de Estadísticas y Censos, dependiente de la Secretaría de Hacienda, pasará a integrar el INDEC con su presupuesto, muebles, etc, derogándose la ley peronista (Ley 17622).

En 1970, estando el gobierno a cargo del general Levingston, se declara feriado obligatorio el 30 de septiembre de ese mismo año, para la realización del Censo Nacional de Población, Familia y Vivienda. En los Considerandos de la norma se sostiene que para la mayor efectividad del relevamiento censal se requiere “la permanencia de los habitantes en sus respectivos hogares, circunstancia que trae aparejada la abstención –impuesta- de actividades laborales, salvo aquellas que se constituyen en excepciones a la prohibición de trabajar”, por lo que “parece razonable disponer que la no prestación de trabajo no provoque la pérdida consiguiente del salario” rigiendo las normas legales sobre descanso dominical (Ley 18.795).

A fines de 1970 se dicta un decreto que reglamenta las actividades del INDEC y del Sistema Estadístico Nacional (SEN). La norma dispone que los servicios estadísticos pertenecientes a todos los entes nacionales, provinciales y municipales - administración centralizada, descentralizada y empresas estatales- deberán realizar las tareas que para el programa anual le asigne el INDEC. Son atribuciones de éste último: a) preparar el Programa Anual de Estadísticas y Censos del SEN y elevarlo al Consejo Nacional de Desarrollo para su consideración y ulterior aprobación por el Poder Ejecutivo; b) preparar el presupuesto anual de gastos y recursos del INDEC; c) dirigir y ejecutar el programa anual citado detallando cada una de las tareas que debe realizar para conducir la ejecución en tiempo y forma; d) requerir a los servicios estadísticos centrales y periféricos informes periódicos sobre su funcionamiento; e) reforzar los presupuesto de los servicios estadísticos periféricos; f) auspiciar y dirigir programas de investigación en estadísticas matemáticas, demografía, econometría y otras ciencias sociales; g) coordinar programas de capacitación para elevar el nivel científico y técnico del personal del SEN; h) dirigir la evaluación, captación y elaboración de la información requerida para preparar las estadísticas del programa anual..

El Programa anual de Estadísticas y Censos comprende el conjunto de tareas referentes a censos nacionales, estadísticas permanentes, encuestas especiales y el funcionamiento de registros nacionales. Con referencia a Censos nacionales la norma prescribe que éstos se levantarán con la siguiente periodicidad: a) decenalmente en los años terminados en "cero", los censos de población, familias y vivienda; b)

quinquenalmente, en los años terminados en "dos" y "siete", los censos agropecuarios; c) quinquenalmente, en los años terminados en "tres" y "ocho", los censos económicos. La programación, conducción, procesamiento y publicación de los censos nacionales estarán a cargo del INDEC, quien fijará calendarios, formularios, metodologías, organización, asistencia técnica y material; en colaboración con los servicios estadísticos del SEN. Las dependencias nacionales, provinciales y municipales podrán exigir el "certificado de cumplimiento censal". La información censal será ampliada, actualizada y cumplimentada con la obtenida a través de encuestas especiales.

A partir de este decreto el personal técnico del INDEC sólo podrá ser nombrado previo concurso de oposición y antecedentes ante un jurado presidido por el director e integrado con dos funcionarios del Instituto. Los cargos directivos y técnicos deberán ser desempeñados por egresados de universidades argentinas con títulos y formación en las disciplinas estadísticas. Asimismo, el INDEC podrá organizar cursos de capacitación y adiestramiento para el personal técnico del SEN y conceder becas.

El plan mínimo anual de publicaciones comprenderá: a) Anuario Estadístico de la República. Argentina; b) Boletín Estadístico Trimestral; c) Boletín de Informaciones Estadísticas (mensual). Los organismos integrantes del SEN que deban suministrar información de carácter estadístico o censal, a organismos internacionales o gobiernos extranjeros deberán someterla previamente al INDEC para su aprobación o rectificación. El INDEC podrá solicitar a las firmas privadas que realicen captaciones de datos estadísticos, copias de los trabajos finales con el propósito de incorporar dichas series al material del SEN (Decreto 3110/70).

En agosto de 1973, ya instaurado el tercer gobierno justicialista -en ese momento a cargo de Raúl A. Lastiri-, se sanciona una ley que dispone la realización de un Censo Integral de Locaciones que deberá quedar concluido en el término de 180 días. El censo determinará el número de inquilinos por unidad habitacional, los ingresos del grupo habitacional individualizado por estado civil y edad, la antigüedad del inmueble, ambientes disponibles, estado y superficie, el precio actual del alquiler y los datos del propietario. Asimismo se censarán las viviendas desocupadas con aclaración de si están o no en venta (Ley 20526).

En 1978, durante el gobierno militar del general Videla, se dicta una ley por la cual se incrementan las multas aplicables a quienes no suministren en término, falseen u omitan maliciosamente las informaciones necesarias para las estadísticas y los censos a cargo del SEN. Los importes máximos y mínimos se reajustarán semestralmente, en julio y enero de cada año, de acuerdo a la variación de precios al por mayor. En los

Considerandos, se explicita que las multas previstas por la ley del año 1968 han perdido actualidad frente al incremento operado en los niveles de precios, y que es necesario “dotar a la República de la información estadística necesaria que posibilite un enfoque realista de los problemas de la coyuntura y para la viabilidad del planeamiento a corto, mediano y largo plazo” (Ley 21.779)

En 1980, también durante el régimen militar, se dicta una norma que dispone la realización del censo nacional de población y vivienda del año 1980, el que se llevará a cabo el 22 de octubre de dicho año, declarándose ese día feriado nacional obligatorio en todo el territorio. En los Considerandos se estipula que el relevamiento “debe efectuarse en un solo día con el objeto de respetar el principio general de simultaneidad a fin de evitar omisiones y repeticiones”, y también para que la gente permanezca en su casa el mayor tiempo posible “facilitando la tarea de los censistas” (Ley 22.307).

En 1987, reinstaurada la democracia y durante el gobierno del Dr. Alfonsín, se dicta un decreto que dispone la realización del censo de población durante el año 1990, declarándose de interés nacional. El operativo censal estará a cargo del INDEC, dependiente de la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la Nación. Se entenderá por Operativo Censal al conjunto de tareas comprendidas en las actividades precensales, censales y poscensales. El director del INDEC tendrá las siguientes atribuciones y deberes: a) fijar la fecha del censo; b) dirigir la ejecución, procesamiento y publicación de los resultados; c) organizar, sistemas, normas y plazos de ejecución del operativo; d) coordinar tareas con los gobiernos provinciales; e) suscribir convenios; f) contratar personal; g) prestar asistencia técnica, financiera y de recursos humanos a las autoridades locales. Asimismo, se aprueba la planta no permanente de personal transitorio plurianual para la primera etapa de ejecución del Censo. Las actuaciones necesarias para llevar a cabo el operativo censal revestirán carácter prioritario y deberán ser tramitadas como trámite urgente. Se invita a las provincias y la capital Federal para que ejecuten bajo su responsabilidad las tareas ejecutivas de relevamiento siguiendo las instrucciones del INDEC. Por otra parte, las tareas de censista solo podrán renunciarse o abandonarse por razones de enfermedad o fuerza mayor debidamente justificada. La norma detalla funciones de los jefes de departamento, jefes de fracción, de radio y censistas. El operativo censal se estructurará sobre la base de la organización escolar de la enseñanza primaria. Los gobiernos provinciales y de la Capital Federal confeccionarán el padrón de agentes censales y las designaciones respectivas. Las autoridades superiores de los organismos nacionales, al igual que las fuerzas armadas y de seguridad, deberán

conceder, a simple requerimiento del director del INDEC, la colaboración del personal a sus órdenes y acordarán la afectación de locales, muebles, máquinas y medios de movilidad, medios masivos de comunicación y de todo otro recurso necesario de que se disponga, que les fuera solicitado para la realización del operativo censal. Dicha colaboración podrá ser requerida cuatro meses antes y cuatro meses después de la fecha del relevamiento censal.

Se crea el Comité Coordinador del Censo Nacional de Población y Vivienda, a cargo del Operativo Censal. Estará presidido por el Secretario de Planificación, miembros de otros ministerios, actuando como secretario ejecutivo el director del INDEC. El Ministerio del Interior invitará a las provincias y capital para que formen sus respectivos comités censales locales. A pedido del Comité Coordinador y a fin de asegurar la eficaz ejecución del censo se podrá disponer asueto escolar (Decreto 2240/87).

En 1988, también durante el gobierno de Alfonsín, se sanciona una ley que ordena al Instituto Nacional de Vitivinicultura -en el término de 2 años- efectuar con la participación de los gobiernos de las provincias vitivinícolas un censo de la totalidad de los viñedos del país; con verificación efectiva en los lugares de ubicación de los mismos que permita conocer extensión, composición varietal, estado vegetativo y productividad probable de cada uno. Asimismo, se prohíbe por el término de 5 años, la implantación de viñedos de cualquier variedad en todo el territorio de la Nación (Ley 23.550).

En agosto de 1990, habiendo asumido el gobierno el Dr. Menem, perteneciente al partido peronista, un decreto dispone transferir al día 15 de mayo de 1991 la realización del Censo Nacional de Población y Vivienda, modificándose así lo dispuesto por el decreto radical de 1987. En los Considerandos se justifica la prórroga ante la emergencia financiera declarada en el Estado Nacional. Sin embargo, se sostiene que “su concreción reviste la máxima importancia con el fin de basar las decisiones de Gobierno en un conocimiento preciso de la población del país, en lo cualitativo y cuantitativo, como en su distribución geográfica y su situación habitacional”. Se sostiene la necesidad de que la información estadística sea fehaciente, y que los datos sean relevados, procesados y publicados en tiempo oportuno. Se enfatiza la importancia de que los resultados deben conocerse en el más breve tiempo, lo que “implica dotar al INDEC de un adecuado conjunto de facultades temporales al exclusivo efecto de la realización del censo, disponer de una estructura transitoria de recursos humanos y materiales de calidad, cantidad y oportunidad que le permitan el eficaz cumplimiento del fin público asignado”. Por primera vez una norma estipula una

remuneración para las los censistas. Por otra parte, las medidas generales de austeridad dispuestas para la Administración Pública Nacional y que implican reducción en las plantas de personal o en la adquisición de bienes y servicios no afectarán los recursos necesarios para el normal desarrollo del Operativo Censal (Decreto 1732/90).

Un mes después, del mismo año 1990, una norma encomienda al Poder Ejecutivo Nacional la confección de un censo técnico permanente de infraestructura a través del Ministerio de Obras y Servicios Públicos y en un plazo no mayor de 365 días. Este se realizará globalmente por localidades urbanas y rurales en todo el país. El censo comprenderá los siguientes rubros: a) vías de comunicación; b) servicios de transporte; c) suministro de electricidad; d) suministro de agua potable; e) suministro de gas; f) suministro de combustible; g) desagües pluviales; h) desagües cloacales; i) cota de inundación; j) comunicaciones telefónicas, radio, TV. El Ministro de Obras y Servicios Públicos confeccionará las planillas y formularios y podrá incluir otros rubros de carácter técnico que considere oportuno. El censo tendrá carácter permanente y se realizará anualmente (Ley 23.888).

En 1991, una norma declara feriado nacional obligatorio el 18 de mayo de 1991, día en que se efectuará el Censo Nacional de Población y Vivienda. En los Considerandos se sostiene que “los datos reunidos en los censos constituyen la base objetiva que permite determinar el número de representantes a elegir por la población por cada una de las jurisdicciones, durante los actos comiciales que se celebran en el país, dando cumplimiento a la norma contenida en el artículo 39 de la Constitución Nacional”. El censo “reviste la máxima importancia pues las decisiones y planes de gobierno deben basarse en un conocimiento preciso de la población, su distribución geográfica, sus características demográficas, educaciones, ocupacionales y situación habitacional”. Se declara feriado nacional obligatorio el día 15-5-1991 (Decreto 788/91).

2. Debates Parlamentarios a partir de 1947

Durante el segundo gobierno peronista, en julio de 1951, el Poder Ejecutivo envía un proyecto de ley mediante el cual se aprueban los resultados y cifras obtenidos del IV Censo de Población realizado en 1947⁴⁵. Al comenzar el debate, presidiendo la sesión Cámpora- el diputado peronista Colom informa que el Presidente se ha apresurado a enviar el proyecto de ley pues éste serviría de base para determinar, en

⁴⁵ Congreso Nacional. Cámara de Diputados. Reunión N° 18, 18 de julio de 1951, pág. 1115 a 1119.

primer término, la representación política en las elecciones que se realizarán en noviembre de 1951.

Manifiesta:

“En las próximas elecciones se elegirán diputados y senadores nacionales, presidente y vicepresidente de la República, gobernadores y legisladores provinciales. La nueva Constitución... establece en su artículo 42, como lo establecía la Constitución de 1853 en su artículo 37.... que el Congreso fijará la representación con arreglo al censo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado”.

Según Colom, los radicales se oponen pues el presidente Perón “dio cifras equivocadas al referirse al número de cabezas de ganado que constituyen la riqueza pecuaria argentina”. Sin embargo les reprocha:

“La realidad es que el gobierno radical desde 1916 a 1930, y el conservador desde 1932 a 1943, no se preocuparon de realizar ningún censo. Marchábamos a ciegas y recién cuando se ordenó en 1947 la iniciación del nuevo censo general, pudimos establecer la verdadera situación del país”.

Para sintetizar el clima de ideas del momento resulta esclarecedor reproducir este diálogo:

Sr. Monjardín (radical): "Que pongan las estadísticas a disposición del país".

Sr. Visca (peronista): "Quieren las estadísticas para el extranjero".

Sr. Colóm (peronista): "Los señores diputados afirman que no hay estadísticas. ¿Por qué no leen y revisan concientemente el mensaje presidencial de 1951..? ¡Se reclama acaso la publicación de las cifras de nuestra producción, que por razones obvias son de carácter reservado! ¿Qué cifras les interesa que publiquemos? ¡Cifras estadísticas que debieron ser resguardadas frente a la guerra económica desatada desde el exterior contra la República! No, señor presidente, esas cifras serán dadas a la publicidad en la oportunidad que corresponda. Por ahora confórmese el señor diputado con la “Síntesis Estadística” que mensualmente publica el Ministerio de Asuntos Técnicos”.

