

Diego Pereyra, "Sociología, Planificación democrática y clases medias en Argentina...", **Seminario Saberes de Estado y Elites Estatales – IDES, Agosto 2012.**

**Borrador en proceso. NO citar sin la debida autorización del autor.**

## **Seminario Saberes de Estado y Elites Estatales - IDES**

**Reunión – 10 de agosto de 2012**

Ponencia

“Sociología, Planificación democrática y clases medias en Argentina. De la racionalización peronista a la planificación desarrollista, reflexiones sobre la modernización estatal, la especialización técnica y la democracia”.\*

**Diego Pereyra.\*\***

### **Resumen**

Este trabajo se centra en una reflexión sobre la compleja y problemática relación entre sociología, estado y clases sociales. Tres fenómenos parecen confluir en Argentina durante la transición del peronismo al desarrollismo: La consolidación de la clase media como un actor político con poder propio para promover ciertas políticas de desarrollo social, la emergencia de un proyecto político intelectual para ubicar a la sociología como una ciencia orientadora de la transformación social y el convencimiento que el único camino posible para lograr la modernización era la planificación democrática. De esta forma se busca comprender la vinculación entre el proyecto de la sociología científica en Argentina y los planes de desarrollo impulsados por el estado argentino durante el proceso de desperonización de la sociedad, pero sin perder en perspectiva los antecedentes y los debates del período anterior. Se estudiará entonces el trabajo de sociólogos y sociólogas en el CONADE, especialmente en el área de Educación, entre su creación en 1961 y 1969, cuando se dan por finalizadas sus principales aspiraciones.

### **Antecedentes a modo de introducción**

Tres fenómenos parecen confluir en Argentina durante la transición del peronismo al desarrollismo. La consolidación de la clase media como un actor político con poder propio para promover ciertas políticas de desarrollo social, la emergencia de un proyecto político

---

\* Este texto es un avance de una investigación en curso. Una versión preliminar fue presentada en las *VII Jornadas de Sociología*, UNGS, 2012 y un resumen de sus ideas principales fue discutido en el *Foro Mundial de Sociología*, Buenos Aires, 2012. Agradezco la colaboración de Nicolás Isola quien suministró varios materiales, y las sugerencias de Hernán González Bollo quien formuló las primeras preguntas que guiaron el trabajo y dio las pistas para encontrar varias fuentes. También corresponde un reconocimiento especial para Leandro Aramburu, quien impulsó un provechoso intercambio de ideas y cuyo trabajo (2009) fue un buen punto de partida. Dado que este es un borrador en proceso, no debe citarse sin la debida autorización del autor.

\*\* Investigador Adjunto del CONICET, Instituto Gino Germani, UBA, Prof. Adjunto Ordinario, UNL, docente de postgrado UNLa y Coordinador de la Comisión Especial en Historia de la Sociología, IDIS, CPS, Buenos Aires [diegoepereyra@yahoo.com.ar].

intelectual para ubicar a la sociología como una ciencia orientadora de la transformación social y el convencimiento que el único camino posible para lograr la modernización era la planificación democrática.

La bibliografía reciente (González Bollo, 1999; Blanco, 2006, Pereyra, 2010b) ha situado el nacimiento de la moderna sociología argentina a inicios de la década de 1940, cuando emergieron sus principales factores de institucionalización, especialmente la enseñanza de los métodos de investigación, la comprensión de la actividad sociológica como una práctica profesional especializada y el uso político de sus resultados. También se ha remarcado que la reorientación de una mirada hacia el modelo institucional de la sociología norteamericana, en desmedro del perfil teórico de la sociología alemana, había comenzado en esos mismos años, aún antes de la Creación de la Carrera de Sociología de la UBA en 1957. Sin embargo, queda por explorar la relación entonces existente entre el proyecto para consolidar la sociología académica en Argentina y la necesidad de establecer una sociedad planificada.

Es indudable que el proceso de modernización económica y social local, la rápida urbanización de la región litoral de Argentina y la creciente inmigración ultramarina crearon las condiciones para el surgimiento de sectores que difícilmente podían ser ubicados entre los grupos que componían la estructura social de entonces, tanto los sectores terratenientes que controlaban los resortes político- administrativos del sistema de dominación oligárquico como los grupos proletarios que crecían en las ciudades. Los datos censales permiten entrever el crecimiento de sectores medios vinculados al crecimiento de los servicios de transporte y seguros y la burocratización del estado nacional y los estados provinciales y municipales.

Este proceso reproducía una tendencia del capitalismo ya estudiada en la cual la división de clases se estructura menos por la posesión de los medios de producción y más por la existencia de control y administración gerencial y de los recursos de la producción. Estos sectores medios, que participan de la administración y racionalización del mercado y no

directamente de la producción de mercancías, se desarrollaron en Argentina aún antes de la consolidación de un modelo industrial maduro.

En el período de postguerra, desde un amplio espacio social y cultural, se definiría entonces a la clase media como un grupo que tendría gran capacidad de racionalidad y reflexión sobre sí misma, que como portadora de valores y prácticas modernas se convertía en el motor de la modernización en un país cuya transición a la democracia y la industrialización había tenido un sorpresivo e inesperado desvío. Sin duda, esta operación intelectual estuvo ligada al proyecto modernizador desarrollista.

Tras la caída del peronismo, tanto el gobierno militar primero como el frondismo después se vieron en la necesidad de profundizar la planificación iniciada por el peronismo pero sin sus supuestos rasgos de autoritarismo. No tenían otra alternativa que continuar los presupuestos de los planes nacionales para sostener el crecimiento industrial (Oyuela, 1977). Siguiendo las propuestas cepalinas y el mandato keynesiano, la política desarrollista, si quería fortalecer el capitalismo nacional, estaba obligada a aplicar una tecnología adecuada para medir las variables macroeconómicas, con el respaldo del conocimiento de las cuentas nacionales y seguidamente neutralizar la contingencia de las decisiones del mercado y la política (Carraspino, 2010).

