




Aspectos metodológicos de la controversia sobre la(s) cifra(s) de pobreza en la provincia de Córdoba (2016-2019)

Methodological aspects of the controversy on the figure(s) of poverty in the province of Córdoba (2016-2019)

Aspectos metodológicos da controvérsia sobre o(s) número(s) da pobreza na província de Córdoba (2016-2019)

 **Marianela S. Truccone**
 mtruccone@unvm.edu.ar
 Universidad Nacional de Villa María, Argentina

Recepción: 29 Noviembre 2021
 Aprobación: 27 Abril 2022
 Publicación: 01 Junio 2022

Cita sugerida: Truccone, M. S. (2022). Aspectos Metodológicos De La Controversia Sobre La(s) Cifra(s) De Pobreza En La Provincia De Córdoba (2016-2019). *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, 12(1), e111. <https://doi.org/10.24215/18537863e111>

Resumen: El presente trabajo tiene como objetivo el estudio de la controversia generada en torno a los procesos metodológicos de la medición de la cifra de los pobres en la provincia de Córdoba entre el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y la Dirección General de Estadísticas y Censos durante el período 2016-2019. Se trabajó con las publicaciones oficiales de cada uno de los organismos en relación a las cifras semestrales publicadas durante el período seleccionado, teniendo en cuenta las metodologías aplicadas por ambos organismos para la medición de pobreza en Gran Córdoba y contextualizando el conflicto. Se concluye que el cuestionamiento metodológico se plantea de modo superficial en la región controversial. El disparador del disenso está puesto en la operación aritmética sobre la pobreza.

Palabras clave: Medición de la pobreza, Controversias, Sociología de la cuantificación.

Abstract: The objective of this paper is to study the controversy revolving around the methodological processes of measuring the figures of poverty in the province of Córdoba carried out by the National Institute of Statistics and Censuses on the one hand, and by the General Directorate of Statistics and Censuses on the other, during the period 2016-2019. We worked with the official publications of each of the organizations in relation to the reports published during the selected period, taking into account the methodologies applied by both organizations to measure poverty in Greater Córdoba and contextualizing the conflict. As a conclusion, the methodological questioning arises in a superficial way in the region where the controversy was centered. The point for dissent lies in the arithmetic operation used to measure poverty.

Keywords: Poverty Measurement, Controversies, Sociology of quantification.

Resumo: O presente trabalho visa sobre o estudo da controvérsia gerada ao redor dos procedimentos metodológicos na medição do número de pobres na província de Córdoba entre o *Instituto*



Nacional de Estadísticas y Censos e a Dirección General de Estadísticas y Censos durante o período 2016 – 2019. Trabalhou-se com as publicações oficiais de cada um dos órgãos em relação aos números semestrais publicados durante o período escolhido, considerando as metodologias aplicadas por cada um desses dois órgãos na medição da pobreza na região de Córdoba e arredores, conhecida como Gran Córdoba, contextualizando o conflito. Foi concluído que o questionamento metodológico é proposto de maneira superficial na região em disputa. O disparador do dissenso está focado na operação aritmética sobre a pobreza.

Palavras-chave: Medição da pobreza, Controvérsias, Sociologia da quantificação.

1) INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo el estudio de la controversia entre el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y la Dirección General de Estadísticas y Censos de la provincia de Córdoba (DGEyC) durante el período 2016-2019. El mismo se centra en torno a los procesos metodológicos que tuvieron lugar en la medición de la cifra de los pobres en la provincia de Córdoba.

El desarrollo de la controversia alrededor a la medición de la pobreza en la provincia de Córdoba se enmarca, como disparador del debate público, en la combinación de múltiples estrategias políticas y técnicas para legitimar dicha cifra como verdadera. En esa línea, el artículo aborda la cuestión metodológica alrededor de la construcción de la cifra de pobreza en la provincia, teniendo presente que forma parte de una indagación más amplia en relación a dichas estrategias.

Por su parte, los intercambios controversiales requieren al menos de dos actores que confronten en cuanto a elementos teóricos, metodológicos entendidos como diálogos ante una platea presente y con estrategias por parte de los actores que se oponen para hacer frente exitosamente al conflicto (Pérez, 2013; Dascal, 2006).

En el análisis se trabajará con las publicaciones oficiales de cada uno de los organismos en relación con las cifras semestrales publicadas durante el período seleccionado. Se puntualizará el análisis alrededor de los anexos metodológicos del cálculo, teniendo en cuenta los aspectos técnicos más relevantes.

En una primera parte, se abordarán aspectos relacionados a los procesos metodológicos aplicados específicamente en la medición que se realiza en Argentina. En una segunda parte, se explicitará y contextualizará la controversia entre las mediciones del INDEC y la DGEyC y se efectuará una comparación con determinados aspectos preponderantes utilizados por ambos organismos estadísticos (conformación de aglomerado, muestra, determinación de líneas de pobreza e indigencia, requerimientos nutricionales, etc.). Finalmente, se expondrán los productos estadísticos entre sí poniendo en el centro de la escena a las cifras de las personas pobres como protagonistas matemáticos de la controversia.

2) CONSIDERACIONES SOBRE EL CÁLCULO DE LA POBREZA EN ARGENTINA

Hay una amplia diversidad de cálculo de la medida de pobreza. La mayoría de ellas están relacionadas a los conceptos de necesidad, definida como carencia de bienes y servicios mínimos o artículos básicos para la supervivencia, estándar de vida, en relación con otras personas en cuanto a vivir con menos dinero, e insuficiencia de recursos, como una carencia en la riqueza para adquirir lo que se necesita. Al mismo tiempo, los indicadores más consistentes con estas conceptualizaciones son los que se calculan en relación con los ingresos disponibles, consumo de bienes y satisfacción de ciertas necesidades (Feres y Mancero, 2001; Boltvinik, 2001; Domínguez Domínguez y Carballo, 2006; Pizzaro 2017, Salvia y Donza, 1999).

El método de las Necesidades Básicas Insatisfechas se basa en la definición de la pobreza como necesidad y es un enfoque directo al comprobar si esas necesidades fueron cubiertas o no, sin considerar los ingresos que se perciban para satisfacerlas.

