

## DEUDAS SOCIALES EN UN PAÍS SIN ESTADÍSTICAS FIABLES: EL DEBATE PÚBLICO ACERCA DE LAS CIFRAS DE LA POBREZA

Agustín Salvia

Investigador CONICET. Sociólogo. Investigador Jefe del Observatorio de la Deuda Social Argentina y director del programa Cambio Estructural y Desigualdad Social en el Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires. El autor agradece la colaboración brindada para la elaboración de este artículo a Mora P. Marchioli.

Una de las manifestaciones más brutales de la exclusión social en un país es la pobreza, la cual impone graves privaciones al desarrollo humano, niega la igualdad de oportunidades y evidencia el fracaso de la sociedad para reducir injusticias sociales. Aun cuando en la última década se han registrado en el país progresos importantes en diversas dimensiones de la vida social, los problemas que todavía persisten en materia de marginalidad y exclusión obligan a revisar lo actuado y repensar las políticas económicas, laborales y sociales en perspectiva a garantizar la inclusión no asistencial de esa parte de la sociedad que ha quedado afuera de los progresos alcanzados durante la última década. A la vez que este desafío también implica reformular los acuerdos institucionales que las hagan posibles políticas de estado en esta materia.

Pero para todo ello resulta imprescindible que el gobierno, los actores sociales y la sociedad en su conjunto dispongan de estadísticas sociales confiables a partir de las cuales hacer diagnósticos correctos, plantearse metas realizables y evaluar las medidas adoptadas. En este sentido, la medición de la pobreza por ingresos –entre otros indicadores de calidad de vida- constituye una información necesaria para conocer el nivel de vida al que puede acceder la población del país. Esta estadística junto con otras medidas de pobreza multidimensional son la base para imaginar, debatir y acordar las políticas sociales que deberían seguir más de una generación de gobiernos. Esto con el objetivo de que las próximas generaciones de argentinos puedan recibir un país más próspero en oportunidades y con mayor integración social.

Ahora bien, muy lejos de esta manera de construir políticas sociales, en la Argentina actual los gobiernos de la democracia muy poco han hecho en este sentido. En este marco de debilidad institucional, el actual gobierno se ha destacado de manera particular por llevar adelante acciones concretas dirigidas a ocultar las estadísticas sociales, desacreditar toda información o investigación que contradiga el relato oficial y cerrar el diálogo económico, social y político para proyectar políticas sociales de nueva generación. Toda investigación social que contradice el relato de gestión es acusada de estar sesgada por un interés político o por falta de validez técnica.

Ahora bien, cabe reconocer que este tipo de discurso contra los investigadores de las ciencias sociales no es nuevo. No hay más que recordar las declaraciones del Dr. Cavallo, Ministro de Economía del gobierno de Carlos Menem, cuando en 1995 descalificó la “idoneidad académica” y mando a “lavar los platos” a la Dra. Susana Torrado, investigadora en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales del CONICET por haber puesto en duda la fiabilidad de las cifras de desocupación oficiales. En igual sentido, cabe interpretar la reacción del actual gobierno, quien a través de funcionarios y comunicadores oficialistas descalifican los estudios sobre la pobreza, la marginalidad, el desempleo y desigualdades sociales que hace el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad

Católica Argentina, los cuales dan cuenta de niveles de pobreza muy diferentes a las tasas oficiales del INDEC.

Lamentablemente, el debate sobre la pobreza está desvirtuado. Se discuten cifras y se pierde de vista lo que es más importante: la persistencia de un núcleo duro de exclusión que el crecimiento económico ni las políticas asistenciales han podido superar, es decir, sobre el cual continúan pesando injustas privaciones de desarrollo humano e integración social. En cualquier caso, llama la atención que queda fuera de toda interpelación la necesidad de entender la naturaleza del problema, así como las causas que lo generan y lo reproducen. Mucho menos se hace referencia a la necesidad de convocar a los diferentes sectores económicos, sociales y políticos a proyectar soluciones estratégicas y acordar políticas de estado en materia de inclusión social.

