

## Manipulación de la información oficial en Argentina

por Javier Lindenboim\*

# Estadísticas públicas y derecho a la información

El pasado 27 de octubre se realizó en todo el territorio argentino el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Los datos recogidos se convertirán en una herramienta fundamental para delinear y poner en práctica políticas públicas estratégicas. No obstante, desde principios de 2007, las estadísticas oficiales vienen siendo objeto de manipulaciones que ponen en serio riesgo la credibilidad de la información producida por el Estado, desde la inflación hasta el índice de crecimiento, pasando por el nivel de pobreza y de empleo. Estas cifras son esenciales para el funcionamiento de la economía, las negociaciones laborales, la representación política y, básicamente, la vida en sociedad.

A lo largo del siglo XX, la producción estatal de estadísticas en Argentina fue evolucionando al ritmo de fenómenos contradictorios. A tal punto, que visualizar la línea tendencial de los cambios habidos resulta una tarea nada sencilla.

En la primera mitad del siglo hubo apenas dos censos de población, separados por algo más de tres décadas (1914 y 1947). No obstante, se multiplicaron los registros del Departamento Nacional del Trabajo y la creación simultánea del Banco Central articuló asimismo un amplio espectro de información económica y financiera. A partir del año 1935, los llamados censos económicos (concentrados en la actividad industrial) se fueron realizando a cada decenio. No ocurrió lo mismo con los censos agropecuarios, cuya ejecución fue mucho más irregular. Por otra parte, la información sobre distribución del ingreso entre trabajadores y empresarios estuvo en un primer período a cargo de la Secretaría de Asuntos Económicos, luego del Banco Central y, finalmente, del Ministerio de Economía.

Los cambios de criterios, de formas de relevamiento o de organismos a cargo fueron resultado en algunas ocasiones de instancias de mejoramiento técnico, pero a menudo las tareas fueron afectadas por el escaso cuidado en la preservación de la comparabilidad. Es el caso por ejemplo de la fecha de realización de los censos económicos (sucesivamente octubre, abril, julio, abril, septiembre, mayo, abril, julio), cuya variación implica eventuales diferencias insolubles, debidas a la estacionalidad.

En la segunda mitad del siglo se iniciaron los relevamientos relativos a los hogares y a la participación en el mercado de trabajo. A mediados de los años 60 se lanzó la Encuesta de Empleo y Desempleo; luego de un decenio fue reemplazada por la Encuesta Permanente de Hogares, que durante un cuarto de siglo se realizó dos veces por año y que pasó de cubrir sólo el Área Metropolitana a abarcar una treintena de aglomerados urbanos. En 2003, fue reemplazada por un relevamiento similar pero de carácter continuo.

Sin lugar a dudas, toda sociedad necesita disponer en tiempo y forma de un conjunto de informaciones que permitan delinear y poner en práctica acciones en los más diversos campos (salud, educación, vivienda, política económica, distribución del ingreso, etc.) y, por supuesto, evaluar sus resultados. El Estado no puede gestionar ni gestionarse sin esa información y es al mismo tiempo el principal responsable de su producción con los mayores estándares de calidad. Existe por lo tanto un abismo insalvable entre registrar posibles falencias en tal cometido y poner en evidencia –lisa y llanamente– su manipulación. Ésto es lo que sucede en Argentina desde el inicio de 2007 (1).

### Distorsiones

Sin anuncio oficial previo y sin mediar debate académico o técnico de ningún tipo que pudiera orientar sobre eventuales cambios derivados de tales análisis, el año 2007 se inició con la irrupción en el

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de grupos –crecientes– de personas que impusieron instrucciones verbales destinadas a “ajustar” el resultado del Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Esos grupos –que actuaban en nombre de la Secretaría de Comercio Interior y no de la Secretaría de Programación Económica, de la que en ese entonces dependía el INDEC– impusieron nuevas modalidades en la mayor parte de los procedimientos relacionados con el IPC del Gran Buenos Aires, alterando la comparabilidad de la serie pero sin hacer explícitas las modificaciones, ya que por lo general se hacían de manera no escrita. Un año después, en

Se ha herido (¿de muerte?) la credibilidad de la población en el INDEC y por ende en el Estado mismo...

mayo de 2008, se anunciaba un nuevo índice de precios en reemplazo del anterior sin garantizar el habitual período de superposición para permitir lo que se denomina el “empalme” de las series. Al mismo tiempo se discontinuaba el índice de alcance nacional que venía estimándose desde tiempo atrás y se obligaba a algunas oficinas provinciales de estadísticas a alterar sus estimaciones para disimular lo operado en el IPC del Gran Buenos Aires. Tal fue el caso de la provincia de Mendoza, que cobró notoriedad a fines de 2007 y a partir del cual se inició un expediente judicial en torno de la manipulación a nivel nacional.

