

Estadísticas socio económicas en Argentina.

Toma de conciencia y reconstrucción institucional



Por **Javier Lindenboim**

Economista de la UBA. Director del Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (Ceped). Instituto de Investigaciones Económicas, UBA.



Las estadísticas públicas y el derecho a la información

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.

Las estadísticas de carácter socio económico se sustentan en los datos que libre y colaborativamente proporciona la población, ya sea en sus casas (ante los censos de población o encuestas a hogares) o en las unidades económicas, al cumplimentar los diversos tipos de registros o al responder a relevamientos generales o sectoriales. En este sentido, indudablemente, la construcción de la “conciencia estadística” en la sociedad es una labor cultural de primera importancia que recae de manera preponderante en el organismo o conjunto de organismos que tienen tal cometido específico. De manera que además de la excelencia y solvencia de tales entidades, se hace necesario tejer un vínculo de confianza y respeto recíprocos entre los institutos estadísticos y la población en general. Como toda construcción social se trata de una tarea de largo aliento que requiere mucho esfuerzo, mucha perseverancia y una preocupación específica por evitar cualquier tipo de circunstancia que atente contra esa vinculación.

Por lo común, dichas estadísticas tienden a configurar un entramado de alta densidad en un doble sentido. Es decir, casi ningún indicador tiene significado por sí sólo ni puede generarse al margen del resto.

El derecho a la información incluye, en primerísimo lugar, el acceso al conocimiento circunstanciado de la realidad económica, social, institucional, etc. debido a (o vinculado con) la acción estatal. Y, por ello, más allá de otras consideraciones pertinentes, debe hacerse valer el cumplimiento de este derecho. Quizás no tiene tanta prensa, pero es igualmente un derecho humano esencial. Distinto del derecho a la alimentación y a la salud, pero igualmente básico.

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.¹

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 (posibles) de calidad.

Es sabido que la destrucción del sistema estadístico nacional esparció su carga letal sobre múltiples áreas de la gestión estatal. Casi no hubo rubro o repartición en la que la información necesaria no haya sido distorsionada, manipulada, ocultada o directamente suprimida. Los índices de pobreza fueron un claro ejemplo de esto último (“no hay que difundirlos porque son estigmatizantes” justificó el ex ministro de Economía Kicillof en marzo de 2015).

En el último bienio, Argentina enfrenta una tarea múltiple: en primer lugar, reconstruir técnicamente al instituto que está al frente del Sistema Estadístico Nacional (es decir al INDEC) y restablecer el ritmo y calidad de su producción; además -lo que es quizás más laborioso- recuperar la credibilidad tanto de los usuarios como de la población que es el sustrato y el núcleo de su actividad.

Las encuestas a hogares y la población representada en la región metropolitana

Una de las debilidades –no exclusivas del sistema estadístico- radica en la ausencia de información precisa y adecuadamente desarrollada a través del tiempo de ciertas partes constitutivas del territorio nacional. En particular, el área que ha recibido denominaciones tales como Area Metropolitana, Región Metropolitana, Gran Buenos Aires o similares.

Es sabido que las compilaciones de los datos de población proporcionadas por los censos no necesariamente han sido comparables en el tiempo. También es sabido que, aún lograda la comparabilidad entre censos, la información poblacional o la que alude a la participación económica de la población (actividad, empleo, desempleo, etc.) proveniente de los censos no ha sido coherente con la obtenida de la fuente típica para estas variables como es la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

No hace mucho tiempo, se supo que luego de realizado el Censo de Población en 2010 se hicieron ajustes en la cuantificación de la población que se toma como referencia para la publicación de los resultados tanto de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) como la Encuesta Anual de Hogares

¹ Un detalle de lo acontecido en la materia puede encontrarse en “estadísticas y estadistas: una relación difícil”

Urbanos (EAHU)². Debido a esto se hizo necesario que los usuarios³ revisaran los resultados del último censo y los cotejaran con los de los censos precedentes. No está de más aclarar que las encuestas a hogares suelen tomar, después de cada operativo censal, la nueva cartografía y utilizar los resultados que pueden modificar los parámetros correspondientes de cada área encuestada.