Interesante es la intervención del diputado por Córdoba, Sr. Illia, futuro presidente de la Nación, quien representando a la oposición afirma:

“... los diputados de la Unión Cívica Radical expresamos que el Poder Ejecutivo de la Nación debiera informar a la República sobre el resultado total de dicho censo....Para elaborar una ley, para dar una

norma sobre cualquier aspecto de la vida de la República, es necesario tener esas cifras que son indispensables para sentar conclusiones claras y definitivas”.

Finalmente se vota nominalmente y resultan 81 por la afirmativa, 2 por la negativa. A la semana siguiente el proyecto pasa a la Cámara de Senadores donde es tratado⁴⁶. El senador Antille -presidente de la Comisión de Legislación General y Asuntos Técnicos- hace referencia no sólo a la trascendencia de las cifras obtenidas para determinar la representación política, sino que:

"La importancia estadística de un censo es primordial para el desarrollo de un país. En él se observa la marcha demográfica y también la económica, teniendo a la vista un panorama real sobre el cual el gobierno dispone medidas, conoce la distribución de la población por sexo y zona en que vive..."

El legislador también llama la atención sobre el hecho de que la Argentina sea el primer país en América con la mayor población urbana, luego Uruguay y tercero Estados Unidos. Se regocija ante el hecho de que el censo estima e incluye una población de 3300 habitantes para las islas Malvinas, y finalmente se alegra dado que "... el Cuarto Censo General de la Nación viene a mostrarnos un panorama completo del crecimiento siempre ascendente de nuestro país".

El diputado por Corrientes, señor Madariaga, comenta un hecho que resultó significativo para la historia censal de nuestro país: el proceso de vaciamiento de algunas zonas del interior, con su consecuente pérdida de poder político.

"... a raíz de esta despoblación continuada durante tantos años, la provincia de Corrientes sufrirá ahora la pérdida de dos bancas correntinas en la Cámara de Diputados de la Nación, porque en vez de siete diputados elegirá solamente cinco..."

Comenta que en Capital Federal se estima hay 100.000 correntinos, y luego de describir bucólicamente el paisaje natural de su provincia informa que al sancionarse la Constitución de 1853, Corrientes envió 4 diputados y hoy en 1951, solo 5.

Finalmente, el legislador Soler sostiene que el censo de 1947 ha sido de fundamental importancia por dos razones: porque se cumplió con el mandato constitucional; y porque sirvió para provincializar dos territorios nacionales (La Pampa y Chaco).

⁴⁶ Congreso Nacional. Cámara de Senadores. Reunión N° 21, 25 de julio de 1951, pág. 601 a 611.

“... porque el Estado no sabía jamás que era lo que tenía como capital social dentro del concierto del pueblo de la República... Mediante el censo y la estadística, la República Argentina va a poder ser conducida firmemente hacia el puerto magnífico de su grandiosidad y progreso”

Luego del cierre del debate se vota y quedan aprobadas las cifras arrojadas por el IV Censo general.

También en julio de 1951, mediante una nota firmada por el presidente J. D. Perón -y sus ministros Mendé, Cereijo y Sosa Molina- se envía a la Cámara de Senadores un Proyecto de ley sobre “Ordenamiento de las actividades estadísticas y de los censos”. Se cita como antecedente un proyecto similar enviado por el Poder Ejecutivo en 1948. Pero se ha eliminado el Consejo Coordinador de Estadísticas y Censos por considerarlo superfluo, dada la nueva estructuración de los ministerio⁴⁷. La Comisión de Legislación General y Asuntos Técnicos aconseja aprobarlo con algunas modificaciones sólo de forma. Su presidente, al informar la decisión de la Comisión enfatiza el rol fundamental de los censos en el diseño de políticas públicas:

“El índice general de la labor, la riqueza y de la actividad de un país es precisamente un censo, una estadística que sirve de guía al gobierno. De allí que sea un instrumentos importante, de valor incalculable, para quien tenga la dirección administrativa y política de cualquier gobierno”

Luego de citar el artículo 42 de la Constitución Nacional de 1949, que establecía la obligación de realizar censos cada 10 años, el miembro informante sostiene que la ley en debate pretende terminar con todas las disposiciones aisladas, darle un marco general a las actividades y enfatizar el carácter técnico de éstas. Finalmente propone su aprobación.

Se vota afirmativamente y pasa a la Cámara de Diputados para su tratamiento, la que un mes después analiza el proyecto⁴⁸. En el debate se informa que si bien se engloba en una misma ley la estadística civil y la estadística militar, se le otorga a esta última cierta autonomía. La norma impulsada por el peronismo es cuestionada por los legisladores radicales, quienes sostienen que la militar debe depender de la civil. Por ello, se oponen a algunos artículos considerados demasiados meticulosos. Así, por ejemplo, el diputado radical Sr. Monjardin expresa “...que con respecto a la

⁴⁷ Congreso Nacional. Cámara de Senadores. Reunión N° 17, 5 de julio de 1951, pág. 483 a 489.

⁴⁸ Congreso Nacional. Cámara de Diputados. Reunión N° 24, 8 de agosto de 1951, pág. 1478 a 1491.

estadística militar, establece (el proyecto) la obligación de denunciar hasta los arneses. Aquí hay una excesiva minuciosidad...”

Los peronistas argumentan que las estadísticas civiles buscan solamente elementos para formular cifras globales que orienten la acción de gobierno. El diputado Bagnasco justifica: “Se trata de una serie de datos y de informaciones que necesita el gobierno para realizar una acertada política administrativa”. En cambio, la estadística militar requiere “esencialmente la individualización y una serie de detalles concretos de los elementos a fin de completar su información estadística”. Para la defensa nacional es indispensable conocer ese tipo de datos para el caso de una eventual movilización.

El diputado Monjardin replica que de esta forma, nada escapa a la estadística militar “pone todo bajo el rigor inquisitivo de la estadística militar, inclusive los muebles, de tal manera que los que cada persona tiene en su casa caen bajo la estadística militar”. Por último se aprueba luego que los peronistas aceptan algunas modificaciones introducidas por la oposición: se suprimen tres artículos, se reforman otros y se agrega uno nuevo al final. El proyecto pasa a Senadores, donde a los pocos días es tratado, aceptándose las innovaciones y convertido en ley en agosto de 1951⁴⁹.

En mayo de 1958, a lo pocos días de haber asumido Arturo Frondizi como presidente, un conjunto de legisladores pertenecientes a la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP) -Silveira Marquez, Giordano Echegoyen, Carlos H. Perette, Arnoldo Kronhaus y Carlos R. Contín- presentan un corto proyecto de ley, de sólo 2 artículos, por el cual se autoriza al Poder Ejecutivo “a levantar el Censo General de la Nación, dentro del año de sancionada la presente ley”⁵⁰. Resulta llamativo que cinco días después otro grupo de diputados pertenecientes a la misma corriente política -Valentín A. Mercado, Cándido Tello Rozas, Mario Bernasconi y Armando Miguel Verdaguer- presenta un proyecto semejante que posee 14 artículos. En él se lee que el Poder Ejecutivo ordenará, dentro del término de un año, levantar un censo general de la población, industria fabril, manufactura y extractiva, comercio, agricultura, ganadería, habitación y propiedad inmueble, instrucción pública y demás actividades económicas y sociales del país. Además de los fines estadísticos, el censo tendrá por objeto determinar las bases necesarias para instituir un sistema de seguro social de conformidad a lo dispuesto por el nuevo artículo 14 de la Constitución Nacional (se refiere a la reforma constitucional de 1957). El V censo estaría a cargo de la Dirección Nacional de Estadísticas y Censos. El VI censo se llevaría a cabo en 1966, y a partir de esa fecha

⁴⁹ Congreso Nacional. Cámara de Senadores. Reunión N° 27, 16 de agosto de 1951, pág. 734 a 739.

⁵⁰ Congreso Nacional. Cámara de Diputados. Reunión N° 8, del 23 de mayo 1958, pág. 484.

se procederá a levantar los censos generales en cada uno de los años terminados en cero⁵¹. Sin embargo, ninguno de los dos proyectos se aprueba.

En junio y agosto de 1973, reiniciadas las actividades parlamentarias luego del gobierno militar (1966-1973), en la Cámara de Diputados se presenta un proyecto de ley ordenándose la realización de un censo general de locaciones. Aprobado en aquel ámbito, pasa a la Cámara de Senadores para su tratamiento. Allí la Comisión de Legislación General aconseja su aprobación. El legislador Díaz Bialet sostiene que el relevamiento permitirá brindar soluciones adecuadas e integrales a una materia de gran importancia social como es la vivienda, posibilitando legislar con bases ciertas.

El senador Zarriello, por su parte, informa que el censo debe hacerse “para que el país conozca qué disponibilidad hay en materia de locación”, y cita como antecedente su proyecto de 1965 aprobado por unanimidad; pero aclara que la iniciativa no pudo concretarse “porque el orden institucional fue quebrado”. Y agrega:

“Observen los señores senadores que en octubre próximo vence la actual ley de locaciones, lo que haría más necesario un censo...Ese censo nos informaría acerca de la necesidad de vivienda que existe en el país”.

Se pone a votación y resulta afirmativa, por lo que queda convertido en ley⁵².

Una de las razones por las cuales no hemos podido recopilar debates parlamentarios hasta 1988, reside en que justamente las normas referidas a nuestro objeto de estudio se dictan durante períodos de facto, en los cuales los gobiernos militares habían prohibido la actividad política y clausurado el Congreso Nacional. En 1988, re-instaurada ya la democracia, durante el gobierno de Alfonsín se discute la ley de Regulación Vitivinícola que tiende a poner en marcha la recuperación de una industria que estaba en crisis. En su primer artículo dispone que el Instituto Nacional de Vitivinicultura deberá realizar en el término de dos años, con la participación de los gobiernos de las provincias vitivinícolas, un censo de la totalidad de los viñedos del país⁵³.

⁵¹ Congreso Nacional. Cámara de Diputados. Reunión N° 13, del 11 de junio de 1958, pág. 788 y 789.

⁵² Congreso Nacional. Cámara de Senadores. Reunión N° 25, del 23 de agosto de 1973, pág. 1029 a 1030.

⁵³ Congreso Nacional. Cámara de Senadores. Reunión N° 27, 9 y 10 de marzo de 1988, pág. 2586 a 2599. Congreso Nacional. Cámara de Diputados. Reunión N° 53, 16 de marzo de 1988, pág. 5520 a 5525.

3. Experiencias concretas del Estado a partir del IV Censo

Larga y tortuosa fue la tarea del Estado para otorgarle continuidad a la tarea censal. En el Cuadro N° 3 que a continuación agregamos, se ofrece una síntesis de la actividad desarrollada por el Estado a partir de 1947.

Cuadro N° 3

Actividad Censal en la Argentina desde 1947-1994
Clasificados por áreas temáticas

Censos de Población	1947,1960,1970,1980,1991
Censos agropecuarios	
Nacionales	1947, 1969, 1988
Censos Ganaderos	
Censo Ganadero	1974, 1977
Censos Económicos	
Censo Industrial	1950
Censo Minero, Industrial y Comercial	1954
Censo de Comercio	1947
Censo de Empresas de Construcción	1947
Censo Bancario, de Seguro y de Empresas de capitalización y ahorro	1947
Censo Nacional Económico	1963, 1974, 1985, 1994
Censos educacionales	
Censo Universitario (UBA)	1958
Censo de Alumnos (UBA)	1964
Censos Sociales	
Censo personal civil gobierno nacional	1947
Censo nacional de asociaciones profesionales	1965
Censo de beneficiarios previsión social	1966
Censo de tránsito	1961, 1964
Censo Indígena nacional	1966/67
Censo de Inquilinos	1976/1977

Fuentes: Elaboración propia en base a: Consejo Federal de Inversiones. "Los censos argentinos por regiones", Buenos Aires, 3 tomos, 1968. Estévez. Alfredo. "La actividad estadística en la República Argentina (1550-1983)", Buenos Aires, 1984.

Nota: No se han recopilado los censos provinciales y municipales.

De nuestro trabajo parcial de recopilación hemos detectado en el ámbito nacional: 9 censos económicos (industrial, comercial, de empresas, etc.); 7 censos sociales y 5

censos de población. Le siguen en importancia 3 censos agropecuarios, 2 ganaderos y 2 educacionales. En total se realizaron 28 relevamientos.

Por otra parte, durante este período se inicia la organización e implementación de la Encuesta de Empleo y Desempleo que se lleva a cabo de forma periódica desde 1963 a 1972 mediante una cobertura por muestra. En ese último año se inicia el primer relevamiento urbano de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). A partir de 1983, reinstalado el sistema democrático y haciéndose eco de la entonces vigente concepción denominada Sistema Integrado de Encuestas a Hogares, se implementan otros módulos especiales como: turismo y situación habitacional (1988), utilización y gastos en servicios de salud (1989), precariedad laboral (1990), gasto social (1990), discapacidad (1991), desocupación (1993) y monitoreo de las metas sociales (1994)⁵⁴.

Intensa ha sido la difusión estatal de los datos obtenidos a través de las actividades de medición. Así, y sólo a modo de ejemplo, aparte de los tomos editados de cada uno de los cinco censos de población, podemos citar: a) "Síntesis estadística mensual de la República Argentina" (1947-1948); b) "Anuario Estadístico de la República Argentina" (1949-1950); c) "Boletín Mensual de Estadística" (1957-1960); d) "Serie anual de la población" (1960-1975); e) "Comercio Exterior Argentino" (1951-1983); f) "Boletín de Estadística" (1963-1973); g) "Boletín Mensual" (1975-1987); h) "Boletín Estadístico Trimestral" (1976-1985); i) "Anuario Estadístico de la República Argentina" (1963-2001).

⁵⁴ MASSE, G. op.cit.

Espacios institucionales

Muy tempranamente el Estado argentino creó un ámbito institucional encargado de llevar adelante las actividades estadísticas. Y lo hizo por varias razones. Entre ellas podemos nombrar la expresa obligación que la Constitución Nacional -sancionada en 1853- le imponía al Ejecutivo Nacional, de levantar censos cada diez años para determinar la representación política. Por otra parte, también era un objetivo de la dirigencia de la época saber cuántas riquezas y recursos contaba el país para poner en marcha el proyecto que la generación de 1837 había ideado. Asimismo, la variable población fue desde el inicio de la organización nacional un tema prioritario dado que ella era un factor esencial en la estrategia agroexportadora. No resulta extraño entonces que una ley de 1856, dictada por el Congreso de Paraná, dispusiera la creación de una oficina de Estadística Nacional con una mesa Central y otras en cada una de las Provincias; estableciendo incluso el personal a designarse y su salario (Ley 93). Al año siguiente, sin embargo, dados los obstáculos observados en el interior, una norma suspende la creación de las Mesas Provinciales (Ley 143). En 1894, cuando se ordena levantar el Segundo Censo, ya organizado el gobierno Nacional y federalizada la ciudad de Buenos Aires, una ley le ordena el Poder Ejecutivo la organización de las oficinas de estadísticas en todo el territorio nacional, autorizándolo a que realice los gastos que fueran necesarios (Ley 3073).