Tiempo después de iniciado este proceso, se dejó trascender de manera informal –nunca oficialmente– que en realidad se estaban modificando las estadísticas con el propósito de evitar la ampliación del monto de capital de la deuda pública nominada en pesos y ajustable por el Coeficiente de Esta-

bilización de Referencia (CER), que variaba con el IPC. Argumento singular si los hay. El deudor (el Estado Argentino) ofreció en el momento de la renegociación de la deuda externa argentina (2004-2005) dos mecanismos: un título en pesos ajustable por inflación y otro con ajuste por crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB). En el primer caso el ajuste ampliaba el capital, en el segundo el resultado implicaba pagos anuales. Al reducir artificialmente el índice de precios se evitaba que en el futuro la deuda en pesos incrementara su monto. Pero paradójicamente, al mismo tiempo, la otra mitad del endeudamiento terminaba generando más intereses debido a la sobreestimación del crecimiento del PIB.

Cualquiera sea la razón de esta manipulación, sus efectos perversos se fueron extendiendo a todos los ámbitos. La negociación entre trabajadores y empresarios a través de las comisiones paritarias –reinstaladas después de la crisis de 2001-2002– requiere, entre otros factores relevantes, un parámetro de referencia. Hace falta un índice de precios que revele cómo se modificaron los valores de los bienes adquiridos con el salario y que permita estimar razonablemente su desempeño en un horizonte temporal inmediato, correspondiente al menos a la vigencia de la convención colectiva correspondiente. Pues bien, eso se rompió. Al punto que el secretario general de la Confederación General del Trabajo (CGT), Hugo Moyano, en lugar de expresar su preocupación y rechazo ante una acción que desarma a los trabajadores, expresó con una gran sonrisa que no importaban los índices del INDEC sino “el índice del supermercado”.

Esa desafortunada afirmación, además de perjudicial para los trabajadores, es incorrecta. El índice de precios, aun el que representa a los sectores más humildes, está compuesto por muchas más cosas que las que se adquieren en las compras cotidianas: gastos escolares, vivienda, equipamiento hogareño, recreación, vestuario, transporte... La distorsión producida ha sido de tal magnitud que los empresarios han admitido ajustar salarios por el doble o más de

## Principios fundamentales

“1. Las estadísticas oficiales constituyen un elemento indispensable en el sistema de información de una sociedad democrática y proporcionan al Gobierno, a la economía y al público datos acerca de la situación económica, demográfica, social y ambiental. Con este fin, los organismos oficiales de estadística han de compilar y facilitar en forma imparcial estadísticas oficiales de comprobada utilidad práctica para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a mantenerse informados.

2. Para mantener la confianza en las estadísticas oficiales, los organismos de estadística han de decidir, con arreglo a consideraciones estrictamente profesionales, incluidos los principios científicos y la ética profesional, acerca de los métodos y procedimientos para la reunión, el procesamiento, el almacenamiento y la presentación de los datos estadísticos.

3. Para facilitar una interpretación correcta de los datos, los organismos de estadística han de presentar información conforme a normas científicas sobre las fuentes, métodos y procedimientos de la estadística.” ■

Fuente: *Principios fundamentales de las estadísticas oficiales*, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 1994.

lo indicado en las estadísticas oficiales, sin que ello haya significado un mejoramiento de los ingresos en términos reales (2).

## Pobreza e indigencia

Al igual que la mayoría de los gobiernos sudamericanos, las administraciones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner se han planteado el propósito de disminuir significativamente la incidencia de la pobreza y de la indigencia en Argentina. Y, como en el resto de los países de la región, en los primeros años de gestión la mejoría ha sido notable. Pero en Argentina, a partir de 2007 se evidenciaron, en simultáneo, dos fenómenos. Por un lado, se abrió una brecha entre las estimaciones oficiales y aquellas provenientes de otras fuentes. Por el otro, hay indicios suficientes para pensar que –por lo menos– se ha detenido la mejoría que venía observándose en materia de disminución de la incidencia de la pobreza y de la indigencia.