El método, de tipo indirecto, de las líneas de pobreza incorpora un costo monetario de determinadas necesidades básicas mínimas a ser cubiertas. Considera un estándar de vida mínimo para mantener la supervivencia, a partir del cual se considera pobres a aquellas personas que no alcanzan a cubrirlo (Boltvinik, 2001; Feres y Mancero, 2001; Pizarro, 2017). Esta manera de medir la pobreza se basa en la concepción de pobreza como insuficiencia de recursos o recursos disponibles para alcanzar esa forma de vida o estándar aceptable socialmente. El enfoque clasifica como pobres a aquellas personas que no cuentan con ingresos corrientes suficientes como para cubrir el presupuesto requerido para que el hogar medido pueda cubrir sus necesidades básicas. Se realiza de acuerdo a convenciones normativas estandarizadas de niveles de vida adecuados (INDEC, 2003).

La fuente principal de información que proporciona estos datos en Argentina proviene de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). La misma se realiza de manera trimestral por parte del INDEC y sirve como base para los principales indicadores de empleo, desocupación y pobreza de todo el país y los diferentes aglomerados.

Para obtener los diferentes productos estadísticos o indicadores de la medida de pobreza, se parte de enfoques de medición relacionados a métodos directos o indirectos. En Argentina se utilizan ambas metodologías en relación con dos combinaciones de métodos de medición, ya sea por método directo, como lo son las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), o por el método indirecto del cálculo de las líneas de pobreza. No obstante, este último forma parte de las publicaciones regulares y continuas de productos estadísticos sobre las condiciones sociales del INDEC.

I) Línea de indigencia

La línea de indigencia (LI) establece si los hogares cuentan con ingresos suficientes para cubrir una canasta de alimentos que satisfacen un umbral mínimo de aspectos nutricionales, energéticos y proteicos. Los hogares que no superen esa línea son considerados indigentes (INDEC, 2016). Este método tiene, como punto de partida, el cálculo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA).

Esta canasta contiene los requerimientos nutricionales o normativos (Boltvinik, 2001, p. 45) kilocalóricos, y refleja el consumo de referencia de determinados grupos etarios a lo largo de un mes. Está conformada por diferentes productos seleccionados y sus respectivas cantidades, y, además, se le determina un valor monetario de acuerdo con la medición del Índice de precios al Consumidor (IPC) de manera regular. A estos requerimientos calóricos se los normaliza a partir de una equivalencia con los requerimientos un hombre (adulto equivalente, entre 30 y 60 años, con una actividad moderada) considerado la unidad de referencia, con un valor igual a 1, y se calculan en proporción a esta equivalencia todos los demás valores. Luego se calculan las relaciones entre la energía requerida para cada unidad consumidora del hogar de acuerdo a edad y sexo en relación con ese adulto equivalente (INDEC, 2020):

$$\text{Unidad consumidora (por edad y sexo)} = \frac{\text{Kcal para sexo y edad}}{\text{Kcal adulto equivalente}}$$

En este sentido, es necesario aclarar que esta canasta de referencia se toma de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGHo), que realiza el INDEC para determinar las condiciones sociodemográficas de la población de referencia. Esta población es definida como aquella cuyos consumos calóricos mínimos se encuentran en la norma para la definición de la línea de indigencia sin caer en la desnutrición. La canasta alimentaria de esta encuesta data del año 1988; fue tomada en el relevamiento del año 1985-1986 en el Gran Buenos Aires con un requerimiento calórico de 2700 kcal para la unidad de referencia y contiene 50

productos. El relevamiento tomó a una población o estratos de referencia socioeconómicamente más pobres y bajo nivel de instrucción para el registro de dichas pautas de consumo. Esta población ha cambiado a lo largo del tiempo, y ahora se sitúa en los estratos de los percentiles 29 y 48 (segundo quintil aproximadamente), aunque no se explica si esta pertenece a la encuesta de Hogares de 1996 o 2004 (INDEC, 2016; Morales, 1988, citado en Arakaki, 2018; Pizarro, 2017).

Asimismo, en 1998 el Consejo Consultivo para el Estudio de la Pobreza propuso modificaciones basadas en la encuesta realizada en el 1996-97, y, para el 2003, se determinó una nueva Canasta Básica Alimentaria. La implementación de esta última no se dio hasta años posteriores a la intervención del INDEC en 2007.

Se retoma el proceso de renovación en el año 2016, en el que INDEC publica un documento con esta aclaración metodológica y donde se explica el uso de esta metodología actualizada por patrones de consumo. Es decir, en el 2016 se aplica la utilización de las últimas canastas elaboradas disponibles con base en la ENGHo del año 1996-97 (con cobertura nacional y cambios en los hábitos de consumo de Gran Buenos Aires), validadas con la misma encuesta de los años 2004/05. Este cambio fue el que permitió, entre otras cosas, aplicar canastas regionales en los consumos a nivel país, como, así también, la aplicación de mayor diversidad en los componentes de dicha canasta más un ligero cambio en la cantidad de calorías de la unidad equivalente a 2750 kcal (INDEC, 2016).

En relación con la cuantificación de las canastas regionales, se utilizan los precios promedio del aglomerado Gran Buenos Aires. Se ajusta el precio en las demás canastas a través del uso de coeficientes de Paridad de Poder de Compra del Consumidor (PPCC) en la sección Alimentos y Bebidas (INDEC, 2002b).

El informe base de esta metodología (2002) muestra la equivalencia realizada entre los precios de una canasta de bienes del aglomerado Gran Buenos Aires (extraídos de la ENGHo del año 1996) y el resto de las provincias. La mirada está puesta en las diferencias en el nivel de precios entre regiones y no en el volumen físico del consumo.

Para arribar a esta equivalencia, INDEC eligió un agrupamiento mínimo de bienes y servicios denominado variables comparadas, que fuera aproximadamente representativo a nivel nacional. Resulta obvio aclarar que esta “armonización”, en términos de selección no representa la totalidad de la representación de los consumos en todas las provincias. Estos agrupamientos mínimos, entonces, son los correspondientes a la canasta de bienes del Índice de precios al Consumidor (IPC) medido en el Gran Buenos Aires. Además, INDEC consideró un factor de ponderación por variedad de bienes y servicios para cada provincia o región. También, estimó un factor de corrección para la relevación de precios en supermercados o locales diferentes y se realizaron consideraciones respecto a los relevamientos de precios normalizados a cantidades unificadas o que no fueran relacionados a ofertas o promociones particulares.