Pero no sólo se intentaba desarrollar un instrumento de conocimiento de la realidad para formular políticas con datos ciertos, sino que también al gobierno le interesaba el desarrollo de las actividades investigativas. En efecto, unos meses después, también en 1894, el Congreso dicta una norma que establece la transformación del entonces Departamento Nacional de Estadísticas en Dirección General de Estadísticas de la República Argentina (DGE), nombrándose una junta honoraria de tres miembros en cada una de las provincias, encargada de estimular el progreso de las investigaciones estadísticas (Ley 3180).

Posteriormente se observa una expansión de las actividades dentro del aparato estatal, reflejada en la creación de oficinas encargadas de elaborar estadísticas en diferentes Ministerios. Así, en 1929, cuando se ordena levantar un censo general ganadero a cargo del Ministerio de Agricultura, el mismo se transforma en estadística permanente a cargo de la Dirección de Estadística y Economía Rural del Ministerio de Agricultura (Ley 11563). En igual sentido, en 1934, al estipularse la realización -cada seis meses- de un censo de desocupados, al Departamento Nacional del Trabajo se le encarga la recopilación de los datos y su publicación anual (Ley 11868). En igual

sentido, dos años después, se establece que el Banco Hipotecario Nacional organizará la estadística permanente de los créditos hipotecarios (Ley 12318). Estadísticas ganaderas, laborales, financieras y también agrícolas. En efecto en 1936 se dispone que el Ministerio de Agricultura mantendrá en la Dirección de Economía Rural y Estadística el censo general agropecuario como estadística anual permanente (Ley 12343). Coincidiendo con este proceso, en 1941 una norma autoriza al Consejo Nacional de Educación a levantar un censo, y por intermedio de sus oficinas, transformar las cifras y datos obtenidos en estadísticas de carácter permanente; así como a realizar censos complementarios cada cinco años, a fin de actualizarlas (Ley 12723).

En 1943, un decreto dispone que la Dirección General de Estadísticas creada en 1894 se denomine de ahora en adelante Dirección General de Estadísticas y Censos de la Nación (DGEyC) pasando a depender del Ministerio de Hacienda (Decreto 10783/43). Pero al año siguiente, en 1944, otro decreto -firmado por el presidente general Farrell- sostiene que resulta necesaria una centralización de las directivas. Se crea así el Consejo Nacional de Estadística y Censos, del cual dependerá la Dirección General de Estadísticas y Censos de la Nación. El Consejo ejercerá la fiscalización de todas las publicaciones estadística de carácter nacional que se efectúen en el país, las que podrán ser divulgadas "previas su aprobación y autorización expresa". Dado el carácter interministerial, planificador y director del organismo, éste tendrá autarquía, colocándolo en el área del Ministerio del Interior. Dentro de los 20 días, el Consejo deberá elevar al Poder Ejecutivo un proyecto de reglamentación del presente decreto con los objetivos de formular la nueva estructura organizativa de las oficinas nacionales dedicadas al tema de censos y estadísticas. Firman el decreto varios ministros, entre ellos Juan D. Perón (Decreto 13.940/44).

En 1946 la Dirección Nacional de Investigaciones, Estadística y Censos pasa a depender del Consejo de Defensa Nacional y se disuelve el Consejo Nacional de Estadística y Censos (Decreto 7182/46).

En 1950 un decreto que crea en el Ministerio de Asuntos Técnicos la Dirección Nacional de Servicios Técnicos, dispone que entre sus funciones estará la de dirigir investigaciones estadísticas y censales; y que la Dirección General del Servicio Estadístico Nacional formará parte de ella (Decreto 5240/50). Al año siguiente otra norma dispone que esta última será la encargada de las estadísticas y censos, con excepción de las estadísticas militares que estarán a cargo exclusivo del Ministerio de Defensa Nacional, por intermedio de la Dirección General de Estadística Militar (Ley 14046).

En junio de 1952 se crea el Consejo Nacional de Estadística en el Ministerio de Asuntos Técnicos, el que tendrá por objeto servir a la coordinación, sistematización y fiscalización de las tareas estadísticas y censales, integrado por delegados de varios departamentos de Estado (Decreto 853/52).

En junio de 1954, un decreto firmado por Perón crea -en el ámbito del Ministerio de Asuntos Técnicos- el Comando Nacional Censal, organismo de carácter permanente que tendrá a su cargo funciones de asesoramiento y coordinación en materia censal (Decreto 9107/54). En noviembre de ese mismo año, una norma establece que el personal del Servicio Estadístico Nacional continuará revistando en el Ministerio de Hacienda, con el mismo sueldo e igual categoría (Decreto 20096/54).

En 1956, el gobierno surgido del golpe de Estado de 1955 dicta un decreto –firmado por el general Aramburu- que modifica la ley peronista, disponiendo una reorganización de la Dirección Nacional del Servicio Estadístico (DNSE) y del Consejo Nacional de Estadística (CNE). Así, la temática resulta ahora competencia del Ministerio de Hacienda. (Decreto-ley 2246/56). Un mes después, otro decreto dispone que la Dirección Nacional del Servicio Estadístico se denomine de ahora en más Dirección Nacional de Estadísticas y Censos (Decreto 4220/56).

En 1960, durante el gobierno de Frondizi, al disponerse la realización del censo de población, vivienda y agropecuario, simultáneo en todo el territorio, se le otorga su organización y conducción a la Dirección Nacional de Estadísticas y Censos (DGEC), ahora dependiente de la Secretaría de Hacienda de la Nación (Decreto 4615/60).

Durante el gobierno radical del Dr. Humberto Illia, una norma dispone, hacia fines de 1965, una nueva estructura orgánica de la Dirección Nacional de Estadística y Censos (DNEC). La misma Dirección solicita urgentemente modificar su estructura para adecuarla a las reales necesidades del servicio. Se crea así, dentro de ella, la Subdirección de Estudios e Investigaciones Estadísticas Censales, dividida en: estudios sociodemográficos, estudios económicos, muestreo y procedimientos, coordinación, análisis y asistencia técnica. Sin embargo, en 180 días la DNEC propondrá su estructura definitiva (Decreto 11778/65)

En 1968, durante el gobierno militar de Onganía, se dispone que la Dirección Nacional de Estadísticas y Censos, dependiente de la Secretaría de Hacienda, pase a integrar el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), creado por esa misma norma (Ley 17622).

Como lo demuestra el Cuadro N° 4, que a continuación agregamos, desde fines del siglo XIX hasta mediados de la década de 1940, una institución fue la responsable a nivel nacional de coordinar las actividades censales y estadísticas: la Dirección

General de Estadísticas de la República Argentina (DGE); considerada como el “primer organismo de carácter nacional”⁵⁵, la que durante aproximadamente 50 años funcionó bajo un régimen legal fijo y dependiendo del Ministerio de Hacienda. Producto de su labor son los Censos nacionales de Población de 1895 y 1914.

Cuadro N° 4
Censos y Estadísticas
Evolución del espacio institucional a nivel Nacional

Año	Denominación
1856	Oficina de Estadística Nacional. Mesa Central y Mesas Provinciales
1894	Departamento Nacional de Estadísticas
1894	Dirección General de Estadísticas de la Republica Argentina
1929	Dirección de Estadística y Economía Rural del Ministerio de Agricultura
1934	Estadísticas Laborales a cargo del Departamento Nacional del Trabajo
1936	Estadística permanente de créditos hipotecarios a cargo del Banco Hipotecario Nacional.
1941	Estadística permanente de educación a cargo del Consejo Nacional de Educación
1943	Dirección General de Estadísticas y Censos de la Nación. Ministerio de Hacienda.
1944	Consejo Nacional de Estadística y Censos. Ministerio del Interior
1946	Dirección Nacional de Investigaciones, Estadística y Censos. Consejo de Defensa Nacional.
1950	Dirección Nacional de Servicio Estadístico Nacional.
1951	Dirección General de Estadística Militar. Ministerio de Defensa Nacional.
1952	Consejo Nacional de Estadística. Ministerio de Asuntos Técnicos.
1954	Comando Nacional Censal. Ministerio de Asuntos Técnicos.
1956	Dirección Nacional del Servicio Estadístico. Comité Censal Permanente. Consejo Nacional de Estadística. Ministerio de Hacienda
1956	Dirección Nacional de Estadísticas y Censos.
1965	Subsecretaría de Estudios e Investigaciones Estadísticas

⁵⁵ INDEC. “La actividad estadística en la República Argentina 1550-1983”, Buenos Aires, 1983; MENTZ, op cit.

	Censales.
1968	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Fuente: Elaboración propia en base a la legislación recopilada.

Con la expansión y diversificación de las prácticas llevadas a cabo por los diferentes ministerios, el gobierno surgido de la Revolución militar de 1943 considera necesario crear un organismo que unifique y armonice las actividades. Pero será el peronismo - durante su primer y segundo gobierno- el que modificará en reiterados momentos los espacios, pues la tradicional perspectiva de cuantificar riquezas, población, territorios, bienes, etc. se convierte en una visión asociada al valor “estratégico” de las estadísticas, información esencial para la formulación de políticas públicas nacionales que asegurarían un triunfo sobre intereses foráneos: las estadísticas al servicio y la defensa nacional. Como en otras temáticas poblacionales, la Revolución Libertadora de 1955 desarma el andamiaje construido por el peronismo. Que diferentes gobiernos, de diversas ideologías intentaron reorganizar el espacio institucional cada vez que llegaban al poder nos muestra la importancia otorgada a la problemática. Finalmente, serán otra vez los militares, en este caso los de la Revolución Argentina, en 1966, los que crean el Instituto que hasta la actualidad dirige y coordina las actividades censales y estadísticas en la Argentina.

Conclusiones

En este apartado presentaremos las conclusiones de nuestro trabajo cuyo objetivo principal fue estudiar la legislación referida a censos y estadísticas en nuestro país desde mediados del siglo XIX hasta fines del siglo XX, relacionándola con las acciones concretas que el Estado realizó durante ese mismo período. Utilizando las características principales de los sucesivos modelos de desarrollo propuestos en la Argentina desde fines del siglo XIX en el marco de la evolución observada en los fenómenos demográficos y en las políticas globales de población ideadas por los diferentes gobiernos, elaboramos el Cuadro N° 5 que a continuación agregamos. Este es una síntesis de nuestro Corpus legislativo sobre censos y estadísticas, agrupado según estrategias o modelos de desarrollo⁵⁶.

⁵⁶ Las características de cada una de las estrategias de desarrollo pueden encontrarse en: Novick, S. "Política y población. Argentina 1870-1989", CEAL, Buenos Aires, 1992.

Cuadro N° 5

Modelos de desarrollo, ideologías y legislación referida a censos. Argentina 1852-1995

Modelo de desarrollo	Periodo	Gobiernos	Ideología dominantes	Legislación Sancionada
Agro-exportador	1870-1929	Conservador Radical	Liberalismo	Ley N° 302. Censo General de la República. Ley N° 308. Estadísticas de las escuelas primarias de la República Argentina. Ley N° 504. Compensación extraordinaria al Doctor Diego de La Fuente, Superintendente del Censo. Ley N° 565. Aprobación del Censo General de la República. Ley N° 1276. Censo General de la Educación en la República. Ley N° 1874. Remuneración a Francisco Latzina por sus trabajos como Director del Censo Escolar de la República. Ley N° 3073. Censo General de la República. Ley N° 3180. Dirección General de Estadística de la República. Ley N° 3498. Aprueba el Censo de la Población de la República.. Ley N° 4519. Estadística: aplicación de la Ley 3180 al Ministerio de Agricultura. Ley N° 5292. Censo Agropecuario. Ley N° 9108. Censo General de la riqueza y población de la República. Ley N° 9697. Estadística Militar. Ley N° 10.434. Estadística de maestros provinciales y municipales. Ley N° 10.834. Fija la representación parlamentaria con arreglo al Tercer Censo Nacional. Ley N° 11.563. Censo Ganadero.
I Fase de Industrialización Sustitutiva de Importaciones	1930-1945	Conservador	Liberalismo Intervencionista	Ley N° 11.590. Censo de Desocupados. Ley N° 11.600. Censo de Desocupados. Ampliación a 90 días del plazo fijado por el Art. 3° de la Ley 11.590. Ley N° 11.868. Censo de Desocupados. Ley N° 12.104. Censo General de Industrias del país. Ley N° 12.318. Censo Hipotecario Nacional. Estadística permanente de los créditos hipotecarios. . Ley N° 12.343. Censo Nacional Agropecuario. . Ley N° 12.723. Censo Escolar de la Nación. . Ley N° 12.770. Prorroga el plazo para el levantamiento del Censo Escolar. Decreto 13.940/44. Crea el Consejo Nacional de Estadística y Censos. Decreto 24.883/44. Dispone que se levante el IV Censo General de Población antes del 1° de diciembre de 1945.

