

**3° Jornadas de Sociología y Pre-ALAS, Facultad de Cs. Políticas y Sociales,  
UNCuyo, Mendoza, 15-16 junio 2017**

Mesa n° 23: Historia de Cronopios y de famas. La sociología argentina en perspectiva local y regional

Ponencia: “A propósito de la PEA, ¿cuál es la gravitación del factor trabajo en la economía argentina (1913-1948)?”

Autores: Hernán González Bollo, IGEHCS, CONICET, UNCPBA (Tandil)<sup>1</sup>  
Lautaro Lazarte, GEHES-HSSA, Facultad de Cs. Sociales, UBA<sup>2</sup>

La categoría PEA (Población Económicamente Activa) es un término sintético. Como tal tiene una historia detrás, con sus recepciones, traducciones, tradiciones, derivas, disputas y definiciones canonizadas. En ella encontramos de forma sucesiva un diálogo no exento de polémicas entre socialistas, católicos sociales, profesores universitarios, funcionarios, médicos, economistas, estadísticos, demógrafos y sociólogos. Todos ellos participaron de un trabajo de formalización de una categoría decisiva para las políticas sociolaborales y macroeconómicas de la segunda mitad del siglo XX. Esta ponencia focaliza en un período que se inicia con las primeras encuestas del Departamento Nacional del Trabajo sobre ingresos y consumos de familias de trabajadores urbanos (1913) y se cierra con la segunda edición del libro de José Francisco Figuerola, *Teoría y métodos de estadística del trabajo* (1948). En esos treinta y seis años asistimos a una categorización progresiva de la PEA, a la luz de cuestiones tales como la reivindicación del capital humano y el trabajo nativo (por oposición del trabajador "golondrina" trasatlántico), la cuantificación del consumo popular, la integración de regiones al mercado interno, la operación de "desideologizar" a las clases populares, la doctrina de la Defensa Nacional, la emergencia de la Geografía Económica como disciplina académica y la delimitación de las clases productoras en los censos. Esta ponencia es una primera aproximación a la problemática sobre el diseño oficial de categorías cuantitativas y sus definiciones, en una perspectiva de mediano y largo plazo.

Disciplinas (áreas del conocimiento): Ciencias Sociales, Estado, Categorías Oficiales, Historia

Palabras-clave: PEA, Argentina (1913-1948), categorías oficiales

---

<sup>1</sup> Mail de contacto: hgbollo@gmail.com

<sup>2</sup> Mail de contacto: llazarte@live.com.ar

## **Introducción**

Las categorías oficiales tienen una historia que permite ver un desarrollo conceptual y modos de cuantificar, que asimismo conllevan una dimensión burocrática, social y política. La Población Económicamente Activa (PEA) en la Argentina aún espera una reconstrucción diacrónica y sincrónica. Hoy no puede dejar de estar ligada a aniversarios, tales como, los 70 años del lanzamiento del Primer Plan Quinquenal (1947-1951), los 60 de la creación de la carrera de Sociología (1957) y medio siglo de la creación del INDEC (1968). Son una excusa para asociarla a la planificación, a la cuantificación sociológica y la demografía, y al desarrollo de herramientas de medición oficial. Actualmente el concepto PEA es definido en la bibliografía especializada como todas aquellas “personas de uno u otro sexo que aportan su trabajo para producir bienes y servicios económicos [...] durante un período de referencia especificado” (ONU-OIT, 2010: 37).

En este sentido, la PEA, cobró relevancia al constituirse en un importante indicador para la planificación económico-social, al poner bajo la lupa cuestiones relacionadas con la demografía, el mercado laboral y la estructura social. Por medio del mismo se esperaba, por un lado, tener una imagen y caracterización más clara de los recursos humanos con que contaba un país; y, por otro, una estimación aproximada del grado de modernización que tenía una sociedad en un momento determinado en función de los porcentajes de la PEA que se empleaba en cada uno de los grandes sectores productivos. Contando con las estadísticas adecuadas, tanto para el presente como para años anteriores, era posible estimar la fuerza laboral “efectiva” y disponible en cada momento, así como también su composición sociodemográfica y educativa. Estos datos permitirían identificar, hacia el interior de la PEA, sus segmentos y composición (estructura del empleo, ramas de actividad, composición por sexo y edad, radicación y localización de los trabajadores, nivel educativo, etc.). Su delimitación y estudio resultaban importantes con vistas a prevenir futuros problemas como podrían ser la creación de nuevos empleos y las inversiones necesarias para esto, la formación y orientación profesional de los recursos humanos, la movilidad ocupacional, etc (Elizaga y Mellon, 1971; Marshall, 1993). En síntesis, como señalan Elizaga y Mellon: “El análisis histórico de la mano de obra permite conocer, quizás en forma más significativa

que otro tipo de datos, las transformaciones económicas y sociales de un pueblo” (1971: 10).

