



Universidad  
Nacional  
Villa María

Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo A. Podestá"  
Repositorio Institucional

# Datos públicos como foco de controversias. La pobreza y sus cifras en la provincia de Córdoba, Argentina (2017-2019)

---

Año  
2024

Autora  
Truccone, Marianela S.

Directora de tesis  
Daniel, Claudia

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María**.

#### CITA SUGERIDA

Truccone, M. S. (2024). *Datos públicos como foco de controversias. La pobreza y sus cifras en la provincia de Córdoba, Argentina (2017-2019)*. [Tesis de doctorado, Universidad Nacional Villa María]. Repositorio Institucional de la Universidad Nacional Villa María.  
[http://biblio.unvm.edu.ar/opac\\_css/index.php?lvl=notice\\_display&id=48583](http://biblio.unvm.edu.ar/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=48583)



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE VILLA MARÍA**  
**INSTITUTO ACADÉMICO PEDAGÓGICO DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES**



Tesis de Doctorado

**Datos públicos como foco de controversias. La  
pobreza y sus cifras en la provincia de Córdoba,  
Argentina  
(2017-2019)**

**Doctoranda:** Lic. Marianela S. Truccone

**Directora:** Dra. Claudia Daniel

**Diciembre de 2024**



## **Dedicatoria y agradecimientos**

Esta investigación fue financiada por el Instituto de Investigación de la UNVM y el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) con el Programa Estratégico de Formación de Recursos Humanos en Investigación y Desarrollo (PERHID)

Esta tesis es el resumen de un largo proceso de aprendizaje, atravesado por momentos de arduo trabajo y también de pausas marcadas por circunstancias personales. En este recorrido, aprendí que los logros nunca son individuales, sino el resultado de procesos colectivos en los que confluyen personas e instituciones.

Agradezco especialmente a mi directora, Claudia Daniel. No hay palabras suficientes para describir su compromiso, paciencia y calidad humana en este recorrido. Claudia me guio por las complejidades de esta investigación de un modo respetuoso y cálido. Su acompañamiento a nivel académico y personal fue esencial para que esta tesis vea la luz.

Mi gratitud a la universidad pública, por las posibilidades de aprendizaje que me brinda a diario. En particular, a la Universidad Nacional de Villa María, al Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales, a la Escuela de Ciencias Económicas y a sus autoridades, por el constante apoyo institucional y humano que hicieron posible este recorrido. A los docentes, autoridades y compañeros del doctorado, quienes enriquecieron profundamente este proceso. A las y los colegas docentes, por escucharme y por sus preguntas, que fueron el impulso necesario para seguir pensando. Al CRES-San Francisco, una comunidad académica con un espíritu de colaboración único.

A amigas y amigos que, de diversas maneras, se interesaron en este trabajo y me acompañaron con gestos de aliento y apoyo, en especial a Gimena, Noelia, Marilina G., Germán, Iván y Liliana.

A mi familia, que siempre estuvo presente, incluso sin comprender del todo por qué dedicaba tantas horas a esta tesis: a mis padres, Silvia y Ernesto, por enseñarme el valor de la perseverancia. A mi hermano Marcos y a mi sobrina Josefina, por alegrar mis días. A Paulina, por su calidez y bondad. A mi hermana Marilina, mi amiga, consejera y colaboradora en este trabajo, y a Nicolás, por nuestras charlas académicas. Gracias a ambos por Ana Julia, una fuente constante de felicidad.

Finalmente, esta tesis está dedicada a Maxi, Marcia y Miguel. A su inmenso amor, generosidad y paciencia frente a mis ausencias en este recorrido. Al hogar que creamos juntos y al que siempre quiero volver. Este logro les pertenece.

## **RESUMEN DE LA TESIS**

**Tesis de Doctorado: Datos públicos como foco de controversias. La pobreza y sus cifras en la provincia de Córdoba, Argentina, 2017-2019.**

Doctoranda: Lic. Marianela S. Truccone

Directora: Dra. Claudia J. Daniel

Año 2024

Esta tesis examina la controversia pública surgida en 2017 en torno a las cifras de pobreza en la provincia de Córdoba, Argentina. El conflicto surgió a raíz de la publicación de datos por parte del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) que indicaban un aumento significativo de la pobreza en la provincia, lo que generó la reacción del gobierno provincial. La Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEyC) respondió elaborando una medición alternativa, cuestionando la metodología utilizada por el INDEC y proponiendo un enfoque ajustado a las particularidades locales. El objetivo principal de este trabajo es explorar cómo se construye la credibilidad de diferentes formas de medir la pobreza en Córdoba entre el INDEC y la DGEyC durante el periodo 2017-2019. Para ello, la tesis analiza el contexto político, económico y social de la controversia, así como los argumentos técnicos, políticos y mediáticos desplegados por los actores involucrados, incluyendo funcionarios, expertos en estadística y medios de comunicación. Además, examina el impacto de esta controversia en la confianza pública hacia las estadísticas oficiales y en la capacidad del Estado para legitimar su acción gubernamental a través de los datos. La investigación combina el análisis de documentos oficiales, informes técnicos, noticias y artículos académicos con entrevistas a actores clave. Las conclusiones revelan las tensiones entre el conocimiento estadístico y el poder político, subrayando el papel de la credibilidad institucional en la producción, interpretación y uso de los datos públicos como herramientas de gobierno y representación social.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
Problema y objetivos de la tesis.....	4
Sobre los aspectos metodológicos.....	7
Sobre la delimitación del periodo de estudio.....	10
Algunas motivaciones personales.....	12
Estructura de la tesis.....	13
<b>CAPÍTULO I De la sociología de las estadísticas</b> .....	<b>18</b>
I.1 Las estadísticas en la ciencia y el Estado .....	18
I.1.1 Estadísticas y Estado en Argentina .....	27
I.2 Las estadísticas como convención, instrumento de prueba y de gobierno .....	32
I.2.1 La medición de la pobreza como objeto de gobierno .....	37
I.3 Objetividad, credibilidad y prestigio de las estadísticas .....	39
I.4 La estadística como instrumento de la crítica social.....	43
<b>CAPÍTULO II De la medición de la pobreza y el estudio de las controversias</b> .....	<b>49</b>
II.1 Sobre la medición de la pobreza.....	49
II.1.1 Un recorrido histórico desde las primeras formas de medición .....	49
II.1.2 Argentina: uno de los pioneros en la <i>expertise</i> sobre la pobreza de la región .....	59
II.1.3 Sobre las formas de definir y medir la pobreza en la actualidad .....	62
II.2 Sobre el estudio de las controversias como enfoque teórico-metodológico....	69
II.2.1 El abordaje de las controversias.....	69
II.2.2 La atención puesta en los actores y las estrategias argumentativas.....	73
II.3 Sobre el estudio de controversias en torno a las estadísticas .....	76
<b>CAPÍTULO III <i>Hecho en Córdoba: Una cronología de la controversia</i>....</b>	<b>83</b>
III.1 La larga construcción política del “modelo cordobés”.....	84
III.1.1 Schiaretti y su relación con el macrismo .....	95
III.2 La cifra de la sorpresa: marzo a agosto de 2017.....	104
III.2.1 El contexto inicial: la publicación del informe de pobreza .....	104
III.2.2 Voces que se agitan .....	107

III.2.3 El inicio de la controversia .....	109
III.3 Una nueva cifra ve la luz: septiembre a diciembre 2017 .....	114
III.3.1 La respuesta de la DGEyC .....	114
III.3.2 “Atrapados en un malentendido” .....	118
III.4 Se reaviva la controversia: marzo 2018 .....	119
III.5 ¿La cifra cordobesa gana su lugar? Septiembre 2018 a 2019 .....	122
III.6 Breve recapitulación.....	124
<b>CAPÍTULO IV Abriendo la caja negra: Una propuesta de comparación de las formas de medición de la pobreza.....</b>	<b>127</b>
IV.1 Métodos de cálculo de la pobreza en Argentina .....	128
IV.1.1 Líneas de pobreza .....	128
IV.1.1.a Línea de indigencia .....	129
IV.1.1.b Línea de pobreza .....	136
IV.2 Comparación de metodologías .....	141
IV.3 Comparación de los productos estadísticos.....	163
IV.4 Breve recapitulación .....	168
<b>CAPÍTULO V Todo volverá a ser como fue: Un análisis transversal de la controversia .....</b>	<b>172</b>
V.1 Los posicionamientos de los actores en el espacio controversial.....	172
V.2 Los argumentos ofrecidos en el espacio controversial.....	183
V.2.1 Argumentos técnicos.....	183
V.2.2 Argumentos políticos.....	194
VI.3 Procesos políticos e institucionales que condicionaron la controversia.....	208
VI.4 ¿Cierre o disolución? Acerca del destino final de la controversia.....	216
<b>VI CONCLUSIONES .....</b>	<b>219</b>
<b>VII LISTA DE REFERENCIAS .....</b>	<b>233</b>
VII.I Bibliografía .....	233
VII.II Páginas web consultadas .....	251
VII.III Fuentes periodísticas citadas .....	252
VII.IV Fuentes documentales consultadas .....	260

## **Lista de tablas**

Tabla 1. Necesidades energéticas y equivalencias.....	130
Tabla 2. Paridad de Poder de Compra para las regiones del país en la sección Alimentos y bebidas .....	135
Tabla 3. Inversa del Coeficiente de Engel regional.....	140
Tabla 4. Aportes porcentuales planes no monetarios .....	151
Tabla 5. Resumen de variables comparadas.....	158
Tabla 6. Planes sociales provinciales no monetarios.....	162

## **Lista de figuras**

Figura 1. Cronología de la controversia .....	106
Figura 2 . Mapa Área Metropolitana de Córdoba .....	142
Figura 3. Preguntas por planes no monetarios Córdoba.....	148
Figura 4. Mapa de actores en el escenario controversial .....	175

## **Lista de gráficos**

Gráfico 1. Línea de indigencia INDEC vs DGEyC, sin considerar planes no monetarios .....	164
Gráfico 2. Línea de pobreza INDEC vs DGEyC, sin considerar planes no monetarios .....	164
Gráfico 3. Línea de indigencia INDEC vs DGEyC, considerando planes no monetarios .....	166
Gráfico 4. Línea de pobreza INDEC vs DGEyC, considerando planes no monetarios .....	166

## **Lista de siglas**

ACIF: Agencia de Córdoba de Inversión y Financiamiento

ANSES: Administración Nacional de la Seguridad Social

APROSS: Administración Provincial del Seguro de Salud

BCC: Bolsa de Comercio Córdoba

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CASEN: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional- Chile

CBA: Canasta Básica Alimentaria

CCC: Cámara de Comercio Córdoba

CaMARCO: Cámara Argentina de la Construcción- Córdoba

CdE: Coeficiente de Engel

CECOR: Certificados de Cancelación de Obligaciones de Córdoba

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CER: Coeficiente de Estabilización de Referencia

CIPPES: Centro de Investigaciones Participativas en Políticas Económicas y Sociales

CONADE: Comisión Nacional de Desarrollo

CONINAGRO: Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada

CT: Canasta Total

CV: Coeficiente de Variación

DGEyC: Dirección General de Estadísticas y Censos Córdoba

EPH: Encuesta Permanente de Hogares

ERSEP: Ente Regulador de Servicios Públicos

EUROSTAT: Oficina Estadística Europea

FAA: Federación Agraria Argentina

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FEDECOM: Federación Comercial de Córdoba

FMI: Fondo Monetario Internacional

FPV: Frente para la Victoria

IARAF: Instituto Argentino de Análisis Fiscal

IBGE: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística

ICC-Cba: Índice de Costo de la Construcción- Córdoba

IDESA: Instituto para el Desarrollo Social Argentino

IDH: Índice de Desarrollo Humano

IERAL-FM: Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana – Fundación Mediterránea

IIE-BCC: Instituto de Investigaciones Económicas- Bolsa de Comercio de Córdoba

INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos -Argentina

IPA: Investigación de la Pobreza en Argentina

IPC: Índice de Precios al Consumidor

IPC-Cba: Índice de Precios al Consumidor- Córdoba

IRAM: Instituto Argentino de Normalización y Certificación

ISO: Organización Internacional de Normalización

LI: Línea de Indigencia

LP: Línea de Pobreza

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ODSA-UCA: Observatorio de Deuda Social Argentina – Universidad Católica Argentina

OIT: Organización Internacional del Trabajo

OMS: Organización Mundial de la Salud

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PAICor: Programa de Asistencia Integral Córdoba

PAN: Programa Alimentario Nacional

PASO: Elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias

PBG: Producto Bruto Geográfico

PBI: Producto Bruto Interno

PBR: Producto Bruto Regional

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PPA: Paridad de Poder Adquisitivo

PPP: Programa Primer Paso- Córdoba

PRO: Propuesta Republicana

SINTyS: Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social

SAE: Sociedad Argentina de Estadística

SEN: Sistema Estadístico Nacional

SIEMPRO: Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales

UCA: Universidad Católica Argentina

UCR: Unión Cívica Radical

UIC: Unión Industrial Córdoba

UNC: Universidad Nacional de Córdoba

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

UpC: Unión por Córdoba

## INTRODUCCIÓN

Existe un conocido chiste entre los economistas: "Bill Gates entra a un bar y, en promedio, todos los que están ahí son millonarios". Esta broma ilustra cómo los promedios pueden ser engañosos al ofrecer una visión simplificada y distorsionada, que oculta las verdaderas diferencias en la riqueza de las personas. De manera similar, el Producto Bruto Interno (PBI) suele utilizarse para medir la riqueza de un país. Su creador, el premio Nobel Simon Kuznets, ya advertía en la década del sesenta sobre sus limitaciones, enfatizando que es necesario distinguir entre la cantidad y la calidad del crecimiento. Esta advertencia ha llevado a críticos como el economista premio Nobel Joseph Stiglitz a referirse, en su obra "El precio de la desigualdad" (2012), al "fetichismo" o a la "dictadura del PBI", señalando que este indicador, aunque valioso, no capta por completo la realidad económica, aunque sea presentado y utilizado como si así lo hiciera.

Aunque muchas veces los economistas profesionales pasamos por alto tales advertencias o las relegamos al "olvido" en nuestras prácticas, los indicadores estadísticos no sólo orientan políticas públicas y decisiones de inversión, sino que también configuran nuestra visión de los problemas económicos y de la sociedad, de manera similar al caso de Bill Gates en el bar. Por eso, aunque las estadísticas públicas devinieron históricamente en herramientas esenciales para guiar a los Estados y a los agentes económicos, es clave recordar que no muestran la historia completa. Como dijo Stiglitz sobre la importancia de los datos fiables, cuando le preguntaron sobre las estadísticas en Argentina en el año 2013: "No se puede dirigir la economía si no tenés estadísticas adecuadas. Es como conducir un auto sin podómetro. No querés hacer eso" (La Nación, 2013). Así, las estadísticas se han vuelto hoy en día herramientas fundamentales para comprender y gestionar la realidad, aunque siempre debemos considerar las limitaciones y convenciones que subyacen a su construcción.

Desde la perspectiva del Estado, las estadísticas permiten enumerar y describir los recursos y las características de la población de un país en un momento determinado. Los datos sobre pobreza, composición demográfica, distribución de la riqueza, necesidades insatisfechas y producción proporcionan un conocimiento valioso para el Estado. Aunque la construcción de estos indicadores se considera a menudo como un proceso técnico, no se puede ignorar que las estadísticas sociales son productos

de variables socioculturales endógenas a la forma en que una sociedad interpreta su realidad y cómo el Estado actúa a lo largo de la historia (Desrosières, 2011).

Los números y datos públicos no sólo son clave para marcar la agenda de la acción pública. La información cuantitativa generada en relación a un país crea expectativas y tendencias en la sociedad, proporciona una referencia para el comportamiento de los actores sociales, nutre los discursos de los medios de comunicación y ofrece evidencias que fundamentan las decisiones de política pública. Estas decisiones, a su vez, impactan directamente en las condiciones de vida y bienestar de las poblaciones (Desrosières, 2004; Hacking, 1991). En este contexto, los productores de estadísticas hacen algo más que proveer datos, establecen puntos de referencia que enmarcan los debates públicos. Estas cifras, tratadas a menudo como "cajas negras", se presentan como verdades absolutas, sin que se interroguen las técnicas y los métodos empleados en su recopilación ni las condiciones sociales y políticas que influyen en su producción (Daniel, 2013).

Por lo tanto, resulta esencial adentrarse en "la cocina" o el detrás de escena en la producción de datos estadísticos económicos y sociales —como los relacionados con la pobreza, la distribución del ingreso y las necesidades básicas insatisfechas— para comprender cómo estos datos pueden construir espacios simbólicos de interpretación. A través de ciertos recortes temporales, la elección de variables y la definición de categorías, las estadísticas configuran "mapas" que permiten hacer inteligible la realidad. Dichos mapas no son neutrales: en primer lugar, porque están atravesados por relaciones que no son únicamente técnicas, sino también sociales, institucionales y de poder; en segundo lugar, porque responden a las necesidades políticas de los Estados de gobernar a través de los números (Desrosières, 2011; Porter, 1995; Rose, 1991).

La actividad estadística produce objetos que pretenden ser sólidos, estables e indiscutibles como referentes de esa realidad. Con ello un enfoque sociológico de la cuantificación estadística nos lleva a interesarnos por el origen de las objetivaciones cuantitativas de la realidad social y la forma en que éstas llegan a integrarse a los hechos que pretenden describir. El sociólogo francés Alain Desrosières (2004), referente en los estudios sociales de la cuantificación, propone discutir lo aparentemente "indiscutible", ofreciendo un análisis profundo sobre estas construcciones tan firmemente arraigadas. El análisis propuesto abarca tanto el contenido científico de las herramientas estadísticas como los actores que las hacen

posibles y las redes sociales en las que están imbricadas. Además, el enfoque pragmático de la cuantificación revela que los objetos estadísticos, aparentemente neutros, están presentes en las actividades científicas, políticas y económicas. Estos objetos provienen, primero, de la construcción de un espacio político de equivalencia y codificación, y posteriormente, de un tratamiento matemático, basado principalmente en el cálculo de probabilidades (Desrosières, 2004).

Las cifras e indicadores son convenciones surgidas de prácticas administrativas, técnicas o políticas concretas no exentas de conflictos. Es en los conflictos y en las controversias donde es posible ver desintegrados los diferentes aspectos técnicos, políticos y sociales que están presentes en la construcción de indicadores, lo cual habilita y posibilita el análisis reflexivo sobre su producción. De este modo, es posible construir, a partir de análisis concretos, una mirada más amplia capaz de dar cuenta de las generalidades y objetivaciones estadísticas que trascienden el ámbito de los propios actores.

A diferencia de las ciencias duras, en las ciencias sociales la estadística se presta especialmente a una forma de análisis que entrelaza lo social con lo matemático. Como destaca Desrosières (2004), mientras que los enunciados de la física pueden percibirse como autónomos de las consideraciones sociales que rodean a los investigadores y sus laboratorios, la observación de la sociedad a través de instrumentos estadísticos no puede desligarse de las redes sociales en las que se originan. Incorporar la perspectiva social de la cuantificación en una investigación histórica, económica, política y social implica un cambio de mentalidad para sociólogos, economistas y científicos políticos, al desafiar la tendencia profundamente arraigada de interpretar el mundo social mediante una densa trama de índices y porcentajes.

El ejercicio propuesto por Desrosières es esencial para abordar críticamente las estadísticas empleadas para describir la realidad. Este enfoque permite desmitificar estos instrumentos sin limitarse a una mera "curiosidad erudita"; más bien, facilita el desarrollo de una comprensión más profunda y crítica de los objetos estadísticos, que a menudo se presentan como impenetrables. En palabras del autor francés, es necesario abrir las "cajas negras" para exponer los procesos y las decisiones que subyacen a su producción.

Con ello, el estudio de las controversias en torno a la construcción de cifras se ha

consolidado en un campo de interés académico que busca comprender las dinámicas internas de los procesos de cuantificación y sus implicaciones más amplias en la esfera pública y política. La relevancia de estudiar las controversias radica en que ellas nos permiten “romper las cajas negras para mostrar lo que las estadísticas encierran” (Desrosières, 2004: 365). En otras palabras, nos ayudan a develar cómo se construyen los números públicos y en qué se apoyan para procurar su legitimidad. Sin embargo, cabe señalar también que este tipo de disputas rara vez permiten un acceso completo a los procesos detrás de la elaboración de indicadores, lo que mantiene opacas ciertas decisiones metodológicas y oculta la complejidad de relaciones presentes en el contexto experto de producción de los datos. Esta falta de claridad dificulta una evaluación exhaustiva de la validez, precisión y relevancia de las cifras, afectando la confianza pública en las estadísticas y en las decisiones políticas que se basan en ellas. Finalmente, las controversias en torno a los números públicos no sólo revelan los límites operativos en la construcción de categorías estables para el debate público, sino que también ponen de manifiesto que los procesos convencionales e institucionales que respaldan las estadísticas no quedan completamente saldados.