En el cálculo de los precios relativos de cada variedad, el instituto estadístico nacional tomó los precios promedio de la región metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires y 24 partidos del Gran Buenos Aires.

Para la consolidación de las paridades de compra a nivel regional y provincial y la valoración de las diferentes canastas regionales, el INDEC (2001) estimó la agregación por provincia de las Paridades de Poder de Compra del Consumidor de todas las variedades de la región en relación con los valores obtenidos en las provincias.

Estas paridades son las que se utilizan para el cálculo de la línea de indigencia o el valor de la Canasta Básica Alimentaria, general y por regiones.

Es importante destacar que el cálculo de los porcentajes de indigencia, a partir del cambio en la medición del 2016, surge de utilizar como base la estructura de consumo provista en la ENGHo 1996/97 y valorizar dichas canastas aplicando los precios medios que releva el IPC (INDEC, 2016).

II) Línea de pobreza

La línea de pobreza (LP) amplía la información que brinda el umbral del consumo alimentario mínimo de la CBA, puesto que considera los bienes y servicios no alimentarios relacionados a vestimenta, transporte, educación, salud, vivienda, etc. Esta nueva canasta, que incorpora estos bienes y servicios, más la CBA se denomina la Canasta Básica Total (CBT) (INDEC, 2016; Arakaki, 2018). Esta canasta también se contrastará con los niveles de ingresos registrados en los hogares que releva la EPH regularmente.

Resulta complejo construir una canasta total normativa que represente el nivel de gasto requerido para satisfacer el resto de las necesidades no alimentarias (Boltvinik, 2001).

No existe, como en el caso nutricional, una base normativa con estas indicaciones y ponderaciones adecuadas para definir las. Por otro lado, la disponibilidad de la información para su construcción es limitada en esta posición (Arakaki, 2018).

La CBT se obtiene, entonces, a partir del valor de la CBA, multiplicado por la inversa de un coeficiente que muestra la relación que existe entre los gastos alimentarios respecto a los gastos totales. Esta proporción, denominada Coeficiente de Engel (CdE), se calcula con la base en la ENGHo y su correspondiente actualización con el IPC:

$$\text{Coeficiente de Engel} = \frac{\text{Gastos Alimentarios}}{\text{Gastos Totales}}$$

El CdE expresa, entonces, la relación entre los gastos alimentarios y el resto de los gastos con determinado nivel de ingreso. Esto también nos indica que, a medida que los ingresos se modifiquen, esta proporción también lo hará (Lanjou y Ravallion, 1994; Gibson, 2002). Se incorpora a este concepto la idea de las preferencias del consumidor en la elección de determinados bienes y servicios de las personas. La restricción a la que se enfrenta el consumidor en una economía de mercado es la elección de los diferentes bienes y servicios que hay a la venta. “Esta elección está basada por diferentes elementos, como el gusto, la preferencia en consumo, pero esta elección depende, principalmente del precio del bien (p_1, p_2, \dots, p_n) y de su nivel de ingreso (w)” (Pizzolitto, 2007, p. 3).

Engel confirmó que, si se deja constante el nivel de precios, cuando, por ejemplo, aumenta el nivel de ingresos, la demanda de ciertos bienes cae. El ejemplo típico son los alimentos en los que su demanda baja la participación en el gasto total a medida que los ingresos aumentan. Esta definición se conoce como ley de Engel y muestra la relación negativa entre la cantidad demandada de ciertos bienes y el nivel de ingresos. En otras palabras, se tiene un cálculo de elasticidad de ingreso en los bienes alimentarios (Lanjou y Ravallion, 1994; Gibson, 2002).

Esta línea de cada hogar es comparada con el Ingreso Total Familiar (ITF) extraído de la información de la EPH. Si la LP se encuentra por encima del ITF, ese hogar es catalogado como pobre, caso contrario, será no pobre. Esta condición es válida tanto a nivel hogar como a nivel persona. Si una persona que habita un hogar es pobre, el hogar también lo es (INDEC, 2016).

La respuesta al arribo del coeficiente de Engel, para cada semestre, en el cálculo de la pobreza en Argentina se sirve de algunos cálculos adicionales. El total de gastos, alimentarios y totales de los hogares, son variables con patrones cambiantes a lo largo del tiempo relacionados con los hábitos de consumo de las personas.

El INDEC propone (2016) la actualización metodológica teniendo en cuenta a la población de referencia para hacer las mediciones eficientes en el cálculo de la pobreza. Si bien las canastas alimentarias siguen en un punto una actualización y mejoras en cuanto al aspecto regional, la canasta total requiere de un coeficiente de Engel lo suficientemente armonizado como para reflejar, de algún modo, la actualización de los patrones de consumo de las personas. Desde la ENGHo de 1985/86, las actualizaciones correspondían a variables

monetarias, de índices de precios, pero la relación entre los gastos alimentarios y no alimentarios aún seguía los patrones de la encuesta de esos años.

Es por ello que, a partir del año 2016, el INDEC decide introducir modificaciones en relación con el CdE. Cambia la base de las relaciones entre gastos alimentarios y no alimentarios con los datos de la ENGHo de 2004/05, ya que las sucesivas encuestas desde 1985/86 muestran una reducción en el peso relativo de los gastos alimentarios. Esta baja en los gastos alimentarios genera un CdE menor y una inversa del mismo mayor. Esta cuestión abre la distancia entre la línea de indigencia y la de pobreza.

Asimismo, se adicionan otras modificaciones relacionadas con el cálculo de la inversa del Coeficiente de Engel respecto a las regiones. Previo al año 2016, los cálculos de las canastas de basaban exclusivamente en los hábitos de consumo del Gran Buenos Aires. Al mismo tiempo, se modificaron las valoraciones respecto al Índice de Paridad del Poder de Compra del Consumidor con la CBA. También se elabora un CdE diferente para cada región basado en el componente no alimentario de los gastos por región de la ENGHo 2004/05.