En igual sentido, cabe recordar que estas prácticas tienen como marco un país que alteró –a partir de 2007- el funcionamiento normal de su sistema de estadísticas públicas, y que a pesar de señales recientes algo más positivas, todavía se carece de información robusta y confiable en materia de indicadores para evaluar el desarrollo real del país. Frente a esto, no son pocos los investigadores sociales que han denunciado el abuso y que hacen enormes esfuerzos por disponer de información más fiable. Entre las fuentes académicas “no oficiales” que ofrecen datos sistemáticos sobre el estado del desarrollo humano y social están los estudios que desde 2003 realiza este Observatorio de la Deuda Social (ODSA) de la Universidad Católica Argentina, a través de su propia encuesta (EDSA) y respondiendo a una perspectiva multidimensional del desarrollo humano (Tami y Salvia, 2005). (<http://www.uca.edu.ar/index.php/site/index/es/uca/observatorio-de-la-deuda-social-argentina/deuda-social-argentina/>)

## **EL DETERIORO DE LAS ESTADÍSTICAS OFICIALES**

Las estadísticas sociales ofrecen información sobre problemas socialmente relevantes que una vez interpretados constituyen un conocimiento acerca de tales hechos. El conocimiento de este modo generado permite hacer comparaciones, establecer conexiones y sacar conclusiones sobre los problemas que preocupan a una sociedad. Datos como el índice de precios, pobreza, empleo y desigualdad, entre otros, constituyen medidas cruciales para evaluar la calidad de vida de una población. Sin lugar a dudas, se trata de información sensible, no sólo a nivel social, sino también en el orden político y en el multiforme conflicto social que atraviesa a la sociedad.

La relativa estabilidad que presentan las estadísticas socioeconómicas en la mayoría de las democracias modernas es el resultado de acuerdos teórico-metodológicos sobre los mejores métodos para generar información útil que permita actuar sobre los problemas que son considerados valiosos para una sociedad. Esto hace que los diferentes actores democráticos en conflicto acepten como válida la información así generada, de manera independiente de que las estadísticas así generadas tengan diferente interpretación y hasta sirvan para fundamentar proyectos opuestos. Los cambios en dichas metodologías devienen cuando las preocupaciones sociales –y los hechos que los fundamentan- ya no encuentran adecuada representación a partir de las estadísticas existentes (Desrosières, 1993).

Muy lejos de esta lógica, la decisión del gobierno de manipular las estadísticas sociales violentando las reglas metodológicas preexistentes, para ponerla al servicio de un relato de

gestión, no sólo constituye una ruptura con las convenciones científico-técnicas, sino también una práctica inaceptable en una sociedad democrática. Es obvio que alrededor de esta decisión se busca proteger la imagen pública del gobierno; a la vez que –con o sin intención- se recorta impunemente el derecho legítimo de los pobres a reclamar garantías de inclusión.

Desde su constitución el Observatorio de la Deuda Social Argentina no buscó competir con el INDEC sino cubrir un campo de preocupaciones sociales con vacancia estadística: evaluar el estado del desarrollo humano y de integración social desde un enfoque de derechos. Para ese programa, la pobreza son privaciones “injustas” en tanto afectan el desarrollo de las capacidades sociales en diferentes dimensiones materiales y relacionales de la vida humana en el espacio social. A finales de 2006, el equipo del ODSA introducía estas ideas en el informe “Barómetro de la Deuda Social” correspondiente a ese año:

*Aunque hay evidencias consistentes para afirmar que la sociedad argentina ha registrado durante la última década progresos en diversas dimensiones del desarrollo económico y social, también cabe señalar que la complejidad de la pobreza obliga a repensar y ampliar las políticas económicas y sociales a fin de consolidar los avances alcanzados... Para ello resulta fundamental avanzar en el reconocimiento de las deudas sociales, sus dimensiones, características y determinantes (ODSA-UCA, 2006: 12-13).*

Pero en un contexto macroeconómico en donde algunos indicadores sociales comenzaron a estancarse, el gobierno optó por un camino opuesto: a través de la intervención del INDEC comenzó a manipular las estadísticas sociales que no le fueran favorables. Entre otras prácticas, se buscó ocultar la evolución ascendente de los precios a través de alterar el Índice de Precios al Consumidor (IPC) vigente hasta ese momento (ATE-INDEC, 2014). Tal como se sabe, entre otras graves consecuencias, la manipulación del IPC afecta la medición de las líneas de pobreza e indigencia, puesto que la Canasta Básica Total (CBT) y la Canasta Básica Alimentaria (CBA) que determinan respectivamente esas líneas, se actualizan por el IPC.