### **Problema y objetivos de la tesis**

Esta tesis tiene como objetivo general comprender la controversia generada en torno a la medición de la pobreza en la provincia de Córdoba, en la que las cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de Argentina fueron contrarrestadas con mediciones ad hoc de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEyC) de la provincia. El conflicto, tanto mediático como político, surgió en 2017, cuando el INDEC reportó para Córdoba una tasa de pobreza superior al 40%, significativamente mayor que el promedio nacional del segundo semestre de 2016. La controversia se desencadenó por la interacción y los intercambios entre actores políticos y técnicos tanto a nivel nacional como provincial, que llevó al gobierno de Córdoba a cuestionar inicialmente los resultados publicados por el INDEC. En respuesta, optaron por desarrollar su propia medición a través de la DGEyC, generándose un debate en torno a la validez y precisión de las cifras públicas. Esta tesis aborda la generación, el desarrollo y el posterior cierre de la controversia sobre las cifras de pobreza entre 2017 y 2019, profundizando en los aspectos técnicos, políticos y sociales que estructuraron dos maneras de medir la pobreza para una misma región.

La investigación puso especial foco en las tensiones inherentes a la producción de las cifras de pobreza en Córdoba, presentadas por dos instituciones estadísticas oficiales en el contexto de un sistema nacional de estadísticas, organizado como tal desde 1968, cuando se buscó atender a las necesidades de cooperación y armonización estadística en un país federal. En este punto, la disputa no se limitó a cuestiones técnicas, sino que estuvo marcada por aspectos políticos, en los que se enfrentaron dos niveles del Estado —nacional y provincial—, cada uno intentando validar sus propias cifras como las más fiables y representativas de la realidad social de la provincia. El estudio de las controversias en torno a las cifras públicas y las tensiones políticas que surgen de las decisiones de medición permitió adentrarnos en el campo de la construcción social de los datos estadísticos. En este sentido, nos interesó acceder al modo en que se intenta generar la credibilidad de las estadísticas en medio de una tensión entre su supuesta neutralidad técnica y su utilización como herramientas de gestión pública, donde los números, más allá de reflejar la realidad, se convierten en instrumentos clave para influir y legitimar las acciones gubernamentales (Desrosières, 2004).

A partir de estos elementos, surgieron varios conjuntos de interrogantes específicos vinculados al proceso controversial alrededor de la medición de la pobreza en la provincia de Córdoba que guiaron esta tesis: En primer lugar, ¿cuándo se originó la controversia? ¿Cuáles fueron los eventos o hechos disparadores? ¿Qué factores sociales, políticos o económicos provocaron su inicio? ¿Cómo se desarrolló la controversia entre el INDEC y la DGEyC en Córdoba en torno a las cifras de pobreza y qué dinámica adquirió con el paso del tiempo? En segundo lugar, guiada por la curiosidad que generaba que esta polémica hubiera salido a la esfera pública, aparecían otras preguntas: ¿Cuáles fueron los principales ejes de conflicto en la medición de la pobreza y qué rol jugaron los distintos actores en el debate público? ¿Cómo reaccionaron y percibieron los actores que integraban organismos estadísticos oficiales, a nivel nacional y provincial, y de instituciones expertas la disputa generada en relación a la medición de la pobreza de la provincia de Córdoba? También surgieron cuestiones de orden más bien técnico: ¿En qué se diferenciaban técnicamente las mediciones de pobreza del INDEC y la DGEyC, y en qué medida estas diferencias reflejaban visiones o concepciones distintas sobre la pobreza? Por último, dado que había sido encomendado a la oficina provincial de estadística responder a las cifras del INDEC con números propios: ¿Qué recursos y condiciones institucionales permitieron a la DGEyC realizar una medición alternativa? ¿Qué

relación mantenía esta iniciativa de generar una nueva medición de la pobreza en Córdoba con intereses políticos del gobierno provincial o con demandas de organismos financieros internacionales? Ahora bien, una vez elaboradas y en circulación ¿Para qué fueron utilizadas esas cifras alternativas de pobreza? ¿Cómo se vincula la generación de medidas alternativas de pobreza en Córdoba con la crisis de confiabilidad que había atravesado el INDEC algunos años antes?

Si bien esta tesis tiene como objeto de estudio principal la controversia, la investigación se planteó también como un esfuerzo por entender las condiciones de la construcción de la credibilidad de los indicadores estadísticos oficiales en un escenario atravesado por tensiones políticas, técnicas y sociales. En función de ello, se orientó a buscar respuestas a la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo se construye y sostiene la credibilidad de formas diversas de medir la pobreza en la provincia de Córdoba en el período 2017-2019?

Se plantearon objetivos específicos que buscaban descomponer la controversia en sus aspectos técnicos, políticos y sociales para ofrecer un análisis detallado tanto de los actores como de los procesos involucrados. Los mismos se enfocan en:

- Reconstruir la dinámica que adquirió dicha controversia entre los años 2017 y 2019, para describir sus sucesivas etapas.
- Reconocer y caracterizar a los actores técnicos (funcionarios de organismos estadísticos), políticos, académicos partícipes del conflicto en relación a la medición de la pobreza de la provincia de Córdoba en el período 2017-2019.
- Examinar la diversidad de argumentos y posicionamientos de los actores involucrados, detectando los ejes principales respecto de los cuales giró la controversia.
- Identificar las motivaciones técnicas y políticas que llevaron a la construcción de la cifra de pobreza por parte de la DGEyC de Córdoba y sus elecciones metodológicas.
- Especificar el proceso de construcción metodológica de las estadísticas de pobreza de la provincia de Córdoba realizada por la DGEyC y el INDEC, mostrando sus características principales y su especificidad.

Un antecedente clave para este estudio es la polémica que estalló en Argentina en 2006 entre la Dirección Nacional de Coordinación de Políticas Macroeconómicas y el

INDEC, relacionada con las mediciones alternativas del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Este conflicto llevó en 2007 a la intervención del INDEC, lo que marcó un "punto de inflexión en la historia del sistema estadístico" nacional (Otero, 2011:7). Las acusaciones de manipulación de datos, las impugnaciones metodológicas y las tensiones institucionales mostraron la fragilidad de las estadísticas públicas. Ese episodio puso en evidencia las tensiones administrativas y políticas que influyen en la construcción de indicadores públicos (Pérez, 2013).

La intervención política del INDEC en 2007 generó una fractura significativa entre las estimaciones oficiales del IPC y las provenientes de otras fuentes, lo que desencadenó un amplio debate sobre la veracidad y confiabilidad de las estadísticas públicas (Salvia, 2015; Daniel, 2013; Lindenboim, 2011). Este debate no se limitó a cuestiones técnicas sobre la precisión de los datos, sino que puso en evidencia un problema más profundo: los datos estadísticos no son representaciones directas de la realidad, sino productos de convenciones teórico-metodológicas y políticas que los modelan, y pueden terminar por robustecer o debilitar su credibilidad social (Schwartzman, 1997). Particularmente, las cifras de pobreza no solo describen las condiciones de vida de la población, sino que también desempeñan un papel crucial en los conflictos distributivos y en la legitimación de las políticas públicas que buscan abordarlos. La intervención del INDEC y la consecuente pérdida de confianza en las cifras oficiales sentaron un precedente para futuras controversias estadísticas en Argentina.

Este antecedente constituyó una condición de posibilidad del desarrollo de la controversia sobre la medición de la pobreza en Córdoba algunos años más tarde. El conflicto no se limitó únicamente a la capacidad técnica del Estado para producir cifras exactas. Al igual que en el caso de la intervención del INDEC, los datos de pobreza se convirtieron en recursos estratégicos. La controversia sobre la credibilidad de las estadísticas públicas combinó un debate técnico sobre cómo medir la pobreza con una lucha por la legitimidad política. Tanto el INDEC como la DGEyC buscaron posicionar sus cifras como las más representativas de la realidad socioeconómica de Córdoba, evidenciando una disputa más amplia sobre la autoridad y el control en la definición e interpretación de la pobreza.

### **Sobre los aspectos metodológicos**

Más allá de la oposición entre dos formas de medición, la controversia puso de

manifiesto que las cifras de pobreza también son objetos de gobierno (Desrosières, 2004; Ramos Zincke, 2015). La disputa entre el INDEC y la DGEyC evidenció las tensiones entre los niveles del Estado —nacional y provincial— y cómo la construcción de estos indicadores se relaciona con el control y la gestión de la percepción pública del problema. Esto se vuelve especialmente evidente cuando se analiza, por ejemplo, la crítica a los índices “sintéticos” (Boltvinik y Damián, 2020; Piketty, 2015; Altimir, 1979), que intentan reducir fenómenos multidimensionales a un único número, como el Índice de Gini o la medición de la pobreza mediante umbrales de ingreso. Estos indicadores, al condensar dimensiones complejas en un único valor, simplifican y, en cierto modo, transforman la percepción del fenómeno que buscan medir. Los índices sintéticos basados en umbrales de ingreso intentan capturar dimensiones sociales y económicas a través de una única cifra, facilitando así su comprensión y uso en la formulación de políticas públicas. Sin embargo, esta simplificación conlleva riesgos: la reducción de realidades multidimensionales a una cifra puede borrar matices importantes y pasar por alto aspectos de la experiencia de pobreza, como la falta de acceso a servicios, las desigualdades en salud o educación, y otros elementos intangibles, pero fundamentales para comprender el bienestar (o su carencia).

El enfoque predominante para medir la pobreza, basado en la utilización de umbrales de ingresos, asume la premisa de que estos valores representan adecuadamente la capacidad de las personas para satisfacer sus necesidades básicas. Sin embargo, y más allá de esta perspectiva técnica, es fundamental explorar la construcción política y social de estos indicadores. Definir la pobreza como una categoría numérica, centrada en la carencia de ciertos recursos, supone que los investigadores pueden abstraerse de sus propias posiciones dentro del espacio social y, desde una perspectiva externa, determinar quién es pobre. Estos enfoques ignoran la subjetividad de los individuos y el impacto social que estas mediciones pueden tener en la población (Grondona, 2014). Esto resulta especialmente relevante en el contexto de la controversia entre el INDEC y la DGEyC, donde la elección de una u otra forma de medición de la pobreza implicaba legitimar no solo una cifra, sino una representación particular de las necesidades de la población. La simplificación inherente a los índices sintéticos ayuda a los gobiernos a comunicar cifras y dirigir la acción pública, pero también introduce la necesidad de reflexionar sobre qué queda fuera de estos indicadores y cómo esta omisión afecta la comprensión y las políticas relacionadas con la pobreza.

En este sentido, la construcción de estos indicadores no es un proceso neutral. A lo largo de la historia, un grupo de expertos y élites estadísticas ha desempeñado un rol central en la definición de los problemas sociales, incluida la pobreza, pero no exclusivamente (González Bollo, 2010; Otero, 2010; Daniel y Vommaro, 2013; Daniel, 2017). Las decisiones tomadas por estos actores influyen directamente en la legitimación de ciertos datos en la esfera pública y en la forma en que se interpreta la realidad social. En particular, las cifras de pobreza, más allá de su naturaleza técnica, son utilizadas para validar políticas y decisiones gubernamentales, lo que refuerza su impacto en el ámbito público y en los debates políticos.

Como hipótesis central, esta tesis sostiene que la controversia entre el INDEC y la DGEyC no fue una mera disputa técnica, sino una pugna por la legitimidad y credibilidad política entre diferentes niveles del Estado. Aunque las diferencias metodológicas jugaron un papel importante, el núcleo del conflicto radicó en cómo cada institución buscó validar su medición como la "verdadera" representación de la pobreza en Córdoba. El seguimiento de esta disputa permite revelar que las estadísticas públicas están imbuidas de intereses políticos y sociales. Al mismo tiempo, la necesidad de "cerrar la brecha" entre el cuestionamiento público de las cifras y los procedimientos técnicos utilizados para su producción llevó a que se minimizara el debate sobre los métodos estadísticos en sí. En lugar de una discusión profunda sobre los instrumentos y los supuestos detrás de la medición de la pobreza, la controversia se centró en la legitimidad de los actores que presentaban las cifras, lo que refuerza la idea de que, en última instancia, el conflicto fue político más que técnico.

El trabajo de investigación que sostiene esta tesis se realizó por medio de un diseño metodológico flexible de corte cualitativo que implicó diversas estrategias de selección, recolección y análisis de la información. En este sentido, la investigación avanzó en tres direcciones. En primer lugar, se buscó delimitar el alcance y contenido de la disputa a partir de la construcción de un corpus de aproximadamente doscientas cincuenta noticias en los medios gráficos y poniendo atención en las declaraciones emitidas por los actores. Este corpus también facilitó la identificación de los protagonistas, la delimitación temporal del desarrollo de la disputa y la elaboración de un mapa de posicionamientos. También se analizaron las diferentes estrategias argumentativas movilizadas por los actores en el espacio público, desde un análisis de contenido y desde el enfoque pragmático de estudio de la controversia como

conflicto triádico con juicio de pares (enfoque que se presenta en profundidad en el capítulo II). En segundo lugar, se analizaron las publicaciones oficiales de cada uno de los organismos, en particular los informes estadísticos semestrales de pobreza publicadas durante el período, considerando las metodologías aplicadas por ambos organismos en un mismo territorio y contextualizando el conflicto. En un ejercicio comparativo se identificaron, en cada sección metodológica, características similares y diferenciadoras en relación a los marcos de muestreo en el territorio, canastas y sus aproximaciones, entre otras. En tercer lugar, se realizaron entrevistas semiestructuradas a expertos y funcionarios estadísticos y de gestión, con el fin de profundizar en las posiciones adoptadas por estos actores dentro del espacio controversial. En este aspecto, es pertinente destacar el alto nivel de reserva tanto para acceder al campo como el demostrado por los actores entrevistados al ofrecer explicaciones o detalles adicionales, especialmente en lo que respecta a los procesos internos o del “detrás de escena” de la construcción de indicadores. Esta reticencia fue observable tanto en los funcionarios cordobeses como en aquellos vinculados al INDEC. No obstante, en el caso de los actores o ex directivos del INDEC pertenecientes a una gestión anterior, la disposición a compartir información fue mayor, debido a que ya no formaban parte de la administración relacionada con el período de análisis. El hermetismo institucional resultó una barrera para el proceso de investigación que sostiene a esta tesis y dificultó tanto el acceso a los datos y su análisis, como la identificación de los actores involucrados, la mayoría de los cuales formaban parte de la gestión provincial actual, lo que complicó la reconstrucción de las voces de la controversia.

### **Sobre la delimitación del periodo de estudio**

El recorte temporal seleccionado para este estudio abarca los momentos clave en el inicio de la controversia, centrándose inicialmente en los eventos ocurridos a principios de 2017. El mes de marzo de 2017 coincide con la reactivación de las publicaciones del informe nacional de pobreza por parte del INDEC, tras el fin de la intervención en el organismo estadístico. La publicación del primer informe de condiciones de vida en Argentina luego de este periodo marcó el contexto previo de la disputa, ya que además de retomar la divulgación de datos, también introdujo un cambio en la metodología utilizada para medir la pobreza en el país. En este escenario, a partir de mayo de 2017 se registran los primeros enfrentamientos entre los protagonistas iniciales. En cuanto al cierre del conflicto, se ha considerado el año 2019, un momento en el que disminuyó

notablemente la cobertura mediática del tema, acompañado por el retiro de los actores clave de la controversia.

Desde el punto de vista del escenario político más amplio, entre 2015 y 2019, Argentina vivió un cambio político significativo con la llegada de Mauricio Macri a la presidencia, una figura vinculada al ámbito empresarial. Su estilo de gobierno, definido como "ceocracia" por algunos estudiosos (Gené, 2018), incorporó lógicas gerenciales y de eficiencia económica propias del sector privado a la gestión pública, un enfoque que ya estaba presente en el peronismo cordobés desde finales de los años 1990. Durante la presidencia de Macri, en el contexto del federalismo argentino, la relación entre el gobierno nacional y el de la provincia de Córdoba fue clave. Bajo la gobernación de Juan Schiaretti, Córdoba mantuvo una postura que, aunque alineada tradicionalmente con el peronismo, mostró cercanía y cooperación con la administración de Macri. Este vínculo fue estratégico para ambos niveles de gobierno, ya que Córdoba, una provincia históricamente influyente y con un electorado mayoritariamente conservador, representaba un bastión importante para la base política de Cambiemos. Aunque marcada por tensiones, la colaboración entre ambos actores se basó en la necesidad de garantizar el flujo de recursos, financiamiento y apoyo político hacia la provincia. En un sistema federal como el argentino, la redistribución de ingresos es un eje fundamental que define las relaciones entre el gobierno central y las provincias. En este marco, las tensiones que emergieron alrededor de la publicación en 2017 de altos niveles de pobreza en la provincia por parte del INDEC podrían haber puesto en riesgo esa alianza.

En este contexto, la recuperación de la confianza institucional del INDEC fue central, particularmente después de la crisis de credibilidad que el organismo había enfrentado desde la intervención en 2007 (Salvia, 2015; Pérez, 2013). El cambio de metodología implementado por el gobierno de Macri, que buscaba transparentar la producción de estadísticas y recuperar la independencia técnica del INDEC, también tuvo impacto en las dinámicas federales, ya que se requería que las provincias, incluida Córdoba, alinearan sus sistemas estadísticos con las nuevas normativas y procedimientos nacionales. Esto generó tensiones, como el conflicto entre el INDEC y la DGEyC de Córdoba, revelando las complejidades del federalismo en la construcción de estadísticas públicas y el papel de las provincias en el proceso de armonización nacional.

Por su parte, el rol de los actores involucrados —funcionarios técnicos, expertos,

políticos y medios de comunicación— fue determinante en la controversia cordobesa. No sólo los organismos estadísticos participaron en la construcción de las cifras; otros actores influyeron activamente en cómo estas cifras fueron interpretadas y debatidas públicamente. Así, la controversia se expandió más allá de una discusión técnica “puertas adentro” de las agencias estadísticas para convertirse en un escenario donde se puso en juego la legitimidad política de diferentes niveles de gobierno.

### **Algunas motivaciones personales**

Mi interés por estudiar los aspectos sociales y técnicos de los indicadores estadísticos está profundamente conectado con mi experiencia personal, profesional y académica. Como economista, reconozco la centralidad de las estadísticas en mi práctica profesional, tanto para la construcción de análisis económicos como para la formulación de recomendaciones y asesoramientos. Sin embargo, a lo largo de mi formación académica, tanto en la carrera de grado como en el doctorado y, a través de debates, intercambios académicos y mi participación en diversas investigaciones, he observado la escasa reflexión que prevalece en la Economía sobre los procesos sociales y las condiciones materiales en las que se asienta la construcción de los indicadores, los cuales a menudo se asumen luego como verdades incuestionables. En este sentido, mi formación en Economía y mi recorrido en el estudio social de las estadísticas me permiten aportar una perspectiva crítica que complemente los debates sociológicos sobre la construcción de indicadores. Creo que este enfoque integrado, que combina rigor técnico con una reflexión profunda sobre los fundamentos sociales y políticos de las estadísticas económicas y sociales, puede enriquecer el análisis académico y proporcionar una comprensión más compleja y contextualizada de las mediciones en Argentina.

Además, mi interés en esta investigación se alimentó de la necesidad de profundizar en el análisis de las dinámicas regionales. Por un lado, una parte significativa de los aportes académicos que abordan tanto las controversias como los procesos sociales y técnicos de construcción de cifras en Argentina, han centrado su análisis a nivel nacional, con una considerable producción desde la perspectiva territorial de Buenos Aires. Si bien este enfoque ha sido fundamental para introducir un conjunto de interrogantes relevantes, que pueden ser desplazados a otros contextos, enfocarse en la dinámica nacional no resulta útil para capturar plenamente las particularidades y complejidades que las recientes transformaciones económicas y políticas han generado en diversas regiones del país.

Aunque la concentración de estudios en ciertos territorios pueda estar motivada por la disponibilidad de recursos y la ubicación de instituciones académicas clave, es crucial reconocer que esto no siempre capta la diversidad de dinámicas sociales y económicas que se desarrollan en otras provincias. Por lo tanto, abordar las controversias y las mediciones estadísticas desde contextos subnacionales es esencial para evitar la homogeneización del "interior del país" en el análisis. Este enfoque más federal enriquece la comprensión de cómo las relaciones de poder y las metodologías de medición, especialmente en el caso de la pobreza, se configuran y evolucionan en un ámbito regional, ofreciendo una visión más amplia y compleja de las problemáticas sociales en Argentina.

Por otro lado, aunque hay estudios que abordan la pobreza en Argentina desde diversas perspectivas sociológicas, particularmente en Córdoba, sigue existiendo una vacancia en el análisis de las élites políticas y expertas que determinan los criterios para medir la pobreza. En escenarios provinciales como Córdoba, los actores políticos y técnicos tienen un rol determinante en la construcción y legitimación de las cifras. El enfoque subnacional permite evitar la homogeneización del análisis y captar las particularidades regionales, lo que enriquece la comprensión de cómo se configuran y evolucionan las dinámicas de las controversias estadísticas.