Se comprendió entonces que la planificación significaba una mejora en la racionalidad del funcionamiento del estado con objetivos políticos de gran escala hacia los cuales orientar los esfuerzos colectivos, materiales e intelectuales de una nación. En este sentido, el planeamiento es el punto de unión entre los organismos del conocimiento, la conducción política en el máximo nivel de decisión estatal, y el sector privado; al mismo tiempo que articula las relaciones entre lo político y lo económico (Ianni, 1971).

La producción científica del conocimiento se basa en el juego entre las propias demandas de la comunidad científica y las demandas sociales. El conocimiento sociológico no es una excepción. Sus teorías y modelos surgen a partir de un contexto social que demanda

cierta intervención de los sociólogos. El proceso de planificación supone la formación de nuevos grupos sociales que asumen posiciones especiales dentro del estado, los cuales constituyen una burocracia orientada técnicamente. Progresivamente, este grupo, formado por consejeros, asesores, economistas y sociólogos, conformarán una categoría especial dentro del sistema político- administrativo. Su pensamiento técnico- científico busca contraponerse con la acción política tradicional.

Sin duda, la clase media como grupo social predominante en la estructura social moderna y los intelectuales como categoría social aparecen como actores privilegiados de estas transformaciones. La asociación entre clase media y desarrollo es una idea que se ha mantenido vigente hasta hoy (Solimano, 2008). En parte, la creación del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) respondió a esta tendencia. La creación de un sector de Educación en ese organismo (SECONADE) fue un punto principal en su dinámica institucional ya que intentó realizar un balance global del sistema educativo en Argentina y proyectar su crecimiento planificado en pos de orientar la movilidad social.

Sin embargo, la transición traumática del populismo al desarrollismo expuso con gran énfasis la crisis de legitimidad del sistema político y la incapacidad de los sectores dominantes para consolidar un proyecto consolidado y compartido de país. Así, el ritmo impuesto por los golpes de estado, los cambios ministeriales, la improvisación, el primado de la coyuntura, los drásticos giros en la política económica y las diferentes crisis pusieron de manifiesto la imposibilidad política de lograr equilibrios de larga duración y dejar a salvo de la lucha de facciones los espacios de discusión, líneas directrices y emprendimientos que, por su importancia, comprometen el futuro nacional. En este sentido, la crisis debilitó al estado que debía sostener y apoyar la planificación.

Este trabajo plantea entonces una reflexión sobre la compleja y problemática relación entre sociología, estado y clases sociales. Se estudiará un momento en el cual se percibió a los primeros sociólogos como agentes del cambio social, y, por su saber técnico y capacidad de

comprender la modernización y la racionalización del sistema social, en posibles orientadores hacia la planificación democrática; y al mismo tiempo, se identificó a la emergente clase media como el actor social responsable y promotor de esos cambios.

Se busca entonces reflexionar sobre el rol de los sociólogos, en tanto representantes de una ideología de clase media, en la definición y aplicación de un proyecto de planificación estatal en Argentina durante el desarrollismo. Por lo tanto, se quiere confrontar así algunas primeras hipótesis sobre la relación entre sociología y planificación en la medida que un grupo de sociólogos argentinos comenzaron a comprender que la disciplina que practicaban debía cumplir un rol central en la planificación de postguerra. De esta forma se aspira a comprender la vinculación entre el proyecto de la sociología científica en Argentina y los planes de desarrollo impulsados por el estado nacional durante el proceso de despersonización de la sociedad, pero sin perder en perspectiva los antecedentes y los debates del período anterior. Se estudiará entonces el trabajo de sociólogos y sociólogas en el Consejo Nacional de Desarrollo, especialmente en el área de Educación, entre su creación en 1961 y 1969, tras la finalización del plan de desarrollo previsto. A partir de una breve reconstrucción de la historia institucional del CONADE, sus proyectos, objetivos, legados, acciones y fracasos, se quiere identificar la naturaleza del proyecto de planeamiento educativo dentro del CONADE en el marco del proceso de consolidación del poder político de la clase media y el debate político intelectual sobre su poder y posible contribución a la democratización de las sociedades.

### **Sociología, clases medias y planificación social**

En la década de 1940, los sociólogos argentinos eran conscientes que la sociología podía cumplir una función orientadora en la planificación social. Ya por aquellos años, el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociológicas de la Universidad Nacional de Tucumán (UNT) traducía materiales de la Oficina de Planificación de Recursos de los Estados Unidos, y se le requería una participación en el debate sobre el Plan Pinedo. Pero será

un poco más tarde cuando se creó el Instituto de Sociografía en 1946 que, primero en forma privada y luego como una institución de la UNT, cumplió un destacado rol en el debate intelectual sobre la planificación (Pereyra, 2008).

En primera instancia, el Instituto de Sociografía fue auspiciado y financiado por el Colegio Libre de Estudios Superiores, que se había convertido entonces en un refugio para intelectuales liberales y antiperonistas (Neiburg, 1998: 137-182). Esta ayuda permitió la publicación de *Planificación y Sociografía*, un libro del director del instituto, Miguel Figueroa Román, en la cual se demandaba una política planificada cuya base racional y científica era el conocimiento sociológico. Ese mismo año, Gino Germani (1946) publicaba un texto en el que también reclamaba que la sociología empírica debía cumplir una función orientadora en una sociedad que se encaminaba hacia la planificación. De esta forma, la investigación sociológica se convertía en una herramienta indispensable para orientar la política pública y la planificación democrática.