1946-1955	Peronista	Nacionalismo Popular	Decreto 30.511/45. Se dispone la intervención del Consejo Nacional de Estadísticas y Censos. Decreto 30.512/45. Posterga la fecha de realización del IV Censo General de la República. Decreto 33.555/45. Fija el 31 de diciembre de 1945 para levantar los censos de Industria y Comercio, parte integrante del IV Censo General de la Nación. Decreto 7182/46. Dispone que los servicios nacionales de estadísticas y censos pasen a depender del Consejo de Defensa Nacional y a tal efecto crea la Dirección Nacional de Investigaciones Estadística y Censos. Decreto 292/47. Encomienda a los gobernadores de Provincias y Territorios Nacionales las tareas relativas al IV --Censo General de la Nación, en sus respectivas jurisdicciones. Decreto 9379/47. Fija la fecha en que deberá realizarse el Censo de la población. Decreto 14700/50. Autoriza la publicación de estadísticas. Decreto 5240/50. La Dirección General del Servicio Estadístico dependerá del Ministerio de Asuntos Técnicos. Ley Nº 14.038. Aprueba el Censo de la Población de la República de 1947. Ley Nº 14.046. Ordenamiento de las actividades estadísticas y de los censos. Dirección General de Servicio Estadístico Nacional; Censos y Estadísticas. Decreto 853/52. Se le asigna carácter de Dirección Nacional al Consejo Nacional de Estadísticas. Decreto 6136/52. Censo Agropecuario. Organizado y conducido por el Ministerio de Asuntos Técnicos y ejecutado por los gobiernos provinciales y territoriales. Decreto 7115/52. Creación del comando nacional del censo agropecuario. Nombramiento del presidente del mismo, su secretario coordinador y su integración. Decreto 10467/52. Se declara feriado en todo el territorio de la República el 11 de noviembre de 1952. Decreto 10032/52. Entrega de fondos al Ministerio de Agricultura y Ganadería para la realización del Censo. Decreto 7692/54. Organización y conducción del censo minero, industrial y comercial. Decreto 9107/54. Créase el Comando Nacional Censal. Decreto 14185/54. El Servicio Nacional Estadístico dependerá de la Presidencia de la Nación. Decreto 20096/54. El personal del Servicio Estadístico Nacional continuará dependiendo del Ministerio de Hacienda de la Nación.
-----------	-----------	----------------------	---

II Fase Sustitutiva de Importaciones	1955- 1963 1966- 1973	Militares	Liberalismo Autoritario	Decreto-ley 2246/56. Reorganización de la Dirección Nacional del Servicio Estadístico Nacional y del Consejo Nacional de Estadística. Decreto 4220/56. La Dirección Nacional del Servicio Estadístico pasará a denominarse Dirección Nacional de Estadísticas y Censos. Decreto 4615/60. Realización de un censo de población, vivienda y agropecuario el 30 de septiembre de 1960. Decreto 13740/60. Censo de población, vivienda y agropecuario; fechas de realización en la zona sud del país. Decreto 6585/62. Presupuesto, estructuración, ordenamiento y liberación de economías a realizar en la Dirección Nacional de Estadísticas y Censos. Decreto 6246/63. Censo de minería, industria, empresas de construcción, comercio, servicios comerciales y servicios públicos de distribución de agua, gas y electricidad en el curso del año 1964. Decreto 3579/66. Aceptación de la renuncia de Eduardo Casanova como presidente del Primer Censo Indígena Nacional. Ley Nº 17.622. Creación del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Ley Nº 18.795. Censo. Feriado Nacional Obligatorio el 30-9-1970. Pago de salarios. 28-9-1970. - 10-1970. Decreto 3110/70. Sistema Estadístico Nacional. Atribuciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Buenos Aires, 30-12-1970. Ley Nº 19.347. Comisión Organizadora del Sistema Nacional de Empadronamiento (COSNE).
	1963- 1966 1973- 1976	Radical Peronista	Nacionalismo Popular	Decreto 3262/65. Censo de Bienes Nacionales. Todas las dependencias centralizadas y descentralizadas de la administración nacional practicarán el día 31 de julio de 1965, un recuento físico, identificación y valorización de los bienes del Estado existentes a esa fecha en sus respectivas jurisdicciones. Decreto 3998/65. Realización del primer censo indígena a partir del 1 de agosto de 1965. Constitución de la Comisión Ejecutiva. Decreto 6829/65. Organización y ejecución del Censo agropecuario, forestal y de pesca en todo el territorio nacional. Decreto 10354/65. Censo de Bienes Nacionales. Extensión del plazo fijado para la presentación de la documentación censal por parte de los agentes centralizadores. Decreto 10287/65. Designación de Enrique Palavecino como vicepresidente de la Comisión Ejecutiva del Primer Censo Indígena Nacional. Decreto 11778/66. Estructura básica para la Dirección Nacional de Estadísticas y Censos. Decreto 3579/66. Aceptación de la renuncia de Eduardo Casanova como presidente del Primer Censo Indígena Nacional. Ley Nº 20.298. Comisión Organizadora del Sistema Nacional de Empadronamiento (COSNE). Destino de la documentación, patrimonio y demás bienes. Ley Nº 20.381. Comisión Organizadora del Sistema Nacional de Empadronamiento. Prorroga desde la vigencia de la Ley 19347 de creación. Ley Nº 20.526. Censo Integral de locaciones. Autorización al Poder Ejecutivo para su realización.

Apertura Económica Liberalización de la Economía	1976-1983	Militar	Neoliberalismo represivo	Ley N° 21.779. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Incremento de las multas aplicables a quienes no suministren en término, falseen o produzcan con omisión maliciosa las informaciones requeridas. Ley N° 22.307. Censo Nacional de Población y Vivienda. Feriado Nacional el 22-10-1980 a los efectos de su realización.
	1983-1989	Radical	Neoliberalismo democrático	Decreto 2.240/87. Se dispone la realización del Censo Nacional de Población y Vivienda durante 1990 en todo el Territorio Nacional. Declaración de interés nacional. Ley N° 23.550. Medidas de regulación de la industria vitivinícola. Censo de viñedos.
	1989-1999	Peronista	Neoliberalismo conservador	Decreto 1.732/90. Transfiérese al día 15 de Mayo de 1991 la realización del relevamiento en todo el territorio nacional del Censo Nacional de Población y Vivienda. Modifícase el decreto 2240/87. Ley N° 23.888. Obras y servicios públicos. Censo Técnico Permanente de Infraestructura (CETEPE). Decreto 788/91. Se declara feriado nacional obligatorio el 15-5-1991. Decreto 1.831/93. Sistema Estadístico Nacional. Determinación de obligaciones que en materia de producción o recopilación de información estadística sectorial deberán cumplir los organismos centrales y periféricos integrantes de dicho sistema. Ley N° 24254. Se declara feriado nacional el día de cada año en que se efectúe el Censo Nacional de Población y Vivienda. Prohibición de determinadas actividades durante su realización. Decreto 2.705/93. INDEC – Estructura organizativa – Aprobación – Derogación del decreto 2042/93. Decreto 2.740/93. Censo Nacional Económico. Decreto 1.111/94. Dispónese la realización de un Censo de los medios informáticos, sistemas de información y recursos humanos relativos a la especialidad, en todos los organismos de la Administración Nacional. Disposición 036/94. Sobre el Censo Nacional Económico de 1994. Decreto 1.521/94. Realízase el Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos 1994. Decreto 1.109/94. Sistema de información para la acción de gobierno. Creación. Resolución 522/94. Créase el Plan General de Estadística de la Función Pública. Disposición 77/94. “Prorrógase el plazo establecido en el artículo 1° de la disposición 76/94”. Disposición 76/94. Fijase la fecha de cierre del Operativo por Barrido Territorial correspondiente al Censo Nacional Económico 1994. Resolución 1210/94. Instituto Nacional de Acción Cooperativa. Dispone un censo de todas las cooperativas del país para el día 21-11-1994. Resolución 1650/94. “Instituto Nacional de Acción Cooperativa. Cooperativas. Prorrógase plazos previstos en la Resolución N° 1210/94”. Decreto 918/95. Ratifícase la disposición del INDEC N° 36/94, por la que se fijaba la escala de compensación de gastos para censistas afectados al operativo del Censo Nacional Económico 1994.

Fuente: Elaboración propia en base a la legislación recopilada; y Novick, Susana. 1992, 1993, 1997, 1998, 2000, 2001

Hemos recopilado un total de 93 normas, que comprenden esencialmente leyes y decretos nacionales (Ver Anexo I). Las 16 normas analizadas durante el modelo agroexportador (1869-1930) nos muestran que es la temática poblacional y su relación con la representación político-partidaria la que aparece como prioritariamente tratada en el Congreso Nacional. Le sigue en importancia la educación, área que prematuramente preocupa al gobierno en sus aspectos cuantitativos y de recursos humanos. En tercer término la agricultura y la ganadería, en concordancia con las bases productivas del modelo; y por último la estadística militar. Asimismo, se crea un espacio institucional específico en el aparato estatal, encargado de dirigir y ejecutar las actividades censales y estadísticas. Obsérvese que durante este período se realizaron los tres primeros Censos Nacionales de Población.

Para la I Fase de la industrialización sustitutiva de importaciones (1930-1945) hemos recopilado 11 normas, 3 de las cuales se ocupan de la temática laboral (desocupación) en consonancia con la crisis social que se vivía en ese momento, 2 sobre educación, y las restantes intentan medir a través de censos la actividad industrial, agropecuaria y financiera. Por último se transforma el espacio institucional y se convoca a realizar un nuevo censo de población.

El análisis de la legislación originada durante la etapa nacionalista de la industrialización sustitutiva de importaciones (1945-1955), en total 19 normas, nos muestra claramente que son las competencias institucionales dentro del aparato estatal la preocupación esencial del período. Le sigue la poblacional, en relación al levantamiento y aprobación del IV Censo general; y por último la actividad minera industrial y comercial con una sola norma.

Durante la II Fase de la industrialización, las normas sancionadas durante la etapa autoritaria concentradora que corresponde a los gobiernos militares surgidos de golpes de Estado (1955-1963 y 1966-1973), en total 11, muestran un interés prioritario por los espacios institucionales (7 normas), siguiéndole los poblacionales: censos de 1960 y 1970.

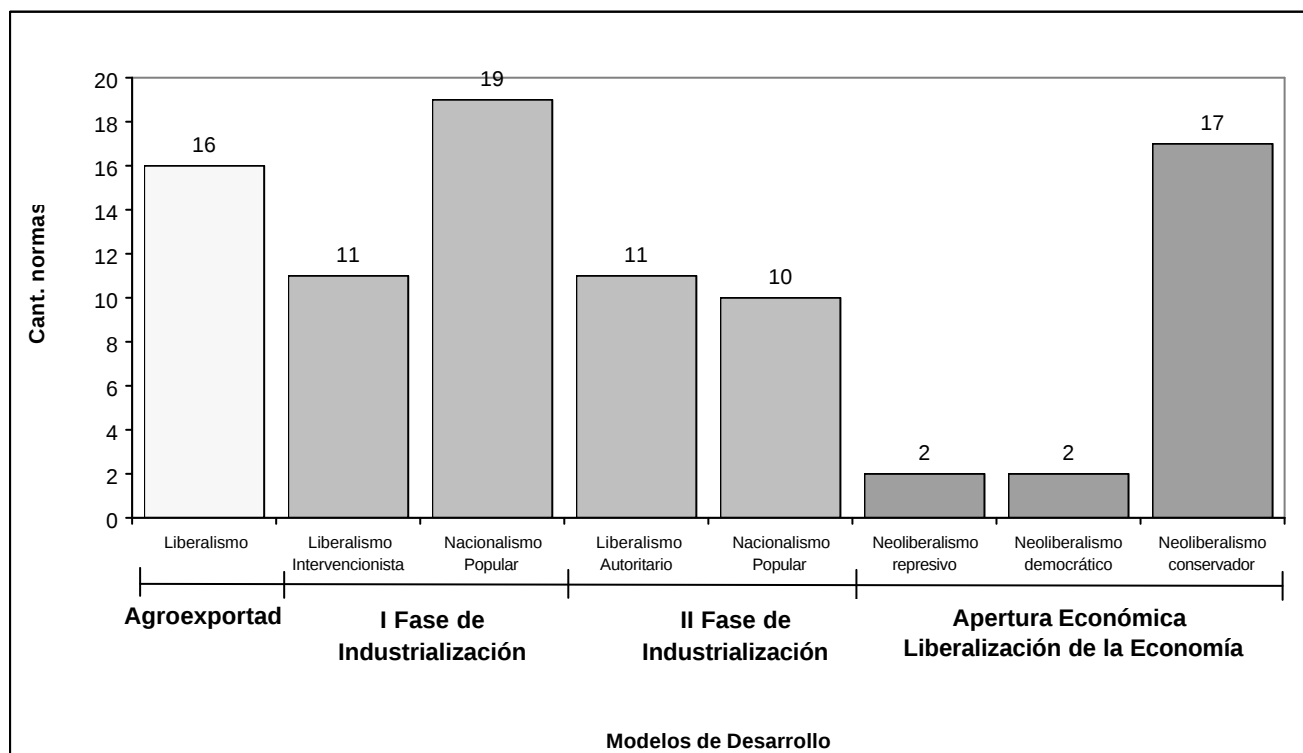
Para el período distribuidor de esta II Fase, correspondiente a los gobiernos de Illia y Perón (1963-1966 y 1973-1976) recopilamos 10 normas. Las sancionadas durante el gobierno radical se refieren al Primer Censo Indígena, al Censo de Bienes Nacionales y al Censo Agropecuario, Forestal y de Pesca, así como a la transformación del espacio institucional. Durante el tercer gobierno peronista analizamos solo una que propone la realización de un censo de locaciones.

El nuevo modelo de apertura y liberalización de la economía iniciado en la Argentina a través del golpe de Estado de 1976, lo hemos dividido en tres etapas: penetración,

transición y consolidación. Para la primera (1976-1983) coincidente con la dictadura militar, hemos recopilado 2 normas. Una agrava las multas aplicables a aquellas personas que omitan o falseen información requerida por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Y la segunda corresponde al Censo General de Población de 1980. Durante el período de re-instauración democrática (1983-1989) correspondiente al gobierno radical de Raúl Alfonsín hemos recopilado 2 normas: la relacionada con el levantamiento de un Censo de viñedos; y la que declara de interés nacional el Censo general de población a realizarse en 1990, crea el Comité organizador y explicita las competencias institucionales para llevarlo a cabo. La tercera etapa de consolidación, durante el gobierno de Carlos Menem, se sancionaron hasta 1995, 17 normas. Son 3 las relacionadas con el Censo General de Población de 1991, 3 referidas al sistema estadístico estatal, 2 sobre el Censo Económico y las restantes hacen mención a diferentes relevamientos (el de docentes y escuelas, el de infraestructura, el de gastos de hogares, el de medios de comunicación estatales, etc.).

El Gráfico N° 1, que a continuación agregamos, sintetiza la evolución descripta.

Gráfico N° 1
Legislación referida a Censos y modelos de desarrollo. Argentina: 1852-1995.



Fuente: Elaboración propia en base a la recopilación legislativa; y Novick, Susana 1992, 2001.