### **Estructura de la tesis**

A la luz de lo anterior, la tesis está compuesta por cinco capítulos, cada uno alineado con los objetivos específicos trazados para interpretar la controversia sobre la medición de la pobreza en Córdoba entre 2017 y 2019. Su estructura procura habilitar una comprensión de la controversia desde diferentes ángulos o perspectivas (teórica, histórica, metodológica y empírica) para capturar la complejidad de la construcción de cifras públicas y la influencia de los actores políticos e institucionales en este proceso.

El Capítulo I profundiza en las herramientas conceptuales que proporciona la sociología de las estadísticas, necesarias para abordar el problema de investigación desde una perspectiva crítica. En este capítulo, se examina la construcción de los datos estadísticos, destacando las convenciones y acuerdos implícitos que sustentan la aparente objetividad de las cifras producidas. Además, se explora el papel crucial de la credibilidad institucional en la legitimación de las estadísticas como representaciones fiables de la realidad social. Se analiza cómo, más allá de su función descriptiva, las estadísticas operan como instrumentos de gestión de gobierno y como

vehículos de crítica social, permitiendo cuestionar y reinterpretar las narrativas oficiales mediante el uso de los datos. Así, se propone un enfoque que revela las dinámicas de poder y las tensiones políticas que subyacen al proceso de cuantificación, subrayando el carácter socialmente construido de las cifras.

El Capítulo II tiene como objetivo desentrañar los diversos enfoques de la medición de la pobreza, a lo largo de su desarrollo histórico sin desatender las metodologías vigentes y los debates que las rodean. A través de un análisis exhaustivo de la literatura se destacan los debates y desarrollos más significativos que acompañaron a lo largo del tiempo la necesidad de cuantificar la pobreza desde su emergencia histórica. Para ello, se recurrió a libros, artículos publicados en revistas científicas, ponencias de congresos, etc. A partir de esa recopilación, se reconocieron tres grupos de textos. En primer lugar, un conjunto de trabajos elaborados por la historia y la sociopolítica de las estadísticas (Desrosières, 2004; Porter, 1995; Hacking, 2000), enfocados en sistematizar históricamente el desarrollo de la estadística y específicamente la estadística dedicada a la medición de la pobreza. En esta misma línea, en segundo lugar, para América Latina se recopilaron estudios históricos de instituciones como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y autores latinoamericanos afines. En tercer lugar, se consideraron los trabajos de referentes en Argentina que abordan el desarrollo de las estadísticas nacionales y las de pobreza en particular, como los del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO), el INDEC, entre otros.

Además, el Capítulo II introduce el enfoque teórico-metodológico en el que se apoya la tesis: la sociología pragmática para abordar las controversias. Este abordaje permite un análisis profundo de cómo se configuran las estrategias argumentativas que emergen en las disputas entre los actores involucrados. La aplicación de esta perspectiva sociológica –caracterizada por estudiar las controversias científicas– fue útil para iluminar los procesos de construcción de indicadores estadísticos, explorando cómo los actores defienden y cuestionan las cifras en una disputa pública. Como punto de articulación entre los antecedentes históricos y los enfoques metodológicos, se examinan los avances más recientes en la investigación sobre la medición de la pobreza y sobre controversias alrededor de números públicos, destacando cómo las distintas perspectivas de la sociología de la cuantificación u otros abordajes pueden converger y enriquecer el análisis.

El Capítulo III explora el contexto específico de la controversia en Córdoba, brindando

un análisis de las condiciones económicas, políticas y sociales que han caracterizado a la provincia en las últimas dos décadas, culminando en el período de estudio en el que se destacan las relaciones políticas entre el gobierno cordobés y la administración de Mauricio Macri. Además, el capítulo traza una cronología detallada de la controversia sobre la medición de la pobreza, subrayando los eventos y decisiones políticas clave que motivaron a la DGEyC a desarrollar una cifra alternativa. Este recorrido incluye la identificación de los actores involucrados, las tensiones surgidas a lo largo del proceso y los factores que impulsaron la búsqueda de una legitimidad técnica y política distinta a la ofrecida por las cifras del INDEC. Al considerar tanto los antecedentes como las consecuencias de estas decisiones, se busca contextualizar la controversia en un marco más amplio, lo que permite comprender las motivaciones y estrategias de los actores involucrados, así como las tensiones que emergieron en torno a la validación de las cifras oficiales en contraposición a las nuevas mediciones propuestas. Esta contextualización es fundamental para entender cómo se gestó y se desarrolló la controversia, y cómo esta refleja dinámicas más amplias de poder que desbordan el ámbito especializado de la cuantificación de la pobreza en Córdoba.

El Capítulo IV contiene un análisis comparativo de las metodologías utilizadas por el INDEC y la DGEyC de Córdoba para medir la pobreza en la provincia durante el período estudiado. En este capítulo se examinan en detalle las metodologías en cuanto a las definiciones operativas, la selección de indicadores, el diseño muestral y los criterios de segmentación geográfica que adoptaron ambas instituciones. A través de esta aproximación comparativa se pretende identificar y capturar las divergencias técnicas y metodológicas entre las dos mediciones. Asimismo, también permite evaluar cómo estas diferencias afectan la representación de la pobreza para cada organismo público. En este marco, el análisis comparativo de las metodologías empleadas por el INDEC y la DGEyC cobra una relevancia particular. Las diferencias en las definiciones operativas, la selección de indicadores, el diseño muestral y los criterios de segmentación geográfica tienen implicaciones directas en cómo se representa la pobreza en la provincia de Córdoba y en qué tipo de intervenciones políticas se legitiman a partir de estas representaciones. Así, el capítulo busca destacar cómo la medición estadística de la pobreza se constituye como un objeto de gobierno a través de los mecanismos de cuantificación y clasificación, los cuales no solo describen una realidad social, sino que también la construyen y la ordenan en términos que son manejables y operativos para las políticas públicas.

El Capítulo V se adentra en la controversia desde una perspectiva transversal, explorando en profundidad los argumentos y las acciones de los diversos actores involucrados, y situándolos dentro del contexto más amplio del espacio público. Este análisis revela las posiciones adoptadas por cada actor, destacando las alianzas estratégicas y los conflictos que han surgido en torno a la construcción y validación de los indicadores de pobreza en Córdoba. Se examinan cómo estas posiciones no sólo responden a intereses técnicos, sino también a motivaciones políticas y sociales, mostrando cómo la disputa se enmarca en una lucha más amplia por el control y la legitimidad de la representación de la pobreza. El capítulo también explora dos procesos institucionales que han tenido un impacto significativo en la controversia: la "reconstrucción del INDEC", que simboliza un esfuerzo por restaurar la credibilidad y la integridad de las estadísticas oficiales a nivel nacional, y la aproximación de la oficina estadística de Córdoba a la Organización de Cooperación Económica y Desarrollo (OCDE) para el desarrollo de indicadores de bienestar, lo cual refleja una alineación con estándares internacionales en la medición de la pobreza a nivel provincial. Estos procesos ilustran cómo las agendas políticas influyen en las estrategias y prioridades de los actores locales y nacionales, afectando la forma en que se construyen, interpretan y utilizan los datos estadísticos. Así, el capítulo destaca cómo las disputas sobre las cifras de pobreza no se limitan al ámbito técnico, sino que se convierten en un campo de batalla donde se negocian significados, se establecen jerarquías de conocimiento y se disputan posiciones de poder, evidenciando la compleja relación entre estadísticas y legitimidad política.

Finalmente, las conclusiones de esta tesis, lejos de constituir un cierre definitivo, se presentan como la apertura hacia nuevos interrogantes y desafíos en la investigación de controversias alrededor de números públicos en Argentina. La controversia de Córdoba nos invita a reflexionar sobre la complejidad inherente a la producción de estadísticas, revelando que estas cifras trascienden su rol técnico y adquieren significados sociales y políticos profundos. La disputa en torno de las cifras de pobreza en Córdoba nos interpela a reconsiderar la noción de objetividad en la producción estadística, revelando cómo los indicadores están sujetos a negociaciones, conflictos y compromisos entre múltiples actores con intereses diversos. La apertura hacia nuevas reflexiones sugiere la necesidad de un análisis más profundo y multidimensional que capture la interacción entre los contextos técnicos, institucionales y políticos, y explore las implicancias de esta interacción en la construcción y validación de los indicadores. Además, invita a repensar cómo las cifras

se convierten en herramientas de poder y cómo pueden reflejar, pero también moldear, las realidades que buscan representar. Así, la controversia cordobesa se presenta como algo más que un caso particular, como un punto de partida para una exploración más amplia sobre el rol de las estadísticas como objetos de significación social y política.

## **CAPÍTULO I De la sociología de las estadísticas**

Este capítulo tiene como objetivo desarrollar los fundamentos analíticos de la sociología de las estadísticas, perspectiva teórica que nutrió esta investigación. Esta sección adopta la metáfora de la economista heterodoxa Joan Robinson (1933) de una "caja de herramientas" para explorar las diversas bibliotecas de lectura que contribuyen significativamente a la interpretación del problema de investigación. El capítulo se divide en cuatro partes interrelacionadas, cada una enfocada en aspectos específicos que abordan la complejidad y la relevancia de las estadísticas en la sociedad.

La primera parte expone la relación entre el conocimiento estadístico y el Estado, destacando su papel en la construcción de autoridad y gobernabilidad. Este análisis se enmarca en una perspectiva socio-histórica, con especial énfasis en el contexto argentino. En la segunda parte se condensa el abordaje teórico de las estadísticas en tanto acuerdos y convenciones sociales, explicitando cómo estas herramientas se utilizan para representar la realidad social y cómo estas representaciones actúan, a su vez, sobre la sociedad. Asimismo, se presenta una matriz conceptual que destaca la dualidad de las estadísticas como prueba científica y, al mismo tiempo, como instrumento de gobierno. Este análisis crítico proporciona una comprensión más profunda en la cual se pone de manifiesto que las cifras estadísticas no sólo describen la realidad, sino que también contribuyen a dar forma a las políticas y decisiones gubernamentales. En la tercera parte, se examina de qué modo las cifras estadísticas confieren símbolos de objetividad y conocimiento experto que conducen a un proceso de legitimación clave en la construcción de narrativas sociales y políticas. Finalmente, en la cuarta parte se aborda a la estadística como instrumento de crítica social. Aquí, la sección focaliza en cómo las estadísticas se convierten en puntos de disputa y crítica, actuando como herramientas poderosas para cuestionar y redefinir problemas sociales. Al adoptar esta perspectiva, se busca no solo comprender las estadísticas como simples datos, sino como entidades dinámicas que moldean y reflejan la complejidad de la sociedad.

### **I.1 Las estadísticas en la ciencia y el Estado**

Los estudios que forman parte de la sociología de la cuantificación exploran la producción de estadísticas y su circulación, sumergiéndose en la compleja red de prácticas sociales que la rodean y constituyen. Asimismo, prestan especial atención a

la autoridad y confianza que estas cifras generan, así como a los modos de clasificación que emplean para convertir a la población o a la sociedad en mapas legibles. Este campo de estudio se ramifica en dos corrientes principales. Por un lado, la corriente francesa, respaldada por la economía de las convenciones, el pragmatismo y la sociología crítica, se sumerge en investigaciones históricas que desentrañan las prácticas estadísticas del Estado a lo largo del tiempo. Desde la década de 1980, este enfoque teórico ha incorporado los primeros estudios sobre la estructuración del espacio social mediante agregados estadísticos. Alain Desrosières y Laurent Thévenot (1988) fueron pioneros al destacar la dualidad existente entre los procesos de objetivación y la estructura objetivada. Su trabajo logró un equilibrio entre los aspectos subjetivos y objetivos de las prácticas estadísticas, conceptualizando la disciplina estadística como un sistema de convenciones y, al mismo tiempo, como una herramienta para el ordenamiento público (Barthe et al., 2013; Nardacchione y Tovillas, 2017).

La extensa obra de Alain Desrosières (2004, 2011a, 2011b, 2014a, 2014b), sociólogo y estadístico francés, representa un aporte fundamental para una visión crítica de la historia de la estadística. Desrosières va más allá de la mera descripción de técnicas y cifras, adentrándose en una comprensión más profunda gracias a la cual es posible interpretar que las prácticas estadísticas no solo miden poblaciones y fenómenos, sino que se ven moldeadas por complejas redes de influencias sociales, políticas y culturales, destacando su naturaleza no neutral. Explora cómo estas prácticas, lejos de ser herramientas objetivas y descontextualizadas, reflejan y a su vez influyen en las dinámicas de poder, las percepciones culturales y las estructuras políticas. Su enfoque crítico destaca que la estadística no es un mero reflejo del mundo, sino una construcción compleja que negocia significados y valores en su misma creación. Sus ideas han contribuido a enriquecer la comprensión de la función social y política de las estadísticas en la sociedad moderna. A partir de la obra de Desrosières, se ha adoptado, a modo de síntesis, el término *cuantificación* como un acto que abarca tanto la medición como el proceso de negociación y acuerdo entre diferentes actores sociales (Camargo y Daniel, 2021). Su obra potencia la comprensión histórica de la estadística y proporciona un marco conceptual sólido para reflexionar sobre la intersección entre las prácticas estadísticas y la complejidad de los contextos en los que se desarrollan.

Por otro lado, la corriente anglosajona se orienta hacia aspectos más filosóficos y

epistemológicos de la ciencia, adentrándose también en el terreno de la biopolítica (Camargo y Daniel, 2021). Este abordaje integral busca desentrañar las capas de significado que rodean la producción estadística, ofreciendo una visión enriquecedora y contextualizada del fenómeno. Desde esta corriente, el historiador estadounidense Theodore Porter (1995) y el filósofo e historiador canadiense Ian Hacking (1990) han realizado contribuciones significativas al campo, enriqueciendo la comprensión del despliegue de la racionalidad estadística en el ámbito de la institucionalidad estatal y fuera de ella. Porter ha explorado el modo por el cual la estadística se ha convertido en una herramienta crucial para la toma de decisiones en el ámbito público, examinando con atención la evolución de la confianza en los números, en la autoridad de los profesionales y la construcción de conocimiento estadístico (Camargo y Daniel, 2021). Por su parte, Hacking se ha centrado en la interacción entre la estadística y la construcción dinámica de categorías sociales y científicas que contribuyen a la creación y consolidación de realidades sociales. Su investigación explora cómo las prácticas estadísticas han sido fundamentales en la transformación de la sustitución del azar por algo medible y manejable para interpretar los fenómenos de la realidad. Los trabajos de estos autores arrojan luz sobre la manera en que la racionalidad estadística ha moldeado la comprensión del mundo y ha influido en las estrategias de los expertos en este campo, así como en la toma de decisiones en la administración pública.

La perspectiva social de la cuantificación revela, entonces, una estrecha conexión entre el desarrollo estatal y su administración, y el avance de la ciencia estadística. La evolución del conocimiento científico surge como producto de un proceso dinámico y colaborativo en una comunidad multidisciplinaria que engloba tanto la esfera científica como la formación del Estado. La interacción entre la formación de científicos sociales y la consolidación de funcionarios públicos exige un análisis minucioso en torno a la fortificación de los procesos estatales y la trayectoria de la ciencia estadística (Porter, 1995).

El estudio detallado de las estrategias de racionalización en la acción pública, que desempeña un papel distintivo en la formación de los Estados modernos, ha sido ampliamente explorado por Alain Desrosières (2004; 2011a; 2014a). La creación de burocracias estatales para gestionar el mundo social no ocurrió de manera aislada o separada de los aspectos sociales, económicos, técnicos y políticos. Más bien, la configuración histórica de las herramientas para gestionar lo social y lo político implica

rupturas, controversias y contradicciones no lineales en las formas de concebir y gestionar la sociedad. Históricamente, estos debates teóricos se han enfocado principalmente en la economía, con modelos que se centran en las prácticas que vinculan al Estado y al mercado, sin prestar suficiente atención al desarrollo y evolución estadística (Desrosières, 2011a). En este contexto, la estadística se ha percibido como una metodología e instrumento subsidiario que valida a las doctrinas económicas y a la instrumentación política.

Desde los estudios históricos sobre la ciencia estadística Hacking (1990) ha mostrado que el perfeccionamiento de la disciplina estadística como instrumento de control y monitoreo de la sociedad, desplazó el determinismo de las ciencias naturales. Las nuevas leyes de probabilidad y conceptos como el "hombre medio"<sup>1</sup> permitieron el conteo y la clasificación por parte de los Estados de sus súbditos/ciudadanos y sus acciones. Aunque el auge de tales nociones estadísticas, incluida la de conteo, tuvo su lugar en los procesos de industrialización masiva del siglo XIX, los precursores de estos avances se remontan al siglo XVII, con los primeros aportes de los especialistas en aritmética política, la descripción de Estados en formación reciente y los estudios de cálculo de probabilidades (Desrosières, 2004: 21).

En esta línea, el énfasis que Beaud y Prévost (2000) otorgan a las diferencias en la evolución histórica de las prácticas estadísticas, inicialmente consideradas universales, se alinea con la perspectiva planteada por Hacking. A pesar de los esfuerzos desarrollados desde fines del siglo XIX y durante todo el siglo XX para promover la universalidad e internacionalización de las prácticas estadísticas, mediante instituciones como el Instituto Internacional de Estadística y congresos internacionales, las herramientas de medición adquirieron formas distintas en función de cada contexto nacional e institucional<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Desarrollado por Quetelet a inicios del siglo XIX, constituyó un lenguaje nuevo para el estudio de la sociedad en su conjunto y no en los individuos racionales únicamente (Armatte,2000; Desrosières, 2005).

<sup>2</sup> En palabras de Desrosières: "Así como la *historia nacional* contribuyó fuertemente, en el siglo XIX, a la existencia de *nacionalidades* europeas en proceso de constitución, particularmente dentro de los grandes imperios multinacionales, otomano, austrohúngaro y ruso, así también la existencia de una *nacionalidad estadística* apareció, a partir de la década de 1830, como uno de los atributos esenciales de los Estados-nación en proceso de constituirse o aspirar a serlo, siguiendo el modelo del Estado francés y su Oficina de Estadística, creada en 1800 y luego disuelta en 1812 por Napoleón, recreada por Louis-Philippe en 1833 y conocida como Estadística General de la Francia (SGF) de 1840 a 1940. Los otros grandes estados europeos establecieron tales oficinas en las décadas de 1830 y 1840, particularmente bajo la influencia del hábil propagandista de las estadísticas, el astrónomo belga

De este modo, y siguiendo a Desrosières (2014a), el establecimiento de la fiabilidad del conocimiento estadístico viene dado por la interacción de dos formas de autoridad a lo largo de la historia: la ciencia y el Estado. En este marco, el autor destaca el rol significativo que las instituciones, convenciones y normativas poseen en la construcción de los indicadores cuantitativos. Una de las premisas del autor es la imposibilidad de desligar el desarrollo técnico-científico de las estadísticas y el poder de instituciones como el Estado en la constitución histórica de la disciplina:

La estadística como lo muestra la etimología, está asociada a la construcción del Estado, su unificación y administración. Ello conlleva la aplicación de formas generales, clases de equivalencia, nomenclaturas que trascienden las singularidades de las situaciones individuales, ya sea por medios de las categorías del *derecho* (perspectiva de la justicia) o por medio de *normas* o *estándares* (perspectiva de la economía de gestión y la eficacia). La operación de codificación, que afecta los casos singulares a clases, es uno de los atributos del Estado a través de sus administraciones. Estas dos operaciones –definición de clases de equivalencia y codificación– son las etapas constitutivas del trabajo estadístico. (Desrosières, 2004: 23).

En esta línea, Desrosières (2011a) define cinco modalidades de retroalimentación entre la configuración de los indicadores estadísticos y la administración estatal a lo largo de la historia. Estas modalidades no corresponden a una sucesión lineal en el tiempo, sino más bien a una estratificación sucesiva, donde cada una abarca y/o transforma las anteriores. De esta manera, se traza el desarrollo de la ciencia estadística en relación con las doctrinas y prácticas económicas de los Estados en las diferentes formas que este adoptó.

La primera modalidad, considerada el “Estado Ingeniero”, abarca un extenso período desde el mercantilismo y absolutismo del siglo XVII hasta los gobiernos de planificación central de inicios del siglo XX. En esta modalidad, la lógica de la sociedad y la economía se concentró en la planificación centralizada y la intervención económica directa del Estado (Desrosières, 2011a:79). Esta forma burocrática se desarrolló especialmente en los periodos de guerra, donde era crucial planificar y contabilizar la gestión militar, los flujos de productos y la densidad poblacional. En este contexto, el desarrollo de las estadísticas emerge como un componente esencial para la organización de los factores productivos, las necesidades de la población y la contabilización alrededor de los planes estatales centralistas y estadísticas de registro

---

Adolphe Quetelet (1796-1874). Esto creó o estimuló no sólo las estadísticas nacionales, sino también el internacionalismo estadístico, con la organización, a partir de 1853, de congresos internacionales de estadística” (Desrosières en Beaud y Prévost, 1998: 39-40).

en general. Esto incluye, de manera destacada, la nomenclatura de las materias primas y productos manufacturados. La contabilidad introdujo una forma artesanal de cuantificación para la organización de la vida comercial y burocrática y, adicionalmente, contribuyó a la investigación experimental de la ciencia estadística (Porter, 1995).