El trabajo de Figueroa Román aspiraba a integrar en un mismo esquema analítico la sociografía, la sociología y la planificación, ya que la primera no era algo muy diferente a la sociología aplicada que buscaba identificar y solucionar los problemas sociales. Siguiendo el camino iniciado por Karl Mannheim, describía en su obra un proceso de transición crítico del capitalismo en el que se pasaría del liberalismo a la economía planificada. En este trayecto, tras la segunda guerra mundial, el mundo tenía disponibles tres legados para emprender la reconstrucción de la economía industrial: La planificación comunista, la planificación fascista y la planificación democrática. Las tres ofrecían el grado de racionalidad y previsión necesario para disponer eficientemente de los recursos; sin embargo, la primera, más allá de cierta participación democrática, era impuesta desde una lógica burocrática centralizada; la segunda resultaba de un proyecto político totalitario; mientras que la última era la única alternativa que conciliaba eficientemente la herencia liberal con la necesidad de planificación. Por lo que no quedaba otra opción que mirar a los Estados Unidos para orientar la economía del país. En un contexto donde fascismo y peronismo eran sinónimos, estos comentarios

expresaban una elección intelectual alternativa al oficialismo.

El Instituto de Sociografía se reconvirtió en 1948 en el Instituto de Sociografía y Planeación de la UNT. Ello posibilitó la reactualización de los vínculos de su director con la burocracia estatal y universitaria del peronismo. Ello significó la decisión de participar más activamente en el programa intelectual sobre la planificación, ofreciendo sus servicios desde el mismo estado. Su programa vinculaba claramente el rol profesional de los sociólogos con el asesoramiento técnico y la planificación, posicionando a Figueroa Román como un experto capaz de dialogar y negociar con los técnicos del poder central, garantizando la autonomía necesaria que el gobierno provincial necesitaba.

Figueroa Román (1952: 24) celebraba que la planificación había "sido puesta en el primer plano de la atención pública y... (merecía entonces) la consideración que corresponde a una ciencia nueva, cuya elaboración está directamente vinculada al progreso del país". Pero, a pesar que se cuidó de criticar la política planificadora del peronismo, su diagnóstico no era muy positivo. Por el contrario creía que existía una evidente falta de coordinación entre la planificación estatal y privada. Criticaba solapadamente la ineficacia de los funcionarios y de los organismos públicos y reprochaba a los empresarios que tenían una mirada cortoplacista de la planificación, ya que la veían como un lastre y un costo que influye en la reducción de la ganancia. Por este motivo, ofrecía un programa alternativo de planificación racional alejada de las tensiones, intrigas e intereses políticos. Su crítica a la planificación peronista radicaba en que ella no era otra cosa que un proyecto teórico sin ninguna base empírica; problema que se podría solucionar a través del programa de investigación social que él ofrecía.

La expansión de sectores medios en Argentina en las primeras décadas era un dato aceptado por las ciencias sociales locales. Sin embargo, recientemente se ha llegado a dudar de su existencia (Adamovsky, 2009), o al menos de la presencia de una identidad de clase media por aquellos años. También se afirma que la idea de clase media fue fomentada por la elite dominante como una opción política conciente para fragmentar a los sectores populares;

y ello ocurrió en una forma de aprovechar estrategias y efectos de mercado que querían estimular la diversificación de la producción e ideales de consumo. Adamovsky señala que las primeras menciones sobre la "clase media" en el discurso público fueron muy tardías y recién podrán hallarse en la década de 1920 y 1930. Por ejemplo, Joaquín V. González, buscaba diferenciar en 1920 a los "sectores sanos" de una clase obrera compuesta por extranjeros indeseables cargados de ideas anarquistas, antinacionales y socializantes. Sin embargo, no fue hasta 1945 que una parte de la población terminó de asumir su condición de clase media. Frente a la irrupción de las masas obreras en la vida política y la subversión de las jerarquías sociales producida por el primer peronismo, un sector de la sociedad buscó en el mito de la Argentina blanca y europea un argumento para contrastar el relato plebeyo que emergía con el peronismo; por lo que se deduce que el discurso antiperonista y la identidad de clase media surgieron en un proceso combinado.

No obstante, los primeros depositarios de la mención de sectores medios fueron los profesionales que por su capacidad intelectual podían establecer cierta autonomía de los intereses específicos de clase, y ubicarse en una posición intermedia en el conflicto entre el capital y el trabajo, que constituye, para un vasto campo ideológico, las bases de la estratificación social. De este modo, los profesionales liberales (médicos, abogados, ingenieros; en fin, profesores universitarios), podían orientar su acción en pos de "una solución armónica entre los intereses opuestos de los favorecidos que bregan por defender sus posiciones y de los oprimidos que ansían cambiarla fundamentalmente" (citado en Pereyra, 2000: 104). Una idea similar puede observarse en *Ingenieros* (1913: 270- 271), que veía en esta libertad de acción una gran ventaja porque permitía el éxito de una política orientada científicamente y descontaminada de los intereses sectoriales, "sólo pueden hacerlo libremente los que no emplean las manos en otra cosa, en pedir a los de arriba o los de abajo: ni favores a los ministros ni votos a los trabajadores". Esta misma idea sobre la función estabilizadora de la clase media se repetiría también en una encuesta de 1950, realizada por la Unión Panamericana. Por ejemplo, algunos autores sostenían que el verdadero papel de ese grupo era moderar las tendencias extremas y las pugnas de intereses de cada clase; es decir



ubicarse en un espacio intermedio “entre la reacción del capital, celoso de sus prerrogativas, y las peticiones crecientes del obrerismo”; y rechazar “(tanto) pretensiones oligárquicas y reaccionarias de unos, como... los arrebatos revolucionarios de otros” (citado en Pereyra, 2012).

Pero, en la década de 1940, un nuevo proyecto intelectual recuperará el papel activo de los sectores medios. Con la institucionalización de la investigación social en el campo universitario, la sociología definió explícitamente una agenda de investigación para identificar a este nuevo sector: la clase media. A través del uso de una serie de herramientas estadísticas tomadas de la experiencia empírica anterior (encuestas y muestreos) se definió “en el papel” a la clase media, y de ese modo se renovó la representación de una estructura de clases sociales en la Argentina. La conceptualización sobre la clase media se fue desarrollando a partir de una investigación al respecto desarrollada entre 1940 y 1942 en el Instituto de Sociología, que trataba de clasificar estos sectores a través de sus inclinaciones culturales. Con esta puesta en escena, la sociología nuevamente se colocaba a la vanguardia del aparato estadístico, ya que pudo categorizar otro grupo social, le dio una posición dentro de la estructura social y, lo que es más importante, fijó sus límites con las otras clases. Dotándose de su propio arsenal de definiciones, nomenclaturas y procedimientos de registro, la disciplina sociológica renovada se proponía probar que la movilidad social y las pautas de conducta secularizadas no eran más que pruebas de la modernización industrial, de manera tal que su tarea política se centraba en reforzar la presencia de la clase media, dividida horizontalmente en autónoma o dependiente (Pereyra, 2010a).