En cuanto a los cambios aplicados a partir del año 2016, es importante aclarar que los precios base para el cálculo fueron los del año 2006, año seleccionado por el INDEC. Por otra parte, la línea de pobreza que se construyó surge de la actualización del CdE con la ENGHo 2004/05. Este indicador estuvo basado en la estructura de consumo del Gran Buenos Aires para la valorización total de la CBT y luego fueron ajustados dichos valores con los coeficientes de PPCC regionales.

Es decir, el CdE fue construido con información relevada en el consumo de Gran Buenos Aires, aunque teniendo en cuenta los cocientes entre gastos totales y de alimentos divididos por regiones. El cambio de metodología se explica solo por el cambio en los niveles de precios (Arakaki, 2018) (y no por factores culturales, climáticos, distancia, etc.) entre dichas regiones para obtener los diferentes índices.

3) ANÁLISIS DE LA CONTROVERSIA DE LA CIFRA DE POBREZA EN CÓRDOBA: COMPARACIÓN DE METODOLOGÍAS

I) Contextualización

En el año 2006 surgió la controversia dentro de la gestión nacional, que tomó estado público entre la Dirección Nacional de Coordinación de Políticas Macroeconómicas y el INDEC respecto de las mediciones alternativas del Índice de Precios al Consumidor (IPC). La misma incluyó duras denuncias por manipulación de datos, impugnaciones metodológicas y acusaciones entre los actores protagonistas de las instituciones y la intervención del organismo en el año 2007 (Lindenboim, 2011; Salvia, 2015). Esto significó un “punto de inflexión en la historia del sistema estadístico” (Otero, 2011; Pérez, 2013). La problemática conceptual de la controversia en las cifras de pobreza es estudiada por Pérez en el período 2003-2011. El término controversia es entendido como “cuasi diálogos, porque la forma que asumen se vincula a la presencia de una presunta platea, que motiva la elección de distintas maniobras pragmáticas por parte de los oponentes” (Dascal, 2006, citado en Pérez, 2013, p. 96).

La discusión pasó por otros ámbitos, con reglas y dinámicas diferentes en torno a los productos obtenidos:

El presupuesto subyacente a la controversia cuyo foco estuvo puesto en lo metodológico, es que la realidad de la cosa mensurable, es decir, de la pobreza, es independiente del proceso de medición y, por ende, no es puesta en cuestión. En sintonía con esta percepción, en las controversias centradas en las mediciones, el disenso gira en torno a la fiabilidad de la operación aritmética, de modo que se relega o posterga una vez más la discusión profunda no sólo acerca de los métodos de medición, sino también acerca de la definición y conceptualización de la pobreza (Pérez, 2013, p. 118).

Lo interesante de este punto histórico es que el proceso de controversia se vio planteado en términos políticos y dejó en evidencia las variables técnicas, administrativas, políticas y sociales que se pusieron en tensión en la construcción de indicadores públicos (Pérez, 2013).

En el año 2016, como se detalló anteriormente, INDEC cambió la metodología de la medición de la pobreza en Argentina. El primer informe de ese año fue trimestral, para luego pasar a publicaciones semestrales a partir del segundo semestre de ese mismo año.

En el marco de este análisis, el conflicto político y mediático planteado entre el gobierno de la provincia de Córdoba y el INDEC a principios de 2017 generó una nueva controversia en el debate público sobre la medición de los pobres.

El 29 marzo 2017 el INDEC publica los datos de pobreza del segundo semestre de 2016. El cálculo para la medición de la pobreza fue del 40,5 % y del 10,8 % para la línea de indigencia en el aglomerado Gran Córdoba. Se inicia de este modo, con cruces políticos y técnicos que resuenan en los medios de comunicación, una controversia acerca de la alta cifra de pobreza que afecta a la región desagregada de Gran Córdoba.

En un principio, la controversia estuvo marcada como un entredicho entre funcionarios de la misma gestión nacional por la cifra de pobreza en la provincia. El ministro de Hacienda de ese entonces, Nicolás Dujovne, manifestó que revisaría la cifra de Córdoba con el INDEC, mientras que el responsable del instituto en ese momento, Jorge Todesca, desmentía que hubiera sesgo o errores en la medición (Truccone, 2020).

Si bien el foco del conflicto está puesto en la alta cifra de pobreza en Córdoba, los funcionarios provinciales no intervienen en gran magnitud. Es interesante este aspecto debido a que se instala, nuevamente y dentro de una misma gestión, la idea de un sesgo metodológico en la medición del INDEC. Paralelamente, emergen voces de expertos, e instituciones académicas que intentan dar respuesta técnica ante una cifra que sorprende. Se suman en este contexto las declaraciones del gobernador de la provincia de Córdoba, Juan Schiaretti, quien dice: “todas las voces dicen que los datos del INDEC son inconsistentes” (La Nueva mañana, 01-06-2017).

Con todo ello, no solo el conflicto se reaviva, sino que se incorpora una justificación por parte de funcionarios provinciales en la creación de una cifra propia, que refleje los números de Córdoba en relación con las personas en situación de pobreza.

La incorporación de los planes no monetarios históricos cordobeses en la nueva medición son parte de la misma línea.

En septiembre de 2017, la DGEyC de la provincia de Córdoba publica un informe denominado “Monitoreo de Condiciones de Vida” (Dirección General de Estadísticas y Censos, 2017), con un porcentaje de pobreza de 30,3 % y de indigencia de 6,2 % para el aglomerado Gran Córdoba. En el mismo informe agregan nuevos cálculos que tienen en cuenta planes no monetarios provinciales (planes alimentarios, subsidios al transporte, energía eléctrica, agua e impuesto inmobiliario) por lo que las cifras resultan más bajas que las de los porcentajes antes detallados. Estas nuevas cifras (29,6 % para pobreza y 3,8% para indigencia) se sustentan en las declaraciones de los actores cordobeses como avances en la metodología del cálculo hacia una mirada más amplia (Cañas, 2017) en relación con la pobreza, aunque metodológicamente dichos planes se incorporaron monetariamente al cálculo de las líneas de pobreza e indigencia.