La segunda modalidad aparece con la instauración del “Estado liberal clásico”, a partir del cual se configuró una sociedad mercantil caracterizada por una mínima intervención estatal, otorgando a las fuerzas del mercado la responsabilidad de proporcionar información a través del sistema de precios como mecanismo regulador. En este sentido, las estadísticas se centraban en verificar el funcionamiento de los mercados y en construir en ellos relaciones transparentes. En este caso, las estadísticas buscaban “aproximar los mercados reales a los de la teoría (información completa e idéntica para todos los actores), especialmente en términos de precios” (Desrosières, 2011: 80). Los estudios de probabilidad<sup>3</sup> y los juegos de azar se convirtieron en insumos importantes para la expansión de un espacio más condensado y homogéneo en términos de decisiones y acciones dentro de los mercados. Sin embargo, para Desrosières, este enfoque revela que incluso en un modelo de mercado autónomo, las relaciones entre oferentes y demandantes requiere una estructura administrativa compleja y un Estado bien organizado para regularlas.

Con el establecimiento del "Estado de Bienestar" en las últimas décadas del siglo XIX, la tercera modalidad surge debido a la necesidad de protegerse de la lógica del mercado. Para ello se elaboraron estadísticas relacionadas con índices de precios al consumidor, sondeos de condiciones de trabajo, salarios, presupuestos familiares y desempleo. El objetivo principal radicaba en organizar e implementar sistemas de protección contra el desempleo, accidentes de trabajo y enfermedades, como respuesta a las crisis sociales y económicas. En este punto, la ciencia estadística avanzó hacia estudios sobre la pobreza por desempleo mediante encuestas especiales realizadas por figuras destacadas como Charles Booth en 1880 y Seeborn Rowntree en 1908, quienes establecieron líneas de pobreza por ingreso, que profundizaremos en el capítulo siguiente.

Institucionalmente, la estadística se consolidó como modo de clasificación social y

---

<sup>3</sup> Los estudios de la probabilidad y la curva normal realizados por Francis Galton desde la perspectiva eugenista y evolutiva de la vida humana se concentran en estos años (Hacking, 1990)

como un resumen de la situación de los individuos. Al mismo tiempo se desarrollaron técnicas de muestreo y métodos representativos para hacer frente a las estrategias políticas y económicas destinadas a abordar problemáticas sociales en los Estados. En este contexto, la función de la estadística social experimentó un cambio significativo: anteriormente dedicada al análisis comprensivo del mundo social mediante enfoques más holísticos u organicistas, se convirtió gradualmente en un componente esencial de diversas políticas diseñadas para intervenir a nivel individual. La noción crucial de representatividad ganó relevancia al evaluar los costos y beneficios de las políticas implementadas (Desrosières, 2004: 242).

El establecimiento del Estado de Bienestar marcó la consolidación del profesional estadístico en el Estado, dedicado directamente al tratamiento y diagnóstico de los problemas sociales a través de técnicas matemáticas (Desrosières, 2004: 246). Este cambio coincidió con la creación del Instituto Internacional de Estadística en 1883, elevando a los técnicos estadísticos por encima de los aficionados ilustrados. El protagonismo adquirido por las reuniones científicas en encuentros internacionales generó diversas controversias entre expertos en el campo y los gobiernos, derivadas de la discusión sobre la configuración de elementos históricos congruentes con la formación de los Estados. En este marco, el instituto finalmente desempeñó el papel de organización experta a nivel mundial. Además, la fundación de organismos internacionales, después de los años 1920, como la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la OCDE, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), la Oficina Europea de Estadística (Eurostat), entre otras, introdujo diversas herramientas de armonización y coordinación de índices e indicadores. De la misma manera, el trabajo con matemáticos estadísticos, permitió establecer un uso más unificado y convencional de las herramientas y técnicas de prueba.

En Estados Unidos, la unificación de la administración estadística se consolidó en 1902 con la aprobación del *Census Bureau*. La estadística oficial se organizó con la participación de profesionales formados en economía, matemática y estadística, dando lugar a la creación de nuevos objetos de medición como el desempleo y las desigualdades, con mayor énfasis en la década de 1930 (Porter, 1995; Desrosières,

2004). En este contexto, se configuró la profesionalización del campo disciplinar, con una división en dos categorías, de acuerdo a los métodos utilizados en cada país: "herramienta de coordinación" y "herramienta de prueba", con relaciones cada vez más estrechas. Desde este momento, la estadística se consideró como uno de los usos más frecuentes y legitimadores por parte de los gobernantes, sirviendo como medio de coordinación de la esfera pública.

En la cuarta modalidad estudiada por Desrosières, el "Estado Keynesiano" que enfrentó la crisis de 1930, la atención se centró en la macroeconomía y su demanda agregada, volviéndose fundamental la utilización de estadísticas, especialmente la contabilidad nacional y las cuentas nacionales. Los sistemas estadísticos se organizaron para cuantificar los niveles de precios y consumo que afectaron a la vida social de la época. Además, a principios de la década de 1940, se consolidaron una serie estudios de macroeconomía que utilizaban modelos agregados para comparar la oferta y la demanda, sintetizando las teorías alrededor de este tema, así como también la macroeconomía keynesiana, los cálculos de renta nacional, la inferencia estadística, las matrices y el álgebra lineal a nivel global para el desarrollo de políticas nacionales de recuperación económica (Desrosières, 2004: 338). Después de la Segunda Guerra Mundial, las oficinas estadísticas evolucionaron hacia institutos con cierta independencia de la administración pública, adquiriendo un estatus más científico. Los instrumentos técnicos se consolidaron en torno a la tecnología computacional y las encuestas, combinando aspectos demandantes y coordinadores de la macroeconomía keynesiana (Desrosières en Beaud y Prévost, 2000).

Finalmente, Desrosières caracteriza la evolución histórica posterior a los años noventa como la emergencia del "Estado neoliberal" en respuesta a la crisis de las políticas basadas en la economía por estimulación de la demanda. Durante este periodo, las estadísticas resultantes reflejan procesos de evaluación y rankings de desempeño de tipo microeconómico, como el "benchmarking"<sup>4</sup> (Bruno y Didier, 2014). Según la concepción de Desrosières, la estadística no puede evolucionar de manera independiente de las doctrinas económicas y sus prácticas (Desrosières, 2011a: 81). Los datos estadísticos forman parte integral de la construcción social de explicaciones

---

<sup>4</sup> El benchmarking es una técnica de gestión, que comprende un proceso continuo de medición de productos, servicios y tecnologías de producción de una determinada organización, para compararlos con los de una organización modelo o líder en el mercado. El benchmarking es una de las técnicas de gestión de relativo éxito, que ha sido muy difundida y utilizada en el sector privado. Desde hace algunos años, se vienen realizando aplicaciones en el sector público.

teóricas sobre los fenómenos económicos y se convierten en incentivos para mejorar las variables objetivo. El desarrollo de herramientas como la econometría y la informática en la modelización, simulación y predicción de políticas económicas ha surgido como un componente esencial para evaluar y comunicar el desempeño estatal en áreas que carecen de métricas de mercado tradicionales, como el concepto de rentabilidad o la participación de mercado, propias de las actividades comerciales (Desrosières, 2011a: 93).

En este contexto, el gobierno de las poblaciones se descentraliza en puntos de gestión operados por actores institucionales, guiados por la necesidad de modelar y ajustar expectativas racionales a diversas métricas de evaluación. Los indicadores cuantitativos, en este marco, crean un espacio de equivalencia que permite evaluar políticas públicas en áreas como educación, salud y bienestar social, incluso cuando los resultados no puedan expresarse directamente en términos monetarios. Estos indicadores, contruidos como equivalencias consensuadas que forman parte de la acción estatal, requieren un proceso continuo de negociación y ajuste para garantizar su interpretación y aplicación adecuada. Este proceso ha dado lugar a lo que Desrosières (2011a) describe como una “política de los índices” (pp. 97), en la que la mejora de las métricas se convierte en un objetivo central. Este proceso influye en la percepción del desempeño gubernamental y en la representación del Estado como un actor racional y eficiente.

A partir del recorrido efectuado a través de estas cinco modalidades de relación entre Estado y estadísticas, se evidencia el modo por el cual las estadísticas contemporáneas han evolucionado más allá de su función tradicional de medir fenómenos. Las cifras se han transformado en objetos con entidad propia, que no solo moldean y definen un modo específico de lectura y representación de la realidad, sino que también desempeñan un papel activo en el conocimiento y la gobernanza. Su influencia se extiende significativamente a la toma de decisiones y a la configuración de políticas públicas. Esta capacidad transformadora no se limita a afectar percepciones, también se traduce en acciones y políticas concretas. Las estadísticas contemporáneas no son meros instrumentos de medición; más bien, se erigen como elementos activos en la construcción de realidades sociales y políticas. En este punto, la evolución de la ciencia estadística no ocurre en un ámbito aislado o separado, sino que está intrínsecamente vinculada a los objetivos políticos delineados por el Estado (Desrosières, 2004: 352-353). Lejos de ser simples reflejos de las demandas

estatales, las estadísticas contemporáneas se convierten en arquitectos activos de la realidad política y social. El desarrollo del sistema estadístico no se limita únicamente a la recopilación de datos, surge de la interacción dinámica entre la ciencia y el Estado, configurando un espacio histórico técnicamente delimitado y estructurado.

### **I.1.1 Estadísticas y Estado en Argentina**

La elaboración de estadísticas públicas regulares en Argentina se evidenció especialmente en la segunda mitad del siglo XIX, coincidiendo con la formación del Estado. Investigadores destacados como Hernán Otero (2006), Claudia Daniel (2009) y Hernán González Bollo (2014), han examinado de qué forma la consolidación del Estado nacional conservador impulsó la implementación de herramientas y conocimientos especializados para el registro de la población y la contabilización de los bienes, respaldado por un conjunto de instituciones burocráticas en el ejercicio del dominio estatal.

En este sentido, dos eventos temporales relevantes, según el registro histórico del INDEC (1983), son el primer Censo General de la República Argentina en el año 1869 y la creación formal de la Dirección General de Estadística de la República Argentina, por ley en 1894. Aunque el primer censo no garantizó una representación territorial completa debido a la falta de agentes provinciales para obtener información precisa en el territorio (Daniel, 2009: 154). Los esfuerzos posteriores se enfocaron en establecer una burocracia estadística compuesta por funcionarios y técnicos especializados. La promulgación de la ley 3.180 de 1894 creó una agencia nacional para regir las actividades estadísticas oficiales en todo el país. A pesar de que los censos, encuestas o estadísticas administrativas se centralizaron, en su mayoría, en el análisis económico, estaban escasamente relacionados a la gestión de políticas públicas en ese momento (González Bollo, 2014).

Según Otero (2011), las estadísticas producidas en la Argentina durante el siglo XIX tenían como objetivo principal crear una imagen de la nación. Los instrumentos estadísticos jugaron un papel crucial al definir las naciones mediante la identificación de características distintivas y emergentes de sus habitantes, utilizando criterios de medición como etnias, nativos/extranjeros y religiones. Además, facilitaron la comparación entre naciones, permitiendo la determinación de características comunes y peculiares. Asimismo, las estadísticas se utilizaron para la difusión estratégica de propaganda en el exterior que destacaba los principales resultados y

características emergentes en redes de circulación más amplias. Por último, la información estadística se difundió a nivel masivo, contribuyendo al desarrollo de un sentido de pertenencia e identidad nacional.

A principios del siglo XX, la estadística como disciplina estatal se consolidaba progresivamente en Argentina con la creciente producción de cifras oficiales, consideradas bienes simbólicos en el monopolio técnico e intelectual del Estado (Otero, 1998). Además, se observaba una promoción y jerarquización de cargos burocráticos<sup>5</sup> (Daniel, 2009; González Bollo, 2014). En esta etapa histórica sobresale la figura del ingeniero y profesor de estadística Alejandro Bunge, quien desempeñó un papel destacado en la Dirección de Estadística del Departamento Nacional del Trabajo. Bunge focalizó sus principales contribuciones en estudios relacionados con las temáticas urbanas, abordando aspectos como las condiciones laborales industriales, el empleo y desempleo, la demografía y los consumos de las familias de la Ciudad de Buenos Aires. Su enfoque se orientaba hacia un reformismo mutualista cooperativo destinado a integrar a los obreros. Además, Bunge promovió la profesionalización de las tareas y los estándares técnicos en la producción de cifras durante el periodo de entreguerras (Daniel, 2009, 2013b; González Bollo, 2014).

Hacia la mitad del siglo XX, durante el gobierno peronista, se desplegó una tarea legislativa que permitió la organización del sistema estadístico nacional en Argentina. Desde 1944, mediante diversos instrumentos legislativos, se estableció el organismo estadístico como el gestor central de la producción de cifras oficiales<sup>6</sup>. Un ejemplo de esto es el decreto del Poder ejecutivo nacional de 1944, que creó el Consejo Nacional de Estadísticas y Censos, dependiente del Ministerio de Hacienda. Posteriormente, en 1946, un decreto creó la Dirección Nacional de Investigaciones, Estadísticas y Censos, aunque dependía de la figura del Consejo de Defensa del Ministerio del Interior que requería la aprobación previa de un consejo coordinador que supervisaba todas las publicaciones, incluido el Cuarto Censo Nacional de 1947 (Daniel, 2009). En

---

<sup>5</sup> Daniel (2009) destaca la participación de funcionarios como profesores de matemática, abogados, economistas e incluso funcionarios que no contaban con titulaciones de renombre. De todos modos, contaban con prestigio y poder social por trayectorias individuales en el exterior; como así también el perfeccionamiento de las oficinas estadísticas más especializadas. Se realizaron en este período el Primer Censo de la República en 1869, el segundo Censo en 1895 y el tercer Censo Nacional en 1914. Se destaca, además, el primer relevamiento escolar de la República en 1883 y 1909. (pp. 159-160).

<sup>6</sup> En 1935 se crea por medio de la ley de Bancos, el Banco Central de la República Argentina. La institución centralizó una amplia gama de información económica y financiera. Se destacan en este periodo, además, la implementación de censos económicos con mayor regularidad y censos agropecuarios con una periodicidad más irregular (Lindenboim, 2015).

el año 1951, se promulgó la ley 14.046, que abordó la creación de la Dirección General de Servicio Estadístico Nacional, centralizando por reglamentación la dirección, sistematización y publicación de los datos. En 1969, el proceso culminó con la promulgación de la ley 17.622, que legisló la actividad estadística oficial a nivel nacional<sup>7</sup> y que consolidó el rol de las estadísticas dentro del campo burocrático a una mirada más integral dentro del concepto de desarrollo, tal como señala Daniel (2009). La ley creó el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) como organismo que dirige el Sistema Estadístico Nacional (SEN) y con el rol de organizar tareas de elaboración de encuestas, censos e indicadores. Esta ley también centralizó en la figura del INDEC la responsabilidad de fijar las bases normativas para la comparabilidad y calidad de los datos estadísticos que se producen, delegando en las provincias las líneas ejecutoras (Daniel, 2009).

En este marco, las direcciones estadísticas provinciales se consolidaron como actores clave dentro del SEN, asumiendo responsabilidades específicas en la recolección y producción de datos a nivel federal. Entre sus principales funciones se destaca la coordinación de los servicios estadísticos locales, que incluyen tanto los de carácter provincial y municipal como aquellos correspondientes a empresas y organismos descentralizados del Estado. Además de responder a los requerimientos que le formule el gobierno provincial, las direcciones estadísticas deben cumplir con los lineamientos técnicos y metodológicos fijados por el INDEC, asegurando la implementación efectiva del Plan Estadístico Anual en sus jurisdicciones. Asimismo, su rol incluye fomentar y coordinar el desarrollo del Sistema Estadístico Provincial, proporcionando supervisión y asesoramiento técnico a los diferentes servicios estadísticos y garantizar la armonización y calidad técnica de los datos producidos (Ley 17.622).

En cuanto a las cuestiones presupuestarias, la ley 17.622, que regula hasta hoy la actividad estadística oficial en Argentina, establece que las direcciones provinciales deben recibir financiamiento para cumplir con las normativas y exigencias del INDEC. Esto implica que el presupuesto destinado a las actividades estadísticas no sólo debe cubrir los costos operativos, sino también garantizar la capacitación, el equipamiento y los recursos necesarios para asegurar la calidad y fiabilidad de los datos. Esta

---

<sup>7</sup> A mediados de los años sesenta se lanzó la Encuesta de Empleo y Desempleo, precursora de la EPH, realizada por más de 20 años dos veces por año hasta cubrir más de 30 de aglomerados urbanos, en formato continuo desde el 2003 (Lindenboim, 2015).

provisión de fondos asegura que las direcciones provinciales puedan implementar las metodologías y estándares nacionales de manera efectiva, manteniendo la armonización de los datos estadísticos entre las distintas jurisdicciones.

Como síntesis de esta prolífica etapa para las estadísticas en Argentina, la interpretación de González Bollo (2014), realizada en consonancia con autores como Alonso y Starr (1999), sostiene que las operaciones estadísticas se consolidaron desde la mitad del siglo XX bajo cuatro condiciones. En primer lugar, la ejecución de un proceso estandarizado de diseño de cuestionarios, encuestas, análisis y difusión de datos. Este proceso, en segundo lugar, se considera como una actividad “semi científica” en términos de las reglas válidas a aplicar y “semi burocrática” como parte de la rutina de la gestión político-administrativa. En tercer lugar, la actividad estadística se integra en aspectos académicos, políticos y sociales que los funcionarios técnicos utilizan para la aplicación de herramientas de producción y publicación de cifras. Finalmente, en cuarto lugar, los profesionales encargados de diseñar estadísticas oficiales deben tener presente no sólo la competencia técnica, sino también la interpretación de los objetivos y especificaciones políticas, sociales y culturales de cada contexto nacional. Las elecciones de cada temario de indagación, ya sea por énfasis, omisiones o sesgos en algunas variables, están vinculadas e implicadas en la interpretación de un lenguaje para la investigación y el análisis que no altere los presupuestos culturales e ideológicos nacionales.

En el mismo sentido, para Otero (2011), el sistema estadístico nacional se caracterizó, desde la creación del INDEC, por elaborar indicadores más estables relacionados al bienestar de la población (educación, empleo, profesiones) y condiciones de vivienda (infraestructura, régimen de tenencia), lo que permitió un diseño más concreto para estrategias de intervención territorial en grupos de riesgo.

El inicio del siglo XXI marcó un período crítico a nivel político y económico para Argentina, debido a la persistencia de las dificultades derivadas de la aplicación de políticas económicas neoliberales a finales de la década de 1990. En este contexto, el país se enfrentó a altos niveles de endeudamiento a tasas de interés elevadas, agravado por la presión pública para mantener la ley de Convertibilidad sin la posibilidad de ajustar el tipo de cambio mediante una devaluación. El estallido de la crisis en el año 2001 y los sucesivos cambios en la gestión gubernamental llevaron a un inevitable proceso de devaluación (Lindenboim, 2015). A partir de 2002, la recuperación de la situación económica nacional se desarrolló en un contexto

favorable de comercio internacional de productos primarios y políticas de redistribución del ingreso. Según Lindenboim (2015), las actividades de los responsables en la elaboración de las principales cifras públicas se vieron afectadas de manera más compleja en este periodo.

La iniciativa de desendeudamiento emprendida por el gobierno nacional<sup>8</sup> tuvo repercusiones significativas en la relación entre los responsables de creación de cifras públicas y el Estado. La medición del IPC adquirió una relevancia crucial al ser el principal insumo para respaldar los nuevos títulos públicos de reestructuración de la deuda argentina, ajustados a un sistema de Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER)<sup>9</sup>. Paralelamente, los títulos denominados en moneda extranjera se ajustaban según el nivel de crecimiento del PBI nacional anual. En ambos casos, las autoridades estadísticas argentinas fueron designadas como las responsables de determinar dichas cifras, según la decisión de los acreedores internacionales. Sin embargo, las discrepancias en las mediciones presentadas por el INDEC desencadenaron la intervención del organismo nacional encargado de la producción de cifras públicas. Esta intervención, lejos de mitigar la crisis institucional tuvo un impacto no deseado al generar presiones inflacionarias exponenciales que afectaron al principal indicador de precios de referencia para el Estado y la sociedad (Daniel, 2013a: 253). Además, proliferaron cifras alternativas provenientes de diversos institutos privados que fueron ganando legitimidad y credibilidad en las redes políticas y sociales (Briones y Daniel, 2019). La iniciativa de desendeudamiento, aunque concebida como un esfuerzo para consolidar la autonomía financiera, desencadenó tensiones entre los responsables técnicos de las cifras públicas y los responsables políticos de la conducción del Estado.