Pero el concepto de clase media se terminará de consolidar cuando Germani publique una de sus principales obras, *La estructura social de la Argentina* (1955). Allí, se recuperaban las investigaciones realizadas por el Instituto de Sociología de Buenos Aires y el Instituto de Sociografía de Tucumán, Estos trabajos se basaban en la utilización combinada de las variables clásicas de la demografía y la morfología social (el análisis del volumen numérico y la distribución espacial de la población, así como las tendencias de natalidad y

Diego Pereyra, “Sociología, Planificación democrática y clases medias en Argentina...”, **Seminario Saberes de Estado y Elites Estatales – IDES, Agosto 2012.**

**Borrador en proceso. NO citar sin la debida autorización del autor.**

mortalidad), el estudio de los presupuestos familiares y el impacto del ambiente cultural en el desarrollo intelectual. Estas variables son las que permitirán que Germani pueda definir el comportamiento de las clases sociales en Argentina.

Este proyecto intelectual confluirá con el impacto de la encuesta sobre clase media de 1950, y a partir de entonces se pensará que las clases medias cumplirían un rol de estabilización política (Pereyra, 2012). Llamativamente, en la revista *Dinámica Social*, de filiación católica y peronista, se afirmaba en 1954 que los sectores medios constituían una clase fluctuante que, en un sentido *mannheimiano*, podía asimilar y unificar todos los intereses y aspiraciones, y representar así a toda la sociedad, cumpliendo una función de equilibrio social e impulsora y orientadora del cambio.

Sin embargo, la comprensión de la postguerra como una fase de desintegración social, que requería un control político científico de la sociedad, preanunciaba los desarrollos teóricos del desarrollismo y el reclamo por una reorientación hacia la planificación democrática. Este sería el único horizonte donde era posible conciliar la libertad y la igualdad, es decir, el destino civilizatorio de la sociedad industrial con valores democráticos y pautas modernas de inversión, productividad y racionalidad económica.

### **El CONADE y la sociología**

En el marco de las políticas desarrollistas, y siguiendo las recomendaciones de la Alianza para el Progreso, el CONADE fue creado en agosto de 1961, con el objetivo de acompañar la política del gobierno que aspiraba a promover “el desarrollo económico del país, como condición indispensable para el fortalecimiento de la soberanía nacional y para el mejoramiento efectivo del nivel de vida de la población”. Entre sus antecedentes institucionales pueden mencionarse la Comisión Nacional de Administración del Fondo de Apoyo al desarrollo Económico, (CAFADE, 1958) y el Consejo Federal de Inversiones (CFI, 1959) que fue creado como un organismo interprovincial que tenía como fin promover el desarrollo regional (Capurro, 1968). De esta forma, este nuevo organismo venía a cumplir “la

responsabilidad principal en la coordinación y ejecución de los programas y análisis requeridos para la formulación orgánica de los programas de desarrollo nacional; así como en el asesoramiento para la acción de gobierno en este campo”.<sup>1</sup>

Sin embargo, el CONADE adquirió más tarde una estructura burocrática más sólida, en el gobierno de Guido, cuando se hizo cargo del estudio y asesoramiento del plan de obras, trabajos públicos e inversiones patrimoniales de la administración pública nacional, y se lo autorizó a firmar convenios, contratar expertos y disponer de fondos propios. En octubre de 1963, pasó a depender directamente del presidente y se designó un Consejo Directivo formado los Ministros de Economía y de Obras Públicas, sus secretarios y consejeros del Banco Central y el CFI. No obstante, su función seguía siendo consultiva y no tomaba decisiones ejecutivas.<sup>2</sup>

El CONADE tenía a su cargo entonces “el análisis sistemático y permanente de la evolución económica y social del país, y entre sus funciones se destacan la definición de metas y objetivos del proceso de desarrollo nacional, la formulación de programas a corto y largo plazo, el estudio y la evaluación de programas de inversión en sectores básicos” como así también “la preparación de programas de cooperación internacional en materias técnicas relacionadas con el desarrollo”. Además, coordinaba “la elaboración de estadísticas y la ejecución de estudios socio-económicos en función de los objetivos definidos”.<sup>3</sup>

En una primera etapa, las grandes expectativas que despertó el CONADE no se pudieron satisfacer por la falta de información básica y falta de comunicación y colaboración con el resto de los organismos públicos. Pero los cambios políticos suscitados en 1966 y la necesidad de impulsar un proyecto desarrollista de contenido autoritario obligaron a

---

<sup>1</sup> Decreto 7.290/61, del 23 de agosto, firmado por el presidente Frondizi y el Ministro de Hacienda, Roberto Alemán. Los fundamentos de esta ley pueden verse en *Revista de Economía*, Banco de la Provincia de Córdoba, XIII, 19: 1963: 126- 128.

<sup>2</sup> Decreto 6.337/ 62, del 4 de julio de 1962; Decreto 6.777/ 62, del 6 de agosto de 1962; Decreto 8.715/63, del 3 de octubre de 1963.