Pero tomar a la PEA como un indicador/resultado numérico estabilizado encubre una serie de cuestiones. En primer lugar, es un producto histórico, un concepto que, a lo largo de su devenir histórico, permanece en permanente innovación. Una vía creativa para proceder a su indagación sería a través del modelo de la sociología histórica. En particular, la ventaja heurística que nos aporta gira alrededor de su capacidad de comparabilidad de periodos, de estilos de razonamientos, de formas de medirla (Juliá, 1992; Ansaldi y Giordano, 2016: 46-57) y de singularidades en su “purificación” como concepto dotado de positividad; (Foucault, 1996: 298-330). La PEA cobró vida en el mundillo académico de la Argentina en la década de 1950 (Elizaga, 1954; Germani, 1987: 117-138)<sup>3</sup>; el Cuarto Censo General de la Nación (1947) utilizó el término “fuerza de trabajo” (Novick, 2000), mientras el primer plan quinquenal antes citado buscaba sostener el pleno empleo. Hoy sobrevive en medio de un repliegue de la concepción clásica del trabajo, como parte de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

Por tal razón nos proponemos realizar, en primer lugar un breve esbozo de una cronología y genealogía posible del término PEA, que abarque tanto las definiciones previas, las dimensiones que venía a contemplar, las instituciones, referentes y actores que hicieron lugar a su uso, mejora y vías de formalización. Recorrido que terminará a mediados de la década de 1960, cuando el término se nos presente de uso corriente y con una definición estabilizada. Con el análisis más pormenorizado del segundo período de nuestra cronología, 1913-1948, deseamos salir del atolladero de la definición de “híbrido” o “etapa de transición”, para dar cuenta de sus especificidades temporales. Por lo tanto, esta ponencia es un estudio inicial, que constituye un punto de partida para futuras indagaciones más profundas.

---

<sup>3</sup> Resulta curioso que para construir su PEA, tanto Elizaga como Germani, compartan en su bibliografía y sugieran la consulta del mismo *working paper* de las Naciones Unidas referido a la definición, normas y estandarizaciones sobre la PEA: *Aplicación de normas internacionales a los datos censales de la población económicamente activa*. Diferencia sutil será el que Elizaga cite la versión en inglés del mismo informe (1951) y Germani, la versión en español (1953).

## **La PEA en proceso de formalización (1895-1968)**

El proyecto más general de nuestra investigación es pensar el largo proceso de formalización, definición y cuantificación que permite constituir la categoría PEA, desde el Segundo Censo Nacional hasta la creación del INDEC (1895-1968). Durante esos años existieron cronologías simultáneas. Por un lado, hay que pensar los pasos que existieron en el seno del Estado, para distinguir y delimitar la fuerza laboral, en un cruce entre demografía y economía; para luego delinear los términos del fenómeno. Por otro lado, existieron varios tipos de “movilidades” laborales, en el mediano plazo: a) se contabilizó el trabajo rural y logró visibilidad las actividades urbanas, b) se registraron de forma más precisa las ramas de la actividad manufacturera y capital intensiva, c) se dio cuenta del traslado de fuerza de trabajo del sector secundario al terciario y d) se divisó el cambio de empleo mayoritariamente masculino en puestos de trabajo femenino. Asimismo, no hubo un término homogéneo sino definiciones previas a la PEA; y ellas dan cuenta de afirmaciones, aclaraciones, derivas, deslizamientos, definiciones y omisiones en la obra escrita de funcionarios estadísticos y economistas gubernamentales, pero también economistas *senior*, demógrafos, planificadores y sociólogos.

Estas tres dimensiones permiten trazar un campo discursivo y metodológico, formado por expertos que focalizan en el factor trabajo, en su integración en la formación de riqueza nacional. Ese campo estaba a mitad de camino entre el Estado y el mundo académico, pero también, entre circuitos de expertos nativos y redes de organismo internacionales. La PEA y sus antecedentes son interrogantes legítimos. Volcar “en el papel” y darle visibilidad al mundo del trabajo, a partir de categorías, presume de una problemática paralela a la historia de los trabajadores (Bourdieu, 1999: 281-309). Se trata de un proceso de conceptualización, delimitación, agregación (edad, habilidades, lazos familiares, ocupación, sexo) e integración a otro conjunto de problemas (políticas macroeconómicas, creación de empleo, migraciones, relocalización de actividades, orientación profesional, natalidad y envejecimiento). Podríamos afirmar que el trabajador activo de carne y hueso, con sus necesidades, expectativas y luchas, convive en un plano conceptual con un sujeto laboral, producto de una avalancha de datos y de una extensa discusión de generaciones de expertos.