1. Normas hasta 1947

Del estudio realizado podemos concluir: a) las primeras hasta 1930, utilizan un lenguaje que apela a la "urgencia, necesidad imperiosa", de cumplir con la orden de levantar los censos. En efecto, 1894, la ley que dispone el segundo censo utiliza el adverbio "inmediatamente". Y la de 1913, en relación con el tercero dice "ordenará inmediatamente". Todas ellas refieren a la idea de actualizar y renovar la representación política en el Congreso.

b) con posterioridad, aparecen normas relacionadas con los censos educativos "censo general de la educación", y la necesidad de actualizar la información, dado que ordenan levantarlos cada 2 años. Asimismo, se preguntan sobre las causas "que retardan la difusión de la enseñanza primaria", transformando el censo en un instrumento de evaluación de las políticas educativas.

c) en un tercer momento, se anuncian los censos asociados al modelo de desarrollo: censo agropecuario (1907) y censo ganadero (1929).

d) luego de la crisis internacional de 1930 surgen los problemas sociales a resolver: censo de desocupados (1932), censo hipotecario (1934) y censo industrial (1934). También producto de la crisis parece ser el proceso que impulsa la transformación de relevamientos censales puntuales en estadísticas permanentes a cargo de diferentes ministerios.

e) la normativa surgida del gobierno de facto de 1943, inicia un claro proceso de centralización, homogeneización y unificación de las tareas. Asimismo, se establece un mayor control y sanción a las personas que se negaren o falsearen información; se declara el fin puramente estadístico; y por primera vez se menciona la relación entre la defensa nacional y las actividades estadísticas, así como la necesidad de preparar técnicos y personal especializado para las tareas. Los textos jurídicos de la época relacionan explícitamente la planificación económica, las estadísticas y censos, y la defensa nacional. Asimismo, por vez primera se ordena realizar ediciones populares con los datos obtenidos en los censos. Y es durante este período que se cita el conflicto bélico internacional (segunda guerra mundial) como contexto que profundiza la necesidad de contar con datos ciertos.

En síntesis, la actividad de medición desarrollada por el Estado si bien en un comienzo aparece estrechamente asociada a la problemática de la representación política partidaria, luego se observa una creciente preocupación por utilizarla en la planificación social y la formulación de políticas.

2. Normas desde 1947

Del análisis realizado podemos arribar a las siguientes conclusiones: a) esencial importancia le otorgó el peronismo a las actividades de medición. Prueba de ello es que un año después de haber llevado a cabo el IV Censo, en 1948 envía un proyecto de ley sobre censos al Congreso. Por otra parte, la reorganización institucional que formula une estadísticas civiles y militares. Sorprende la valorización geopolítica y estratégica que le concede a las publicaciones oficiales que contengan datos sobre producción, población, etc. Como si su "enemigo político" pudiera causarle un gran daño mediante la utilización de esa información.

b) durante el gobierno del Dr. Illia, surge la necesidad de llevar a cabo varios censos, sobre actividades ya investigadas, y sobre nuevas temáticas, como el censo indígena.

c) las normas emanadas de los recientes gobiernos militares tienen relación con los censos generales de población realizados durante sus mandatos, y con la reorganización de espacios institucionales que perduran hasta la fecha.

Para concluir, agregamos los rasgos comunes de todas la legislación analizada: a) se declara el fin puramente estadístico; b) se establecen los recursos financieros para realizar los relevamientos; c) se dispone el secreto de los datos obtenidos; d) se consideran las tareas como carga pública; e) se imponen sanciones para aquellos que omitan, falseen, etc (multas y arrestos); f) se utiliza la estructura y organización de la educación primaria; g) se cambia la técnica legislativa: en un principio las normas aparecen extremadamente detallistas, explicitando cada una de las preguntas de la planilla censal, pero luego las leyes argumentan en términos globales; quizá por el mayor desarrollo científico de la estadística y la demografía; h) en un principio el levantamiento de los censos se ordena por ley, pero en la medida que avanza el siglo XX, mediante decretos; quizá por los largos períodos de gobiernos de facto a partir de 1955; i) se puntualiza la necesidad de los censos para determinar la representación política desde la primera ley que recopilamos en 1854, hasta el decreto de Menem de 1990; j) los censos son considerados instrumentos esenciales para el diseño y formulación de políticas públicas.

3. Debates parlamentarios

De nuestra recopilación surge que es el período anterior al IV Censo (1947) el más rico en debates parlamentarios, especialmente entre los años 1912 y 1919. Las primeras discusiones giran en torno a la facultad del Poder Legislativo para ordenar al Ejecutivo el levantamiento de los censos, las disputas entre el poder nacional y los poderes provinciales para realizarlos, así como quién nombraría los comisarios

nacionales en las provincias para supervisarlos. Un poco después queda claro que existen dificultades concretas para llevar a cabo la tarea. El eje de las contiendas acerca del aumento de la población tiene tres facetas: la representación política en la Cámara de diputados, los Territorios Nacionales y la conformación del colegio electoral para elegir presidente de la nación. En efecto, existe una oposición de aquellas regiones del país que vieron disminuida su población y en consecuencia amenazada su representación partidaria en el Congreso nacional. Asociada a esta problemática aparece el aumento de la población de vastas regiones -llamados Territorios Nacionales- que a pesar de haber obtenido el número exigido por la ley para convertirse en Estados provinciales, se aplazaba su transformación por cuestiones de distribución de poder político, dado que al carecer del estatus provincial, no elegían sus autoridades propias ni enviaban representantes al Congreso Nacional. El originario equilibrio de representantes por el Senado y Diputados en el colegio electoral se fue modificando a favor de éstos últimos al aumentar la proporción de diputados electos. No obstante, el estudio de los debates demuestra que siempre estuvo presente en la mente de los legisladores la idea de que los censos eran un instrumento de gobierno, un elemento racional y necesario para legislar. Finalmente, el período se caracteriza por una gran morosidad no solo para realizar la actividad censal propiamente dicha, sino también para lograr la aprobación de las cifras obtenidas una vez realizados los censos.

El período posterior a 1947, ofrece interesantes debates durante el segundo gobierno peronista cuando surge un nuevo elemento: la utilización de las cifras estadísticas y censales como valiosos datos que el gobierno difunde u oculta, de acuerdo a las circunstancias de la coyuntura política. Así la defensa nacional, la posible utilización de datos por los “enemigos” de la Nación, la necesidad de actualizar las estadísticas militares, el conflicto bélico internacional, conforman un nuevo clima que pone de manifiesto una revalorización geopolítica de la actividad estatal, aunque también asociada a su utilización para políticas de desarrollo. Durante este período se citan procesos de despoblación de algunas regiones y como un logro la provincialización de La Pampa y el Chaco. Gran controversia se origina en la reforma que introduce la unificación de las estadísticas civiles y militares. Finalmente se argumenta la necesidad de medir el “capital social” que posee el país a través de los censos.

Avanzado el siglo XX, lamentablemente varias de las leyes explícitamente relacionadas con nuestro objeto de estudio fueron dictadas durante los períodos militares (creación del INDEC, censos de población de 1970 y 1980) y como

consecuencia de ello, al interrumpirse las actividades parlamentarias, carecemos de los debates.

4. Acciones concretas

En el Cuadro N° 6 que a continuación agregamos, hemos ordenado cronológicamente la actividad desplegada por el Estado durante el período que corresponde a nuestra recopilación legislativa.

Cuadro N° 6
Modelos de desarrollo y actividad censal a nivel nacional 1869-1995

Modelo de desarrollo	Periodo	Gobiernos	Ideología dominante	Tipo de Censo						
				Población	Agropecuarios y Ganaderos	Económicos	Educa-ción	Sociales	Bienes del Estado	Otros Censos
Agro-exportador	1870-1929	Conservador Radical	Liberalismo	1869, 1895, 1914	1888, 1895, 1908, 1914, 1922	Industrial y comercial - Ministerio de Agricultura 1908, 1914 Bancario 1925	1876, 1883 /1884, 1909, 1917, 1914/1920	Empleados administrativos, funcionarios judiciales y personal docente 1892, 1893, 1894 Obrero de la República Argentina 1909 Empleados nacionales civiles 1914 Mutualidades 1926	1890	Electoral 1903 Carcelarios 1906, 1929 Territorios Nacionales 1905, 1912, 1920
I Fase de Industrialización Sustitutiva de Importaciones	1930-1945	Conservador	Liberalismo Intervencionista		1930, 1937	Yerba Mate 1933, 1934 Algodonero 1935/36 Industriales 1935, 1937, 1939, 1941 Hipotecario 1936 Vinos 1936, 1937, 1939 Nacional Floricultura 1939 Pesca y caza marítima 1941 Plantaciones cañas azúcar 1945	1931, 1940, 1943	General de personal 1930 Nacional de desocupados 1932, 1935 Patronal y obrero 1934 /1935 Menores en edad escolar trabajan p/cuenta ajena 1935 Asociaciones Profesionales Obreras 1936 Profesional 1936, 1944	1930, 1937	El Chaco 1934 La Pampa 1935, 1942
	1946-1955	Peronista	Nacionalismo Popular	1947	1947, 1952	Industrial 1947, 1950 Minero, Industrial y Comercial 1954 Comercio 1947 Empresas Construcción 1947 Bancario 1947		Personal civil gobierno nacional 1947	1948	
II Fase de Industrialización Sustitutiva de Importaciones	1955-1963 1966-1973	Militares	Liberalismo Autoritario	1960 1970	1969	Empresas 1963 Nacional económico 1963 Ocupación Industrial 1963	1958	De tránsito 1961 Indígena nacional 1966/1967		
	1963-1966 1973-1976	Radical Peronista	Nacionalismo Popular		1974	Nacional económico 1974	1964	De tránsito 1964 Nacional de Asociaciones Profesionales 1965 Beneficiarios previsión social 1966	1965	
Apertura Económica y Liberalización de la Economía	1976-1983	Militar	Neoliberalismo represivo	1980	1977			De Inquilinos 1976/1977		
	1983-1989	Radical	Neoliberalismo democrático		1988	Nacional económico 1985				
	1989-1999	Peronista	Neoliberalismo conservador	1991		Nacional económico 1994				

Fuente: Elaboración propia en base a: Consejo Federal de Inversiones. “Los censos argentinos por regiones”, Buenos Aires, 3 tomos, 1968. Estévez. Alfredo. “La actividad estadística en la República Argentina (1550-1983)”, Buenos Aires, 1984. Novick, Susana. 1992, 1993, 1997, 1998, 2000, 2001 y Biblioteca Indec.

Obsérvese que durante la estrategia agro-exportadora (1869-1929) se realizaron a nivel nacional 28 censos distribuidos como sigue: 6 censos sociales, 4 agropecuarios, 4 económicos (industrial y comercial), 4 educativos, 3 censos nacionales de población, 3 de Territorios Nacionales, 1 electoral, 1 carcelario, 1 de bienes nacionales y 1 ganadero.

Durante la I Fase de la etapa industrializadora sustitutiva de importaciones, a partir de 1930 y hasta el IV censo, se realizaron a nivel nacional 31 censos, distribuidos así: 14 económicos, 8 sociales, 3 de Territorios Nacionales, 2 educativos, 2 bienes del Estado, 1 ganadero, 1 agropecuario. En sólo 15 años se llevaron a cabo un promedio de dos censos por año, aunque es necesario puntualizar que no se levantó ningún censo de población.

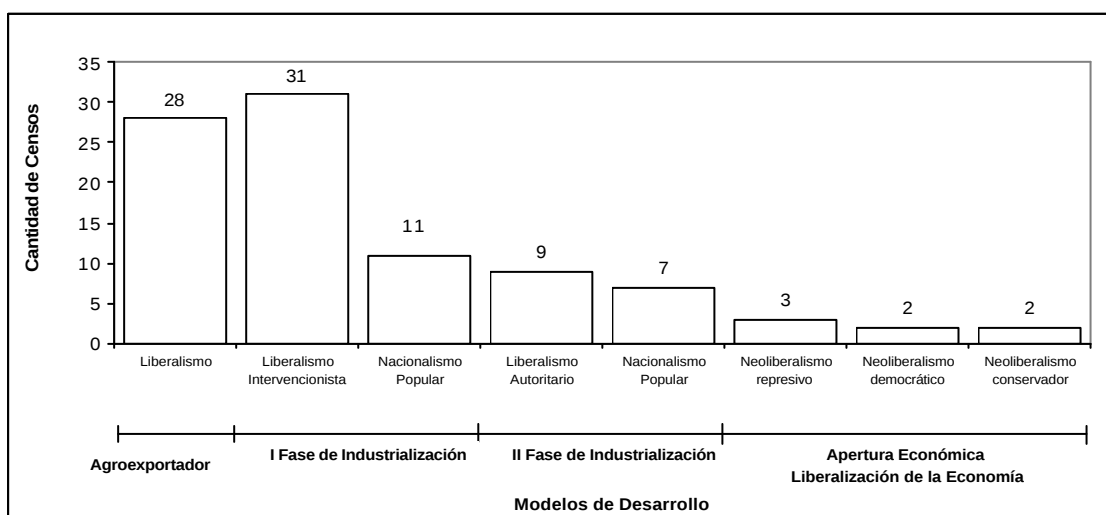
En la etapa peronista de la I Fase industrializadora se levantaron en total 11 censos: 6 económicos, 1 censo de población, 2 censos agropecuario, 1 censo del personal civil del gobierno nacional y 1 de bienes del Estado.

Durante la II Fase industrializadora -variante concentradora- se realizaron un total de 9 censos: 3 económicos, 2 censos generales de población, 2 sociales, 1 agropecuario y 1 educacional (universitario). Durante la variante distribuidora (Illia y Perón) se levantaron 7 censos: 3 sociales, 1 ganadero, 1 nacional económico, 1 educación y 1 de bienes del Estado.

Por último durante la etapa de apertura y liberalización de la economía se realizaron 2 censos nacionales de población, 2 económicos, 2 agropecuarios y 1 censo social. Total 7 censos durante casi 25 años.

El Gráfico N° 2 que a continuación agregamos sintetiza la evolución descripta.

Gráfico N° 2
Actividad censal del Estado a nivel nacional
y modelo de desarrollo: 1869-1995



Fuente: Elaboración propia en base a: Consejo Federal de Inversiones. "Los censos argentinos por regiones", Buenos Aires, 3 tomos, 1968. Estévez. Alfredo. "La actividad estadística en la República Argentina (1550-1983)", Buenos Aires, 1984. Novick, Susana. 1992, 1993, 1997, 1998, 2000, 2001 y Biblioteca Indec.

5. Espacios institucionales

Muy tempranamente el Estado argentino creó un ámbito institucional encargado de llevar adelante las actividades estadísticas, aunque las normas puntualizan severos obstáculos para organizarlo y hacerlo funcionar; incluso algunas de ellas suspenden la creación de organismos ya proyectados. Las Memorias del Ministerio de Interior citadas, coinciden en señalar estas dificultades centradas más que en la falta de recursos económicos, en la escasez de personas con experiencia y conocimientos sobre estas temáticas.