Del análisis anterior, enfocado en la evolución histórica de la estadística en Argentina, se revela la estrecha conexión existente entre la producción de cifras públicas y la dinámica política y económica de un país. La construcción de datos no sólo ha sido un proceso técnico, sino que también ha transitado por un terreno político complejo.

---

<sup>8</sup> En 2005, el gobierno nacional intentó renegociar la deuda pública, especialmente con el FMI, con el fin de colocar deuda externa con organismos internacionales y sus créditos preferenciales. Sin embargo, la imposibilidad de acceder a estos préstamos se vio agravada por la falta de acuerdos de renegociación de deuda con otros organismos internacionales, lo que llevó al gobierno argentino a optar por contraer deuda externa con elevados costos de interés.

<sup>9</sup> El CER es un coeficiente que se aplica a instrumentos financieros, como bonos y préstamos, para proteger su valor real contra el impacto de la inflación. En Argentina, se utiliza para vincular ciertos instrumentos de deuda con la evolución del índice de precios al consumidor (IPC), permitiendo que estos se ajusten de acuerdo con las variaciones en los precios.

Esta historia ha reflejado la naturaleza dinámica y, a menudo delicada, de la gestión de datos en el contexto nacional. Su reconstrucción ha sido fundamental para comprender cómo las estadísticas, además de su función técnica, han servido como herramienta y espejo de las transformaciones políticas y económicas del país a lo largo del tiempo. La historia estadística en Argentina, como se ha explorado en esta sección, constituye un ejemplo de esta interdependencia entre la producción de datos y la toma de decisiones gubernamentales.

## **I.2 Las estadísticas como convención, instrumento de prueba y de gobierno**

En su influyente obra "La política de los grandes números" (2004), Desrosières introduce el concepto de cuantificación como un conjunto de convenciones y operaciones de medición que son socialmente conciliadas y aceptadas. Desde esta perspectiva, la estadística se concibe como un medio para representar el mundo con el propósito de influir en él, tratando los fenómenos sociales como objetos susceptibles de objetivación y medición. La esencia de esta visión radica en las convenciones y procesos aplicados a estos objetos medibles, los cuales son fundamentales para dotarlos de un carácter real. Desrosières, profundiza esta idea en su obra póstuma, "Probar y Gobernar" (2014a):

La hipótesis adoptada aquí es que la cuantificación, vista como el conjunto de convenciones y operaciones de medición socialmente aceptadas, crea una nueva forma de pensar, representar, expresar el mundo y actuar sobre él. La pregunta recurrente de si una estadística "refleja la realidad más o menos bien" es una taquigrafía engañosa, contaminada por el realismo metodológico de las ciencias naturales. La estadística, como en general todas las formas de cuantificación (por ejemplo, probabilística o contable), transforma el mundo por su propia existencia, por su difusión y sus usos argumentativos, científicos, políticos o periodísticos. Una vez que los procedimientos de cuantificación son codificados y rutinarios, sus productos son reificados. Tienden a convertirse en "realidad" de una manera aparentemente irreversible. Las convenciones iniciales se olvidan, el objeto cuantificado se naturaliza y el uso del verbo "medir" viene automáticamente a la mente y bajo la pluma (Desrosières, 2014a: 38).

El lenguaje estadístico utilizado por los productores de cifras o investigadores contemporáneos se basa en conceptos sintéticos y altamente formalizados. Estos conceptos han surgido a lo largo de la historia como resultado de disputas interpretativas, re-traducciones y ensamblajes. Los instrumentos estadísticos proporcionan una base sólida para la descripción y prescripción del mundo, permitiendo vincular la teoría con la práctica e intervenir en la realidad (Desrosières, 2004: 16-17). Los consensos entre los actores científicos encargados de definir las

formas apropiadas para medir fenómenos cuantificables están guiados por normativas consensuadas entre organismos a nivel nacional e internacional. Estos acuerdos se materializan en contextos en los que los actores técnicos estatales y los actores científicos deben validar, generar confianza y otorgar utilidad a las estadísticas como fuentes de información. Además, se requiere que los diversos grupos sociales objeto de la medición y de gobierno acepten la fiabilidad de esas cifras. En este proceso, los hechos sociales que las estadísticas permiten medir son previamente contruidos y objetivados mediante clasificaciones, recortes y diversas selecciones. Estas acciones buscan conferir estabilidad y objetividad a la realidad que se pretende explicar, convirtiéndola en un objeto sólido y estandarizado (Daniel, 2013a: 19-20).

Desrosières sostiene que el acuerdo previo en el proceso de medición configura el carácter político de la construcción y rectificación constante de la cuantificación. A modo de ilustración, el autor examina casos como la crítica a la construcción de los índices de precios al consumidor en la década de 1980 en Francia, centrándose en la canasta de bienes (y sus precios) según características socio-profesionales. Además, analiza la medición de la cifra de pobreza, abordando los debates sobre las tasas absolutas y relativas respecto a los ingresos; así como la incorporación de otras dimensiones como vivienda, salud, educación y justicia en los años 2000 en Francia (Desrosières, 2014a: 75). Estos ejemplos ilustran que la construcción de una realidad a través de las estadísticas públicas surge como resultado de relaciones sociales pero que no necesariamente reflejan expresiones de grupos dominantes o relaciones de poder estrictas, sino más bien están ligadas a reducciones y simplificaciones derivadas de convenciones y “complicadas mediaciones” que las convierten en objetos cerrados y, en apariencia, inaccesibles.

El aporte de la sociología de las estadísticas radica en resaltar la importancia del acuerdo intersubjetivo como el paso previo fundamental en el proceso de cuantificación. Los actores involucrados deben negociar y comparar características de los objetos a medir para asignarles elementos cuantificables. De esta manera, la cuantificación se concibe como un acto consensuado que surge de la interacción subjetiva propia de la producción de estadísticas públicas, lo cual complejiza la noción del punto de vista parcial o arbitrariedad. Los productos estadísticos que resultan de procesos de construcción colectiva poseen una mayor transparencia en la deliberación crítica entre las partes productoras de las cifras.

En una línea similar, la perspectiva de Porter (1993) resalta la creación de “artificios”

o categorías estadísticas como un medio para definir objetos y construir realidades legitimadas por una red robusta de actores. Esta postura se inspira en los planteos filosóficos constructivistas de Bruno Latour (1992):

El conocimiento social se vuelve exitoso en parte al crear artefactos. De ningún modo esto es algo particular en el mundo de lo social. Bruno Latour ha argumentado fuertemente que crear cosas no es menos integral a la ciencia que a la tecnología. El objeto de ambos es construir cajas negras, cosas que son tratadas como unidades y que nadie tiene la capacidad de desarticular. Para él, no tiene ningún propósito hablar de lo que ocurre en la naturaleza, independiente de la actividad humana. Todo artículo científico, cada dato, se vuelve exitoso al movilizar una red de aliados: reactivos, máquinas, instrumentos, citas y personas. Si la red es fuerte, un nuevo hecho es creado. Pero puede desmoronarse si alguno de sus elementos cede. Los hechos, entonces, son artificios. Al mismo tiempo, son reales; se vuelven activos, y pueden ser inscritos en las redes que apoyan hechos nuevos (Porter, 1993: 6-7).

Latour sostiene que cada artículo científico y cada dato se vuelve exitoso al movilizar una red de aliados, convirtiendo los hechos en artificios que son inscritos en redes que sostienen hechos nuevos. En consecuencia, la noción de una configuración dominante de convenciones sobre ciertos objetos estadísticos se entiende, desde la perspectiva pragmática, como un ejercicio de diálogo y deliberación colectiva que confiere una mayor legitimidad y, por lo tanto, objetividad. En contraste, los indicadores cuya construcción no sigue estos términos, suelen recibir críticas por un proceso de fundamentación poco transparente.

El respaldo teórico de esta postura se encuentra en la economía de las convenciones, un paradigma crítico de los métodos cuantitativos presentes en la economía ortodoxa, así como en otras corrientes como la escuela de la regulación y el método de análisis de datos en diversas disciplinas como la psicología, la sociología, la ciencia política, más allá de la economía. Las convenciones emergen como herramientas para coordinar proyectos y decisiones, así como para reducir la incertidumbre. El uso de la cuantificación ya no se limita a ser simplemente una herramienta descriptiva y probatoria de la realidad, sino que se concibe como un sistema de convenciones asumidas como herramientas de coordinación y de gobierno (Desrosières, 2014a: 199)<sup>10</sup>. Este enfoque desafía los esquemas cognitivos estáticos y abre la “caja negra”

---

<sup>10</sup> Otros autores que contribuyeron al enfoque convencionalista fueron Laurent Thévenot, Jean-Pierre Dupuy o Robert Salais. Estos investigadores exploraron la reflexividad de las herramientas económicas y las decisiones y acciones económicas como contrapartes de la pericia y los usos expertos en la economía (Salais y Thévenot 1986; Diaz-Bone y Salais 2011; Desrosières, 2011b; Salais, 2016; Thévenot, 2016)

de las herramientas del conocimiento económico, sometiéndola a un nuevo tipo de reflexividad e incorporando la estadística como un proceso que implica negociación, búsqueda de equivalencias, rutinización y controversia (Desrosières, 2014a: 202). Desde una perspectiva histórica, Desrosières ha estudiado cómo los investigadores de diversas disciplinas de las ciencias sociales han abordado las dificultades de comparar entornos heterogéneos mediante datos estadísticos. Según Hacking (1990), el lenguaje estadístico, permite "comparar lo incomparable" a través de abstracciones complejas de los hechos sociales, que a veces desaparecen en el proceso de medición.

El campo de la sociología de las estadísticas invita a examinar el uso de la estadística como herramienta de prueba o evidencia científica y como instrumento de gobierno. Este enfoque subraya la dualidad de las estadísticas, que no sólo buscan representar fielmente la realidad, sino que también desempeñan un papel fundamental en la orientación y justificación de decisiones en diversos ámbitos, incluido el gubernamental (Desrosières, 2004: 21).

Aunque las estadísticas han servido tradicionalmente como una herramienta para evidenciar problemáticas sociales, en la actualidad son empleadas por los gobiernos neoliberales para legitimar sus políticas públicas. En este contexto, los números se convierten en instrumentos para medir la efectividad o el "rendimiento" de las políticas públicas (Bruno, 2015; Bruno y Didier, 2014). La introducción de indicadores de desempeño, provenientes tanto de organizaciones privadas como empresas y que se implementan en el sector público, implica la importación del concepto de mercado en diversas esferas de la vida social y de la gestión pública, volcando un enfoque de gestión privada en el ámbito público (Diaz-Bone, 2019; Diaz-Bone y Didier, 2016; Bruno y Didier, 2014). Desrosières examina el papel de las cifras en la lógica de los indicadores de desempeño, utilizados por actores políticos y sociales, como empresas y administraciones gubernamentales, así como por los individuos, conceptualizados como "empresarios de sí mismos" (Desrosières, 2014a: 59-60). En este sentido, el sistema de recompensas, incentivos y sanciones busca modificar el comportamiento individual para alcanzar objetivos específicos.

El proceso de cuantificación, impulsado tanto por la ciencia como por los gobiernos, configura una nueva realidad al organizar la información y presentarla como objetiva.

---

Esta capacidad permite observar la evolución de los fenómenos sociales a través del análisis de datos y abre la posibilidad de intervenir directamente sobre ellos. Con ello, la producción de estadísticas revela una dualidad esencial: por un lado, la generación de datos operativos para la gestión gubernamental, y por otro, la demanda en el establecimiento de mecanismos institucionales que aseguren su legitimidad y credibilidad. Desrosières (2014a) subraya que las estadísticas, al unir hechos sociales y datos cuantitativos, crean un lenguaje común que conecta a distintos actores y áreas de conocimiento. En este sentido, las estadísticas públicas no son únicamente un reflejo de la realidad social, sino también una construcción activa de ella. Representan el resultado de un proceso en el que la sociedad se analiza y redefine a sí misma. No se limitan a ser herramientas de los grupos de mayor poder, sino que condensan relaciones sociales a través de complejas mediaciones. Estas cifras, al simplificar y estilizar esas relaciones en formas estables, se consolidan como verdades institucionalizadas, dificultando su cuestionamiento o modificación (Desrosières, 2014a:76).

El enfoque de Desrosières sugiere que la producción de estadísticas no sólo refleja la realidad de un país, sino que también es “instituyente”, de manera similar a como lo hacen otros elementos simbólicos como su Constitución, las fechas patrias o los monumentos históricos. Según el autor francés, las estadísticas representan un “acto político fundacional” que “no es sólo la exhibición de un número como el de la población, o más tarde el del producto nacional bruto, sino la convención de equivalencia que permite contar y sumar” (Desrosières, en Beaud y Prévost, 2000: 42). Para Desrosières, una nación no se limita a ser únicamente un espacio políticamente unificado; es más bien un espacio cognitivo compartido que se construye y describe mediante esfuerzos concertados de observación, armonización y cuantificación.

Esta perspectiva resalta la importancia de construir una comprensión colectiva y consensuada de la realidad nacional, más allá de las divisiones políticas. A modo de ilustración, Daniel (2013) ofrece ejemplos que respaldan esta idea, especialmente al considerar las circunstancias y condiciones sociales y políticas particulares como las de la Argentina. Reconoce que estas circunstancias pueden alterar las prioridades o la relevancia de los temas a medir. Estos procesos dinámicos pueden surgir de la emergencia de nuevas formas de clasificación en el ámbito social, o bien, ciertas restricciones económicas, políticas o tecnológicas pueden requerir que los agentes

estadísticos den visibilidad a objetos específicos, colocando en agenda cuestiones sociales relevantes o descartando otras (Daniel, 2013a: 24).

A partir de los aportes de la corriente pragmática de la cuantificación, se enfatiza que las estadísticas reflejan la realidad y participan activamente en su configuración y representación. Son moldeadas por las dinámicas sociales y políticas particulares de cada contexto, lo que genera una inevitable tensión entre las estadísticas “oficiales” de un Estado y el objetivo de lograr un conocimiento probatorio y neutral de la realidad que adquiere un carácter inevitablemente político (Desrosières en Beaud y Prévost, 2000: 42-43). La postura adoptada por los autores analizados en esta sección busca superar la visión de las tensiones entre estadística y política como meras manipulaciones o presiones por parte del poder político para distorsionar datos estadísticos. En lugar de concebir una relación antagónica entre estadística y política, se reconoce que las estadísticas estatales están determinadas por modelos, normas y categorías que son “inseparablemente cognitivas y políticas” (Desrosières en Beaud y Prévost, 2000: 43). En el ejercicio cotidiano de los Estados-nación, ambas dimensiones coexisten y se entrelazan.

### **I.2.1 La medición de la pobreza como objeto de gobierno**

La medición de la pobreza ha adquirido una importancia estratégica al convertirse en uno de los principales enfoques de la gestión gubernamental y en la constitución de objetos de gobierno (Ramos Zincke, 2015). Desde la perspectiva de la sociología de la cuantificación, se destaca cómo las estadísticas sociales van más allá de ser simples conjuntos de números, son productos cuidadosamente construidos que reflejan los modos específicos en que el Estado concibe, observa e interviene la realidad social en cada momento histórico (Desrosières, 2011a, Messina, 2017). En este sentido, la medición de la pobreza no se reduce a una definición abstracta o un mero ejercicio técnico para cuantificar la carencia económica; también implica un proceso complejo en el que se entrelazan la política, la percepción social y la toma de decisiones gubernamentales (Ramos Zincke, 2015). La comprensión de la medición de la pobreza como un componente central de la gestión gubernamental supone reconocer su papel como una construcción activa que influye tanto en la percepción pública como en la asignación de recursos y en la formulación de políticas. La forma en que se conceptualiza y se evalúa la pobreza se convierte en un acto político fundamental que, además de proporcionar información sobre la distribución de la escasez, moldea las prioridades y objetivos del Estado en un momento dado.

Teniendo en cuenta lo anterior, la definición de la pobreza se diferencia de la desigualdad en cuanto a la medición del grado relativo de distribución de ciertos objetos o capacidades entre las personas u hogares (Reygadas, 2008). Desde esta perspectiva, la pobreza se enfoca en la abstracción de los actores que determinan, de un modo exógeno, si un individuo u hogar pertenece a la categoría de carencia o a un umbral absoluto definido como tal. En este proceso de medición, se presupone la ausencia de reflexividad por parte de los sujetos o aspectos subjetivos. Esto se refleja en supuestos de recorte parcial de la realidad medida (Gasparini et al., 2001; Grondona, 2014; Boltvinik y Damián, 2020). Por todo ello, el indicador que se ponga a disposición pública se constituye a través de procesos cognitivos y performativos: operaciones científicas o de conocimiento de la pobreza junto con redes de decisiones políticas, normativas y técnicas que al mismo tiempo moldean la definición de la pobreza (Ramos Zincke, 2015).

La noción de construcción o producción de cifras de pobreza, según Ramos Zincke (2015), implica una variedad de elementos materiales, dispositivos técnicos, conceptuales y teóricos que se suman a la disposición de los individuos y hogares en la realidad que se interviene en el proceso de medición. Al mismo tiempo, este proceso adquiere una dimensión artificial, semiótica y práctica, que "deriva de construcciones conceptuales materializadas en los arreglos físicos de los aparatos de medición" (Ramos Zincke, 2015: 35). Además, el proceso de construcción no se separa de lo que produce, dependiendo de las redes que lo determinan. Esta característica permite que el producto estadístico adquiera cierta estabilidad, siendo una construcción artificial, pero no por ello menos real:

El proceso de producción monta los sistemas de mantenimiento o "enactamiento" del hecho producido, expresados en tecnologías, sistemas de justificación, conexiones sociales, articulaciones normativas, prácticas cotidianas, difusión pública, etc. Con ello, toda realidad social es inherentemente inestable. O, en otras palabras, es tan estable como lo son sus sistemas de mantenimiento. Los hechos científicos y los hechos tecnológicos se cajaneizan, ocultándose las redes que los enactan, y pueden operar por tiempos prolongados como cajas negras (Ramos Zincke, 2015: 37).

De esta manera, la medición de la pobreza se determina mediante un proceso combinado de elementos conceptuales y procedimientos técnicos que traducen e inscriben la condición de los individuos y los hogares, permitiendo el acceso a recursos y beneficios específicos. Simultáneamente, el resultado o indicador que se difunde en la sociedad, incluso en los medios de comunicación, lleva consigo la

conceptualización de la pobreza establecida por la institucionalidad del Estado.

El proceso de cuantificación de la pobreza se considera el primer paso para traducir una condición de una porción de la sociedad y permitir la intervención sobre ella (Desrosières, 2004). La construcción de indicadores de pobreza es una actividad que refleja decisiones políticas, sociales y económicas que moldean la manera en que se percibe y aborda este fenómeno complejo. Del mismo modo, la retórica empleada en los programas estatales de intervención o asistencia activa una condicionalidad asociada al "merecimiento" o cumplimiento de ciertas obligaciones, en detrimento de reconocer los derechos inherentes a recibir dicha ayuda. Con ello, la medición de la pobreza trasciende su mero carácter técnico para convertirse en un proceso profundamente cargado de significado político y social. Esta dinámica de intervención se entrelaza con la creciente mercantilización de las relaciones sociales, fomentando el paradigma de mercado mientras asegura la gobernabilidad mediante la medición precisa de objetos epistémicos (Polanyi, 1989; Laval y Dardot, 2005; Foucault, 2006).

El enfoque hacia el mercado implica que las políticas públicas se diseñen y evalúen en función de su impacto en los indicadores económicos, lo que puede tener consecuencias significativas en la distribución de recursos y en cómo se abordan las desigualdades sociales. Dentro del aparato estatal, la medición de la pobreza, al igual que otros indicadores públicos, desempeña un papel doble. Por un lado, actúa como fuente de conocimiento científico al proporcionar datos tangibles y mensurables sobre la magnitud y la naturaleza de la pobreza en una sociedad determinada. Estos datos pueden utilizarse para identificar tendencias, evaluar el impacto y efectividad de las políticas existentes y formular estrategias futuras para abordar eficazmente el problema. Por otro lado, la medición de la pobreza también funciona como un mecanismo legitimador de la intervención estatal. Al establecer estándares objetivos para definir quién se considera pobre y quién no, los gobiernos pueden justificar la implementación de programas y políticas específicas destinadas a reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. Sin embargo, esta objetividad aparente puede ocultar ciertas decisiones políticas subyacentes y valores implícitos que influyen en la manera en que se define y se aborda la pobreza.