En los documentos respectivos del INDEC⁴ se proporcionan elementos de juicio de los que se deduce que las proyecciones de población utilizadas durante la primera década del siglo XXI contenían errores.⁵ Principalmente estos serían de subestimación de la población en general (total y urbana) y, en especial, de la referida a los aglomerados relevados por la EPH.

Con las proyecciones de población que se venían utilizando, el total de habitantes representados por los aglomerados incluidos en la EPH aumentaba a razón de 1% anual tanto en los años noventa como en la primera década del siglo actual. El Informe de Prensa del tercer trimestre de 2013, antes de la introducción de los cambios, la población de los 31 aglomerados era de 25,6 millones y la ocupación de 11 millones. Un año más tarde, como consecuencia de la modificación establecida, la población se incrementó en alrededor del 4%, alcanzando los 26,6 millones y la ocupación pese al descenso de la tasa de actividad se mantuvo en los 11 millones. Una pregunta surge de inmediato: ¿qué explica tamaño ajuste de la población de referencia?

Algo parecido se había producido en relación con la población de referencia del total urbano nacional requerido por la EAHU. Aquí la “corrección” se llevó a cabo en la edición 2013 respecto de la precedente.⁶

La población total y urbana de Argentina: datos e interrogantes

En virtud de esto, hemos consultado los registros disponibles en el INDEC sobre población censada y proyectada y hallamos elementos no siempre fáciles de compatibilizar.

Por un lado, las proyecciones oficiales preexistentes arrojaban para 2010 una cifra de población total y de población urbana muy próximas a las encontradas en el operativo censal. Según documentos del INDEC y de CELADE⁷ posteriores al Censo de 2001, la proyección para 2010 era de 40.5 millones y de 37.7 para la población total y urbana, respectivamente. El Censo de 2010, por su parte, determinó que la población total era de 40,1 millones⁸ y la urbana de 36,5 millones. De manera que no había elementos valederos para producir ajustes de significación en los volúmenes de referencia. En todo caso no se encontró más población que la prevista sino menos.

Donde sea que se encuentre la certidumbre acerca del comportamiento demográfico reciente en Argentina vale indicar algunos de los resultados que arrojan los datos del último censo. La tendencia

2 Para quien no está familiarizado digamos que las primeras Encuestas de Empleo y Desempleo datan de la década del sesenta y la versión actual desde 1974. Desde entonces la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) se hacía dos veces al año a lo largo de un mes en cada ocasión. A partir de 2003 pasó a realizarse de manera continua a lo largo de todo el año. Actualmente se levanta en 31 aglomerados urbanos abarcando a un total de 18000 hogares en cada trimestre. En cambio, la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) se realiza en esas áreas urbanas y en otras dentro del amplio espectro de localidades del país con menor dimensión poblacional. Su relevamiento se inició en el tercer trimestre de 2010 y se repite anualmente. Al momento de lanzarse representaba unos 36 millones de habitantes de los cuales aproximadamente dos tercios correspondían a los aglomerados cubiertos por la EPH. Según el Censo de 2010, sólo el 9% se localizaba en ámbitos rurales.

3 Sean estos investigadores, dirigentes sociales, económicos o políticos y, principalmente, los propios funcionarios oficiales que tienen a cargo diversas áreas de gestión estatal.

4 INDEC (2014, a; 2014, b y 2014,c)

5 La afirmación, sin embargo, llama la atención pues el ritmo de cambio de la población total no se ha alterado desde la posguerra (http://www.indec.mecon.gov.ar/nivel2_default.asp?seccion=P&id_tema=2)

6 La variación interanual de la población urbana de la EAHU fue de magnitud llamativamente irregular.

7 INDEC, 2004; CELADE, 2005

8 En INDEC, Estimaciones y proyecciones de población 2010-2040, Serie Análisis Demográfico N° 35, noviembre 2013, se indica que si bien el Censo relevó ese número de habitantes habría que adicionar 2% como consecuencia de la corrección por “evaluación demográfica”. Sin embargo todas las publicaciones censales toman como referencia la magnitud poblacional relevada, a lo cual nos referimos aquí.

declinante se revierte sólo en Chubut, Gran Buenos Aires, Mendoza y Resto de la Provincia de Buenos Aires. Pero sólo en GBA la tasa del último decenio supera a la los años ochenta.