II) Análisis comparativo

Previamente, se analizó la metodología oficial para la medición de la pobreza en Argentina. En este apartado, se realizarán las comparaciones pertinentes con la medición que realizó el instituto estadístico cordobés como respuesta a la cifra publicada por parte del INDEC. El informe cordobés denominado “Monitoreo de Condiciones de Vida” tiene como fecha de inicio setiembre de 2017 y se mantiene en una publicación regular semestral hasta la actualidad. En este punto, las publicaciones relacionadas a las líneas de pobreza e indigencia, desde su fecha de inicio en el 2017 hasta la actualidad de la publicación de este artículo, siguen siendo a partir de la configuración solo del aglomerado Gran Córdoba, como foco de la controversia.

Para el caso de la medición de las líneas de pobreza e indigencia por parte de la DGEyC, el informe metodológico expresa un ajuste y valoración a las canastas obtenidas, que incluye el valor monetario de los

diferentes planes no monetarios gestionados en la provincia al ingreso monetario total de los hogares. A partir de allí se calculan las diferentes líneas con los métodos habituales de cálculo.

Como parte necesaria para la comparación se explicará la metodología aplicada por la dirección estadística cordobesa y los resultados obtenidos entre ambas instituciones.

Las diferentes variables analizadas se resumen en el siguiente cuadro comparativo entre los institutos estadísticos:

CUADRO 1
Resumen de variables comparadas

VARIABLES	INDEC (2003; 2016)	DGEyC – Córdoba (2017)
CONFORMACIÓN DE GRAN CORDOBA	Agua de oro, Canteras El Sauce, Ciudad de Córdoba, El Manzano, La Calera, La Granja, La Morada, Mendiola, Parque Norte - Ciudad De Los Niños - Villa Pastora - Almirante Brown - Guñazú Norte - Río Ceballos-Saldán, Salsipuedes - Unquillo- Villa Allende	Agua de Oro, Canteras del Sauce, Ciudad de Córdoba, El Manzano, La Calera, La Granja, Malvinas Argentinas, Mendiola, Río Ceballos, Saldán, Salsipuedes, Unquillo, Villa Allende / Parque Norte / Guñazú Norte.
MUESTRA	La EPH se basa en una muestra probabilística, estratificada, en dos etapas de selección. En la primera etapa, dentro de cada aglomerado, se selecciona una cantidad de radios censales o subdivisiones de los mismos (áreas) (Córdoba 130). En la segunda etapa se listan todas las viviendas particulares de las áreas seleccionadas, para efectuar a partir de ese listado una selección aleatoria de viviendas. Los hogares que habitan esas viviendas son los hogares a encuestar.	Muestreo en dos etapas a cargo del Departamento de Estadística y Demografía de la Facultad de Ciencias Económicas (UNC). Como unidades primarias se seleccionaron de 130 radios censales del aglomerado (Censo Nacional 2010), en los cuales se seleccionaron aleatoriamente 10 viviendas en cada radio censal. Para la selección aleatoria de las viviendas se realizó previamente un listado de viviendas actualizado de los radios censales seleccionados por la UNC. Total de viviendas seleccionadas por trimestre: 1.300
CUESTIONARIO	Principales temáticas abordadas Condición de residencia 1. Características habitacionales y del hábitat 2. Características sociodemográficas 3. Organización del hogar 4. Estrategias de manutención de los hogares La medición del mercado de trabajo 1. Condición de actividad de la población 2. Subempleo por insuficiencia de horas 3. Categoría ocupacional 4. Modalidades contractuales de los asalariados Ingresos 1. Fuentes laborales y no laborales	Basado en el cuestionario de la Encuesta Permanente de Hogares EPH (INDEC). Variables relacionadas a las condiciones de vida generales (características de la vivienda, jubilación/pensión, educación, cobertura de salud, trabajo, ingresos, etc.), complementado con preguntas referidas a planes sociales y otras variables de interés para el relevamiento. Las preguntas relacionadas a los planes sociales no monetarios se encontraban en un bloque separado
CBA	El concepto de "Línea de Indigencia" (LI) procura establecer si los hogares cuentan con ingresos suficientes para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas, denominada Canasta Básica Alimentaria (CBA). De esta manera, los hogares que no superan ese umbral o línea son considerados indigentes. Los componentes de la CBA se valorizan con los precios relevados por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) para cada período de medición.	Se utilizan las Canastas Básicas Alimentarias de la Región Pampeana publicadas por el Instituto Nacional De Estadística y Censos (INDEC), que se publican cada seis meses, y se las actualizan, al mes correspondiente, con el Índice de Precios al Consumidor (rubro alimentos) para la Región Pampeana. Adulto masculino entre 30 y 60 años con actividad moderada, para este adulto equivalente se establece que las necesarias por día son 2.750 Kcal.
CBT	La "Línea de Pobreza" (LP) extiende el umbral para incluir no sólo los consumos alimentarios mínimos sino también otros consumos básicos no alimentarios. La suma de ambos conforma la Canasta Básica Total (CBT), la cual es también contrastada con los ingresos de los hogares relevados por la Encuesta Permanente de Hogares. Para calcular la línea de pobreza, por lo tanto, es necesario contar con el valor de la CBA y ampliarlo con la inclusión de bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, salud, etcétera) con el fin de obtener el valor de la Canasta Básica Total (CBT). Para ampliar o expandir el valor de la CBA se utiliza el "coeficiente de Engel" (CdE), definido como la relación entre los gastos alimentarios y los gastos totales observados en la población de referencia.	Se utiliza un coeficiente (inversa de Engel) ajustado según la composición del Índice de Precios al Consumidor (rubro alimentos) para la Región Pampeana (INDEC).
NECESIDADES KILOCALÓRICAS	Se incorporó el concepto de densidad nutricional a la vez que se tuvo en cuenta una mayor diversidad en los componentes de la canasta. Finalmente, se debe señalar la nueva disposición de kilocalorías (2.750 kcal respecto de las 2.700 kcal de la metodología anterior). Dado que los requerimientos nutricionales son diferentes según la edad y el sexo de las personas, es necesario hacer una adecuación que refleje las características de cada individuo en relación a esas variables, para lo cual se toma como unidad de referencia al varón adulto, de 30 a 60 años, con actividad moderada.	Se utiliza la tabla de adultos equivalentes del INDEC (cada hogar suma una cantidad determinada de adultos equivalentes según la composición por sexo y edad de sus miembros)