Los indicios pueden resumirse así. La situación socioeconómica de la población ha venido mejorando significativamente en el marco de una recuperación del dinamismo económico producto de la conjunción entre las políticas económicas aplicadas desde 2002 y las nuevas condiciones internacionales. Hasta 2006 ello se manifestó en el notable aumento del empleo así como, parcialmente, en una mejoría del salario real. Desde 2007, como consecuencia de que la absorción ocupacional basada en la capacidad ociosa se habría colmado (3), se debilitó primero (2007) y desapareció después (2008-2009) el factor empleo como dinamizador de los ingresos. Paralelamente, habida cuenta de la heterogeneidad del comportamiento de los salarios en distintos subsectores (sector privado protegido, sector público, sector precario) es posible asumir que los salarios –en promedio– también habrían perdido el –relativo– dinamismo de los años previos.

¿Por qué se habla aquí de indicios y de presunciones? Es sencillo, lamentablemente. La estimación del número de personas o de hogares en condición de pobreza o indigencia requiere de datos que o bien no existen o bien no son confiables. Dos son los elementos clave que hacen falta: el costo de la canasta de bienes y servicios (básica para la pobreza, alimenticia para la indigencia) y los ingresos.

Lo primero ya no puede derivarse de los datos del índice de precios oficial. Y por cierto, ninguna medición alternativa puede reemplazar en extensión y profundidad al relevamiento del INDEC. Pero si éste es falaz, entonces es necesario apelar a otros datos; hay varios, no muy coincidentes. Lo segundo (ingresos, participación en el mercado laboral, etc.) se obtiene de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Pero he aquí que a principios de 2007 los funcionarios que se ocupaban de la EPH se negaron a calcular la pobreza con una canasta “depreciada” por la manipulación del IPC, razón por la cual fueron desplazados; a raíz de la resistencia del personal interno y de los encuestadores se reemplazó a todos los involucrados en la EPH en el Gran Buenos Aires (habiéndose perdido un trimestre de datos en 2007). Simultáneamente con los desplazamientos de personal, sin explicaciones de ningún tipo, se dejó de cargar en el sitio internet del Instituto el material básico de la Encuesta: las Bases Usuarías.

Esta última decisión generó una acción judicial para acceder a esa información en los primeros meses de 2009. La iniciativa involucró a decenas de instituciones y un gran número de investigadores, encabezados por el Centro de Estudios Legales



Jasper Johns, *Números grises*, 1957 (Gentileza Christie's)

y Sociales (CELS), lo que neutralizaba las acusaciones de intencionalidad política. Imprevista y milagrosamente, a fines de 2009 aparecieron nuevas Bases. Éstas incluyen procesamientos y presentaciones distintos a los anteriores por lo que varios equipos de investigación se están ocupando de su evaluación.

Pero aún para su utilización acrítica, estas nuevas bases presentan inconvenientes. Los datos (trimestrales o semestrales) requieren, para asignar a cada hogar una posición determinada, incluir la referencia al mes al que corresponde su captación (y, por tanto, la canasta del mes que debe ser tenida en cuenta). En la actualidad esa información no se incluye.

Así, se explica por qué los discursos oficiales afirman que la pobreza es muy baja y la indigencia casi inexistente mientras que todas las estimaciones alternativas –incluidas las consultoras privadas cercanas al Gobierno– indican un piso de 25% de pobreza –y un techo superior al 30%– y una indigencia no menor al 12%.

## Un verdadero sistema

En cualquier país las estadísticas públicas conforman un agregado no arbitrario. Son, o tienden a ser, un verdadero sistema. En Argentina, el INDEC es nada menos que la cabeza del Sistema Estadístico Nacional (SEN). Pero más allá de lo institucional, lo importante es que se trata de datos e indicadores con un importante grado de interconexión. El IPC no sólo es por ley el referente obligado de arreglos contractuales públicos y privados, sino que influye de distintas maneras en la determinación de otras variables.

Se menciona habitualmente la variación del volumen de ventas de *shoppings* y supermercados. En rigor, lo que se conoce es la evolución de las cuantías nominales. Para conocer el cambio “real” es necesario deflactar esos montos, es decir transformar los valores nominales en valores constantes

descontando la inflación. Si las ventas pasaron de 100 a 120 y la variación de precios fue efectivamente del 7 u 8% anual, el incremento en términos reales es superior al 10%. Pero si los precios variaron un 20%, el cambio en bienes y servicios fue inexistente.

Más allá de la sencillez del ejemplo, esto sirve para entender por qué al haberse falseado la estadística del índice de precios se hicieron visibles otras contradicciones que empujaron a que se fueran “tocando” otros datos. Guste o no, el conjunto de las estadísticas se conjuga en un Sistema Estadístico con todo lo que esto implica. Por varios caminos, mucho más complejos que lo ilustrado en este artículo, hoy existen dudas razonables sobre la cuantía misma del crecimiento económico.