### **I.3 Objetividad, credibilidad y prestigio de las estadísticas**

El aporte de Theodore Porter sobre el concepto de objetividad, arraigado en las ciencias naturales y aplicado a las estadísticas, resulta fundamental en la discusión

sobre la relación entre la ciencia y el Estado. Porter resalta la importancia de construir legitimidad y objetividad en este contexto. Su análisis pone de manifiesto una tensión entre la convención institucional y una perspectiva democrática, ejemplificada en la frase: "la cuantificación es una forma de tomar decisiones sin que parezca que se decide. La objetividad otorga autoridad a los funcionarios que tienen muy poca [autoridad] propia" (Porter, 1995: 8). De acuerdo con Porter, la objetividad no se fundamenta tanto en la experiencia acumulada a lo largo de una carrera, sino en la aplicación de métodos aceptados que se presumen neutrales. Se espera que los prejuicios del investigador no influyan en los resultados y se presume que la imparcialidad proviene de seguir procedimientos estandarizados. Aunque esta última afirmación no se puede verificar con certeza, Porter señala que, en una cultura política que idealiza el Estado de derecho, confiar únicamente en el juicio humano, por más experimentado que sea, parecería una mala política (Porter, 1995: 7-8).

La corriente anglosajona se ha destacado por la preocupación por la estrecha relación existente entre la objetividad y la democracia política, particularmente en sistemas donde los funcionarios burocráticos pueden estar sujetos a supervisión externa. La atención hacia los números es especialmente pronunciada entre funcionarios sin mandato de elección popular. Según Porter, la capacidad predictiva y prescriptiva de la cuantificación está directamente vinculada a la democracia política y a las necesidades de la burocracia. Las estimaciones cuantitativas ostentan una autoridad intrínseca derivada de los métodos o procedimientos utilizados, lo que les permite generar predicciones o recomendaciones de políticas. Las decisiones políticas fundamentadas en cifras dan la impresión de ser justas e impersonales, reflejando así la búsqueda de imparcialidad y equidad en lo público (Porter, 1995: 8).

Por otro lado, la búsqueda de la objetividad constituye uno de los pilares fundamentales de la ciencia, abarcando una serie de atributos clásicos como la verdad, la impersonalidad y la universalidad. Estos atributos ofrecen una protección contra factores subjetivos o distorsionadores, como el interés personal o los prejuicios (Porter, 1995: 217). No obstante, en el ámbito de las ciencias sociales, la afirmación de la objetividad científica se enfrenta a desafíos particulares debido a la intrincada y ambivalente relación entre el conocimiento social y las relaciones de poder. La pretensión de objetividad en las ciencias sociales se convierte en una variable dependiente en la búsqueda de credibilidad y utilidad, así como en la configuración de las dinámicas de poder (Porter en Beaud y Prévost, 2000: 489-490).

El análisis de Desrosières (2014a) ofrece una perspectiva matizada que complementa los planteamientos de Porter sobre la objetividad. Desde el ámbito de las ciencias sociales, Desrosières subraya que las construcciones estadísticas alcanzan su objetividad cuando son producto de una deliberación colectiva. Este proceso requiere que las pautas y técnicas estadísticas sean seleccionadas de manera transparente y fundamentada. Asimismo, destaca que las estadísticas son el resultado de convenciones; sin acuerdos deliberados en el ámbito colectivo, no es posible generar un conocimiento compartido. La propuesta de Desrosières busca abordar el dilema inherente a las convenciones que influyen en la definición y codificación de los objetos medibles en relación con la realidad observada y cuantificada. Para el autor pragmático francés, esta contradicción se resuelve mediante el reemplazo del concepto de objetividad por el de *objetivación* (2004: 27). Este último concepto permite establecer la gestión del mundo social sobre bases sólidas desde dos perspectivas. Por un lado, implica manejar la incertidumbre mediante el cálculo probabilístico en la construcción de muestras representativas de diversas poblaciones. Por otro lado, facilita la consolidación de espacios de equivalencia que sintetizan los datos en normas estándar (Desrosières, 2004: 25).

Para la construcción de estos espacios, resulta imprescindible considerar las condiciones específicas en las que cada Estado acuerda, desarrolla y utiliza sus estadísticas, así como la viabilidad de comparar esos datos. Para la sociología de la cuantificación, el desarrollo de un sistema estadístico nacional es inseparable de los espacios en los que se gestan los procesos de equivalencia, consistencia y permanencia, tanto políticas como cognitivas, de los objetos estadísticos. Estos espacios de equivalencia son indisolubles de las representaciones de un lenguaje común respaldado por el Estado y la ciencia.

Ambas perspectivas, tanto la de Porter como la de Desrosières, convergen en la consideración de la objetividad como un ideal a perseguir. Ambos autores destacan que es la confianza en los números la que está estrechamente vinculada a las instituciones responsables de su elaboración, que pueden ser agencias gubernamentales, fundaciones, universidades o institutos de investigación. No obstante, esta conexión no descarta la posibilidad de someter a las cifras a auditorías, o análisis críticos, ya sea verificando su coherencia interna o comparándolas con otros conjuntos de datos relacionados:

En resumen, se requiere credibilidad institucional o personal incluso para

producir números impersonales. Si los informes experimentales o los números introducidos en los cálculos no se pueden replicar a voluntad, solo se creará a sus autores si pueden impresionar a los lectores de alguna manera con su habilidad y probidad. Sin embargo, las demandas de credibilidad personal se reducen enormemente si parece que otras personas competentes están en condiciones de verificar o recalcular algunos números, y especialmente si algunas de estas personas tienen intereses contrarios. En la práctica, la objetividad y la realidad rara vez significan una verdad evidente. En cambio, implican apertura a la posible refutación por parte de otros expertos. La confianza es inseparable de la objetividad, más bien como un *Doppelgänger* (doble). Pero la forma de confianza que apoya la objetividad es anónima e institucional más que personal y cara a cara (Porter, 1995:214).

Según Porter, la validez de las cifras se establece mediante el ejercicio del poder social necesario para generar medidas creíbles. Esto implica mantener buenas relaciones públicas y realizar un trabajo disciplinado para que las mediciones y los recuentos sean considerados válidos. Aunque exista una variedad de metodologías, que van desde las más precisas y costosas hasta las más estándares e inferiores, todas dentro de un rango de medidas potencialmente válidas (Porter, 1995: 33). A pesar de su carácter contingente y de sus posibles debilidades, una vez que los datos estadísticos se ponen a disposición del público, tienden a ser muy resistentes. La recopilación y procesamiento de datos por parte de la burocracia estadística, bajo el supuesto de la elección de categorías válidas, pueden admitir cierta rigidez e incluso resistir ante nuevas formas de expresión de lo cuantitativo. Los usuarios naturales de las cifras, como los funcionarios públicos, los medios de comunicación e incluso las instituciones académicas de investigación, tienden a considerar estos números oficiales como cajas negras (emulando a Latour), "volviéndose cada vez más verdaderos" (Porter, 1995: 42).

Otra característica relevante asociada a la objetividad y credibilidad de las estadísticas se refiere al prestigio social que confieren a quienes las utilizan en sus discursos y argumentaciones. Las cifras adquieren un estatus de universalidad y representan una suerte de verdad científica, aún si fueran productos elaborados en laboratorios especializados u oficinas públicas encargados de coordinar los procesos de medición. En palabras de Daniel (2013a), estas cifras "aportan esquemas y categorías de interpretación consideradas legítimas (es decir, tomadas, por un lado, como necesarias y adoptadas, por el otro, como matrices que se ajustan a la realidad) para describir la sociedad" (Daniel, 2013a: 16). Las estadísticas son vistas como herramientas esenciales para revelar un estado o situación específica; además se les reconoce un papel crucial en la "construcción de problemas públicos" (Daniel, 2013a:

28-29). Este reconocimiento les otorga un lugar privilegiado en el proceso de definición de las agendas políticas, contribuyendo así a dar forma a la percepción colectiva de los desafíos que enfrenta una sociedad. De esta manera, las estadísticas no solo proporcionan datos, sino que también influyen en la percepción y comprensión de los problemas sociales y en la formulación de políticas públicas. El prestigio de las estadísticas proviene, en parte, de ser equiparadas con la actividad científica, lo que le imprime atributos como rigor, objetividad y precisión matemática. Sin embargo, su relevancia también radica en su papel como vehículo del lenguaje oficial a través del cual el Estado define la realidad (Daniel, 2013a: 16-17). Según Desrosières (2004), la solidez de las estadísticas públicas está intrínsecamente vinculada a la fortaleza y legitimidad de las instituciones estatales que las producen. Esta legitimidad no es un atributo fijo ni garantizado, sino que se construye, se refuerza y se cuestiona continuamente, dependiendo tanto de la estabilidad institucional como de la percepción social de su objetividad. Así, en el ejercicio del poder estatal, las estadísticas son una herramienta de información, un símbolo de autoridad y un medio para articular y legitimar la acción gubernamental (Desrosières, 2004: 166).

Ahora bien, las convenciones y acuerdos que son la base de las cifras públicas no necesariamente surgen como resultado de procesos "armoniosos". Como menciona Daniel (2013:19), en ocasiones "anidan en ellas la semilla de su propia crítica". La participación de diversos actores, como científicos, políticos e institucionales a nivel nacional e internacional, así como la variabilidad de procedimientos de medición posibles, abren espacio a debates, controversias y críticas que afectan el proceso de elaboración y reconocimiento social de las estadísticas.

#### **1.4 La estadística como instrumento de la crítica social**

A partir de lo expuesto, se destaca la estrecha relación entre el uso efectivo del argumento estadístico y la credibilidad otorgada por las instituciones responsables de su generación y cuantificación. Esta relación puede tener un papel determinante en la formación del consenso o de los desacuerdos dentro de la sociedad que se ve afectada por la producción de datos. En este contexto, la crítica social puede adoptar diversas posturas, todas las cuales ejercen una influencia significativa en la percepción pública, en la capacidad de agencia de los actores y en el proceso de toma de decisiones basadas en datos.

Una primera postura se evidencia en el ámbito de la crítica social contemporánea,

donde el empleo de argumentos estadísticos se ha vuelto una práctica común para resaltar demandas de igualdad y justicia en favor de los grupos socialmente marginados. Este tipo de crítica se sustenta en la presentación de datos respaldados por métodos estadísticos rigurosos, lo que confiere una solidez y autoridad innegables al argumento expuesto. Estas cifras, además de su función técnica y administrativa, pueden convertirse en herramientas clave para la acción social y política. Activistas y organizaciones las utilizan para visibilizar problemas sociales, evidenciar desigualdades y denunciar injusticias, transformando las cifras en un recurso poderoso para impulsar reformas sociales o promover la emancipación política (Camargo y Daniel, 2021; Bruno y Didier, 2014). En este contexto, el lenguaje específico de la estadística proporciona los puntos de referencia y el marco común que permiten a los actores describir y dar significado a sus propias acciones. Al mismo tiempo, estas referencias o convenciones implícitas en el lenguaje estadístico son fundamentales en los procesos de debate o disputa. Por otro lado, Desrosières (2004: 361) señala que el debate social se fundamenta en estrategias argumentativas científicas, las cuales utilizan objetos reales y un lenguaje específico para analizar fenómenos como la pobreza, el desempleo y la inflación. Estas estrategias, según el autor, tienen como objetivo orientar la acción hacia categorías pragmáticas, promoviendo un enfoque más objetivo en la discusión pública. En este sentido, la tendencia es mantener estables los indicadores independientemente de los intereses particulares para poder actuar sobre ellos.

Desrosières (2014b) amplía la perspectiva de Porter quien había ya señalado que las estadísticas no constituían un recurso exclusivo de quienes detentan el poder o de grupos dominantes, al describir cómo los grupos marginados pueden valerse de las estadísticas como herramientas para visibilizar injusticias sociales y cuestionar el orden establecido. Estos grupos se respaldan en la percepción de legitimidad y el carácter incuestionable de los datos para sustentar sus denuncias y promover transformaciones sociales. Al tomar en cuenta el vínculo estrecho entre la cuantificación, las estructuras institucionales y las relaciones de poder, Desrosières (2014a) introduce una visión más matizada al mostrar cómo la estadística puede convertirse en un espacio de construcción democrática de indicadores, trascendiendo su uso exclusivo como herramienta de los grupos dominantes.

El fenómeno de la crítica social ha sido profundizado y conceptualizado por Isabelle Bruno y Emmanuel Didier (2014) bajo el término "stat-activism", que describe un tipo

de activismo en el cual los actores sociales utilizan las estadísticas como una herramienta fundamental de denuncia y como medio para recuperar el poder emancipador de los datos. Involucrando ahora a la esfera privada, estos autores han puesto su atención en el ámbito de la cuantificación más allá de la esfera pública (Bruno, 2015; Bruno y Didier, 2014). Como resultado, se han generado mecanismos que fomentan un debate público más amplio sobre los indicadores estadísticos y que permiten abordar disputas, implicando a una diversidad de actores no expertos en estadísticas que anteriormente carecían de voz en estos debates, tales como legos o sindicatos (Diaz Bone, 2019; Bruno, 2015: 223; Desrosières, 2014a: 68). El stat-activismo es un concepto que se opone a concebir a las estadísticas como un instrumento estrictamente de dominación. Por el contrario, se centra en comprender el proceso de objetivación desde una perspectiva crítica, reconociéndolo como un recurso de resistencia (Bruno, 2015).

En una segunda postura, la crítica social puede adoptar un enfoque más radical al cuestionar tanto los métodos de cálculo empleados como la utilidad misma del instrumento estadístico en cuestión. Este planteamiento surge de una desconfianza hacia las instituciones responsables de recopilar y procesar los datos estadísticos, o de la percepción de que las estadísticas están siendo manipuladas o sesgadas con propósitos políticos o económicos. En este contexto, las estadísticas pueden ser utilizadas por actores locales y responsables de decisiones políticas para presentar resultados que se ajusten a sus intereses particulares. Además, estos grupos, que incluyen entidades administrativas locales y municipales, pueden movilizarse para oponerse a ciertos indicadores o resistirse a seguir la lógica y las reglas de comparación y evaluación continua, como respuesta a criterios que consideran discriminatorios (Bruno y Didier, 2014). De esta manera, promueven la repolitización de los métodos de organización y gobernanza basados en cifras mediante la implementación de técnicas que perciben como más transparentes, objetivas y neutrales. Estas cifras, a su vez, pueden convertirse en recursos valiosos para ser utilizados por cualquiera de las partes involucradas en las disputas políticas (Daniel y Camargo, 2021: 72).

Con todo lo expuesto, el lenguaje político, según señala Desrosières (2004: 365), busca socavar la estabilidad de las cifras, romper las “cajas negras” y revelar las relaciones de poder que estas encierran. En este contexto, el discurso político adopta un tono más polémico, especialmente en un momento en el que la confianza en los

instrumentos estadísticos ha sido erosionada. Esta erosión ha sido notable desde la implementación de políticas gubernamentales de orientación neoliberal, las cuales emplean los indicadores cuantitativos como herramientas de control, comparación, competencia y supervisión de los actores sociales. El uso de técnicas del benchmarking ha contribuido a consolidar una era de gobiernos de inspiración neoliberal que se apoyan en la evidencia empírica (Bruno, 2015).

En paralelo, las investigaciones de sociología histórica de la cuantificación, desarrolladas desde la década de 1980 en adelante, han puesto en evidencia los aspectos críticos en la producción de cifras. El surgimiento de estudios sobre la construcción social y política de los datos estadísticos ha generado cierta percepción pública que podría relativizar el concepto de objetividad, lo que ha minado la confianza en (y la credibilidad de) la producción de cifras (Desrosières, 2014a: 68).

En el contexto de una disputa sobre cifras estadísticas, la estabilidad y la equivalencia inicial de estos productos y sus cualidades se ven sometidas a cuestionamiento. No obstante, el proceso de transformación necesario para adoptar nuevas convenciones en la cuantificación resulta ser complejo. Los mecanismos de innovación exigen tanto la propuesta de nuevos métodos por parte de los actores en disputa alrededor de las formas de medición, como el respaldo e influencia constante de las redes sociales e institucionales que legitiman y sostienen dichas propuestas. Esta influencia es crucial para que la estadística pueda desempeñar un papel social como referente común y neutral, independientemente de las partes en conflicto. Además, es crucial la institucionalización de estos métodos a través de procedimientos acordados democráticamente, contribuyendo así a dar forma a la realidad en lugar de simplemente reflejarla. Como señala Desrosières: "Debe corresponder a nuevas formas de pensar y organizar las relaciones sociales, lo que a su vez ayuda a hacer realidad; y también a que una red de innovadores encuentre suficientes aliados para difundirlo. La primera lectura es macrohistórica, la segunda es microsociológica. Pero no son mutuamente excluyentes" (Desrosières, 2014a: 78).

En los debates públicos actuales, se percibe un impulso por establecer referencias sólidas y estables para enfrentar los desafíos contemporáneos y redefinir las categorías de medición sobre qué aspectos de la realidad son considerados cuantificables. No obstante, Desrosières (2004: 365-366) aporta una perspectiva más matizada sobre las posturas objetivista y relativista, que, aunque aparentan ser opuestas, pueden complementarse. El sociólogo francés introduce la noción de que

el uso de la estadística en la acción se basa en acuerdos o convenciones que además de definir objetos, también contribuyen a construir realidades. Estos objetos estadísticos adquieren legitimidad en la medida en que logren resistir las pruebas y las dinámicas que tienden a desestabilizarlos.

La apertura de las cajas negras se presenta como un factor disruptivo que contribuye a un uso más democrático del conocimiento cuantitativo, sin menoscabar la legitimidad que tienen las cifras públicas en la medición de aspectos de la realidad social (Daniel, 2013a: 284). En otras palabras, se propone examinar los fundamentos políticos y económicos que sustentan los acuerdos con el propósito de propiciar una crítica social "sobre" los números en lugar de una discusión "con" los números (Daniel, 2013: 274). Este enfoque busca trascender la dicotomía constante entre la posición que aboga mantener cerradas estas cajas negras, permaneciendo así más seguras y estables, y la postura que desafía continuamente las convenciones de equivalencia que sostienen el trabajo estadístico (Desrosières en Beaud y Prévost, 2000: 53-54). Superar este dilema implica dirigir el conocimiento hacia la identificación de los límites de lo que los números pueden expresar, así como de sus supuestos y las condiciones que determinan su validez y legitimidad social.

En este capítulo, se han delineado algunas herramientas proporcionadas por la sociología de la cuantificación, permitiendo abordar el problema de investigación desde una perspectiva conceptual. Este enfoque resalta que a través de números, índices y rankings se establecen relaciones entre las personas y las cosas, influyendo en la percepción y gestión de la realidad social. Las estadísticas orientan las acciones y comportamientos de una creciente multiplicidad de actores e instituciones en las sociedades contemporáneas. Además, el destacado papel que conservan las prácticas de cuantificación permite a los Estados comprender, representar y gobernar mediante indicadores.

Esta relación entre las estadísticas y la acción pública adopta una forma particular que refleja la interacción entre la construcción de herramientas estadísticas y su uso en la gestión estatal. Este fenómeno es evidente en un proceso que abarca desde la creación de burocracias estatales para gestionar el ámbito social, hasta el avance de la ciencia estadística y los aspectos económicos, políticos y sociales, tradicionalmente estudiados por la historia económica desde una perspectiva de mercado. En la actualidad, esta congruencia entre la acción estatal y las herramientas cuantitativas se refuerza con el aumento y la dependencia de la difusión de cifras en los discursos

públicos a nivel nacional o local, especialmente en contextos de marcada polarización política. Esta tendencia se hace evidente en la disposición de los gobiernos recientes, especialmente en América Latina, a adoptar diversas prácticas de medición cuantitativa de orientación neoliberal, las cuales están siendo cada vez más aplicadas en la administración pública tras la adopción del modelo gerencial (Daniel y Camargo, 2021).

En este contexto, la información estadística se presenta públicamente como un hecho indiscutible, relegando las modalidades del debate sobre su construcción y validez. Sin embargo, la separación entre las categorías de objetos técnicos y estadísticos impide reflexionar sobre su naturaleza convencional. La objetividad, credibilidad y prestigio de un producto estadístico dependen de su integración en una red amplia de equivalencias y conexiones estables. Este proceso constituye un lenguaje, entendido como un conjunto de vínculos que mantienen al objeto designado por palabras y gramáticas específicas (Desrosières, 2004: 361). Con ello, los actores sociales pueden utilizar las estadísticas de manera creativa y estratégica para respaldar sus argumentos y agendas políticas o para cuestionarlas y utilizarlas como elemento emancipador y de transformación social. Las estadísticas, lejos de ser herramientas exclusivas de los poderosos, poseen un potencial transformador que trasciende los límites del poder establecido. Su capacidad para desafiar el consenso y repolitizar las relaciones sociales aún continúa vigente (Daniel y Camargo, 2021).