	A esta unidad de referencia se la denomina "adulto equivalente" y se le asigna un valor igual a uno ("Tabla de Equivalencias").	
NO RESPUESTA CUESTIONARIO	Desde el punto de vista del tratamiento estadístico se instrumentó una metodología de ajuste a partir de la aplicación de ponderadores específicos para las variables de ingreso. Esta metodología contempla la no respuesta, corrigiéndola según el aglomerado donde se presenta y, dentro de los aglomerados, según el estrato de la muestra. Estos ponderadores específicos se crean con el objetivo de mejorar la calidad de las estimaciones relativas a la variable ingreso. Parten del ponderador para la muestra completa (que incluye ya las correcciones por no respuesta general y el ajuste demográfico), son ajustados por la no respuesta específica de la variable de ingreso, y luego calibrados a ciertas subpoblaciones de interés para que mantengan la estructura de la muestra original.	Se excluyen del cálculo hogares que no responden.
LÍNEA INDIGENCIA		El ajuste del cálculo adicional de la línea de pobreza e indigencia considerando una valorización en pesos del aporte de los planes no monetarios seleccionados para el estudio, se implementa a partir de la incorporación del monto total de la valorización de los planes que recibe un hogar a su ingreso monetario total. Luego, ese nuevo ingreso total –ajustado– se contrasta nuevamente con la línea de pobreza e indigencia del respectivo hogar. Ver planes no monetarios
LÍNEA POBREZA		
PERIODICIDAD	Semestral para informe. Trimestral (encuestas EPH)- La reformulación de la EPH plantea como "ventana de observación" el trimestre. Es decir, brindará información sobre períodos más amplios de tiempo. Ejemplificando, este cambio proporcionará en lugar de estimaciones que correspondan a una "foto" dos veces al año, una "película" revelada cuatro veces al año.	Semestral

Fuente: INDEC (2016); DGEyC (2017)

CUADRO 2 Planes no monetarios Córdoba

Denominación plan	Ajuste encuesta
Programas alimentarios: PAICOR (Programa de Asistencia Integral Córdoba), Más Leche, Más proteínas, Alimento para Celíacos, Comedores (Copa de leche), Subsidios a comedores y merenderos, Comedores adulto mayor.	Parte de las calorías de la canasta Alimentaria del INDEC (adulto equivalente). Se considera el aporte relativo entre calorías y días que se recibe el plan. A partir del aporte de kilocalorías que representa cada plan, calcula el aporte relativo de cada uno y se valoriza considerando el monto de referencia de la CBA diaria y multiplicándolo por la cantidad de días en los que se recibe el plan no monetario.
Transporte: Boleto estudiantil Gratuito (BEG), Boleto Obrero Social (BOS), Boleto Social Cordobés (BSC), Boleto Adulto Mayor (BAM).	Son 40 viajes por boleto obrero y 20 por adulto mayor. Se consideró el valor del boleto urbano para gran Córdoba como referencia para todo el plan. El boleto estudiantil, por ejemplo, es para toda la provincia para viajes interurbanos.
Energía Eléctrica	Se guía por el programa Tarifa Social de hogares carenciados de Córdoba. Con subsidios de 100 % para hogares con carencia severa o 50 % para hogares carenciados.
Agua	Se guía por el programa Tarifa Solidaria según esquema de Aguas Cordobesas. 100 % para hogares con carencia severa y 50 % para hogares carenciados
Impuesto Inmobiliario	100 % de exención para hogares indigentes y 50 % para hogares carenciados. Rentas suministra el valor total del subsidio y se calcula como promedio por hogar de la exención.

Fuente: DGEyC (2017)

III) Análisis productos estadísticos

Se exponen en esta sección, los resultados de las cifras de pobreza a partir de 2016 hasta el año 2019 para el aglomerado Gran Córdoba. Se contemplan las líneas de indigencia y pobreza por parte de ambos organismos. Se destaca, en este sentido, que el organismo estadístico cordobés publica datos en relación con la pobreza e indigencia en cuanto a individuos y no por hogares. Las comparaciones con respecto al INDEC se transfieren en el mismo sentido.

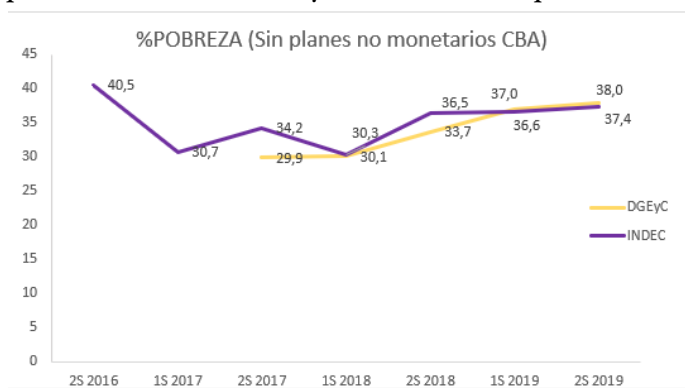
A lo largo del período analizado se pueden notar las diferentes mediciones de cada institución y cómo estas son menores que las que conciernen al instituto cordobés, salvo las mediciones más actuales, que dan cuenta de cierta correspondencia entre las entidades.

GRÁFICO 1
Línea de indigencia INDEC vs DGEyC, sin considerar planes no monetarios



Elaboración propia con datos INDEC y la DGEyC Córdoba.

GRÁFICO 2
Línea de pobreza INDEC vs DGEyC, sin considerar planes no monetarios



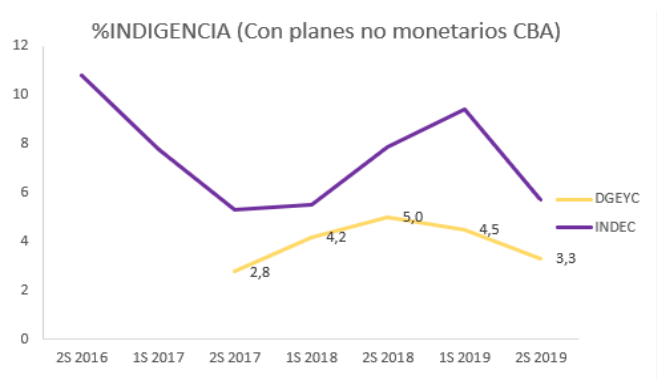
Elaboración propia con datos INDEC y la DGEyC Córdoba.