<sup>3</sup> Decreto 8.715/63, ya citado y Documento interno del CONADE, citado en Taroncher (2009).

reestructurar el consejo, en el marco de un nuevo Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo.<sup>4</sup> De esta forma, se ubicó al CONADE como centro de la política de planificación y se intentó darle un contenido político, social y cultural a las estrategias de desarrollo, que antes eran sólo de dimensión económica (Capurro, 1968).<sup>5</sup>

Si bien existía una voluntad política de darle continuidad a los objetivos iniciales del CONADE y poner en práctica el Plan de Desarrollo (1965- 1969) impulsado por el gobierno anterior, este plan no contribuyó a fortalecer el rol del CONADE dentro del estado y se demostró una organización basada más en la investigación que en la implementación. El grado de institucionalización particular y la autonomía administrativa de las empresas del estado (que controlaban el 70 % de la inversión pública) y una organización descentralizada de la política nacional entró en colisión con la lógica de planificación centralizada del CONADE. Finalmente, el organismo sufrió una nueva reestructuración en 1971; como consecuencia, entre otras razones, de la crisis social y política del país, se creó la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno que cambió el organigrama y las funciones del organismo.<sup>6</sup> Finalmente, el CONADE fue desmantelado en 1973 cuando sus tareas fueron absorbidas por la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno (Aguirre, 2007).

Pero, este conjunto de transformaciones estatales estaban acompañadas por un cambio en la orientación universitaria y la creación de nuevas carreras profesionales. En este sentido, la emergencia de la sociología científica fue un punto central de legitimación del proyecto desarrollista. Indudablemente, Gino Germani fue un actor central en este proceso ya que ofreció un tratamiento sociológico de los principales temas impuestos por la política y aceptados por la sociedad argentina en vías de modernización. Tras la creación de la Carrera de Sociología, junto al grupo que lo acompañó, definió posiciones de reconocimiento y prestigio acordes con el modo en el que consideraban legítima la práctica sociológica

---

<sup>4</sup> Ley 16.964, 30 de septiembre de 1966.

<sup>5</sup> Estructura del CONADE, Ministerio de Economía, 1969.

<sup>6</sup> Ley 19.276, 29 de septiembre de 1971.

(Sidicaro, 1993; Blanco, 2006; Pereyra, 2010b).

En este sentido, según los contenidos de formación previstos, el sociólogo era pensado como un especialista que sabía analizar científicamente la nueva realidad social. Para otorgar legitimidad a su empresa, Germani llevó a adelante una serie de estrategias. Por un lado, procuró crear una figura de sociólogo en tanto agente modernizador y, al mismo tiempo, especialista capaz de dar cuenta de los problemas surgidos del cambio social. Entre las tareas asignadas a la sociología, tres de ellas tenían que ver con este propósito: dotar a la sociedad argentina de una teoría de la transición a la modernidad, la democracia y la industrialización; investigar los problemas que surgen por las rápidas transformaciones del capitalismo y planificar racionalmente el cambio social (Aramburu, 2009).

Por otro lado, Germani buscó integrar cognitivamente los proyectos de la sociología científica y la economía, ciencia que gozaba por aquellos años de una legitimidad sin fisuras. De esta manera, ambas disciplinas "trabajaron para crear una nueva demanda respecto de la sociedad y del Estado: el especialista en problemas de desarrollo, una fusión de economista encargado de la planificación y de sociólogo encargado de la problemática social derivada del cambio" (Neiburg, 1998: 248-249).

En este sentido, el proyecto de Germani tuvo como objetivo mostrar a la sociología como herramienta necesaria para la predicción del mundo social. De modo que estableció una conexión entre sociología y planificación que favorecería el progresivo dominio de la racionalidad intrínsecamente ligado al movimiento general de la sociedad moderna. Así, la sociología permitiría alcanzar un conocimiento previo de los fenómenos en los cuales se deseara intervenir, y esa investigación se intensifica en la medida que se consolida el estado moderno, es decir una forma estado de tipo racional y burocrático (Germani, 1946). Un estudio sobre la naturaleza de su trabajo y sus aportes a la planificación permitirá comprender mejor la dinámica de las relaciones entre estado y producción intelectual.

## **El sector Educación del CONADE**

Se ha clasificado a la historia del CONADE en tres etapas precisas (Aguirre, 2007). Una primera entre su creación, a mediados de 1961, y la asunción de Illía a finales de 1963, en la cual las principales actividades del Consejo se pusieron en marcha. Una segunda etapa entre 1964 y el golpe de estado de 1966, en el que se reformularon sus políticas, y una tercera de redefinición y ocaso, desde la asunción de Onganía hasta su reestructuración y cierre entre 1971 y 1973. Sin embargo, deberían examinarse con mayor atención las continuidades entre la segunda y la tercera etapa, y marcar una ruptura en medio de esta última ya que el ciclo descendente se inició luego de 1969.

Al iniciarse la segunda de esas etapas, el CONADE abrió un espacio de reflexión institucional dedicado a la educación, que se sumaba a las diferentes áreas de incumbencia del consejo: Producción y Servicios, Educación, Vivienda y Salud Pública. Si bien Aguirre (2007: 17) sostiene que los temas de Educación y Salud representaron menos del 10% de los informes técnicos del Consejo, la relevancia cualitativa de la producción del SECONADE debe ser reconocida, ya que además fue el sector que ofreció una reflexión más seria sobre el rol de las ciencias sociales en la planificación nacional.

Las razones del surgimiento de este espacio no están muy claras y se conocen los motivos de elección de su organizador institucional. A fines de 1963, Norberto Fernández Lamarra fue designado como coordinador educativo del CONADE. Este último relataría (Ayuzo, Arata, 2008: 99- 100) que fue convocado por medio de contactos del presidente Illía para que impulsara un área de planificación en el Ministerio pero finalmente el CONADE se apropió de esa idea. Fernández Lamarra era recién egresado de la Carrera de Ciencias de la Educación (UBA, 1961), formando parte de la primera cohorte de graduados de la misma, y al momento de llegar al CONADE estaba finalizando sus estudios de Maestría en Planeamiento y Administración de la Educación (CLAFEE, Universidad de Chile/UNESCO, 1963). Tras su llegada, él mismo convocó a jóvenes graduados y estudiantes de Ciencias Educación y

Sociología a trabajar como colaboradores.