Sin embargo, hacia fines del siglo XIX, cuando se ordena levantar el Segundo Censo y organizado el gobierno Nacional, una ley impulsa la creación de oficinas especializadas en todo el territorio nacional. Resulta llamativo el hecho de que no sólo se intentaba desarrollar un instrumento de conocimiento de la realidad para formular políticas con datos ciertos, sino que también al gobierno le interesaba el desarrollo de las actividades investigativas así como "estimular el progreso de las investigaciones estadísticas". Asimismo, no es casual que lo primero que se desea medir sea la exportación-importación teniendo en cuenta el modelo agroexportador vigente.

La expansión de las actividades dentro del aparato estatal reflejada en la creación de oficinas encargadas de elaborar estadísticas en diferentes Ministerios coincide con la crisis del modelo agroexportador y el surgimiento del Estado intervencionista. El Estado realiza estadísticas ganaderas, laborales, financieras, agrícolas y educativas. Los profundos cambios políticos acaecidos al comienzo de la década de 1940 se reflejarán en una proliferación de iniciativas -con marchas y contramarchas- en relación al espacio estatal encargado de las mediciones sociales. Situación que nos muestra la revaloración de éstas, así como la asignación de nuevos fines, ahora no solo relacionados con la formulación de políticas públicas más racionales, sino también como instrumentos de defensa nacional.

Como en otras temáticas, el gobierno surgido del golpe de 1955 derogará la norma peronista y reorganizará el sector. Y posteriormente, durante el gobierno radical del Dr. Humberto Illia, una norma dispone una nueva estructura orgánica de la Dirección Nacional de Estadística y Censos (DNEC) y asimismo enfatiza con ella las investigaciones estadísticas. Por último, durante el gobierno militar del general

Onganía, en 1968, se crea el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) organismo que hasta la fecha perdura en sus funciones.

El Cuadro N° 7 que a continuación agregamos, nos muestra una síntesis global de la evolución apuntada, relacionándola con los modelos de desarrollo y los censos nacionales de población.

Cuadro N° 7
Modelos de desarrollo, censos nacionales de población y espacios institucionales 1869-1991

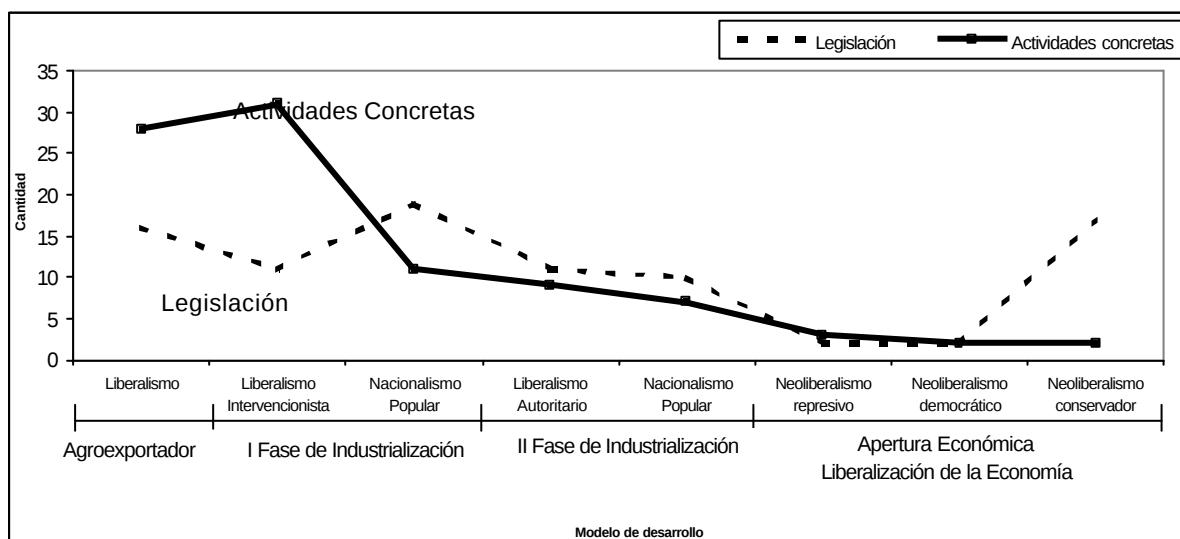
Modelo De desarrollo	Periodo	Gobiernos	Ideología dominantes	Censos Nacionales de Población	Presidentes	Espacios institucionales		
						Dependencia	Organismo	
Agro-exportador	1870-1929	Conservador	Liberalismo	1869	Domingo F. Sarmiento		Oficina de Estadística Nacional. Mesa Central.	
		Radical		1895	José Evaristo Uriburu	Ministerio de Hacienda	Dirección General de Estadísticas de la Republica Argentina	
				1914	Roque Sáenz Peña			
I Fase de Industrialización Sustitutiva de Importaciones	1930-1945	Conservador	Liberalismo Intervencionista			Ministerio de Hacienda	Dirección General de Estadísticas y Censos	
	1946-1955	Peronista	Nacionalismo Popular	1947	Juan Domingo Perón	Ministerio del Interior	Consejo Nacional de Estadísticas y Censos	
						Consejo de Defensa Nacional	Dirección Nacional de Investigaciones, Estadística y Censos	
						Ministerio del Interior	Dirección General del Servicio Estadístico Nacional.	
					Ministerio de Asuntos Técnicos	Consejo Nacional de Estadísticas		
II Fase Sustitutiva de Importaciones	1955-1963			1960	Arturo Frondizi	Secretaría de Hacienda	Dirección Nacional de Estadísticas y Censos	
	1966-1973			Militares	1970	Roberto Marcelo Levingston	Consejo Nacional de Desarrollo	Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)
							Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno	
	1963-1966 1973-1976			Radical Peronista	Nacionalismo Popular			Ministerio de Economía
Apertura Económica y Liberalización de la Economía	1976-1983	Militar	Neoliberalismo represivo	1980	Jorge Rafael Videla	Subsecretaría de Programación Económica	Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)	
	1983-1989	Radical	Neoliberalismo democrático			Secretaría de Estado de Planificación	Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)	
	1989-1999	Peronista	Neoliberalismo conservador	1991	Carlos Saul Menem	Secretaría de Programación Económica	Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)	

Fuente: Elaboración propia en base a la legislación recopilada, Biblioteca Indec y Novick 2000.

Obsérvese que excepto un corto período en el Ministerio del Interior (gobierno de la Revolución de 1943), en el de Asuntos Técnicos (segundo gobierno peronista) o bajo el Consejo Nacional de Desarrollo (gobierno militar de la Revolución Argentina); es el Ministerio de Hacienda, actualmente llamado Ministerio de Economía, el espacio en el que surgen y funcionan las oficinas estatales de medición y allí también concluyen hacia fines del siglo XX.

A continuación agregamos el Gráfico N° 3 que relaciona la actividad concreta del Estado a nivel nacional y la legislación referida a censos entre 1869 y 1995. Obsérvese que durante la estrategia agroexportadora y más intensamente en la I fase de la industrializadora hasta 1930, se va reduciendo la actividad legislativa mientras crecen las mediciones concretas. E inversamente, durante la estrategia liderada por el peronismo decaen las acciones concretas y aumenta la actividad legislativa. Resulta sorprendente que mientras continúan declinando las actividades de medición del Estado, durante la etapa correspondiente al gobierno de Menem se produce una intensa actividad legislativa.

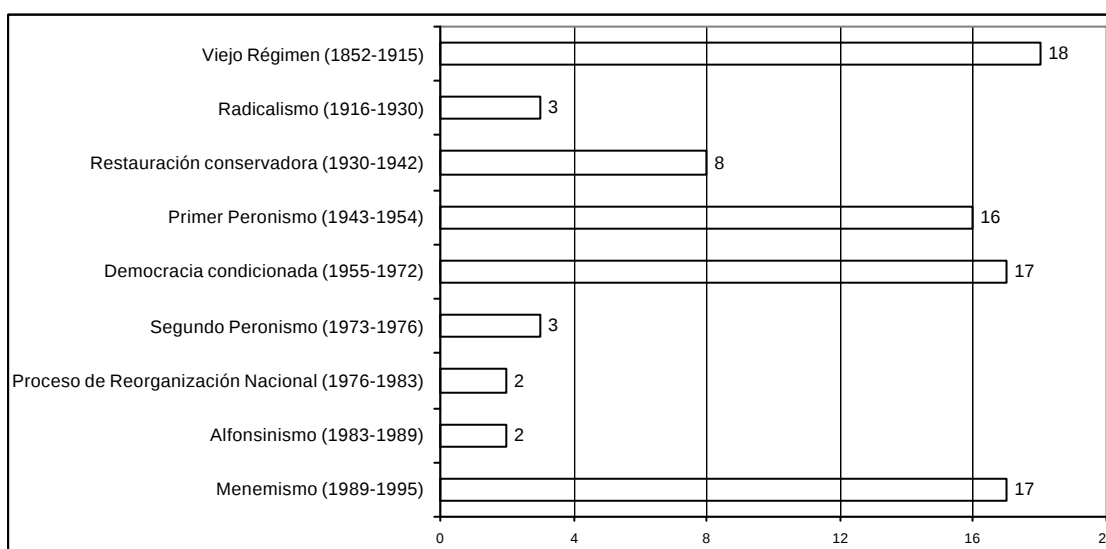
Gráfico N° 3
Actividad censal del Estado a nivel nacional y legislación referida a censos.
Argentina: 1869-1995



Fuente: Elaboración propia en base a la recopilación legislativa realizada y a: Consejo Federal de Inversiones. "Los censos argentinos por regiones", Buenos Aires, 3 tomos, 1968. Estévez, Alfredo. "La actividad estadística en la República Argentina (1550-1983)", Buenos Aires, 1984. Novick, Susana. 1992, 1993, 1997, 1998, 2000, 2001 y Biblioteca Indec

La periodización utilizada basada en el concepto de estrategia o modelo de desarrollo -más asociado a los cambios económicos ocurridos en nuestro país-, aparece como poco explicativa a la hora de relacionarla con la legislación, mostrándonos el grado de autonomía que presenta la dimensión normativa. Si intentamos mirar el corpus desde una visión más política, diferenciando etapas tradicionalmente citadas: a) Viejo régimen (hasta 1915); Radicalismo (1916-1930); Restauración conservadora (1930-1942); Primer peronismo (1943-1954); Democracia condicionada (1955-1972); Segundo peronismo (1973-1976); Proceso militar (1976-1983); Alfonsín (1983-1989) y Menem (1989-1995), podemos concluir que ha sido el peronismo en el gobierno – en todas sus variantes- el que mayor interés ha mostrado por la temática censal. Este hecho coincide con la importancia que históricamente el peronismo le ha adjudicado a los problemas poblacionales.

Gráfico N° 4
Legislación referida a censos y experiencias políticas.
Argentina: 1852-1995



Fuente: Elaboración propia en base a la recopilación legislativa realizada.

A lo largo de las páginas que anteceden hemos intentado presentar los hallazgos de nuestra investigación. Reservamos para estas líneas finales algunas preguntas que nos acompañaron desde un comienzo. Con relación a cuáles fueron los fenómenos que el Estado ha medido desde fines del siglo XIX hasta la actualidad podemos concluir que en sus tempranos intereses se cuentan: el número de habitantes, cantidad y calidad de escuelas primarias, comercio de importación-exportación, casamientos y defunciones, inmigración y emigración.

Al interrogarnos acerca del papel que jugaron las estadísticas y los censos en el proceso de "modernización" del Estado, como herramientas para la formulación de políticas, podemos concluir que en la legislación recopilada, así como en los discursos de todos los oradores en ambas Cámaras se expresa ese fin instrumental que parece elevarse por encima de ideologías y partidos políticos.

¿Fueron los censos y estadísticas insumos del Estado para formular nuevas estrategias de desarrollo? Nos inclinamos a pensar que sí, dado que durante la gestación del modelo industrializador que reemplaza al agro-exportador se realizaron numerosísimos censos sobre diversas temáticas

¿Colaboraron éstas en la delineación de un nuevo modelo social? Sí, en la medida que al obtener datos concretos se aportaban elementos. ¿Ayudaron a detectar o construir "problemas socio-poblacionales"? Sí, el sólo hecho de decidir qué medir, implicaba ya colocarlos como "problemas" a indagar.

¿Cuál fue el rol de las estadísticas dentro del aparato estatal? Han jugado un rol esencial, obsérvese la continuidad en las normas y la coherencia ideológica de las mismas a pesar del período que abarca más de un siglo, durante el cual se desarrollan diferentes estrategias. Aquí podríamos apuntar la aparente autonomía del sistema normativo que trasciende los diversos períodos históricos.

¿Cuál fue su rol en cuanto a la legitimidad de propuestas o políticas estatales referidas a los problemas sociales que surgían en la agenda política? Obtener la aprobación de una ley para medir "desocupación", por ejemplo, y explicitar los datos a relevar implicaba debatir el tema en un espacio político privilegiado -el del Parlamento-, colocándolo en la agenda política de la época.

¿Cuáles fueron los obstáculos para el desarrollo y consolidación de la actividad estadística? En un principio, según las fuentes recopiladas, el mayor obstáculo resulta la falta de personal capacitado en número suficiente, o la desconfianza de la población y su temor ante las levas; luego la puja política entre partidos del litoral y los del interior que perdían población. Con el advenimiento del modelo de liberalización de la

economía a partir de la década de 1980, la crisis financiera del Estado, su endeudamiento y su vaciamiento ideológico dificultan las tareas, como lo demuestra la postergación de los dos últimos censos nacionales de población (1991 y 2001).

¿Cuál fue la evolución del proceso de incorporación de oficinas o departamentos estadísticos dentro de la estructura jurídico-política del Estado?. La incorporación ha sido temprana y continua. Y el hecho de que se crearan y se disolvieran varios espacios nos habla de la trascendencia otorgada a la actividad.

¿Qué actitud tomaron los diferentes gobiernos en relación con la necesidad de realizar mediciones científicas, demográficas?. Se observa una coherencia en todos los gobiernos, pues tanto los liberales, como los desarrollistas, como los de perfil más populista se han valido de estos instrumentos "científicos". ¿Cuáles fueron sus argumentos para el levantamiento de los censos? Justificaciones relacionadas con la necesidad de medir las riquezas, medir para mejorar la representación partidaria, medir para gobernar.

¿Realizó el Estado investigación social utilizando los resultados de sus mediciones estadísticas y censales? Sí, desde un principio, como lo demuestran sus publicaciones.

¿Cuáles fueron las necesidades del "Estado moderno"? El Estado moderno se ha preocupado más por lo económico y lo poblacional. Obsérvese el Cuadro N° 6 y el Gráfico N° 2, que relacionan actividad censal con modelos de desarrollo y se verá cómo a partir de la década de 1960 continúan los censos nacionales de población y los económicos, disminuyendo los censos sociales. Es que el Estado, al tornarse la sociedad cada vez más compleja y numerosa, crea nuevos instrumentos de captación como la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

¿Existía una coherencia de intereses entre los diferentes grupos políticos con referencia al tema estadístico-censal? No, en cuanto a la temática de la representación política, pero sí en cuanto a instrumentos de gobierno.