A partir de aquí se abren tres ejes problemáticos. El primero (ca. 1895-1925) se articula alrededor de la pregunta: ¿Quién viene y quién trabajar en la Argentina? La tradición estadístico-censal liberal supone una visión precursora de la “sociología” del mundo del trabajo, en medio de las transformaciones provocadas por el advenimiento de la sociedad aluvial (Romero, 2004; Otero, 2006). Se inició una formalización pionera de categorías, tales como, “clases laboriosas”, utilizada por socialistas y católicos sociales. Esta recepción logró *esterilizar* la visión de peligrosidad latente del mundo del trabajo (más allá de las ideologías que portaban los trabajadores de carne y hueso y a la par de la sanción y aplicabilidad de las leyes de Residencia y de Defensa Social).

Este último movimiento dio lugar a un reconocimiento precario, que implicó un paso crucial, al darle un lugar en el mundo social, construir una topografía del cual surgió la equivalencia entre nativo e inmigrante, campo y ciudad, agro e industria. Los censos demográficos a diferentes escalas (nacional, provincial y municipal) y las recomendaciones de reuniones estadísticas nacionales e internacionales son una base empírico-conceptual clave. Otra cuestión a tener en cuenta es la tensión, ruptura u operación metodológica que delimitó el trabajo del ámbito rural (apoyado en los censos agropecuarios), respecto del urbano. El escenario socio-productivo de esta cuadrícula clasificatoria es el período del gran saldo inmigratorio trasatlántico.

El segundo eje problemático (ca. 1913-1948) gira en torno a la cuantificación del trabajo urbano en la economía argentina. La categoría “capital humano”, de factura socialista y católica (González Bollo, 2014: 242-243 y 250), supone una mutación en los términos de formalización, todo bajo el estímulo de las investigaciones estadístico-censales sobre la ocupación y desocupación (Bunge, 1917) y del medio universitario sobre estilos de vida popular (Pereyra, 2015: 125-139). El capital humano articula otro repertorio de preguntas, alrededor de cuáles eran los ingresos y gastos de las familias de trabajadores. Y contribuye a delimitar de forma embrionaria los agentes que conforman un mercado interno, escindido del inestable comercio internacional, en medio de la especialización manufacturera, la aceleración de la urbanización, la ampliación de las economías regionales.

Deberíamos ampliar estas cuestiones. El proceso de formalización empírico-conceptual es entonces más largo alcance, pues acompañó un proceso de vertebración y progresiva integración productiva y geográfica del país (las cátedras de geografía

económica en las universidades dan cuenta de este clima de época). Están las encuestas de ingresos y consumos de familias obreras del DNT (1913-1943) y sobre el tiempo libre de la clase media porteña del IS, FFyL, UBA (1942-1944). Además, censos de gobernaciones (1920), desocupados (1932), industrial (1935), porteño (1936), escolar (1943) y general nacional (1947). El debate suma médicos pediatras y nutricionistas (Gregorio Aráoz Alfaro y Pedro Escudero), economistas (Alejandro Bunge), funcionarios (José Francisco Figuerola) y geógrafos (Federico Alberto Daus). La otra cara del capital humano son los intentos de desideologización de las clases urbanas, al calor del nacionalismo y de los militares identificado con la doctrina de la Defensa Nacional.

El tercer y último eje problemático (ca. 1940-1968) da cuenta del proceso de formalización del término PEA, que hoy nos resulta contemporáneo (aunque, para nosotros, la contemporaneidad es la precarización laboral y sus efectos en la identidad social, Sennett, 2000). Esta caracterización encubre varios cambios en la composición de la fuerza de trabajo nativa, preocupación reflejada en los temas de interés que se recortan en el período: la caída en tamaño de la PEA (por factores tales como el envejecimiento de la población, la difusión de la seguridad social, el desarrollo tecnológico, la difusión y extensión de la escolaridad, entre otros), la productividad del trabajo, la estructura de los grandes sectores productivos, la movilidad y la formación profesional, la inserción de la mujer en el mercado laboral. Momento crucial en donde la “avalancha de datos” (Hacking, 1995: 17) producidos en los períodos anteriores pasan a ser, ahora explícitamente, un insumo vital en las iniciativas de planificación económica y social que se impulsan desde el ámbito estatal.