En momentos de innovación en la elaboración de cifras, que pueden surgir de las críticas, los actores sociales tienen la oportunidad de evaluar las formas tradicionales de utilizar los datos estadísticos y proponer nuevas metodologías o enfoques. Este proceso puede generar debates o disputas adicionales, como ocurrió en el caso de la controversia sobre la cifra de pobreza en la provincia de Córdoba en 2017, donde el INDEC fue cuestionado por la fiabilidad de sus datos por parte de un grupo de actores responsables de la gestión gubernamental provincial.

Luego de seleccionar los conceptos clave de la sociología de las estadísticas en los que se fundamenta esta investigación, resulta imprescindible explorar la vasta literatura sobre la medición de la pobreza. De igual modo, es esencial revisar las corrientes teórico-metodológicas que permitan abordar de manera adecuada las controversias en torno a los datos estadísticos, un tema que desarrollaremos en el próximo capítulo.

## **CAPÍTULO II De la medición de la pobreza y el estudio de las controversias**

Este capítulo busca dar cuenta de que aún los índices e indicadores estadísticos más consolidados, como el PBI, el IPC o los de pobreza que interesan a esta tesis, tienen una historia propia. Estos indicadores fueron gestados como objetos o herramientas técnicas en contextos específicos que moldearon su forma, persiguiendo objetivos e intereses que no necesariamente han permanecido constantes a lo largo del tiempo. Reconocer esta historicidad resulta fundamental para entender las estadísticas públicas de manera menos reificada de lo que solemos hacerlo.

En primer lugar, este capítulo se apoya en una serie de estudios que reconstruyen los orígenes de las primeras mediciones de la pobreza aplicadas a individuos, familias o países, y los debates que surgieron a lo largo del siglo XX en Europa y América Latina, hasta la convergencia en la identificación y medición contemporánea de la pobreza. En segundo lugar, el capítulo introduce otro grupo de trabajos de carácter teórico-metodológico dedicados al análisis de las controversias que ofrecen herramientas de estudio para el abordaje de las disputas generadas en el campo de la ciencia. Finalmente, el capítulo hace un repaso de los antecedentes directos al problema de investigación dedicados a indagar las principales controversias ocurridas en el área de las mediciones estadísticas, especialmente aquellas enfocadas en los números de la pobreza. En resumen, este capítulo provee, por un lado, un encuadre histórico para la propia comprensión del objeto de investigación de esta tesis, mientras que, por el otro, ofrece una descripción del enfoque que resultó más fértil para su estudio.

### **II.1 Sobre la medición de la pobreza**

#### **II.1.1 Un recorrido histórico desde las primeras formas de medición**

El interés por estudiar la pobreza se desarrolló en Europa a lo largo de todo el siglo XIX. Aunque es en Prusia, Alemania donde se encuentran los primeros antecedentes en el siglo XVIII en cuanto a prácticas de cuantificación de registro descriptivas, nomenclaturas y marcos de referencias diferenciadas de los numerosos Estados alemanes y sus príncipes. En la larga historia de la medición de la pobreza, el economista y experto en estadística Ernest Engel resultó una figura fundamental, como uno de los directores<sup>11</sup> de la oficina de servicio estadístico creada en el Estado

---

<sup>11</sup> Su periodo de participación en dicha oficina se registra entre 1860 a 1882. (Desrosières, 2004)

prusiano ya a inicios de 1800. En sus funciones, la oficina tenía como principal actividad la recolección de cifras de precios, condiciones de vida, descripciones geográficas, servicios financieros, entre otras. Como su principal referente, Engel aportó en una Alemania poco industrializada y con problemas sociales, estudios sobre los presupuestos de las familias. En 1857 formuló una ley de elasticidad más tarde conocida como “ley de Engel” en la que sugirió que la parte correspondiente al consumo en alimentos en el presupuesto familiar disminuye cuando el ingreso aumenta. O, en otras palabras, una familia es bastante pobre cuando gasta el 50% de su ingreso disponible en alimentos. Más tarde, esta ley aportaría la base oficial del umbral pobreza utilizada en los Estados Unidos en la actualidad (Hacking en Beaud y Prévost, 2000: 28-29; Desrosières, 2004: 198-200).

Más allá de estos avances tempranos, la consolidación de la estadística como herramienta de medición de la pobreza tuvo lugar hacia fines del siglo XIX a partir de una serie de investigaciones localizadas que fueron impulsadas por los círculos políticos reformistas en Inglaterra. Estas investigaciones partieron de la necesidad de cuantificar la proporción de la clase obrera que se encontraba en una situación de extrema pobreza, debido a las consecuencias sociales agudas provocadas por el proceso de industrialización. En esta etapa la estadística moderna se transformó en una herramienta de política pública para poder actuar sobre el nivel de vida de los individuos, es decir, los esquemas de descripción que proveía la estadística sirvieron para delimitar categorías de acción política (Porter, 1995; Desrosières, 1993; Hacking, 1991). Al mismo tiempo, los momentos de crisis movilizaron nuevas formas de cuantificar lo social, contribuyendo al replanteamiento del papel del Estado en la regulación y gestión gubernamental de las poblaciones y las problemáticas económicas y sociales asociadas a ellas (Desrosières, 2014).

En este contexto, el primer antecedente científico del interés por medir la pobreza son las encuestas del filántropo y empresario naviero Charles Booth a finales del siglo XIX. En sucesivas publicaciones entre 1893 y 1901 reunidas bajo el título *Life and Labour of the People*, Booth demostraba que más del 35% de la población londinense se encontraba bajo pauperización extrema como consecuencia del incremento del desempleo (Hacking en Beaud y Prévost, 2000: 18). Sus estudios incluían tablas, análisis de datos y mapas referenciando zonas y calles de distribución de los ingresos en Londres. Asimismo, suponían la definición previa de una nomenclatura por medio de la cual clasificar personas y familias encuestadas que, como veremos, sería a la

vez descriptiva, explicativa y operativa (en términos del desarrollo de políticas públicas). Al mismo tiempo, Booth logró cuantificar los ingresos mínimos necesarios para cada una de esas categorías. Esta nivelación fue denominada, de modo intuitivo, como “línea de pobreza” e incluida de allí en más en el discurso para referirse a los pobres (Desrosières, 2004; Hacking en Beaud y Prévost, 2000). Al identificar diversas formas de pobreza, Booth no solo ampliaba la comprensión de este fenómeno, sino que también expandía el ámbito de consideración para las políticas públicas, convirtiendo a la pobreza en objeto susceptible de tratamientos diferenciados (Desrosières, 2004: 280).

La nomenclatura propuesta por Booth constaba de ocho categorías ordenadas de la letra A a la H. Las personas eran asignadas a cierta categoría no sólo por su *nivel* de ingresos, sino teniendo en cuenta también la *regularidad* de los mismos (Desrosières, 2004: 281). No obstante, en esa clasificación intervenían tanto criterios sociales e individuales como morales. En términos generales, las ocho categorías se organizaban en dos grandes grupos divididos por la 'línea de pobreza': de la A a la D, englobando a los muy pobres y a los pobres; y de la E a la H, agrupando a los trabajadores con ingresos estándares por encima de la línea de pobreza (*comfortable working class*) junto con las clases medias bajas y altas londinenses. Con respecto a las clases consideradas por debajo de la línea de pobreza –que son las que interesan a este estudio– el grupo de los “muy pobres” (las clases A y B) era el que planteaba mayores problemas o desafíos a la asistencia pública inglesa. La categoría A era considerada la clase más pobre y estigmatizada como *incivilizada, criminal, deshonesto*, “en apuros” sin recursos para sobrevivir. De esta manera quedaba aislada como un grupo “realmente peligroso” (Desrosières, 2004: 282). La categoría B agrupaba a las personas “muy pobres” con ingresos ocasionales, continuamente necesitados o en estado de miseria crónica. Las categorías C y D representaban al grupo de los “pobres”, diferenciados internamente en función de la regularidad de sus ingresos: los primeros (clase C) contaban sólo con ingresos intermitentes y estaban sometidos a las vicisitudes de desempleo estacional, mientras que los segundos (clase D) contaban con ingresos más regulares, pero insuficientes para salir de la pobreza.

Como complemento de las investigaciones de Booth, Seeborn Rowntree y Arthur Bowley<sup>12</sup> llevaron a cabo encuestas sobre la pobreza en otras ciudades de Inglaterra,

---

<sup>12</sup> Seeborn Rowntree era cuáquero y descendiente de empresarios chocolateros de York. En 1901

especialmente en el condado de York, a finales de la década de 1880 y principios de 1900. Estas encuestas proporcionaron datos estadísticos que permitieron aproximaciones comparativas entre ciudades. A partir de estas investigaciones, Rowntree concluyó que el problema de la pobreza ya no podía abordarse a nivel local, sino que requería un enfoque a nivel nacional (Desrosières, 2004: 244). Además de delimitar estadísticamente y definir conceptualmente la pobreza, Rowntree abogó por un tratamiento nacional que finalmente condujo a la aprobación de una nueva Ley de Pobres en Inglaterra.<sup>13</sup> Por otro lado, Bowley contribuyó con la formulación conceptual y técnica para llevar a cabo encuestas por muestreo “representativo”. Asimismo, separó de manera definitiva las aproximaciones normativas, entremezcladas con juicios morales, del estudio de la pobreza, reconociendo a este fenómeno causas económicas que era necesario identificar y abordar (Desrosières, 2004: 245).

Lo que revelan estas primeras experiencias históricas es la posibilidad de articular la producción estadística, vinculada con el muestreo representativo, y la implementación de medidas de gobierno propias del Estado de bienestar con el fin de atender a la cuestión social. Junto a ello y como consecuencia directa, se consolida la figura profesional del estadístico como funcionario de la administración estatal encargado del estudio de las problemáticas sociales (Atkinson, 1987, Polanyi, 1989; Desrosières, 2004; Hacking en Beaud y Prévost, 2000).

A comienzos del siglo XX, el creciente desarrollo económico derivado del avance del

---

institucionalizó la línea de pobreza de Booth en su trabajo: *Poverty, A Study of Town Life*, con una metodología que hoy se considera más correcta que la de Booth (Hacking, 2000: 20). Se destacó por su contribución en términos de técnicas relacionadas a una canasta normativa generalizada de bienes y servicios (Atkinson, 2019). En la medición, se propone la cotización de diferentes tipos de gastos alimentarios y no alimentarios como base para la determinación de la línea de pobreza general. Arthur Bowley fue economista y estadístico destacado principalmente por la aplicación de las técnicas de muestreo en relevamientos de encuestas sociales y de comercio en Londres (Desrosières, 2004).

<sup>13</sup> La ley de pobres ya contemplaba en 1601 una ayuda económica a las personas pobres a cambio de contraprestaciones laborales e incluía castigos por incumplimiento, incluso a niños o personas enfermas. Su principal objetivo era combatir el vagabundeo. Esta ley fue modificada en 1835, inspirada por los aportes malthusianos, con la finalidad de reducir los abusos a la antigua ley de parte de quienes recibían la ayuda económica y reducir los costos de la asistencia brindándole únicamente por casas de trabajo o parroquias a quienes la solicitaran. Para Hacking (en Beaud y Prévost, 2000) la historia de la política social de Inglaterra se describe en la implementación y los cambios sufridos por esta ley. Asimismo, las posturas eugenistas alrededor del tratamiento de la pobreza surgen en el mismo periodo, de la mano de los desarrollos estadísticos de Francis Galton y Karl Pearson e inspiradas en teorías darwinianas del determinismo biológico de las habilidades biológicas. Herramientas técnicas como la curva de la ley normal y la regresión entre variables “mejoraban la aptitud global de una nación” (Desrosières, 2011: 82).

capitalismo trajo consigo, paradójicamente, grandes masas de desocupados que se incrementarían aún más después de la Primera Guerra Mundial y la crisis de 1930. Algunos intentos para resolver estas dificultades estuvieron vinculados a la intervención estatal para incentivar la demanda agregada, siguiendo el enfoque propuesto por Keynes (Manzano, 2020). Ese nuevo contexto social volvió necesario el conteo y la clasificación de naciones o regiones potencialmente ricas y pobres. Así, comienza a gestarse la preocupación por caracterizar la pobreza a nivel global mediante la distinción entre países de ingresos elevados y países de rentas inferiores (Altimir, 1979).

El informe del BM publicado en 1948 postuló un concepto de pobreza a escala mundial cuando definió a los países pobres con una renta per cápita inferior a 100 dólares. Esta clasificación llevó a que todas las naciones del mundo se interpretaran a sí mismas y pudieran compararse con los países centrales dominantes en función de sus contribuciones significativas o la falta de ellas en sus ingresos (Domínguez y Caraballo, 2006).

Tras la Segunda Guerra Mundial, el concepto de “desarrollo” se volvió central como un factor identificador de la realidad de los países. La ONU lo adoptó como parámetro para medir el crecimiento económico, y junto al papel de las cuentas nacionales el cálculo del PBI se convirtió en un indicador fundamental para clasificar a las regiones, de manera aislada respecto de cualquier aspecto social (Gutiérrez Espeleta, 2002).

En los años setenta, la postura del BM se amplió: se reconoció que el crecimiento de la producción o el ingreso nacional por sí solos no eran suficientes para medir el desarrollo de los países. Era necesario considerar la interacción de recursos físicos, técnicos, económicos y sociales para obtener una medida más integral en relación con la categoría teórica del crecimiento a través del PBI. Además, la preocupación por los instrumentos para reducir las brechas entre las naciones pobres y ricas se volvió central en este período. En un discurso Robert McNamara, presidente del BM en ese momento, detallaba la necesidad de “eliminar el analfabetismo y la malnutrición, descender la mortalidad infantil e incrementar la esperanza de vida de forma equivalente a los estándares de los países desarrollados” (Gutiérrez Espeleta, 2002; Domínguez y Caraballo, 2006; Manzano, 2020). Este interés maduró en el contexto de una nueva ola de personas en situación de pobreza dentro de naciones en recuperación económica, pero sin mejoras significativas en las condiciones sociales de su población.

A principios de la década de 1980, en el campo de los estudios expertos y foros internacionales, se consolidaron los conceptos de pobreza absoluta y relativa, así como los niveles de vida, desde la perspectiva del crecimiento económico (Altimir, 1979). La creación de indicadores sociales comenzó a ganar relevancia internacional a partir de diversas publicaciones a finales de los años sesenta e inicios de los setenta<sup>14</sup>. Este interés se consolidó con la incorporación de modelos econométricos, que analizaron principalmente los efectos del crecimiento económico en los Estados Unidos. Estas técnicas, aplicadas por economistas expertos y miembros de la conducción política del país norteamericano, se utilizaron en estudios relacionados con aspectos sociales, racionalizando la política social de manera similar a la política económica (Gutiérrez Espeleta, 2002:114). La OCDE, creada en los años sesenta, inició un proceso de construcción de indicadores sociales para sus países miembros con la publicación del informe “Condiciones de Vida en los países de la OCDE en 1986. Desde esta perspectiva, la clasificación de las personas como pobres o no pobres, teniendo en cuenta la distancia respecto a los estándares sociales de condiciones de vida aceptables, permitió representar geográficamente la distribución de la pobreza a partir de los datos de los censos, facilitando un mayor ajuste en el diseño de las políticas públicas (Manzano, 2020: 281).

Más entrada la década del ochenta, la medición de la pobreza se enfocó desde la perspectiva del desarrollo humano, adoptando una mirada multidimensional que incluía aspectos relacionados a la educación y a la salud, además de los ingresos, para la construcción de índices de pobreza. En este contexto, ganó relevancia el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), que extendió la medida de la riqueza humana al centrar el enfoque en las personas, capacidades y elecciones (PNUD, 1990; Domínguez y Caraballo, 2006). A pesar de ser más abarcativos, estos enfoques debieron enfrentarse al inconveniente de que las principales mediciones oficiales aún se centraban en aspectos cuantitativos de la pobreza (Feres y Mancero, 2001).

En el mismo periodo también se destacan las disputas intelectuales sobre la conceptualización del umbral de la pobreza, la distinción entre pobreza absoluta o relativa, los conceptos de necesidad, y los diversos enfoques de medición

---

<sup>14</sup> *Social Indicators* en 1966, elaborado por la NASA, y *Toward a Social Report* en 1969, elaborado por Departamento de Salud y Bienestar de los Estados Unidos, o bien *Social Trends* producidos en Gran Bretaña desde 1973 (Gutiérrez Espeleta, 2002: 114).

desarrollados por el economista indio Amartya Sen (1984, 1985) y su par inglés Peter Townsend (1979, 1985). Uno de los puntos centrales de estos debates radicaba en las interpretaciones sobre la formación social de las necesidades que serían consideradas en las mediciones de umbrales de pobreza. Particularmente, entre el límite de corte debajo de la línea absoluta de pobreza y el nivel de estándar de vida común de una región o país (Sen 1984, Boltvinik, 1998, 2005).

Sen (1984, 1993) era crítico del concepto de estándar mínimo de vida en relación con el consumo de bienes, vinculado al beneficio que aporta ese consumo a los individuos (Feres y Mancero, 2001). Para el autor no es el beneficio, la utilidad, o la cantidad de bienes que posee un individuo lo que determina el estándar de vida mínimo, sino las “características” o “capacidades” que esos bienes proporcionan. Para Sen, la necesidad de adquirir esas capacidades es previa a la de los bienes, subrayando que los bienes no son el objeto de medición de los estándares mínimos de vida. Del mismo modo, este autor caracteriza de manera subjetiva el concepto de utilidad como una reacción mental de sensación que no puede considerarse para una conceptualización objetiva de la pobreza y su medición (Feres y Mancero, 2001). Citando a Orshansky (1969), sostiene que “la pobreza, como la belleza, está en el ojo de quien la percibe”. Así, Sen se posicionó en contra de considerar la pobreza como un “juicio de valor”, evitando desplegar normas morales personales sobre las estadísticas de privación (Sen, 1993:11). Surgió así el enfoque absoluto de la medición de la pobreza, donde las necesidades de los individuos son independientes de la riqueza o las condiciones del contexto (Feres y Mancero, 2001; Boltvinik, 1998).

Por otra parte, Peter Townsend (1974, 1984, 2003), contemporáneo a Sen, desafiaba el concepto absoluto de la pobreza al introducir la noción de “privación relativa”. Basándose en la idea de definir un estilo de vida compartido por cada sociedad, Townsend caracteriza, de manera racional, a aquellos individuos que no pueden compartir dichas costumbres, actividades o niveles de vida. Estas necesidades, que no son constantes en el tiempo, se adaptan y aumentan con los cambios que se producen en cada sociedad (Townsend, 1984: 659-660). Para Townsend, es crucial abandonar la consideración de líneas absolutas que no contemplan los crecientes requerimientos sociales en cada sociedad: “La pobreza debe situarse a través del tiempo en relación con la estructura social e institucional y no sólo denotarse por un ingreso disponible bajo en términos relativos” (Townsend, 2003: 449). Bajo este enfoque, las necesidades surgen en comparación con el contexto, y la condición

mínima de estándar de vida depende del nivel de riqueza general de ese país o sociedad (Feres y Mancero, 2001). Se establece una relación con el entorno social para determinar el valor de la pobreza en cada región. La pobreza de un individuo se evalúa en relación con el grupo social de referencia al que pertenece y se reconoce en ese sentido. En este contexto, la idea de sociedades desiguales o con estándares sociales diversos cambia la condición de privación relativa. Townsend agrega en este punto la dificultad de seleccionar los grupos de referencia para realizar las comparaciones relativas (Boltvinik, 1998: 38).

En este sentido, la disputa intelectual entre Sen (1985) y Townsend (1985) se circunscribió también a los aspectos incorporados en la medición de la pobreza. Para Sen existe un "núcleo absoluto" de pobreza que no depende de cuestiones relativas o de la percepción de los individuos, como la hambruna. Del mismo modo, ese núcleo de necesidades absolutas puede tomar dimensiones relativas en relación a las características de los bienes de una sociedad a otra, pero no así las capacidades mínimas:

La pobreza no es sólo una cuestión de ser relativamente más pobre que otros en la sociedad, sino de no tener algunas oportunidades básicas de bienestar material, la falta de tener ciertas "capacidades" mínimas. Los criterios de capacidades mínimas son "absolutos" no en el sentido de que no deben variar de una sociedad a otra (las necesidades "pueden variar entre una sociedad y otra", p. 161), o en el tiempo ("lo absoluto de las necesidades no es lo mismo que su fijeza en el tiempo", p. 155), pero las privaciones de las personas se juzgan de manera absoluta, y no simplemente en comparación con las privaciones de otros en esa sociedad (Sen, 1985: 669-670).

Por su parte, Townsend critica el concepto de la pobreza absoluta por no incorporar los requerimientos sociales en el proceso de medición al que califica como exclusivo desde la perspectiva de los ingresos. Para el autor, Sen excluyó del análisis

"los criterios de necesidad social (en el cumplimiento de los roles de ciudadano, padre, vecino, amigo, profesional, cliente, etc.) ... Pero el problema no es simplemente reconocer las necesidades tanto sociales como físicas, sino aclarar la determinación social y la naturaleza de las necesidades físicas y, por lo tanto, comprender las funciones restrictivas y poco realistas de una concepción "absolutista" de las necesidades (Townsend, 1985: 665).