En primer lugar destaca el hecho de que parece haberse revertido la declinación del ritmo de aumento poblacional. Se había llegado a fines del siglo XX –en el orden nacional- a una tasa anual cercana a la de los países más desarrollados (1%) y se habría recuperado una o dos décimas. Caben al menos dos opciones. Una, que el relevamiento anterior hubiese subestimado de manera particular el volumen poblacional del país y por ello ahora “parece” haber aumentado el ritmo de crecimiento poblacional. Dos, se habrían producido o bien cambios marcados en el comportamiento de la población interna y/o se habrían incrementado sensiblemente los flujos migratorios.

Hasta tanto dispongamos de la respuesta adecuada debe atenderse al siguiente hecho: los datos ilustran que apenas algo menos que un tercio de las jurisdicciones muestran tal reversión (algunas muy tenuemente, como Mendoza y Santa Fe) y otras, como las patagónicas, con mayor intensidad (con recuperación del ritmo de crecimiento de varias décadas atrás). Pero es muy llamativo el comportamiento del Gran Buenos Aires) que parece haber crecido a ritmos que desvirtúan por completo la tendencia observada en el último medio siglo.

Si se toma sólo la población urbana ocurre lo mismo en materia provincial, excepto que se agrega la provincia de Santa Fe, son las mismas jurisdicciones en las que se da una reversión similar en el componente urbano⁹ de su población según se detalla en el cuadro siguiente.

Argentina. Población urbana no homogeneizada. Crecimiento anual intercensal (%)

	Tasas de crecimiento anuales intercensales				
	1960 - 1970	1970 - 1980	1980 - 1991	1991 - 2001	2001-2010
Chubut	5,02%	4,71%	3,69%	1,58%	2,58%
Gran Buenos Aires	2,23%	1,67%	1,19%	0,61%	1,36%
Mendoza	2,46%	2,33%	2,76%	1,25%	1,30%
Buenos Aires	1,91%	1,88%	1,59%	0,99%	1,16%
Río Negro	5,62%	5,63%	3,72%	1,35%	1,98%
Santa Cruz	8,56%	4,47%	3,68%	2,50%	3,75%
Totales	2,33%	2,29%	1,94%	1,26%	1,33%

Fuente: Elaboración en base a los Censos Nacionales de Población

Es posible pensar que en uno o varios aglomerados la “mancha urbana” o la densidad se haya modificado significativamente. Pero si la referencia de los censos indica que la proyección de población urbana y el relevamiento coinciden a nivel nacional, eso sólo es compatible con un aumento de población en algunos aglomerados a costa de otros o bien en un importante incremento de la tasa de urbanización.

Si se observa la secuencia de incremento anual acumulativo en los lapsos intercensales desde 1960, encontramos -en la población total- una tendencia en descenso¹⁰ y una leve variación positiva reciente, cuya justificación es aún incierta.

9 Los datos urbanos tal como fueron captados en cada censo son llamados aquí *no homogeneizados*. En cambio, el resultado del esfuerzo por hacer comparable el contenido de cada elemento del sistema urbano es el de los datos *homogeneizados*.

10 Sólo alterada por una suba en los años setenta.

Variación de la población total y urbana de Argentina y Gran Bs As (%)

	Población Total	Población urbana		GBA
		No homog	Homog	
1960-1970	1,56	2,38	2.22	2,23
1970-1980	1,81	2,30	2.22	1,67
1980-1991	1,47	1,94	1.88	1,19
1991-2001	1,00	1,26	1.20	0,61
2001-2010	1,15	1,32	1.29	1.36

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos de Población.

Para los datos de población urbana de esos mismos censos hay que considerar, alternativamente, los valores no homogeneizados y los que efectivamente pueden ser comparados. En estos dos casos los valores se comportan de modo similar sólo que su descenso es más intenso y por tanto su aparente reversión reciente (1.3 % anual entre 2001 y 2010) resulta llamativa.

Como consecuencia de todo esto, la participación de la población urbana en el total fue creciendo desde un 73% en 1960 hasta alcanzar un 90% en 2001. Tan alto índice de urbanización es difícil que siga aumentando a gran ritmo. De tal modo, en 2010 se agrega sólo un punto porcentual, llegando a un índice de urbanización del 91% en el país.