La mutación también alcanzará las bases y el alcance geográfico del debate, así como también a grupos de expertos y desarrollos de disciplinas (demografía, sociología, economía). Por un lado, se exceden las particularidades locales para tomar como base empírico-conceptual a América Latina y se habilita como interlocutor válido a una serie de organismos y expertos de tenor continental (el *Inter American Statistical Institute*, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el Centro Latinoamericano de Demografía, el Instituto Latinoamericano de Desarrollo Económico y Social) y transnacional (Organización de las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo). Por otro, la nueva coyuntura suma la PEA al debate de la planificación y/o programación, ya sea nacional (Ministerio de Asuntos Técnicos, Consejo Nacional de

Desarrollo) como regional (Instituto Nacional de Tecnología Industrial, Consejo Federal de Inversiones) (AA.VV., 2015).

Dentro de este marco, aparecen como mojones los aportes del demógrafo Juan Carlos Elizaga (1954, 1964, 1966) y el actuario Jorge Somoza (1970), ambos con base en CELADE en su sede de Santiago de Chile. Por su parte, la Sociología argentina, que recepciona y discute desarrollos anglosajones, suma a la delimitación del objeto, desde el interrogante sobre las condiciones de la modernización de la sociedad industrial. Ejemplo de este diálogo será el libro de Reinhard Bendix y Martin Seymour Lipset (Bendix y Lipset, 1963), traducido por Eudeba, que contará con un apéndice a cargo de Gino Germani (Germani, 1963: 309-365) . En este momento de cambios y reconsideraciones creativas, el economista Juan José Llach (1978 y 1980) pone en evidencia los variables criterios teóricos y metodológicos existentes sobre la medición del empleo y desempleo, ligados a la maleabilidad real y conceptual de la población económicamente activa en la composición del mercado laboral.

### **Recalibrando el factor trabajo en la economía argentina, ca. 1913-1948**

Durante estos años se desarrolla una operación cognitiva. Se trata del reconocimiento, delimitación y reivindicación de la fuerza de trabajo urbana y de las economías regionales, más allá de Cuyo y Tucumán, que lleva a una demarcación del mercado interno. Otra cuestión adosada es el desarrollo de la Geografía Económica. Y una tercera es la suma del mercado interno demarcado y la cartografía como impulsores de una difusa idea de nación (no confundir la cuestión del “ser nacional”), alternativa a la cosmovisión liberal<sup>4</sup>. La estadística sociolaboral y el Ministerio de Agricultura, las facultades de humanidades y ciencias económicas en varias universidades y el aporte de los militares técnicos a la integración cartográfica, refuerzan la concepción del “capital humano”, como otro pivote de la construcción de la nación. Esta dimensión es paralela a la expansión del Estado nacional (vialidad, sucursales de bancos, escuelas, empresas y servicios públicos), que logra la integración geográfica del Chaco y la Patagonia.

---

<sup>4</sup> Desde otro tipo de registro, especialmente a partir de la década de 1930, se asiste a la publicación de obras por parte de ensayistas sociales que ponen de manifiesto la división del país entre una "Argentina visible y una "Argentina invisible"; ejemplo de este tipo de literatura es el libro *Radiografía de la Pampa* (1933), de Ezequiel Martínez Estrada. Sobre esta cuestión ver (Saítta, 2004:107-146).

La dimensión académica sería retomar la obra de Alejandro Bunge y el equipo editorial de la *Revista de Economía Argentina* (1918-1952), pero no es una tarea exclusiva de ellos. Las cátedras y tesis doctorales de las facultades de ciencias económicas, de las universidades de Buenos Aires, Córdoba y Litoral darán cuenta de un espectro más amplio sobre la discusión sobre el papel del capital humano en la economía argentina. A raíz de la expansión de las cátedras de Geografía Económica emerge la virtud y valorización del nativo en la formación de riqueza nacional.

Una cuestión poco tratada es el papel de los informantes, corresponsales y funcionarios del Ministerio de Agricultura en el reconocimiento de los factores productivos de las diversas regiones del país. Existe una expansión de otras fronteras agrícolas (las gobernaciones de Chubut, Neuquén, Río Negro, Chaco, Misiones, el norte ganadero de la provincia de Santa Fe o la incorporación de nuevos cultivos en el NOA). De forma complementaria, surge la expansión de las sucursales del Banco de la Nación y su cartera de crédito a potenciales familias de colonos y pequeños y medianos propietarios. Ambos hacen presente el “capital humano”, como reevaluación del patrimonio nacional, que abre la pregunta sobre cómo se integraban el arrendatario, el colono, las cooperativas y el trabajador rural.