El SECONADE rápidamente definió objetivos políticos precisos en el marco de una estrategia más amplia de planificación. Se planteaba entonces asegurar el derecho a la educación, garantizar la igualdad de oportunidades, promover la elevación ética y cultural de la población y lograr la capacitación de los recursos humanos necesarios para el desarrollo nacional. De esta forma, este nuevo espacio se apropiaba del discurso desarrollista y confirmaba la tendencia que había iniciado el peronismo de sumarle a la educación argentina una dimensión económica, además de la clásica función política que había guiado su orientación desde los orígenes del estado nacional (OCDE, CONADE, 1966). Así se comenzó a concebir a las instituciones educativas como formadoras de recursos humanos y, desde una nueva racionalidad instrumental, se asociaba la inversión en educación con un aumento de la productividad y del ingreso (Tedesco, 2012).

De este modo, la educación era considerada una variable estratégica de la planificación social ya que cumplía una función cultural, al permitir la reproducción de normas y valores modernos, y una función económica, porque era un componente significativo de la racionalización productiva y tecnológica (OCDE, SECONADE, 1966) Así, era “decisivo determinar con precisión el factor humano necesario para el proceso productivo...”, y también evidente “que la cantidad como el nivel de la mano de obra calificada, su composición por tipo de especialidad y distribución geográfica dentro del mercado nacional responde a la formulación de un plan educacional”; por ello el estado debe analizar y promover un plan educativo “que provea a la sociedad industrial moderna de la cantidad y calidad de hombres necesarios” (Pratos, 1964: 2-4). De esta manera, en el contexto de la planificación democrática, la educación pasaba a ser el instrumento principal de oferta capaz de satisfacer la demanda de recursos humanos para el desarrollo.

En este sentido, la planificación educativa era ubicada en el centro del proyecto de racionalización del desarrollo nacional. Fernández Lamarra sostenía (1965: 5) entonces que

sobre la base de la tarea del SECONADE y del área de Recursos Humanos del Consejo, “El CONADE está (ba) abocado a la preparación de un plan de desarrollo y considera (ba) que las implicaciones de mano de obra del desarrollo y el establecimiento de objetivos de largo plazo para la educación son elementos esenciales de la planificación”. Así, el objetivo principal de la tarea era equilibrar la oferta y demanda del mercado laboral mediante estrategias racionales de planificación. “La experiencia ha demostrado que el planificar la educación a manera de un sistema de oferta de mano de obra es un método que proporciona una estrategia apropiada para determinar no sólo la magnitud del esfuerzo educacional sino también la estructura del sistema educacional” (Fernández Lamarra, 1965: 1).

La elaboración de cualquier plan supone la existencia de ciertos elementos: diagnóstico, objetivos, políticas, metas y proyectos. El diagnóstico de la educación supone una evaluación y análisis de la eficiencia del sistema educativo para responder a las demandas del sistema económico y el medio cultural y los requerimientos del desarrollo, presentando una visión integrada de sus problemas (Fernández Lamarra, circa 1964). De esta forma, en uno de los primeros informes del SECONADE (Fernández Lamarra, 1964) se criticó la organización del nivel medio y la desactualización de los contenidos, resaltando la brecha existente entre las aspiraciones y objetivos de los estudiantes y las fuentes culturales que les ofrecían. Se proponía así implementar las metas educativas dentro de un plan de desarrollo de largo plazo y estimar así una valoración funcional entre el sistema educativo, considerado como un sistema de oferta de RRHH y los objetivos sociales y económicos que propone el país (Fernández Lamarra, et al, 1966: 6).

Hacia 1966, el SECONADE ya disponía de un completo diagnóstico de la estructura de la educación argentina (CONADE, circa 1966). Además, gracias a la colaboración técnica y financiera de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, pudo avanzar en un estudio general sobre la situación del conjunto del sistema educativo (OCDE, CONADE, 1966), que implicaba un análisis sobre la necesidad de mano de obra y un plan destinado a revisar las articulaciones de los distintos niveles, su envergadura cuantitativa,



eficiencia y estructura de costos (De Luca, 2008). La continuidad de los equipos técnicos luego del cambio de gobierno permitió la continuidad de estos trabajos y la publicación de un informe final (OCDE, CONADE, 1968). Sin embargo, Fernández Lamarra reivindica la idea que esta tarea tuvo un carácter semiclandestino ya que Onganía estaba en contra de las conclusiones y propuestas de ese trabajo (Ayuzo, Arata, 2008: 100- 101). De Luca (2008) muestra algunas evidencias respecto al mejor aprovechamiento de estos datos y propuestas por parte de Onganía frente a la política más errática de Illía.

En el conjunto de los trabajos, el diagnóstico de la educación argentina era por cierto bastante crítico. Se reconocía el impulso modernizador de la educación en los períodos previos y tasas de inclusión relativamente aceptables, pero como era de esperar se identificaba una pronunciada fragmentación geográfica del sistema, además de una superposición institucional tanto en la supervisión como en el financiamiento, lo que se traducía en despilfarro presupuestario, una sobrecarga administrativa y escasa inversión en infraestructura. El ejercicio de proyección de matrícula secundaria y universitaria indicaba una importante brecha entre la cantidad de egresados por especialidad y los recursos humanos calificados necesarios para el nivel de crecimiento industrial previsto por el plan quinquenal 1965- 1969 y la prospectiva hasta 1980.

Sin duda, el mayor déficit era de técnicos y profesionales vinculados a la producción. Un cuadro que mostraba que el 90% de los profesionales argentinos se desempeñaba en el sector terciario de la economía era varias veces citado en los informes (OCDE, SECONADE, 1966: 9; SECONADE, 1968a: 114). Siguiendo una lectura habitual de la época, se criticaba que el 70 % de los egresados secundarios obtengan títulos de la enseñanza llamada corriente (Bachiller, comercial y normal), en desmedro de la formación técnica (SECONADE, 1967: 16). Se denunciaba también el exceso de médicos y abogados, no sólo en comparación con otros países y regiones sino en relación a las necesidades sociales reales del país.