En segundo término, se exponen las mediciones de la DGEyC provincial, pero ahora con la incorporación de los planes no monetarios provinciales que se describieron previamente.

En este sentido, es interesante distinguir cómo la medición de la indigencia y pobreza por parte de la DGEyC es completamente menor y se mantiene en los márgenes diversos con las que realiza el INDEC. Estas cifras son aquellas de las que los medios de comunicación se han hecho eco principalmente y las que los funcionarios entrevistados convocan en su argumentación.

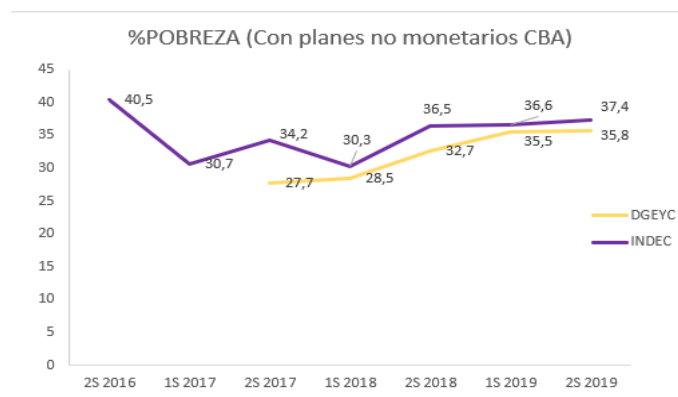
Al presentarlas gráficamente se pueden advertir estas marcadas diferencias en las relacionadas a la línea de indigencia, de hasta casi 3 puntos en promedio. Los planes no monetarios están dirigidos especialmente a los hogares con las carencias severas, tal como se explicitó en la metodología cordobesa:

GRÁFICO 3
Línea de indigencia INDEC vs DGEyC, considerando planes no monetarios:



Elaboración propia con datos INDEC y la DGEyC Córdoba.

GRÁFICO 4
Línea de pobreza INDEC vs DGEyC, considerando planes no monetarios:



Elaboración propia con datos INDEC y la DGEyC Córdoba.

4) CONCLUSIONES PRELIMINARES

La estadística se puede entender como un instrumento de gobierno y contribuye a marcar agenda en la agenda pública. Constituye una referencia del comportamiento y nutre el discurso de los diversos actores de la sociedad: medios de comunicación, funcionarios, técnicos, etc. (Daniel, 2013). Asimismo, los productos estadísticos aportan evidencias técnicas sobre las cuales fundar decisiones de política pública.

Los institutos estadísticos que publican cifras acerca de la sociedad pueden ofrecer marcos de referencia para amplios debates en la opinión pública. Se establece así una red de vinculaciones e intereses entre las instituciones que las crean y los centros de poder que las distribuyen como “cajas negras” (Daniel, 2016, p. 74) de información. Por otra parte, la tendencia es la recepción de las estadísticas como verdades absolutas e irrefutables y son transmitidas de la misma manera sin ningún tipo de replanteo o análisis de las metodologías empleadas para compilarlas. A su vez, existe un escaso conocimiento de las condiciones sociales y políticas que forman parte de su producción (Desrosières, 2004; Daniel, 2016; Hacking, 1991).

En la revisión del camino recorrido hasta llegar al análisis de las cifras de la controversia estudiada en este trabajo, es posible concertar un fuerte sustento en la metodología de medición de la pobreza en el cálculo de límites de ingresos por parte de ambos institutos estadísticos. En el estudio concreto de los productos estadísticos comparativamente, el cambio metodológico al que hace alusión el organismo estadístico cordobés no se hace presente con la fortaleza con la que los actores argumentan en sus declaraciones, al momento en que la cifra provincial sale al paño público.

Asimismo, se puede considerar que la construcción de la cifra de pobreza, como una “caja negra” de ambos organismos estadísticos, parte de coeficientes armonizados y aproximados, tal como se detalló. Además, en el caso de la medición por parte del instituto cordobés, se trasladan directamente a la ponderación de los cálculos en Córdoba.

Estos ejes sobre los cuales se asienta la medición de la cifra de pobres en Argentina no han sido cuestionados, en principio, por los actores de la controversia. La comparación metodológica de ambos organismos estadísticos destaca el principio de no discusión de las fuertes bases de la medición de las líneas en la región. Se pudo visualizar la similitud y equivalencias que la DGEyC de Córdoba aplica en la metodología de cálculo.

En este sentido, la hipótesis de Pérez (2013) en relación con los principios de no discusión sobre las bases metodológicas se cristaliza en esta controversia. Los cambios metodológicos a los que se hace referencia en la cosa pública no son modificaciones sustantivas. Tampoco ponen en tensión la manera de medir la pobreza en Argentina o en una región, sino que, más bien, el foco está centrado en la cuestión aritmética de la medida de la pobreza e indigencia en Córdoba y la legitimidad de una gestión de gobierno.

Es importante el rol central que adquieren, en la cifra alternativa de Córdoba, los planes no monetarios y su incorporación en las líneas de indigencia y pobreza en la región estudiada. Los mismos constituyen un insumo importante de legitimidad de política pública, como es el caso, por ejemplo, del programa alimentario PAICOR, con una trayectoria de más de 35 años en la provincia. Aun con la traslación de dichos valores a las líneas de pobreza e indigencia logran cierta ruptura en la medición aritmética de la cifra de pobres en uno de los aglomerados más representativos de la provincia si se los compara con los que publica INDEC, incluso cuando se deja de lado uno de los aglomerados, que también reviste de importancia para la medición, como lo es Río Cuarto.