Siguiendo la dimensión ministerial surge el desarrollo de las tareas técnicas del Ministerio de Guerra, como el Instituto Geográfico Militar y la cartografía, que reevaluaba los recursos regionales y con ellos el factor trabajo. La ideología y doctrina de la Defensa Nacional es, como hipótesis, una consecuencia de estos trabajos de reconocimiento que llevan a consolidar, desde una posición tecnocrática, la reivindicación del trabajo nacional. En contraposición surgen informes negativos sobre las tallas y alturas de los conscriptos y su capacidad física para el servicio militar. De allí emerge la cuestión de la nutrición y el bienestar, que se alejan de nuestro foco de interés. Como punto de contacto entre el mapeo y el desarrollo industrial, la creación de la Escuela Superior de Técnica (en el año 1930), puede ser entendida como un espacio que permitió el entrelazamiento de las preocupaciones castrenses referidas al aprovechamiento de los recursos humanos y naturales con aquellas referidas a la movilización y despliegue industrial.

En su versión más depurada, la Doctrina de la Defensa Nacional sintetizará varias preocupaciones que rondaban por los círculos políticos e intelectuales de su

tiempo. Se hará hincapié en poner de manifiesto que el esfuerzo nacional centrado en los preparativos bélicos es un trabajo concertado de la nación toda y no sólo tarea de los planificadores militares e industriales. En definitiva, la doctrina imponía "...la necesidad de una preparación coordinada de todas las actividades del país y la movilización de la opinión popular, unificada tras los objetivos de la lucha" (Altamirano, 2000: 217). Esto permitió que, por un lado, se realizara una crítica al modelo de desarrollo liberal imperante bajo la etapa agroexportadora y se advirtiera el lugar positivo de la industrialización y la intervención estatal en el proceso de consolidación de las capacidades locales de autosustentación económica. Por otro lado, los preparativos anteriormente mencionados debían ser complementados por una amplia obra social que elevara y ampliara los marcos de participación económica y política de los sectores populares (López, 1988: 86-87).

La tercera dimensión en el aporte de las oficinas estadísticas y los censos, que suman las dimensiones anteriores, para desarrollar una cuadrícula de observación y definición de términos, para avanzar en el conocimiento del capital humano. El empadronamiento de la población de los territorios nacionales (1912 y 1920), la Primer Conferencia Nacional de Estadística (Córdoba, 1925), el censo industrial (1935), las estadísticas bienales (1937, 1939 y 1941) y el Cuarto Censo Escolar, del Analfabetismo y de la Vivienda (1943) desembocan en las decisiones del Consejo Nacional de Posguerra, a favor del impulso de favorecer el mercado interno. El corolario es la conversión de capital humano en la categoría "fuerza de trabajo" en el Cuarto Censo General de la Nación (1947).

La alta burocracia del estado conservador configura con sus regulaciones un mercado interno más integrado, y luego del golpe de estado del 4 de junio de 1943 se encuentra y se alía con los militares nacionalistas, liderados por el General Ramírez. Esta relación se profundiza bajo la presidencia del General Farrell. Como nexo de esta reestructuración de la élite en el poder, podemos erigir la figura del José Francisco Figuerola. Si bien poseía una extensa carrera dentro del Departamento Nacional del Trabajo, con numerosas iniciativas y proyectos dentro del mismo, la mayoría de estos no lograban producir acciones y resultados concretos (excepto claro la producción de datos). Si bien las primeras proclamas del gobierno de la Revolución de Junio fueron

difusas<sup>5</sup>, el nuevo gobierno incorporó una serie de cuestiones socialmente problematizadas (la cuestión obrera, la posguerra y el desarrollo industrial como problemas más sobresalientes) que hemos señalado más arriba. Esto generó un amplio movimiento de redimensionamiento y reorganización de las reparticiones estatales, en donde las secretarías y los consejos tuvieron un lugar muy relevante (Berrotarán, 2003:35). Es dentro de estos nuevos organismos desde donde los grupos cercanos al coronel Juan Domingo Perón comenzaron a acumular poder político.

En un contexto de posguerra, surge además la necesidad de impulsar políticas activas, de modo de neutralizar todo tipo de incertidumbre. Esto llevó al grupo de militares liderado por Perón a tejer vínculos con grupos técnicos que, desde el propio estado o desde usinas de pensamiento como la Revista de Economía Argentina (REA) realizaron esbozos de la forma que debería adoptar la estructura estatal argentina haciendo hincapié en la cuestión de la “racionalidad”. La revista y el grupo de investigaciones que había nucleado Bunge, que muere pocos meses antes del golpe, se convierten en una suerte de “semillero” de funcionarios para la nueva administración. La visión de objetivos compartidos (promover profundas reformas económicas y sociales, resolver la “cuestión obrera”, entre otros) provocó que el grupo de la REA tuviera una gran influencia en el área referida a la legislación social como en la definición de políticas públicas, especialmente las orientadas hacia el sector industrial (Bellini, 2006)<sup>6</sup>.