Según una muestra que representaba el 20 % de la población, tomada del V Censo

Nacional de 1960, los egresados universitarios fueron divididos en tres grupos. Los graduados en Medicina y carreras afines sumaban el 37,5 % del total, los de Derecho y afines, la misma frecuencia y los de Ingeniería y Ciencias Básicas sólo el 25 % (OCDE, SECONADE, 1966). Llamativamente se alegaba que el déficit de técnicos que era estimado en un millón de graduados debería ser cubierto por una fuerte expansión de las escuelas secundarias de orientación técnica. De esta forma, se privilegiaba la educación secundaria como formadora de recursos humanos para la industrialización.

Sin embargo, este problema de oferta en la matrícula universitaria no implicaba para el CONADE una reorientación de la formación tradicional ni una propuesta en la expansión del sistema de educación superior. Por el contrario, las metas de graduación para este nivel se estimaban en un 11 % para 1980 cuando se había alcanzado un 10 % en 1960. Si bien se reconocía que era necesario estimular las vocaciones en Ciencias Exactas e Ingeniería, se hacía hincapié en la necesidad de incrementar la participación en el total de los graduados en Humanidades, Ciencias Sociales, Económicas y Políticas.

Así, el SECONADE armó una sub- área dedicada a la educación superior y la universidad y propuso un plan para su transformación. En un ejercicio prospectivo (SECONADE, 1968a; 1968b), se proponía reducir los graduados en medicina a un 18,5 % del total, incrementar a un 31,5 % el área científico tecnológico (Ingenieros, arquitectos, científicos naturales, agrónomos y veterinarios) y establecer una meta del 50 % para las Ciencias Sociales, con una participación decreciente de abogados y con presencia de economistas, sociólogos y cuentistas políticos.

De esta forma, una propuesta para fortalecer carreras prioritarias incluía algunas ramas técnicas como ingeniería agrónoma, zootecnia, química, geología y biología; pero sumaba a sociología, lingüística, Ciencias de la Educación, Pedagogía, Metodología para la enseñanza y Administración de Empresas. Según el informe, estas nuevas carreras contribuiría a la democratización de la sociedad ya que ofrecen una mirada de la diversidad, evitando caer en

Diego Pereyra, “Sociología, Planificación democrática y clases medias en Argentina...”, **Seminario Saberes de Estado y Elites Estatales – IDES, Agosto 2012.**

**Borrador en proceso. NO citar sin la debida autorización del autor.**

una visión “limitada que permite cualquier totalitarismo con sus discutibles suposiciones sobre la inevitabilidad (sic) histórica”

### **Algunas rápidas y provisionarias conclusiones**

Típicamente, los sectores medios se han identificado con actividades y ocupaciones ligadas a la producción y difusión cultural y a la universidad, las profesiones liberales y la burocracia estatal, en clara diferencia con los trabajadores manuales y la elite dominante. Esta clasificación aparece en la obra clásica de Germani y la encuesta de 1950, y se reproduce en la visión mítica sobre esta clase que se expandió en el mundo occidental.

La consolidación del proyecto institucional del CONADE, especialmente en el sector Educación, implicó un enfático reconocimiento a la creciente importancia de las ciencias sociales en la planificación democrática. La propia utilización de materiales de la sociología científica y del propio Germani en los cursos y seminarios auspiciados por el CONADE, sumados al origen social y educativo de los técnicos de ese organismo prefiguraban una visión sobre el rol modernizador de ese tipo de conocimiento. De este modo, Aramburu (2009) identificó un grupo de estudiantes y graduados de sociología que colaboró y trabajó en el CONADE entre su creación y 1965. Entre ellos había 12 graduados de la UBA [Gerardo Andujar, 1961; Marta Fischman, 1963; Jorge Giusti, Martha Nepomneschi, 1964; Alcira Argumedo, 1965; José Paradiso, 1966; Víctor Chébez, Graciela Jacob; Berta Berestovoy, Olga Niremberg, 1967; Myriam Chorme, Hebe Kleiman, 1968]. Además de Jorge Ochoa que era un especialista en sociología rural de la Secretaria de Agricultura. A ellos se suman otros como Juan Carlos Torre, que aparece en diversos informes. Por otra parte, otras dos estudiantes de la misma Carrera aparecen como destacadas consultoras del SECONADE: Inés Aguerrondo (UCA, 1969?) y María Teresa Farrés (UBA, 1967?).

Por otro lado, este proyecto expresaba las aspiraciones de movilidad social de la propia clase media argentina y una auto-representación de clase fundamental, que le permitía confiar en su propia capacidad, en una ilusión construida socialmente, para obtener autonomía

política y económica, y por lo tanto poder guiar al resto de la sociedad. Por ello, ese sector demandaba continuamente mejores y más eficientes servicios de salud, educación, turismo y vivienda. Esas eran las áreas de intervención pública que cualquier política desarrollista debía privilegiar; y que el CONADE no podía soslayar. Al mismo tiempo, la misma clase media proveía los técnicos especializados y expertos que podían instrumentar esas políticas de planificación.

En el SECONADE se discutía e investigaba la construcción y consolidación de un sistema y una infraestructura educativa capaz de allanar la reproducción de esa clase media, ya que se consideraba que la educación podía facilitar o bloquear la movilidad social. El plan universitario de este grupo buscaba la formación de planificadores que reproduzcan el ciclo y afianzaba el rol de la universidad como seno de una elite intelectual que buscaba disputar el poder político, pero limitaba el acceso a ese nivel de los sectores populares, reproduciendo una lógica de desvío social que la propia clase media había denunciado cien años atrás cuando reclamaba el acceso a la universidad. De este modo, si bien la relación entre sociología, planificación y clases medias pudiera ser evidente, en el caso argentino, esa vinculación que debe ser situada históricamente y explicada sociológicamente.