Si bien todo ello implicó críticas importantes, el gobierno respondió con una mayor intervención y control de la información pública, así como con una fuerte presión contra quienes resistían desde el propio INDEC a esta manipulación. Del IPC se pasó a controlar la estimación de la pobreza y de las demás variables socio-laborales de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), para luego continuar sobre el control técnico-político de las cuentas nacionales, las estadísticas poblacionales y las estadísticas económicas.

## **LAS CIFRAS DE LA POBREZA EN DISCUSIÓN**

El deterioro de las estadísticas públicas en materia de pobreza hizo que tomaran protagonismo mediciones académicas o profesionales “no oficiales”, cuyos datos comenzaron a constituirse en una referencia obligada para evaluar los evidentes problemas sociales que atraviesan a la sociedad. En ese marco, el Observatorio de la Deuda Social Argentina, a partir de 2007 –cuando la medición de la pobreza oficial perdió toda validez- se adoptó la decisión de incluir la tasa de pobreza entre los indicadores de “deuda social”, siguiendo el método indirecto de comparar los ingresos de los hogares con el valor de una canasta normativa de subsistencia. De esta manera el Observatorio de la Deuda Social Argentina pasó a medir el mismo concepto de pobreza que el INDEC, pero lo hizo a través

de su propia encuesta: la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA). Es decir, con una muestra y un instrumento diferentes a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC. De ahí que eventuales diferencias en los niveles de pobreza bien podrían explicarse por este motivo. Sin embargo, tal como veremos, la cauda de la discrepancia no reside en esta diferencia metodológica sino en el distinto valor monetario que una y otra fuente fijan como umbral de necesidades económicas mínimas para una familia, es decir, el valor que le asignan a las canastas normativas de indigencia y de pobreza por equivalente adulto (ver Cuadro 1). Para mayor información sobre la forma en que el ODSA-UCA estiman los valores de las CBA y CBT, ver: [http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/INDIGENCIA\\_Y\\_POBREZA\\_INFORME\\_PRENSA\\_abril\\_2014.pdf](http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/INDIGENCIA_Y_POBREZA_INFORME_PRENSA_abril_2014.pdf).