La profundización de estas tendencias implicó la conformación de nuevos equipos de trabajo que estaban actualizados en torno a las más modernas técnicas de producción y manejo de datos y a la producción de informes que ganaban repercusión

---

<sup>5</sup> Las circunstancias que desataron el golpe llevaron a que el mismo no tuviera un programa de acción definido a la hora de tomar el poder, ni tampoco un liderazgo claro. Se prestó una situación de gran confusión tanto al interior de las Fuerzas Armadas (en donde las corrientes neutralistas y rupturistas; y liberales y nacionalistas prestaban apoyo al golpe pero competían por lograr su liderazgo); como también en los partidos políticos y en el movimiento sindical (algunos políticos de la Unión Cívica Radical y dirigentes sindicales saludaron a la revolución creyendo que esta implicaría una vuelta automática a la democracia electoral); y en el plano de las relaciones exteriores (en un primer momento, los Estados Unidos aprobaron el golpe en la creencia de que este impulsaría la ruptura de relaciones con las potencias del Eje en el contexto de la Segunda Guerra Mundial) (Scenna, 1980).

<sup>6</sup> Esto se cristalizó en la creación en 1944 de la Secretaría de Industria y Comercio, que tenía como función la de proponer y fiscalizar medidas de protección y estímulo al sector industrial. Allí destacaron antiguos colaboradores de Bunge como el ingeniero industrial Emilio Llorens, el economista Carlos Moyano Llerena, el abogado, y posteriormente sociólogo, José Enrique Miguens, entre otros. (Bellini, 2006)

dentro de la esfera estatal (hecho plasmado en la fórmula “conocer para legislar”) así como también eran difundidos hacia un público más amplio. Este nuevo pensamiento racionalizador, visto doblemente como un mecanismo para “ajustar” el presupuesto del Estado y como aquel que le permitiría recabar información fehaciente para la formulación y puesta en marcha de diversas iniciativas estatales. Transcribimos esta cita de José Figuerola dando cuenta de la nueva función del “laboratorio de investigaciones sociales”:

El laboratorio de investigaciones sociales ha de tener un solo objetivo: conocer la verdad. Una vez conocida ha de cumplir con el deber de proclamarla serena e imparcialmente. El resto, o sea, adaptar las medidas legislativas a las enseñanzas de la estadística, es la recompensa de todos los desvelos, sinsabores, ilusiones y energías que se consumen en las tareas de investigación. Es su recompensa y, a la vez, su justificación ya que poca cosa es la Estadística si sólo ha de servir para registrar hechos y acumular cifras (Figuerola, 1942: XI).

Pero este saber técnico aparece no sólo para ayudar a alcanzar la verdad, sino que se erige en un arma en luchas más terrenales. La posesión de esta competencia les permite estar por encima de querellas partidarias, tanto por la abstención política que profesaban estos técnicos y por su proclamada “distancia” frente a la lucha política, y que legitima su accionar (Rubinzal, 2014). Es un lugar común en el pensamiento de la época achacar los males de la democracia liberal-republicana a las mezquindades provocadas por las disputas de las camarillas políticas. Sobre esta cuestión dice Figuerola:

Una demostración estadística, basada en investigaciones honestamente realizadas; elaborada con dignidad científica y expuesta con sobria sinceridad, es la única arma que será esgrimida en la elaboración de las leyes del futuro, cuando no sea más que un recuerdo la esterilidad provocada por las habilidades retóricas, los excesos verbales, las complacencias partidistas y los halagos a las clientelas (1942: XII).

Además de contar con la infraestructura y las técnicas necesarias para llevar a cabo sus investigaciones y la producción de datos, el Estado necesitaría reclutar nuevos técnicos que conformen un cuerpo burocrático. Esta apuesta aparece plasmada en ambas ediciones de *Teoría y métodos de Estadística del Trabajo* (1942 y 1948) en donde se dedican sendos apéndices que apuntan a la organización de un servicio estadístico del trabajo y la formación de sus técnicos. Al comienzo de esos apéndices,

Figuerola señala como indispensables, aparte de la posesión de métodos adecuados:

1º Capacidad técnica y responsabilidad de los funcionarios del servicio estadístico, y 2º Contacto constante con la realidad social para dotar a las investigaciones estadísticas de un sentido humano que generalmente no poseen los simples recuentos numéricos o recopilaciones de cifras. (Figuerola, 1942: 479; Figuerola 1948: 589)