### **Bibliografía.**

- Adamovsky, Ezequiel (2009) *Historia de la clase media argentina*, Planeta, Buenos Aires.
- Aguirre, Orlando. (2007). "La experiencia del Consejo Nacional de Desarrollo. Aspectos normativos e institucionales", disponible en CDI, Ministerio de Economía.
- Aramburu, Leandro (2009) "El rol de los sociólogos argentinos en la burocracia estatal. El caso del CONADE (1961- 1965)", *XII Jornadas Interescuelas- Departamentos de Historia*, Universidad Nacional del Comahue.
- Ayuzo, María Luz y Nicolás Arata (2009) "Entrevista a Norberto Fernández Lamarra", *La trama común. Memorias sobre la Carrera de Ciencias de la Educación*, FFyL, UBA: 89-111.
- Blanco, Alejandro (2006) *Razón y Modernidad. Gino Germani y la sociología en Argentina*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Capurro, Norberto (1968) *Argentina. Consejo Nacional de Desarrollo*, Serie Monográfica,

- Instrumentos administrativos de implementacao Económica, Escola Interamericana de Administracao Pública, Fundacao Getúlio Vargas, 15, 1968.
- Carraspio, Claudio (2010) "Planificación, gobierno y poder. Conversación con Benjamín Hopenhayn", *Realidad Económica*, 250: 16- 31.
- Consejo Nacional de Desarrollo (circa, 1966) *Diagnóstico de la situación educativa*, Buenos Aires.
- Consejo Nacional de Desarrollo, Sector Educación (1967) *La enseñanza técnica en la República Argentina: algunos aspectos cuantitativos de su desarrollo; informe preliminar*, La Secretaría, Buenos Aires.
- (1968a) *Bases para un plan integral de educación superior y universitaria*. Buenos Aires.
- (1968b) *Evaluación tentativa de carreras prioritarias para el desarrollo argentino*, La Secretaría, Buenos Aires.
- De Luca, Romina (2008) "Entre la tortuga y la morsa", *El Aromo*, 44: 10.
- Fernández Lamarra, Norberto (circa, 1964) "El diagnóstico de la situación educativa en el planeamiento integral de la educación", Separata de la Revista *Universidades*, Buenos Aires, 12-13.
- (1964) *Consideraciones sobre el curriculum y su organización*, CONADE, Buenos Aires.
- (1965) *Algunos documentos del programa de trabajo del Sector Educación del CONADE*, ILPES- CONADE, Buenos Aires.
- Fernández Lamarra, Norberto, et al (1966) *Financiamiento de la educación en la República Argentina; informe preliminar sujeto a revisión*. SECONADE, Buenos Aires.
- Fernández Lamarra, Norberto e Inés Aguerrondo (1979), "Reflexiones sobre la planificación en América Latina", *Perspectivas, Revista Trimestral de Educación*, Paris, VIII, 3: 391-400.
- Figueroa Román, Miguel (1946) *Planificación y Sociografía*, Instituto de Sociografía, CLES, Tucumán.
- (1952) *Planología. Fundamentación sociológica*, ISyP, UNT.
- Germani, Gino (1946) "Sociología y Planificación", *Boletín de la Biblioteca del congreso*, Buenos Aires, 57-58- 59: 11-28.
- (1955) *La estructura social de la Argentina*, Solar, Buenos Aires, 2da. Edición, 1985
- Ianni, Octavio (1971) *Estado y planificación en Brasil (1930- 1970)*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Neiburg, Federico (1998) *Los intelectuales y la invención del peronismo. Estudio de Antropología social y cultural*, Alianza, Buenos Aires.
- OCDE, Consejo Nacional de Desarrollo (1966) *Educación, recursos humanos y desarrollo económico-social: situación presente y necesidades futuras; informe preliminar sujeto a revisión*, Buenos Aires.

- OCDE, Consejo Nacional de Desarrollo (1968) *Educación, recursos humanos y desarrollo económico-social: situación presente y necesidades futuras*. La Secretaría, Buenos Aires.
- OCDE, Consejo Nacional de Desarrollo. Sector Educación (1966). *Perspectivas del desarrollo económico argentino y sus exigencias en el plano de la expansión de la educación período 1960-1980; informe preliminar sujeto a revisión*. Buenos Aires.
- Oyuela, Juan A (1977) “Historia de la planificación argentina”, *Cuadernos de Planeamiento*, I, 1-2: 43-63.
- Pereyra, Diego (2000) *Antes de Germani, La sociología en la Universidad de Buenos Aires en los albores del siglo veinte*, Texto inédito, mecanografiado, Instituto Gino Germani, Buenos Aires.
- (2008) “Sociografía, sociología e investigación social en Tucumán durante el peronismo. El Instituto de Sociografía y Planeación (1940- 1957)”, *Primer Congreso de estudios sobre el peronismo: la primera década*, Mar del Plata.
- (2010a) “Las clases sociales en el papel. Estratificación social y construcción de las clases en Argentina en el largo plazo (1899-1964)”, *II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales*, FLACSO- México.
- (2010b) “Los científicos sociales como empresarios académicos. El caso de Gino Germani”, *El desarrollo de las ciencias sociales. Tradiciones, actores e instituciones en Argentina, Chile, México y América Central*, Serie Cuadernos de Ciencias Sociales, FLACSO, San José de Costa Rica, 153: 35- 53.
- (2012) “Clases medias y redes panamericanas. Un proyecto de construcción de una clase para el cambio social”, Fernanda Beigel, Hanan Sabea (eds) *Dependencia académica*, en prensa.
- Pratos, Humberto (1964) *Programación presupuestaria. El presupuesto por programas y actividades*, CONADE, Buenos Aires.
- Sidicaro, Ricardo (1993) “Reflexiones sobre la accidentada trayectoria de la sociología en la Argentina”, *Cuadernos Hispanoamericanos*, Madrid, 517-519, 1993: 65-76.
- Solimano, Andrés (2008), *The middle class and the development process*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Taroncher, Miguel (2009) “El CONADE y el Plan Nacional de Desarrollo, 1965-1969”, *XII Jornadas Interescuelas- Departamentos de Historia*, Universidad Nacional del Comahue.
- Tedesco, Juan Carlos (2012) *Educación y justicia social en América Latina*, FCE, Buenos Aires.