¿Coincide la ascendente actividad legislativa con crecientes acciones de medición?: No, el ejemplo lo constituye el periodo 1930-1945, cuando se realiza una intensa actividad y la legislación recopilada es escasa.

No debemos sin embargo considerar que los efectos políticos de la actividad censal estatal sucedieron sólo en el pasado. Recientes artículos periodísticos nos informan que el Secretario de Programación Económica y también otros funcionarios han manipulado información oficial concerniente al vital tema del empleo y desempleo durante una conferencia de prensa. La manipulación tuvo por objeto hacer creer a la gente que se crearon muchos más puestos de trabajo y que hay muchos menos desocupados de lo que se desprende de las más confiables cifras oficiales elaboradas

por el INDEC. El autor señala que existió una triple manipulación: en la elaboración de la información, en la divulgación de la información y en la presión ejercida sobre el INDEC⁵⁷. Un año después otro periodista puntualiza que el gobierno se ensaña con el INDEC cada vez que las estadísticas le son desfavorables. Esta vez le tocó el turno a los índices de pobreza, cuya medición fue elogiada cuando arrojaba valores descendentes⁵⁸. Un editorial de ese mismo año señalaba que con demasiada frecuencia el gobierno, como otros anteriores, reacciona airadamente ante la difusión de información económica y social que contradice su visión optimista. Así, esa información se constituye en un espejo del fracaso de las políticas gubernamentales⁵⁹. En el año 2000, frente al temor de no contar con el presupuesto para realizar el censo de población, los especialistas publican su preocupación analizando los beneficios y avances que traerá aparejado, alertando sobre los peligros de su postergación⁶⁰.

Finalmente, cada censo es un esfuerzo colosal de la sociedad y del Estado por conocer en ese momento sus características sociales y económicas más importantes. Ellos constituyen el punto de partida desde el cual se puede comenzar a visualizar y resolver los problemas que nos aquejan. Muchas veces realizarlo implica un gran triunfo.

El estudio de la producción normativa referida a censos y estadísticas nos muestra una clara continuidad en los argumentos y fines expresamente declarados por el Estado al elaborar su legislación: poseer elementos racionales que le permitan conocer sus propios recursos –humanos y naturales- para diseñar políticas. Subyace permanentemente una idea clave: estas mediciones “científicas” le permitirán al Estado no solo modernizarse, sino también adquirir cierta autonomía relativa, apoyada en el poder que otorga el conocimiento de la realidad “objetiva”. La evolución de los espacios institucionales dedicados a esta actividad, así como la creciente importancia de los funcionarios que los dirigen y la valoración social de sus resultados fortalece esta tendencia. Desde mediados del siglo XIX y hasta el IV Censo en 1947, la actividad se asocia a la puja política por la representación parlamentaria, fenómeno hoy ya superado. En esa primer etapa, la política resulta más autónoma pues se formula a pesar del pertinaz reclamo de los diferentes actores sociales para levantar

⁵⁷ GRACIANO, W. “Estadísticas sobre empleo y desempleo”, *La Nación*, 22 de diciembre de 1996.

⁵⁸ MUCHNIK, D. “Estadísticas cuestionadas”, *Clarín*, 18 de mayo de 1997.

⁵⁹ *Clarín*, editorial del 6 de junio de 1997.

⁶⁰ TORRADO, S. “El proyecto del Presupuesto no incluye el monto necesario para realizar el postergado censo nacional. Esto pondría en riesgo la organización institucional, el interés social”, *Clarín*, 30 de octubre de 2000.

los censos decenalmente.

El concepto de políticas de población elaborado y discutido por nuestros científicos en la década de 1960, ejemplificado en el pensamiento de Gino Germani, era el de un instrumento para eliminar o disminuir obstáculos con el fin de lograr un objetivo deseado y visualizado como cercano: el desarrollo. Y estas políticas no debían estar fundadas solo en requerimientos económicos, sino también en finalidades sociales y éticas. Elaboraciones posteriores coinciden en esa perspectiva y alertan sobre la necesidad de incluirlas en un proyecto nacional que rompa el esquema de dependencia.

En síntesis, la experiencia histórica nos demostraría que si deseamos hoy elaborar nuevas políticas poblacionales, serán las acciones socialmente incentivadoras las que posibiliten la transformación de la realidad. No obstante, será necesario definir previamente un nuevo modelo de desarrollo más equitativo y democrático ante el fracaso del modelo implantado a sangre y fuego desde 1976.

Por último, los futuros gobiernos deben inexorablemente revertir la situación de subordinación y empobrecimiento nacional. Deberán proyectar políticas de población que, interrelacionadas con las políticas sociales, garanticen el mejoramiento de la vida concreta y cotidiana de extensos sectores de la población. Con ese objetivo debemos previamente recuperar la soberanía política para decidir qué instrumentos jurídicos utilizar.

Bibliografía de referencia

Documentos oficiales

"Memoria del Ministerio de Guerra", presentada al Honorable Congreso de la Nación 1929 - 1941, Buenos Aires, Talleres Gráficos del Instituto Geográfico Militar.

"Memoria que presenta el Ministro del Interior a las Cámaras Legislativas en las Sesiones de 1858", Imprenta del Registro Nacional, Paraná 1858, Memorias desde 1857-58, 1860-65, 1867-83. Desde 1887-1889; 1891-1895; 1898-1905; 1910-1930; 1932-1941.

"Primer Censo de la República Argentina, 1869", Imprenta del Porvenir, Buenos Aires, 1872, 1 volumen.

"Segundo Censo de la República Argentina, 1895", Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional, Buenos Aires, 1898, 3 volúmenes.

"Tercer Censo Nacional, 1914". L. J. Rosso, Buenos Aires, 1916-1917, 10 volúmenes.

Congreso Nacional, Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Años 1854 – 1988.

Congreso Nacional, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. Años 1854 – 1988.

INDEC. "Censo Nacional de Población y Vivienda 1991", Serie B, Resultados definitivos, Características seleccionadas, Buenos Aires, 1992-1995, 37 volúmenes.

INDEC. "Censo Nacional de Población, Familias y Vivienda de 1970. Compendio de sus resultados provisionales: total del país, por provincias, por localidades", Buenos Aires, 1971, 1 volumen.

INDEC. "La historia de los Censos Industriales de Argentina 1895-1985. Versión preliminar", Buenos Aires, 1990.

INDEC. "La actividad estadística en la República Argentina 1550-1983", Buenos Aires, 1983.

Poder Ejecutivo, Secretaría de Estado de Hacienda, Dirección Nacional de Estadísticas y Censos, "Censo Nacional de Población 1960", Buenos Aires, 1962, 4 volúmenes.

Presidencia de la Nación, Ministerio de Asuntos Técnicos, publicación de la Dirección Nacional de Servicios Estadísticos, "Cuarto Censo General de la Nación", Buenos Aires, 1951, 3 volúmenes.

Presidencia de la Nación, Secretaría de Planificación, INDEC, "Censo Nacional de Población y Vivienda 1980", Serie D, Población: total del país, por provincia, departamento y localidad, Buenos Aires, 1981, 1 volumen.

República Argentina, Ministerio de Hacienda, Dirección General de Estadística de la Nación, "La población y el movimiento demográfico de la República Argentina en los años 1939 y 1938 y síntesis de años anteriores", Informe N° 78, Serie D, N°6, Demografía, Buenos Aires, 1940.

República Argentina, Ministerio del Interior, Consejo Nacional de Estadísticas y Censos. Dirección General de Estadística y Censos de la Nación, "La población y el movimiento demográfico de la República Argentina en los años 1943 y 1942", Informe N° 98, Serie D, N° 12, Demografía, Buenos Aires, 1944.

Publicaciones

ABAD de SANTILLAN, D. "Historia Institucional Argentina", Editorial Tea, Buenos Aires, 1966.

ANDERSON, P. "Transiciones de la antigüedad al feudalismo", Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2° edición, 1979.

BOERI, L "Catálogo de estadísticas publicadas en la República Argentina", Centro de Investigaciones Económicas, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1963.

BOSCH, B., "Las exploraciones geográficas en la época de la Confederación Argentina (1854-1861)", en: *De Proceedings, VIIIth, Assembly- XVIIth Congress International Geographical Union*, Washington, 1952.

BRIGNONE, C. S. "La nueva ley de Estadística" en: *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, Buenos Aires, Año IV, N° 37, IX, 1951.

CEPAL, "La experiencia latinoamericana con los censos de población de 1970 y orientaciones para los censos de 1980", Cuadernos de la Cepal, Santiago de Chile, 1981.

CIAPUSCIO, H. "Políticas de población para la Argentina: relevamiento de objetivos históricos", ponencia presentada al Simposio sobre políticas de población para la Argentina, realizado en Buenos Aires, del 4 al 8 de noviembre de 1969.

Consejo Federal de Inversiones, "Bibliografía. Los censos argentinos por regiones", Buenos Aires, 1968.

Diario Clarín, Editorial del 6 de junio de 1997 y 7 de marzo de 2002.

DIEULEFAIT, C. E. "La estadística oficial y los censos de población en Argentina", en: *Boletín del Museo Social Argentino*, Año XXII, entregas 139-140, enero-febrero 1934.

ELIA, O. H. "Los Censos Argentinos", en: *Revista de Ciencias Económicas*, Imprenta Córdoba, Buenos Aires, 1946.

GERMANI, G. "Estructura social de la Argentina. Análisis estadístico", Ediciones Solar, Buenos Aires, 1987.

GERMANI, G. "Crecimiento demográfico y desarrollo económico y social", ponencia presentada a la Primera Conferencia sobre la Familia, la Infancia y la Juventud en el Desarrollo Nacional, Lima Perú, 14 al 20 de mayo de 1967.

GONZALEZ BOLLO, H. "El Ingeniero Alejandro Bunge y sus estudios demográficos, 1914-1943. Inmigración, población y raza en la génesis de la ciencia demográfica con

- base estadística en la Argentina", Tesis de Licenciatura en Historia, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1996, inédita.
- GONZALEZ BOLLO, H. "Génesis y funciones de los manuales estadísticos y geográficos, 1852-1876", en: *Anuario del Instituto de Estudios Históricos y Sociales*, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 1999.
- GONZALEZ BOLLO, H. "Los censos nacionales de población en la Argentina moderna. Intereses regionales versus representación electoral, 1895-1919", ponencia presentada a las VII Jornadas Interescuelas, Departamentos de Historia, Universidad Nacional de Comahue, Neuquén, 22 al 24 de septiembre de 1999.
- GONZALEZ BOLLO, H. "Para medir el progreso de la Argentina moderna. Formación y consolidación de una burocracia estadística nacional en el Estado conservador", tesis de maestría, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, abril del 2000 (inédita).
- MARTINEZ, A. B. "La estadística en la República Argentina. Su pasado, su presente y mejoras de que es susceptible en el porvenir", en: *Revista General de Administración*, Buenos Aires, Tomo XIV, N° 1, enero 1890.
- MASSE, G. M. "Fuente útiles para los estudios de la población argentina en el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Una visión histórica", en: Dora E. Celton (coordinadora). *Fuentes útiles para los estudios de la población americana*, Simposio del 49° Congreso Internacional de Americanistas, Quito-1997, Ediciones Abya-Yala, Ecuador, 1997.
- MENTZ, R. P. "Sobre la historia de la estadística oficial argentina", en: *Estadística Española*, Volumen 33, N° 128, 1991.
- MUCHNIK, D. "Estadísticas cuestionadas", *Clarín*, 18 de mayo de 1997.
- NOVICK, S. "IAPI: auge y decadencia", Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1986.
- NOVICK, S. "Política y Población. Argentina 1870-1989", Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1992.
- NOVICK, S. "Mujer, Estado y Políticas Sociales", Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1993.
- NOVICK, S. "Políticas de población en Argentina. Análisis comparativo entre el régimen militar (1976-1983) y la democracia (1984-1994)", en: *Dinámica Demográfica y Cambio Social*, Carlos Welti (coordinador), XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, FNUAP, México, 1996.
- NOVICK, S. "Políticas migratorias en la Argentina", en: Oteiza, E. Novick, S. Y Aruj, R. *Inmigración y discriminación. Políticas y discursos*, Grupo Editor Universitario, Buenos Aires, 1997.
- NOVICK, S. "La Población Económicamente Activa (PEA) en los censos de población (1947-1960-1970-1980 y 1991)", Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Documento de Trabajo N° 21, noviembre 2000.

OTERO, H. "Crítica de la razón estadística", ponencia presentada a las V Jornadas Argentinas de Estudios de Población, AEPS, Universidad Nacional de Luján, 6 al 8 de octubre de 1999.

OTERO, H. "Familia, trabajo y migraciones. Imágenes censales de las estructuras sociodemográficas de la población femenina en la Argentina, 1895-1914", en: *As ideias e os números do gênero. Argentina, Brasil e Chile no século XIX.*, Editora Hucitec. Cedhal/FFLCH-USP. Fundación Vitae, Sao Paulo, 1997.

OTERO, H. "Hombres ávidos de bienestar... Espacios, ciudades y migrantes en la estadística censal argentina, 1869-1914", en: *Studi Emigrazione*, Roma, Año XXXV, N° 130, junio 1998.

OTERO, H. "Legalidad Jurídica y legalidad estadística en el paradigma censal argentino, 1869-1914", en: R. Fradkin, M. Canedo y J. Mateo (comp), "*Población y relaciones sociales en la campaña de Buenos Aires*", GIHRR, Universidad Nacional de Mar del Plata, 1999.

OTERO, H., "Estadística censal y construcción de la Nación. El caso argentino, 1869-1914", en: Boletín 16-17 del Instituto de Historia Argentina y Americana, Dr. Emilio Ravignani, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Fondo de Cultura Económica, 3° serie, 2° semestre de 1997 y 1° de 1998, páginas 123 a 149.

PICCIRILLI, R. "Evolución social y censos nacionales", en: Academia Nacional de la Historia, *Historia Argentina Contemporánea, volumen II, 1862-1930*, Buenos Aires, 1966.

PREBISCH, R. "Anotaciones a la estadística nacional", en: *Revista de Economía Argentina*, Buenos Aires, tomo XV, N° 86, agosto 1925.

RECHINI de LATTES, Z. y LATTES, A. (comp). "La población de Argentina", Cicred, Series, Buenos Aires, 1971.