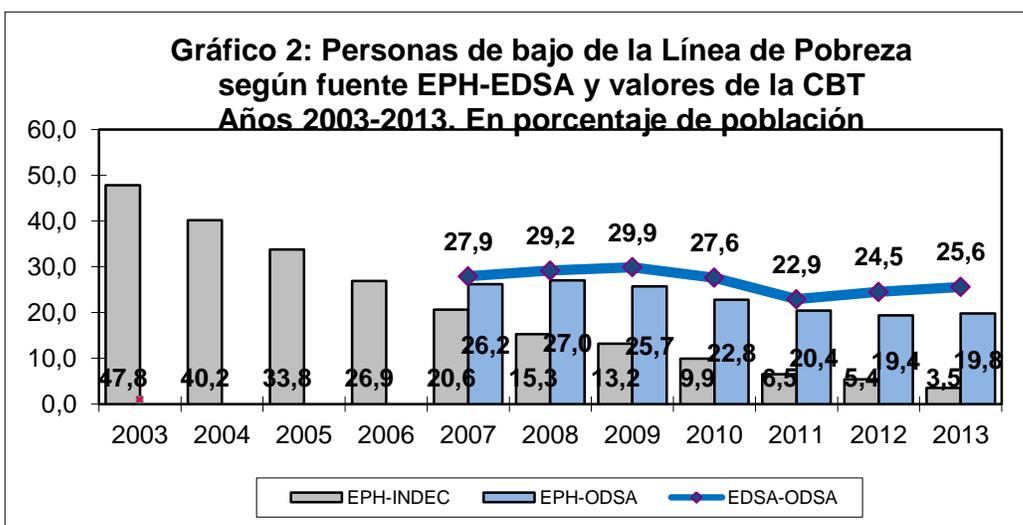
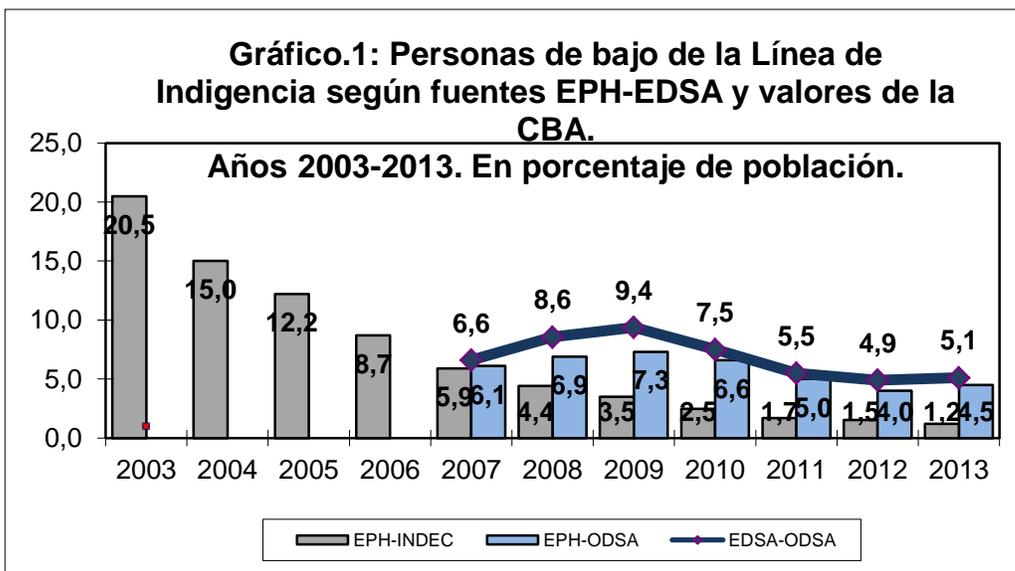
<b>Cuadro 1: Precios de la CBA y de la CBT por adulto equivalente para GBA según fuente INDEC<sup>1</sup> y No Oficiales<sup>2</sup>. Promedio mensuales para el 4° trimestre de cada año. En pesos corrientes.</b>								
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>CBA (Línea de Indigencia)</b>								
CBA Oficial / INDEC	126	141	144	149	188	206	231	255
CBA No Oficiales / ODSA	-	161	207	239	284	355	451	617
<b>CBT (Línea de Pobreza)</b>								
CBT Oficial / INDEC	277	301	320	334	397	449	514	577
CBT No Oficiales / ODSA	-	335	431	495	590	738	940	1283
<sup>1</sup> Informes de prensa mensuales del INDEC.								
<sup>2</sup> Se obtiene de promediar los precios en el rubro alimentos informados por una serie de oficinas de estadísticas provinciales, centros académicos y consultoras privadas (IPC GB; FIEL; ISEPCI) según la disponibilidad de información.								
Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016), Observatorio de la Deuda Argentina, UCA.								

Para poner a prueba esta afirmación se puede examinar la evolución 2003-2013 de las tasas de indigencia y de pobreza según el valor de las canastas dadas por el INDEC usando como fuente de ingresos la EPH; al mismo tiempo que se comparan estos resultados con los por su parte arrojan tanto la EPH como la EDSA pero utilizando valores “no oficiales” de CBA (Línea de Indigencia) y de CBT (Línea de Pobreza). Los diferentes niveles de indigencia y de pobreza que surgen de aplicar estas tres estrategias metodológicas se presentan en los Gráficos 1 y 2.