En este marco se planteó la realización del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, que se realizó el 27 de octubre pasado. Hasta que se conozcan sus resultados sólo se sabe que las autoridades del INDEC decidieron prescindir de los equipos experimentados propios, desplazaron a sus cabezas –como ya había ocurrido con el inconcluso Censo Agropecuario de 2008– y se refugiaron en respuestas equívocas, como aquellas brindadas al Consejo Académico de Evaluación y Seguimiento (CAES), integrado por cinco universidades nacionales (4). Cuando el CAES requirió información acerca de las consultas a los núcleos de especialistas (lo cual era una práctica habitual en los censos previos) la respuesta fue que se había consultado a los Ministerios y organismos oficiales “pertinentes” y a Organizaciones No Gubernamentales. Se deduce por lo tanto que los especialistas no merecen ser consultados. De hecho, la Asociación de Estudios de Población de Argentina (AEPA) presentó a principios de mayo de 2010 un documento alertando sobre algunas debilidades detectadas y sugiriendo algunas acciones, pero ni siquiera se le dio acuse de recibo. Con todo, es deseable que el operativo sea efectivamente exito-

so, pues su información será la base de múltiples acciones en el próximo decenio, además de que habrá de servir de punto de referencia para eventuales ajustes en los niveles de representación política en diferentes niveles jurisdiccionales.

## Una obligación imprescindible

En estos casi cuatro años se ha dilapidado gran parte de la experiencia acumulada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina, que incluía un rol señero en América Latina. Se ha perdido un variado número de instrumentos imprescindibles para la acción estatal y para el funcionamiento de la sociedad. Se ha vedado a los trabajadores uno de los elementos necesarios para su accionar tanto en lo que hace a las convenciones colectivas de trabajo como a las discusiones en torno del Consejo Nacional del Salario, la Productividad y el Empleo integrado por trabajadores, empleadores y el Estado. Se ha herido (¿de muerte?) la credibilidad de la población en el INDEC y por ende en el Estado mismo, con el deterioro de la calidad de cualquier información recabada o construida por el instituto oficial (5). En definitiva, se ha incumplido una obligación elemental del Estado.

Así, mientras en muchos países de la región se perfeccionan los instrumentos estadísticos para garantizar los derechos de las personas, Argentina parece tomar el camino contrario. El derecho a la información no es sólo una argumentación válida para una discusión mediática. Incluye, en primer lugar, el acceso al conocimiento circunstanciado de la realidad económica, social, institucional, resultado de (o vinculada con) la acción estatal. Y, por ello, más allá de otras consideraciones pertinentes, debe hacerse valer su cumplimiento. Se trata en definitiva de un derecho humano esencial. Por cierto, no tan urgente como el derecho a la alimentación y el derecho a la salud, pero igualmente básico. ■

- 1 Véase Víctor A. Beker, “Las maravillosas cifras del INDEC”, *Le Monde diplomatique*, edición Cono Sur, Buenos Aires, octubre de 2008.
- 2 El convenio firmado por el Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA) y la mayoría de las terminales automotrices del país explicita que a partir del 1 de abril de 2011 las partes tendrán en cuenta a la hora de negociar un índice de precios distinto del oficial. Valga como referencia que entre diciembre de 2006 y agosto de 2010, el IPC oficial registra una variación de precios del 35% mientras que el IPC elaborado por la entidad mencionada en ese convenio –Buenos Aires City– indica el 108%. ¡Nada menos que el triple! Véase Oliver Galak, *La Nación*, Buenos Aires, 12-10-10.
- 3 Una vez recuperada la utilización de la capacidad ociosa, la tasa de inversión se recuperó de las profundidades del momento más crítico (11%) pero sus niveles relativos no difieren significativamente de los de la década del noventa, que se ubicaban en torno del 20% del PIB.
- 4 Las universidades que integran el CAES (Universidad de Buenos Aires y Universidades Nacionales de Mar del Plata, Rosario, Tres de Febrero y Tucumán) fueron convocadas por el ministro de Economía de la Nación, Amado Boudou, para asesorar sobre la medición del IPC. Al cabo de un año de labor, en la que sufrieron diversos desplantes por parte de las autoridades del INDEC, redactaron el informe convenido, pero no han podido entregarlo aún, pues el ministro que los convocó dilata su recepción.
- 5 Es importante recordar que las estadísticas públicas se basan en muchos casos en la consulta pública. De manera que afectar la credibilidad y la disposición de los respondientes puede poner en peligro gran parte de la información estadística de uso público.

\*Director del Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED-UBA), investigador principal del CONICET.