TORRADO, S. "Los censos de población y vivienda de América Latina durante el período 1970-1980: recomendaciones y prácticas", en: *Investigación e Información Sociodemográficas 2*. Susana Torrado (compilador), Clacso, Buenos Aires, 1981.

TORRADO, S. "Estructura social de la Argentina: 1945-1983", Ediciones de la Flor, Buenos Aires, 1992.

TORRADO, S. "Diseño conceptual general del CEN'90", en : *Aspectos teóricos y metodológicos relativos al diseño conceptual de la cédula censal*", Indec, Censo Nacional de Población y Vivienda. Censo 91, Serie D, N° 2, Tomo 2, Buenos Aires, 1996.

TORRADO, S. "El proyecto del presupuesto no incluye el monto necesario para realizar el postergado censo nacional. Esto pondría en riesgo la organización institucional, el interés social", *Clarín*, 30 de octubre de 2000.

TORRADO, S. NOVICK, S. y OLEGO, S. "Política, población y políticas de población. Argentina 1946-1986", Cuadernos del CEUR, N° 18, Buenos Aires, 1986.

VARSAVSKY, O. "Obras escogidas", Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1982.

VAZQUEZ-PRESEDO, V. "Estadísticas Históricas Argentinas (comparadas). Primera Parte 1875-1914", Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1971.

ANEXO I
Normas analizadas: 1852-1995

Ley N° 20. Censo de la República. Congreso de Paraná, Capital Provisoria de la Confederación Argentina. 2-12-1854.

Ley N° 93. Establécese una Oficina de Estadística Nacional. Congreso de Paraná. 17-9-1856.

Ley N° 143. Oficina de Estadística Nacional: suspensión de la ley. Congreso de Paraná. 25-9-1857.

Ley N° 18. Censo General de la población en cada una de las provincias de la República. Congreso Argentino. 27-9-1862.

Ley N° 260. Censo General de la Nación. 25-9-1868.

Ley N° 302. Censo General de la República. 24-7-1869.

Ley N° 308. Estadísticas de las escuelas primarias de la República Argentina. 14-8-1869.

Ley N° 504. Compensación extraordinaria al Doctor Diego de La Fuente, Superintendente del Censo. 3-6-1872.

Ley N° 565. Aprobación del Censo General de la República. 30-9-1872.

Ley N° 1276. Censo General de la Educación en la República. 4-6-1883.

Ley N° 1874. Remuneración a Francisco Latzina por sus trabajos como Director del Censo Escolar de la República. 30-9-1886.

Ley N° 3073. Censo General de la República. 20-6-1894.

Ley N° 3180. Dirección General de Estadística de la República. 6-11-1894.

Ley N° 3498. Aprueba el Censo de la Población de la República. 10-9-1897.

Ley N° 4519. Estadística: aplicación de la Ley 3180 al Ministerio de Agricultura. 30-9-1904.

Ley N° 5292. Censo Agropecuario. 30-9-1907.

Ley N° 9108. Censo General de la riqueza y población de la República. 23-8-1913.

Ley N° 9697. Estadística militar. 22-10-1915.

Ley N° 10.434. Estadística de maestros provinciales y municipales. 13-8-1918.

Ley N° 10.834. Fija la representación parlamentaria con arreglo al Tercer Censo Nacional. 26-9-1919.

Ley N° 11.563. Censo Ganadero. 18-9-1929.

Ley N° 11.590. Censo de Desocupados. 25-6-1932.

Ley N° 11.600. Censo de Desocupados. Ampliación a 90 días del plazo fijado por el Art. 3° de la Ley 11.590. Boletín Oficial 27-8-1932.

Ley N° 11.868. Censo de Desocupados. 9-8-1934.

Ley N° 12.104. Censo General de Industrias del país. 30-9-1934.

Ley N° 12.318. Censo Hipotecario Nacional. Estadística permanente de los créditos hipotecarios. 30-9-1936.

Ley N° 12.343. Censo Nacional Agropecuario. 22-12-1936.

Ley N° 12.723. Censo Escolar de la Nación. 29-9-1941.

Ley N° 12.770. Prorroga el plazo para el levantamiento del Censo Escolar. Boletín Oficial 7-10-1942.

Decreto 13.940/44. Crea el Consejo Nacional de Estadística y Censos. Boletín Oficial 5-6-1944.

Decreto 24.883/44. Dispone que se levante el IV Censo General de Población antes del 1° de diciembre de 1945. 14-9-1944.

Decreto 30.511/45. Se dispone la intervención del Consejo Nacional de Estadísticas y Censos. Noviembre 1945.

Decreto 30.512/45. Posterga la fecha de realización del IV Censo General de la República. 28-11-1945.

Decreto 33.555/45. Fija el 31 de diciembre de 1945 para levantar los censos de Industria y Comercio, parte integrante del IV Censo General de la Nación. 28-12-1945.

Decreto 7182/46. Dispone que los servicios nacionales de estadísticas y censos pasen a depender del Consejo de Defensa Nacional y a tal efecto crea la Dirección Nacional de Investigaciones Estadística y Censos. 14-8-1946.

Decreto 292/47. Encomienda a los gobernadores de Provincias y Territorios Nacionales las tareas relativas al IV Censo General de la Nación, en sus respectivas jurisdicciones. Boletín Oficial 15-1-1947.

Decreto 9379/47. Fija la fecha en que deberá realizarse el Censo de la población. Boletín Oficial 9-4-1947.

Decreto 5240/50. La Dirección General del Servicio Estadístico dependerá del Ministerio de Asuntos Técnicos. Boletín Oficial 14-3-1950.

Decreto 14700/50. Autoriza la publicación de estadísticas. Boletín Oficial 25-7-1950.

Ley N° 14.038. Aprueba el Censo de la Población de la República de 1947. 25-7-1951.

Ley Nº 14.046. Ordenamiento de las actividades estadísticas y de los censos. Dirección General de Servicio Estadístico Nacional; Censos y Estadísticas. 16-8-1951.

Decreto 853/52. Se le asigna carácter de Dirección Nacional al Consejo Nacional de Estadísticas. Boletín Oficial 25-6-1952.

Decreto 6136/52. Censo Agropecuario. Organizado y conducido por el Ministerio de Asuntos Técnicos y ejecutado por los gobiernos provinciales y territoriales. Boletín Oficial 16-9-1952.

Decreto 7115/52. Creación del comando nacional del censo agropecuario. Nombramiento del presidente del mismo, su secretario coordinador y su integración. Boletín Oficial 9-10-1952.

Decreto 10467/52. Se declara feriado en todo el territorio de la República el 11 de noviembre de 1952. Boletín Oficial 17-11-1952.

Decreto 10032/52. Entrega de fondos al Ministerio de Agricultura y Ganadería para la realización del Censo. Boletín Oficial 11-2-1953.

Decreto 7692/54. Organización y conducción del censo minero, industrial y comercial. Boletín Oficial 17-5-1954.

Decreto 9107/54. Créase el Comando Nacional Censal. Boletín Oficial 8-6-1954.

Decreto 14185/54. El Servicio Nacional Estadístico dependerá de la Presidencia de la Nación. Boletín Oficial 27-9-1954.

Decreto 20096/54. El personal del Servicio Estadístico Nacional continuará dependiendo del Ministerio de Hacienda de la Nación. Boletín Oficial 1-12-1954.

Decreto 42240/56. La Dirección Nacional del Servicio Estadístico pasará a denominarse Dirección Nacional de Estadísticas y Censos. Boletín Oficial 28-6-1956.

Decreto-ley 2246/56. Reorganización de la Dirección Nacional del Servicios estadístico Nacional y del Consejo Nacional de estadística. Boletín Oficial 14-11-1956.

Decreto 4615/60. Realización de un censo de población, vivienda y agropecuario el 30 de septiembre de 1960. Boletín Oficial 4-5-1960.

Decreto 13740/60. Censo de población, vivienda y agropecuario; fechas de realización en la zona sud del país. Boletín Oficial 24-11-1960.

Decreto 6585/62. Presupuesto, estructuración, ordenamiento y liberación de economías a realizar en la Dirección Nacional de Estadísticas y Censos. Boletín Oficial 11-2-1963.

Decreto 6246/63. Censo de minería, industria, empresas de construcción, comercio, servicios comerciales y servicios públicos de distribución de agua, gas y electricidad en el curso del año 1964. Boletín Oficial 9-8-1963.

Decreto 3262/65. Censo de Bienes Nacionales. Todas las dependencias centralizadas y descentralizadas de la administración nacional practicarán el día 31 de julio de 1965,

un recuento físico, identificación y valorización de los bienes del Estado existentes a esa fecha en sus respectivas jurisdicciones. Boletín Oficial 11-5-1965.

Decreto 3998/65. Realización del primer censo indígena a partir del 1 de agosto de 1965. Constitución de la Comisión Ejecutiva. Boletín Oficial 3-6-1965.

Decreto 6829/65. Organización y ejecución del Censo agropecuario, forestal y de pesca en todo el territorio nacional. Boletín Oficial 23-9-1965.

Decreto 10354/65. Censo de Bienes Nacionales. Extensión del plazo fijado para la presentación de la documentación censal por parte de los agentes centralizadores. Boletín Oficial 13-12-1965.

Decreto 10287/65. Designación de Enrique Palavecino como vicepresidente de la Comisión Ejecutiva del Primer Censo Indígena Nacional. Boletín Oficial 28-1-1966.

Decreto 11778/66. Estructura básica para la Dirección Nacional de Estadísticas y Censos. Boletín Oficial 31-3-1966.

Decreto 3579/66. Aceptación de la renuncia de Eduardo Casanova como presidente del Primer Censo Indígena Nacional. Boletín Oficial 26-5-1966.

Ley N° 17.622. Creación del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. 25-1-1968.

Ley N° 18.795. Censo. Feriado Nacional Obligatorio el 30-9-1970. Pago de salarios. 28-9-1970. Boletín Oficial 7-10-1970.

Decreto 3110/70. Sistema Estadístico Nacional. Atribuciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Buenos Aires, 30-12-1970.

Ley N° 19.347. Comisión Organizadora del Sistema Nacional de Empadronamiento (COSNE). 24-11-1971.

Ley N° 20.298. Comisión Organizadora del Sistema Nacional de Empadronamiento (COSNE). Destino de la documentación, patrimonio y demás bienes. Sustitución del art. 14 de la Ley 19.347. 24-4-1973. Boletín Oficial 2-5-1973.

Ley N° 20.381. Comisión Organizadora del Sistema Nacional de Empadronamiento. Prorroga desde la vigencia de la Ley 19347 de creación. Boletín Oficial 22-5-73.

Ley N° 20.526. Censo Integral de locaciones. Autorización al Poder Ejecutivo para su realización. 23-8-1973.

Ley N° 21.779. INDEC. Incremento de las multas aplicables a quienes no suministren en término, falseen o produzcan con omisión maliciosa las informaciones requeridas. Sustitución art. 15 de la Ley 17622. 14-4-1978.

Ley N° 22.307. Censo Nacional de Población y Vivienda. Feriado Nacional el 22-10-1980 a los efectos de su realización. 17-10-1980.

Decreto 2.240/87. Se dispone la realización del Censo Nacional de Población y Vivienda durante 1990 en todo el Territorio Nacional. Declaración de interés nacional. 30-12-1987.

Ley N° 23.550. Medidas de regulación de la industria vitivinícola. Censo de viñedos. 16-3-1988.

Decreto 1.732/90. Transfiérese al día 15 de Mayo de 1991 la realización del relevamiento en todo el territorio nacional del Censo Nacional de Población y Vivienda. Modifícase el decreto 2240/87. Boletín Oficial 19-9-1990.

Ley N° 23.888. Obras y servicios públicos. Censo Técnico Permanente de Infraestructura (CETEPE). 28-9-1990.

Decreto 788/91. Se declara feriado nacional obligatorio el 15-5-1991. Boletín Oficial 29-4-1991.

Decreto N° 1.831/93. Sistema Estadístico Nacional. Determinación de obligaciones que en materia de producción o recopilación de información estadística sectorial deberán cumplir los organismos centrales y periféricos integrantes de dicho sistema. Boletín Oficial 7-9-1993.

Ley N° 24254. Se declara feriado nacional el día de cada año en que se efectúe el Censo Nacional de Población y Vivienda. Prohibición de determinadas actividades durante su realización. 13-10-1993.

Decreto 2.705/93. INDEC – Estructura organizativa – Aprobación – Derogación del decreto 2042/93. Boletín Oficial 6-1-1994.

Decreto N° 2.740/93. Censo Nacional Económico. Boletín Oficial 19-1-1994.

Decreto N° 1.111/94. Dispónese la realización de un Censo de los medios informáticos, sistemas de información y recursos humanos relativos a la especialidad, en todos los organismos de la Administración Nacional. Boletín Oficial 21-7-1994.

Disposición N° 036/94. Sobre el Censo Nacional Económico de 1994. 26-8-94.

Decreto N° 1.521/94. Realizase el Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos 1994. Boletín Oficial 12-9-1994.

Decreto N° 1.109/94. Sistema de información para la acción de gobierno. Creación. Boletín Oficial 3-10-1994.

Resolución N° 522/94. Créase el Plan General de Estadística de la Función Pública. Boletín Oficial 4-11-1994.

Disposición N° 77/94. “Prorrógase el plazo establecido en el artículo 1° de la disposición 76/94”. Buenos Aires., 28-11-1994.

Disposición N° 76/94. Fijase la fecha de cierre del Operativo por Barrido Territorial correspondiente al Censo Nacional Económico 1994. Boletín Oficial 12-12-1994.

Resolución N° 1650/94. “Instituto Nacional de Acción Cooperativa. Cooperativas. Prorrógase plazos previstos en la Resolución N° 1210/94”. Buenos Aires, 1-12-94.

Resolución 1.210/94. Instituto Nacional de Acción Cooperativa. Dispone un censo de todas las cooperativas del país para el día 21-11-1994. Boletín Oficial 9-12-1994.

Disposición 77/94. Se prorroga el plazo establecido en el artículo 1° de la disposición 76/94. Boletín Oficial 12-12-1994.

Decreto 918/95. Ratificase la disposición del INDEC N° 36/94, por la que se fijaba la escala de compensación de gastos para censistas afectados al operativo del Censo Nacional Económico 1994. Boletín Oficial 20-7-1995.

Decreto 673/95. Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares. Se establece que el relevamiento se llevará a cabo entre el 1-11-1995 y el 31-12-1996, en todo el territorio nacional, declarándose de especial interés para el diseño de políticas públicas. Boletín Oficial 7-11-1995.