Según la serie EPH-INDEC, la proporción de personas en situación de indigencia y pobreza disminuyó entre los años 2003-2013 de manera continua y casi constante. En cambio para la serie EPH-ODSA o EDSA-ODSA (usando las mismas CBA y CBT), si bien tanto la indigencia como la pobreza disminuyeron, a partir de 2007 no lo hicieron de manera continua ni a tasas constantes. Es decir, más allá de las discrepancias metodológicas que podrían explicar las diferencias entre las series EPH-ODSA y la serie EDSA-ODSA, es evidente que las diferencias más relevantes surgen del umbral utilizado (valor de las

canastas) y no en la fuente de información. Para una explicación detallada de las razones que explican estas diferencias, puede consultarse: [http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/RESPUESTA\\_METODOLGICA\\_BDSA\\_2014.pdf](http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/RESPUESTA_METODOLGICA_BDSA_2014.pdf)

De esta manera, es evidente que la manipulación del índice de precios (IPC) por parte del INDEC –y su efecto directo sobre el valor de la CBA y la CBT- es lo que explica la principal diferencia entre las tasas de indigencia y de pobreza por ingresos. Resultando inverosímiles las cifras oficiales presentadas como “logros del modelo”. Al menos, serían 2 millones de personas la que sufrirían de un estado de indigencia, y no menos de 10 millones las que padecerían en total una situación de pobreza.



La superación de los problemas estructurales de pobreza y desigualdad continúa siendo objeto de debate académico y político en la Argentina. En distintos momentos, distintos programas político-económicos han anunciado el compromiso de generar cambios capaces de hacer efectivo un modelo de desarrollo social sustentable. Lamentablemente, el horizonte posible se va corriendo con cada nueva ola modernizadora que augura un progreso económico con inclusión social, sin cumplir finalmente sus promesas.

Durante la última década, aumentó la inversión, creció el consumo y el crecimiento registro tasas extraordinarias. Asimismo, fueron largos los años en donde el mercado mundial ha permitido multiplicar exportaciones con términos de intercambio favorables. En este contexto, creció la demanda agregada de empleo, a la vez que subió el gasto social, todo lo cual hizo caer la pobreza. Pero si ésta es la situación, ¿por qué la pobreza y las marginalidades estructurales parecen persistir a pesar de esta evidente bonanza? Para dar respuesta a esta pregunta es necesario evaluar las políticas públicas no por sus intenciones ni promesas sino por su impacto real sobre la evolución de las condiciones generales de vida, la movilidad social y la integración social.

Los números, las cifras, los datos estadísticos, están en el centro de la gestión social del Estado moderno y son, sin duda, un instrumento clave de contabilidad social. Por ello, la descalificación oficial de datos estadísticos (cuando estos son hostiles a un relato de gestión oficial), al mismo tiempo que tiene lugar una malversación de las estadísticas públicas, no tiene precedentes. No se trata de afirmar que hay una sola manera de interpretar las estadísticas sociales, pero sí de ponderar la importancia que tiene la información fiable para la evaluación, el debate y la toma de decisión de gobiernos, mercados, consumidores, trabajadores, actores políticos, etc., en un contexto democrático.

Al respecto, el programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina no “hace política” con la información –al menos en el sentido que ha sido denunciado por los comunicadores oficiales-. Su función es analizar, diagnosticar y comunicar datos válidos sobre las privaciones que atraviesan a la sociedad argentina con el fin de hacerlas visibles y ponerlas en la agenda. El objetivo es entender estas persistentes “deudas sociales” con la esperanza de que el “debate político” y el “hacer político” tomen cartas en el asunto a partir de un conocimiento racional de los problemas.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ATE-INDEC (2014) *No somos cómplices de la mentira: Los trabajadores del INDEC denuncian la destrucción de las estadísticas públicas tras siete años de intervención*. Buenos Aires: CTA Ediciones.

DESROSIÈRES, Alain (1993) *La política de los grandes números: historia de la razón estadística*. España: Editorial Melusina.

ODSA-UCA (2006) “*Barómetro de la Deuda Social Argentina, Año III: Progresos sociales 2004-2006: Avances y retrocesos de una sociedad polarizada*” Buenos Aires: Educa.

TAMI, F. y SALVIA, A. (2005) “Introducción: desarrollo humano y deuda social” en *Barómetro de la Deuda Social Argentina, Año I: Las grandes desigualdades*. Buenos Aires: Educa.