De tal manera, aun aceptando que la población haya recuperado algo de dinamismo, estos números hablan de una reversión leve a nivel agregado. Pero lo que resulta más intrigante es que –como se indicó más arriba- los valores proyectados para 2010 no eran menores que los que el Censo registró sino levemente superiores. De este modo no parece que nos encontremos ante indicios de cambios rotundos en el último lapso intercensal que justifiquen ajustes al alza de la población tomada como referencia. Se hace hincapié en la falta de cambios significativos pues las modificaciones en el universo EPH se han hecho sobre la base de la enunciada variación de la dinámica poblacional.

Un caso singular: el Gran Buenos Aires

Donde es más llamativo el comportamiento es en el área metropolitana de Buenos Aires. En los últimos períodos intercensales el ritmo de aumento de la población del GBA fue sensiblemente menor que el total urbano nacional al punto que entre 1991 y 2001 su ritmo fue la mitad (0,61% anual acumulativo frente al 1,20% del país). Lo extraño ha sido que en la primera década del siglo actual, el GBA habría crecido –anualmente- casi una décima más que el total urbano del país, modificando una tendencia de casi medio siglo. Se revierte así la pérdida de peso relativo del área metropolitana en el contexto nacional que se advertía en las últimas décadas.

Como se ve en el cuadro que sigue, el GBA, según los datos censales, venía perdiendo peso relativo en la población total del país desde 1970, cuando alcanzó el pico de su importancia relativa. En cambio, respecto del total de población urbana el descenso es visible desde 1960. Esta evidencia hace más llamativa la reversión en ambas variables, aunque sea leve.¹¹

¹¹ De haberse verificado tal modificación entonces deben reemplazarse los factores de expansión de los datos absolutos provistos por los aglomerados EPH, tanto a nivel urbano como a nivel del total del país para estimar los valores de las distintas variables a nivel nacional.

Peso relativo del Gran Buenos Aires		
	en la población total	en la población urbana
1960	33,8%	46,1%
1970	36,2%	45,6%
1980	35,8%	43,0%
1991	34,7%	39,7%
2001	33,2%	37,1%
2010	33,9%	37,2%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos de Población.

Tópicos pendientes y reflexión final

Una rápida enumeración sobre aspectos a considerar como consecuencia de la aplicación directa de las reestimaciones poblacionales a partir del Censo de 2010 –quedando en deuda para otra ocasión– incluye:

- Verificación de los cambios que se habrían operado sobre la estructura etárea de la población según los cuales los adultos mayores no serían tantos como se preveía y los menores de 14 años serían más que los que se calculaba. Entre otros efectos redundarían en variación en la cobertura del sistema de protección en ambos grupos de edad (jubilaciones y AUH)
- Los posibles cambios en la composición por edad podrían alterar las tendencias observadas sobre participación económica de la población
- Al acrecentamiento no necesariamente justificable de la población de referencia de los aglomerados de la Encuesta Permanente de Hogares realizado en 2013 se agregó un nuevo grupo de modificaciones en 2016: en este caso se reforzó el incremento poblacional del Area Metropolitana y se dio marcha atrás en la casi totalidad del agregado poblacional en las aglomeraciones restantes.

En Argentina se ha bautizado a ciertos períodos decenales con denominaciones particulares: década infame a los años treinta o década perdida (no sólo en nuestro país) a los años ochenta. El período iniciado en enero de 2007 bien podría recibir el nombre de década de la pérdida del derecho a la información estadística.

Las autoridades que asumieron en INDEC hace dos años tuvieron importantes logros al reconstruir buena parte de su cometido apuntando también a la recuperación de la credibilidad. Pero la tarea es inmensa. Y ello ocurre al tiempo que la institución se apresta a celebrar su medio siglo de existencia. No sólo la comunidad académica debe sentirse comprometida en el éxito de la tarea sino que el mundo de la política y la sociedad toda deberían dar muestras de apoyo efectivo. Una expresión de ello, quizás, sería discontinuar la tarea del grupo parlamentario que –aún hoy– sigue divulgando un índice de precios (el índice “congreso”) que nació justamente en el marco de la anterior etapa destructiva de las estadísticas. Seguramente sería un buen aporte a la necesaria reconstrucción estadística e institucional.