El cuestionamiento en lo metodológico es una barrera superficial, debido a que el proceso de medición no es puesto en discusión. El disparador del disenso está focalizado en el producto estadístico final, el número, en la operación aritmética. Por lo que la discusión necesaria y profunda sobre las limitaciones de los métodos de medición quedan en la superficie de la región controversial.

REFERENCIAS

- Arakaki, A. (2018). Revisión de las metodologías de estimación de la pobreza en Argentina. Aportes para el debate. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, 8(1). Recuperado de: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/70238>
- Boltvinik, J. (2001). Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y tipologías. En L. Gallardo Gómez, J. Goicoechea y M. Gendreau (Eds.), *Los rostros de la pobreza*. El debate (Vol. III). México: Grupo Noriega Editores.
- Cañas, J. (26 de septiembre de 2017). *La provincia defiende el monitoreo y la oposición dice que es electoralista*. Diario La Voz del Interior. Recuperado de: <https://www.lavoz.com.ar/politica/la-provincia-defiende-el-monitoreo-y-la-oposicion-dice-que-es-electoralista/>
- Daniel, C. (2016). La Sociología de las estadísticas. Aportes y enfoques recientes. *Contenido. Cultura y Ciencias Sociales*, (7), 72-93. Recuperado de: http://www.revistacontenido.com/wp-content/uploads/2017/01/revista-7_claudia-daniel.pdf
- Daniel, C. (2013). *Números públicos. Las estadísticas en Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Dascal, M. (2006). Comprendiendo as controversias. En *Interpretação e compreensão*. São Leopoldo: Unisinos.
- Desrosières, A. (2004). *La política de los grandes números*. París, Francia: Melusina.
- Dirección General de Estadísticas y Censos (2017). *Monitoreo Condiciones de Vida* (Anexo Metodológico). Dirección de estadísticas Socio-Demográficas, Gobierno Provincia de Córdoba. Recuperado de: <https://datoestadistica.cba.gov.ar/dataset/5c0e7edc-4386-4fd1-9165-9aeacc01500b/resource/28c1a741-f6ed-43a4-97d9-051f96e613b6/download/informe-monitoreo-condiciones-de-vida-2017.pdf>
- Dirección General de Estadísticas y Censos (2016). *Indicadores de Carencias Severas*. Gobierno Provincia de Córdoba.
- Domínguez Domínguez, J. y Martín Caraballo, A. (2006). Medición de la pobreza: una revisión de los principales indicadores. *Revista de métodos cuantitativos para la economía y la empresa*, 2, 27-66. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/2331/233117243002.pdf>
- Feres, J. C. y Mancero, X. (2001). Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura. *Estudios Estadísticos y Prospectivos*, 4. Santiago de Chile: División de Estadísticas y Proyecciones Económicas, CEPAL. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4740-enfoques-la-medicion-la-pobreza-breve-revision-la-literatura>
- Gibson, J. (2002). Why Does the Engel Method Work? Food Demand, Economies of Size and Household Survey Methods. Department of Economics. *Working Paper in Economics*, 2(02). University of Waikato. Recuperado de <https://researchcommons.waikato.ac.nz/handle/10289/1657>
- INDEC (1984). *La pobreza en la Argentina*. Buenos Aires: INDEC.
- INDEC (2002a). *Incidencia de la pobreza en los aglomerados urbanos. Octubre de 2001*. Buenos Aires: INDEC.

- INDEC (2002b). *Paridades de Poder de Compra del Consumidor*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Economía de la Nación, Secretaría de Política Económica, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Dirección de Índices de Precios de Consumo.
- INDEC (2003). *La nueva Encuesta Permanente de Hogares de Argentina*. Ministerio de Economía de la Nación, Secretaría de Política Económica, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- INDEC (2016). La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina. En *Metodología INDEC* (22). Buenos Aires: INDEC.
- INDEC (2020). *EPH*. Consideraciones metodológicas sobre el tratamiento de la información del segundo trimestre 2020. Ministerio de Economía de la Nación, INDEC.
- Lanjou, P. y Ravallion, M. (1994). Poverty and Household Size. *Policy Research Working paper*, 1332. Recuperado de: <https://documents1.worldbank.org/curated/pt/641891468741345861/pdf/multi0page.pdf>
- Lindenboim, J. (2011). Las estadísticas oficiales en Argentina ¿Herramientas u obstáculos para las ciencias sociales? *Trabajo y Sociedad*, 16(15), 19-38. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/3873/387334688002.pdf>
- Otero, H. (2011). El concepto de población en el sistema estadístico de Argentina, 1869-2001. *Estatística e Sociedade*, 1, 7-25. Recuperado de <https://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/16%20LINDENBOIM%20Estadisticas%20Oficiales.pdf>
- Pérez, S. (2013). Controversias en torno a los métodos de medición y a las medidas oficiales de la pobreza en la Argentina reciente. *Perfiles Latinoamericanos*, 41, 95-122. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/115/11525601005.pdf>
- Pizarro, A. (2017). Análisis crítico de la medición de la pobreza en Argentina: cambios en la metodología oficial del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). *Cartografías del sur*, 5, 30-70. Recuperado de <http://rd.d.undav.edu.ar/pdfs/pr98/pr98.pdf>
- Pizzolitto, G. (2007). Curvas de Engel de Alimentos, Preferencias heterogéneas y características demográficas de los hogares: Estimaciones para Argentina. *Centro de estudios distributivos, laborales y sociales. Documento de Trabajo Nro. 45*. Universidad Nacional de la Plata. Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/3604>
- Salvia, A. y Donza, E. (1999). *Cambio estructural, distribución del ingreso y desigualdad social. Procesos sociales en auxilio de las políticas neoliberales*. XXII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS). Concepción, Chile. Recuperado de: <https://www.academica.org/agustin.salvia/223.pdf>
- Salvia, A. (2015). Las cifras de pobreza bajo sospecha: necesidad política de construir un relato de gestión a costa de los pobres. *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social*, 8(4), 50-62. Recuperado de: <http://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/45381>
- Truccone, M. (2020). El discurso de los datos públicos en la prensa gráfica: sobre la(s) cifra(s) de pobreza en la provincia de Córdoba (2017-2018). *Revista de la Carrera de Sociología*, 10(10), 64-91. Recuperado de: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/entramadosyperspectivas/article/view/5595>