Los exámenes a los que debían someterse los postulantes implicaban que estos demostraran su pericia en “Trabajos Prácticos” (aquí entraban destreza tales como: idiomas, mecanografía, cálculo a máquina, trazado de diagramas, elaboración de cuadros estadísticos, codificación, perforación, verificación, clasificación y compilación mecánica, etc.) y “Ejercicios Teóricos” (en donde los aspirantes rendían materias tales como: Aritmética y Álgebra; Geometría, Geografía Económica Argentina y de los principales países; Nociones de Legislación del Trabajo; Elementos de Tecnología y Merceología; Elementos de Estadística y Estadística del Trabajo). Llamativamente, esta especialización implicaba la unión del Estado y el servicio estadístico con la Universidad. Así parece demostrarse cuando plantea:

Quizás sería conveniente llegar a un acuerdo entre las Facultades de Derecho y Ciencias Sociales y de Ciencias Económicas y el Departamento Nacional del Trabajo, encaminado a que algunos trabajos prácticos de investigación de hechos económico-sociales se realizaran por estudiantes figurando como agregados a la División de Estadística bajo el doble control del Profesor respectivo y del Jefe de la expresada División. La finalidad sería triple; una ayuda calificada a las tareas de investigación; una preparación práctica de los estudiantes desde el punto de vista de la mera especulación científica y, a su vez, podría ser base de brillantes ejercicios en las oposiciones para ocupar cargos retribuidos (Figuerola, 1942: 483).<sup>7</sup>

En otro nivel, esta especialización permitía justificar los llamamientos a la “conciliación social”, en donde aparece la injerencia de ideas surgidas en el seno de la Iglesia Católica y plasmadas en sus Encíclicas Sociales. Estas buscan encuadrar al sector obrero en un movimiento que renuncie a lucha de clases propuesta por las ideologías de izquierda, pero que también plantea la moderación y el otorgamiento de ciertos beneficios al trabajador por parte de los sectores empresarios constituyendo así

---

<sup>7</sup> Curiosamente, en la edición de 1948, las exigencias en materia de “Trabajos Prácticos” y “Ejercicios Teóricos” son las mismas que en la edición de 1942; pero la sugerencia de incluir a las Facultades en los trabajos de la División Estadística ha desaparecido en la segunda edición.

“el sistema que evite los ‘choques’ entre los actores de la producción” (Rubinzal, 2014: 228). Es necesario señalar que el funcionariado técnico que entra a cumplir funciones en el Estado a lo largo de las décadas de 1930 y 1940 “adscribieron a las ideas que promovieron los grupos nacionalistas y católicos y procuraron traducirlas en actos concretos en el marco de las prácticas profesionales que desarrollaban a diario” (Rubinzal, 2014: 224). En relación a la noción de conciliación, Figuerola dice:

No hay conciliación posible si se pretende que el capitalismo siga con todos sus privilegios y los trabajadores con todo el peso de sus obligaciones; no hay conciliación posible si se pretende que sea el capitalismo el que maneje los resortes del poder; no hay conciliación posible si se pretende que las organizaciones obreras sean cuadros de lucha con la mira puesta en la revolución social y la implantación de su dictadura, oponiendo un despotismo naciente a un despotismo caduco (1942: 183).

### **A modo de conclusión**

De manera provisoria, podemos recapitular aquí sobre algunas precisiones que nos deja nuestra primera indagación sobre el concepto de Población Económicamente Activa. En primer lugar, podemos resaltar la capacidad heurística de la sociología histórica para reconstruir, en el largo y mediano plazo, el proceso de estabilización de una categoría de medición oficial compleja. Caracterizada de esta manera ya que la misma se compone de diversas dimensiones como pueden ser la composición etaria, la división sexual del trabajo, destrezas y habilidades ocupacionales, la localización y movilidad geográfica, por nombrar las más evidentes.

También podemos dar cuenta de una diacronía en la construcción de categorías estatales. Hemos propuesto para cada período histórico que hemos recortado una manera particular de articular una visión cualitativa y cuantitativa del valor de la fuerza de trabajo. Esto a su vez nos permite observar las múltiples influencias, debates, referentes, actores y disciplinas que se cruzan en los grados de formalización de este concepto, lo que habilita un debate más amplio, que no está enclaustrado en la simple definición del término.

## Bibliografía

- AA. VV. (2015). "Dossier: Exploraciones sobre la Argentina Planificada". *Anuario IEHS*. N°29-30, 119-195.
- Altamirano, C. (2002). "Ideologías políticas y debate cívico". En Torre, J. C. (dir.) *Los años peronistas (1943-1955)* (pp. 207-255). Buenos Aires: Sudamericana.
- Ansaldi, W. y Giordano, V. (2016). *América Latina: la construcción del orden. Tomo I: de la colonia a la disolución de la dominación oligárquica*. Buenos Aires: Ariel.
- Bellini, C. (2006). "El grupo Bunge y la política económica del primer peronismo, 1943-1952". *Latin American Research Review*. Vol. 41, N° 1, 27-50.
- Bendix, R. y Lipset, S. M. (1963). *Movilidad social en la sociedad industrial*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Berrotarán, P. (2003). *Del plan a la planificación. El estado durante la época peronista*. Buenos Aires: Ediciones Imago Mundi.
- Bourdieu, P. (1990). "Espacio social y génesis de las 'clases'". En *Sociología y Cultura* (pp. 281-309). México D. F.: Grijalbo.
- Bunge, A. E. (1917). *La desocupación en la Argentina. Actual crisis del trabajo*. Buenos Aires: R. Herrando & Cía.
- Elizaga, J. C. (1954 [1952]). "Estadística de la estructura y movilidad de la población económicamente activa". Universidad Nacional del Litoral, Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas, Instituto de Estadística. Rosario: Talleres Gráficos Emilio Fenner S.R.L.
- Elizaga, J. C. (1964). "Población Económicamente Activa". *Documentos del CELADE*. Serie A, n°13.
- Elizaga, J. C. (1966). "Población Económicamente Activa. Parte I". *Documentos del CELADE*. Serie B, n°12. Octubre 1966.

- Elizaga, J. C. y Mellon, R. (1971). *Aspectos demográficos de la mano de obra en América Latina*. Santiago de Chile: CELADE.
- Figuerola, J. F. (1942). *Teoría y métodos de estadística del trabajo*. Buenos Aires: Editorial Labor
- Figuerola, J. F. (1948). *Teoría y métodos de estadística del trabajo* (2da. Edición). Buenos Aires: Editorial Labor
- Foucault, M. (1996). *La arqueología del saber*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Germani, G. (1963). "La movilidad social en Argentina". En Bendix, R. y Lipset, S. M. op. cit. (pp. 309-365). Buenos Aires: EUDEBA.
- Germani, G. (1987 [1955]). *Estructura social de la Argentina. Análisis estadístico*. Buenos Aires: Ediciones del Solar.
- González Bollo, H. (2014). *La fábrica de cifras oficiales del Estado argentino (1869-1947)*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes Editora.
- Hacking, I. (1995). *La domesticación del azar*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Juliá, S. (1992). *Historia social/Sociología histórica*. Madrid: Siglo XXI.
- Llach, J. J. (1978). "Estructura ocupacional y dinámica del empleo en la Argentina: sus peculiaridades. 1947-1970". *Desarrollo Económico*, Vol. 17, N°68, pp. 539-591.
- Llach, J. J. (1980). "Población Económicamente Activa, tasas de desempleo y demanda agregada: la experiencia argentina reciente en busca de una teoría". *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*. Asociación Argentina de Economía Política: S/E, pp. 185-201.
- López, E. (1988). "El peronismo en el gobierno y los militares". En Miguens, J. E. y Turner, F. C. (coords.) *Racionalidad del peronismo* (pp. 83-99). Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta.

- Marshall, A. (1993). "Participación en la fuerza de trabajo: notas técnicas". *Estudios del Trabajo*. N°7, pp. 113-133.
- Novick, S. (2000). "La población económicamente activa (PEA) en los Censos de Población 1947-1960-1970-1980 y 1991". *Documentos de Trabajo del Instituto de Investigaciones Gino Germani*, N° 21, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- ONU-OIT (2010). *Medición de la población económicamente activa en los censos de población: Manual*. Nueva York: Naciones Unidas (Recuperado de: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_172095.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_172095.pdf))
- Otero, H. (2006). *Estadística y Nación. Una historia conceptual del pensamiento censal de la Argentina moderna 1869-1914*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Pereyra, D. (2015). "Planificación y sociología en el primer peronismo: los congresos del PINOA (1946-1950)". *Anuario IEHS*. N°29-30, 125-139.
- Romero, J. L. (2004 [1949]). "Argentina: imágenes y perspectivas". En Romero, L. A. (comp.) *La experiencia argentina y otros ensayos* (pp. 62-68). Buenos Aires: Taurus.
- Rubinzal, M. (2014). "El Departamento Nacional del Trabajo y la influencia antiliberal en los años treinta". En Lobato, M. Z. y Suriano, J. (comp.) *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)* (pp.223-240). Buenos Aires: Edhasa.
- Saítta, S. (2004). "Modos de pensar lo social. Ensayo y sociedad en la Argentina (1930-1965)". En Neiburg, F. y Plotkin, M. (comps.) *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina* (pp. 107-146). Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Scenna, M. A. (1980). *Los militares*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Sennett, R. (2000), *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama

- Somoza, J. (1970). "República Argentina: algunos efectos sociales y económicos derivados de la baja de la mortalidad entre 1900 y 1960". *Boletín del CELADE*. Serie A, n° 105. Julio 1970.