La exclusión de las necesidades no alimentarias, según Townsend, equivalía a ignorar las diversas formas de las necesidades sociales. Por lo tanto, este autor calificó la perspectiva de Sen como "minimalista", sugiriendo la "peligrosa implicación de

escasos beneficios para sociedades industrializadas que son más que suficientes para satisfacer sus necesidades absolutas" (1985: 664). Para Townsend, el enfoque de las capacidades involucra nociones que deben ser consideradas como construcciones sociales y no como una "adaptación sofisticada del individualismo que tiene sus raíces en la economía neoclásica" (1985: 667-668). En su respuesta, Sen (1985) clarificó su postura sobre la pobreza absoluta, incorporando la crítica de su oponente intelectual. En ella, Sen reafirmó la necesidad de crear ciertos estándares de vida mínimos absolutos, sin importar las posiciones relativas ante la comparación con los demás (Sen, 1985: 670).

Esta polémica científica sobre las posibilidades de medición de la pobreza entre dos de los intelectuales más destacados de la década de 1980 se desarrolló en un contexto en el que las políticas neoliberales ganaban terreno en varios países de Europa para contrarrestar los efectos de la crisis del Estado benefactor. La necesidad de establecer las bases para combatir la pobreza a nivel mundial coincidió con los debates sobre los enfoques de medición necesarios y de los condicionantes morales, políticos y sociales que determinan el estudio y la definición de la población objetivo merecedora de programas y políticas asistenciales (Davison y otros, 2004).

Parte de estos debates resonaron también en América Latina. En este contexto, los estudios sobre las desigualdades extremas en la región conocida como "Tercer Mundo", adoptaron las consideraciones relativas planteadas por Townsend, adaptándolas a las características propias en relación con las definiciones mínimas de subsistencia y de derechos humanos básicos. Este núcleo absoluto también se complementaba con consideraciones relativas a cada sociedad, a través del estudio de la proporción de los gastos no alimentarios en los hogares a lo largo del tiempo.

Oscar Altimir (1979: 12), principal referente de los estudios pioneros sobre la pobreza en la región latinoamericana, recogió ambas posiciones de la disputa teórica planteada entre Sen y Townsend, teniendo en cuenta tanto la perspectiva absoluta como relativa de la pobreza. Por un lado, puso en valor la incorporación de definiciones nutricionales desde el corte más absoluto de la pobreza como base de razonamientos técnicos y científicos probables, aunque no exentos de valoraciones subjetivas al considerar la adecuación de dichos requerimientos. Por otro lado, señaló que el establecimiento de requerimientos no alimenticios debe descansar indefectiblemente en valores subjetivos. La consideración de la perspectiva absoluta y relativa le permitió a Altimir reconocer las consecuencias políticas de las decisiones

conceptuales en torno de la medición de la pobreza. Según el economista latinoamericano, la perspectiva relativista desnudaba las desigualdades sociales; mientras que las consideraciones absolutas desviaban esa atención para “aislar” el problema de la pobreza en las naciones industrializadas como Estados Unidos o ciertos países de Europa.

Estas reflexiones teóricas se vieron reflejadas en los primeros estudios elaborados en América Latina a fines de la década del setenta con las investigaciones de Altimir (1979) para la CEPAL como organismo responsable de promover el desarrollo económico y reforzar las relaciones económicas en la región. El estudio desarrolló una metodología de medición del costo de satisfacción de las necesidades de tipo alimentarias y no alimentarias en diez países de la región (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Honduras, México, Perú, Uruguay y Venezuela)<sup>15</sup>. Con esta metodología fue posible construir líneas de pobreza para cada una de las naciones estudiadas (CEPAL, 2018).

Ya iniciada la década del ochenta y para aprovechar la información de los censos demográficos y de vivienda, la CEPAL introdujo un método directo en la caracterización de la pobreza. El método “directo” más conocido y utilizado en América Latina es el de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que permite seleccionar una serie de indicadores censales para verificar si los hogares satisfacen o no algunas de sus necesidades fundamentales. A partir de este enfoque, se construyeron “mapas de pobreza”, que ubicaban geográficamente las carencias registradas. Fue el trabajo conjunto del INDEC y la CEPAL para la Argentina en 1984 el que sentó las bases metodológicas para las aplicaciones posteriores (Feres y Mancero, 2001)<sup>16</sup>. El enfoque de la medición de la pobreza desde el punto de vista de las NBI buscó proporcionar una mirada multidimensional al fenómeno en la identificación de personas pobres desde la información censal.

Asimismo, la estandarización de las mediciones de la pobreza en América Latina se consolidó alrededor de la década de 1990, un período caracterizado por el crecimiento económico en la región y el acceso a procesamiento de datos computarizados. Este avance se produjo en respuesta a las fuertes desigualdades generadas durante las

---

<sup>15</sup> Un segundo estudio-realizado ya en el siglo XXI- actualizó los valores de las líneas de pobreza para la década del ochenta (CEPAL, 2018).

<sup>16</sup> El “Mapa de Extrema Pobreza” para Chile en 1975 es el primer trabajo que permitió identificar geográficamente las principales carencias de la población.

amplias y recurrentes crisis de los años 80 en América Latina (Gasparini, 2012). De este modo, en estos países se consolidó la construcción de mediciones e índices de pobreza entendidos como una herramienta de diagnóstico y acción política de los gobiernos.

### **II.1.2 Argentina: uno de los pioneros en la *expertise* sobre la pobreza de la región**

En la Argentina, los estudios sociales de naturaleza técnica y científica fueron promovidos inicialmente por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) creado en la década del sesenta (1961), en el contexto de auge de la economía del desarrollo. El CONADE llevó a cabo diversas investigaciones de diagnóstico sobre la realidad económica y social del país, y contribuyó en el diseño del Plan Nacional de Desarrollo de 1965, con reformulaciones en 1970 y 1971. En este marco, se destaca la Encuesta de Empleo y Desempleo de 1963, antecedente principal de lo que se conoce hoy como la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Además, el CONADE desempeñó un papel crucial en la consolidación del estructuralismo Latinoamericano, colaborando estrechamente con la CEPAL, y de numerosos referentes en el análisis de la distribución del ingreso, las condiciones sociales y las cuentas nacionales en el marco de la política del desarrollo (Grondona, 2014: 24-25; Daniel en Arcidiácono y Zibecchi, 2016).

En Argentina, la medición de la pobreza comenzó a adquirir importancia después de la recuperación de la democracia (Vommaro y Daniel, 2016). El INDEC se volcó al estudio de las condiciones sociales en las que se encontraba la población luego de los años oscuros de la dictadura militar y publicó el informe “La pobreza en Argentina” en el año 1984. Esta primera medición de la pobreza realizada por el INDEC contó con el apoyo de profesionales y de organismos como la CEPAL<sup>17</sup> para leer la nueva realidad social del país (Vommaro, 2011; Vommaro y Daniel, 2016; Grondona, 2014). Sus resultados sirvieron de base a políticas públicas como el Programa Alimentario Nacional (PAN). El informe de 1984 expresó la preocupación por la pobreza tanto en términos técnicos como políticos.

Contrario al método de líneas de pobreza predominante en las naciones

---

<sup>17</sup> En 1984 las nuevas autoridades del INDEC se propusieron el objetivo de medir estadísticamente la situación social dejada por el “experimento económico” de la dictadura cívico-militar. Para esta tarea, el instituto contó con el apoyo de expertos de la CEPAL como Oscar Altimir, entre otros.

industrializadas desde la década de los setenta, en la región emergió un “paradigma alternativo” de medición de la pobreza basado en las necesidades o carencias insatisfechas que afectaban a los países no desarrollados. El análisis de la pobreza de 1984 se centró en los datos provistos por el Censo Nacional de población de 1980 a través de la metodología de las NBI relacionadas a indicadores de condiciones de vida tales como: hacinamiento, tipo de vivienda, condiciones sanitarias, acceso a la educación, acceso a servicios públicos, acceso a centros de salud, condiciones ambientales, entre otras (INDEC-IPA, 1984). La urgencia, la disponibilidad de los datos censales y su estructura, así como la experiencia de los profesionales y expertos del INDEC, fueron los factores que explicaron la elección metodológica (Vommaro y Daniel, 2016).

Unos años después, la Investigación sobre la Pobreza en Argentina (IPA) en el año 1987, liderada por el economista Alberto Minujín y el sociólogo Pablo Vinocur, y financiado por el Banco Mundial y el PNUD, renovó la perspectiva de estudio combinando las metodologías de las NBI y las líneas de pobreza (Vommaro y Daniel, 2016). Incorporó dentro de su metodología la idea de adulto equivalente, hoy presente en los cálculos de las canastas, como así también avances en las estimaciones de los gastos de los hogares (Grondona, 2016). Del mismo modo, aportó nuevas categorizaciones de pobreza en relación a hogares “tradicionalmente pobres” con carencias estructurales, “nuevos pobres” por el resultado del deterioro de los salarios reales y “transicionales ascendentes” con mejor acceso al mercado laboral, pero con carencias territoriales aún sin resolver (INDEC-IPA, 1987). Con estos análisis cuantitativos fue posible hacer una caracterización de las familias en riesgo, destinatarias a recibir subvenciones o ayuda estatal.

Si bien el proyecto IPA se disolvió tras el cambio de gestión gubernamental en 1989, estos estudios realizados en el país durante los años ochenta permiten pensar la medición estadística de la pobreza desde distintos puntos de vista: como un fenómeno social y político, como un objeto científico de estudio de expertos en redes nacionales e internacionales, y como un objeto de gobierno (Vommaro y Daniel, 2016: 2-3).

El impacto de las reformas neoliberales en Argentina durante la década del noventa generó significativos cambios en la percepción de la cuestión social. Expertos y figuras reconocidas de la década anterior que participaron de aquellas mediciones pioneras se sumaron a un debate que había permanecido en gran medida oculto, eclipsado por los éxitos iniciales del Plan de Convertibilidad. Su participación tenía como objetivo

establecer un contrapeso crítico al pensamiento neoliberal predominante, el cual sostenía que la estabilidad económica y las políticas de ajuste estructural eran fundamentales para asegurar la democracia y la gobernabilidad. Esto último se asentaba en la directa relación entre los contextos inflacionarios y el incremento de la pobreza en el país (Grondona, 2016:147-148). Estos expertos se destacaron en nuevas instituciones como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en Argentina, organización que respaldó una serie de publicaciones a cargo de Minujín en los comienzos de la década de los noventa.

Por otro lado, en el año 1992 se creó el Consejo Asesor para el Estudio de la Pobreza en Argentina (CEPA), dependiente del ministerio de Economía, con un marcado sesgo cristiano vinculado al peso de ciertas figuras y a la influencia de la Universidad Católica Argentina (UCA), como describe Grondona (2016). El CEPA tenía como objetivo diseñar, junto al INDEC, estudios e indicadores oficiales sobre la pobreza, distanciándose de la perspectiva de la investigación de la pobreza ícono del año 1987, aunque la incorporaba como base documental en los informes. El Consejo Asesor se disolvió en 1995, con la salida de su principal referente, el sociólogo y economista Juan José Llach.

En este contexto, la secretaría de Desarrollo Social, creada en la misma década como respaldo institucional para combatir la pobreza, puso en marcha el SIEMPRO con un amplio presupuesto asignado por organismos internacionales como el BM. En dicho programa se reunieron especialistas y expertos con los antecedentes y perspectivas teóricas de la experiencia INDEC-IPA, destacándose en este momento el especialista Agustín Salvia quien se consolidaba como referente en estudios sociales para la UCA (Grondona, 2016).

Considerando las reestructuraciones que sufrió el SIEMPRO en los años 2000 como principal institución referente en los estudios de los aspectos sociales de la población, la UCA lanzó un programa de investigación denominado Observatorio de Deuda Social Argentina (ODSA-UCA). A partir de la situación crítica del país, advertida por la Conferencia Episcopal Argentina (CEA) en el año 2001, la UCA creó un departamento de investigación que avanzó en “una definición teórica de deudas sociales integrada a un enfoque de derechos” (ODSA-UCA; Salvia y Brenlla, 2004). Para el año 2004 ya se encontraba formalmente establecido el programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina, desde la perspectiva de la doctrina social de la Iglesia Católica.

El observatorio ha llevado a cabo estudios y proyectos que, hasta la fecha, forman parte de un programa que abarca diversas iniciativas de investigación, financiadas tanto por organismos públicos como privados, centradas en el análisis de la pobreza y la desigualdad en Argentina. Entre sus contribuciones destacadas, se encuentra el diseño de una encuesta anual que abarca indicadores de desarrollo humano e integración social, incluyendo a diversas regiones del país.

Esta institución se centró en la figura del sociólogo Agustín Salvia, destacado referente en los estudios sociales en Argentina y como crítico incisivo de la realidad social, especialmente durante los primeros años del gobierno kirchnerista en la década del 2000. La característica distintiva del ODSA-UCA radica en su capacidad de integrar la investigación social como una herramienta efectiva para informar políticas públicas. Además, se destaca por su autopercepción de neutralidad partidaria y un enfoque científico independiente. En este contexto, también ha cuestionado aspectos técnicos de las mediciones realizadas por el INDEC durante la denominada “década ganada” del gobierno kirchnerista, especialmente lo que respecta a indicadores sociales (Alberdi, 2016).

### **II.1.3 Sobre las formas de definir y medir la pobreza en la actualidad**

En general, la noción de pobreza alude a una situación en que las personas no alcanzan un estándar normativo o estado de situación socialmente deseable para la subsistencia. La definición de la pobreza no se agota en este núcleo básico de necesidades y además incorpora las privaciones no sólo en los niveles de consumo, vivienda, condiciones sanitarias, educacionales, laborales y de inserción social y cultural, sino también las comparadas en relación a los procesos de transformación de la sociedad (Altimir, 1979; Feres y Mancero, 2001; Stezano-CEPAL, 2021).

Como señala Stezano (2021) en su trabajo junto a la CEPAL, la definición de la pobreza osciló históricamente entre los siguientes conceptos: en primer lugar, desde finales del siglo XIX, la noción de pobreza se concentraba en la identificación de familias que no obtenían un mínimo necesario para sostener sólo la capacidad física de supervivencia del individuo. En segundo lugar, esta manera de concebir a la pobreza no fue suficiente para los inicios del siglo XX, en el que se volvió necesario contar con magnitudes más amplias de la situación social y económica de los países en crisis. Para los años setenta, entonces, se extendió el concepto de subsistencia no sólo a requerimientos mínimos como comida y vivienda sino también servicios

comunitarios esenciales como agua potable, transporte público, salud, educación, acceso cultural, entre otros. Finalmente, en tercer lugar, en la última parte del siglo XX, los aportes de las investigaciones de las ciencias sociales complejizaron el concepto de pobreza tornándolo más dinámico (como el de privación relativa) en el que los estándares de privación son fluctuantes, no fijos y conducentes con los procesos de transformación de la sociedad (Townsend, 2007).

Para Stezano (2021), las conceptualizaciones de la pobreza pueden diferenciarse desde cuatro visiones: a. como necesidad en cuanto a la carencia de ciertos bienes y servicios para funcionar en la sociedad; b. como estándar de vida en relación a ciertas privaciones, pero comparativamente a vivir menos que otras personas; c. como insuficiencia de recursos en cuanto a la capacidad para consumir bienes y servicios y, finalmente, d. como una falta sistemática del ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales y culturales (Stezano-CEPAL, 2021: 13-14).

La dificultad que conlleva, entonces, la identificación de la pobreza en una región requiere una evaluación constante sobre los estándares de vida mínimos acordados técnica y socialmente (Feres y Mancero, 2001; Ravallion, 2003). La construcción de un índice sintético de pobreza conlleva, asimismo, una manera implícita de conceptualizar el fenómeno, lo que la torna un objeto epistémico complejo (Ravallion, 2003; Ramos Zincke, 2015). Como afirma Grondona (2014):

*No existe un lugar de enunciación homogéneo y predefinido desde el cual los diversos expertos hayan producido sus diagnósticos sobre la marginalidad, la informalidad, la precariedad, la pobreza o la vulnerabilidad. Por una parte, se trata de espacios del decir complejamente definidos a partir de la delimitación cambiante respecto de otros (por ejemplo, del saber “académico” o de la “retórica política”), con los que, sin embargo, no cesan de acoplarse (Grondona, 2014: 189).*

El proceso de medición de la pobreza involucra acuerdos y convenciones ya sea que se trate de métodos que miden la insuficiencia de ingresos, conocidos como unidimensionales, o de métodos que utilizan múltiples indicadores de privaciones. Para el caso de los indicadores unidimensionales, los consumos o ingresos se estiman de modo indirecto sin exigir el cumplimiento de una norma como referencia para determinar si un hogar o individuo alcanza a cubrir los mínimos determinados. En este enfoque de medición de la pobreza, el ingreso o el consumo se consideran indicadores indirectos de la capacidad de los hogares para alcanzar un bienestar adecuado. Con este método se evalúa si el hogar dispone de recursos suficientes, pero no es posible

identificar cuál es el uso que se da a esos recursos. Si bien esta metodología es aplicada en la mayoría de los países del mundo, la carencia de criterios fijados a nivel internacional habilita que la determinación de las líneas de pobreza conlleva algún grado de arbitrariedad (CEPAL, 2018: 15).

Para los métodos multivariados, se debe adoptar un procedimiento estandarizado para poder combinar la información de un conjunto de indicadores y conseguir así la identificación de la situación de pobreza. En este proceso de medición, se observa directamente el uso de esos recursos o consumos que revelan si las personas de la población de registro alcanzan un umbral adecuado a cada uno de los múltiples indicadores considerados (CEPAL, 2018). Estos métodos mantienen un carácter normativo debido a que se apoyan en estipulaciones externas a la medición misma sobre el *deber ser* (normas de satisfacción de necesidades mínimas) (Boltvinik y Damián, 2020).

En particular, la posición económica de cada individuo, derivada de dichas mediciones, determina el acceso a ciertos beneficios y prestaciones sociales específicas para su condición (Feres y Mancero, 2001; Manzano, 2020). Para Hacking (2000), la línea de pobreza no es sólo un instrumento que proporciona puntos de referencia para el acceso a los beneficios de programas sociales, sino que “moldea a las personas”, aunque ese umbral mínimo no esté tan claramente definido en la imagen que las personas pobres tienen de sí mismas (pp. 35-36).

A partir de esta aproximación que evidencia la dificultad de arribar a un concepto de pobreza que refleje su complejidad, se abordan a continuación algunos aspectos que configuran las principales mediciones en la actualidad, siendo parte del interés de esta tesis. La tipificación no busca ser exhaustiva, sino que se centra en las dos metodologías predominantes para medir la pobreza. Por un lado, la medición del nivel de vida en cuanto al ingreso disponible para el acceso al consumo de bienes. Por el otro, la definición de pobreza a través de la carencia de una cantidad específica de bienes o servicios estandarizados necesarios para la subsistencia en la sociedad (Feres y Mancero, 2001, Boltvinik, 2005, CEPAL, 2018, Boltvinik y Damián, 2020).

En cuanto al primero, la medición de la pobreza por ingresos se realiza evaluando la capacidad de llevar a cabo el consumo de los bienes y servicios. En general, estas metodologías son de naturaleza indirecta, juzgando la capacidad de los hogares en relación a los recursos que poseen para hacerse de dichos bienes. Se considera que

una persona es pobre si el ingreso del hogar en que reside está por debajo de un determinado umbral monetario (CEPAL, 2018).

Para establecer el umbral monetario o línea de pobreza, los países comúnmente utilizan dos modalidades. La primera consiste en determinar la línea de pobreza basándose en el costo de una canasta básica de alimentos, al que se le agrega un monto destinado a cubrir otras necesidades no alimentarias. Esta medida es considerada comúnmente como una medida de “pobreza absoluta” relacionada con los requisitos esenciales para la supervivencia como alimentos, vivienda, vestimenta. La segunda modalidad, más común en países desarrollados, define la pobreza tomando un valor relativo en un punto de la función de distribución del ingreso poblacional (por ejemplo, hogares con ingresos acumulados por debajo del 50% de la media del ingreso). Esta metodología de medición plantea que las necesidades de las personas no se limitan solo a la supervivencia, sino que también están indicadas por los requerimientos necesarios para insertarse en la sociedad. En países pobres, la distribución del ingreso resulta inferior a la línea de pobreza absoluta, por lo que esta metodología de medición no es particularmente efectiva (CEPAL, 2018).

En el ámbito internacional, también existe una medida de pobreza basada en la insuficiencia de ingresos. La línea internacional de la pobreza del BM utiliza una única línea que se expresa en dólares de Paridades de Poder Adquisitivo con la media de las líneas de pobreza observadas en países catalogados como más pobres en el mundo. Esta medida no tiene en cuenta la variación en el cálculo en cada uno de esos países. La metodología se apoya en los datos disponibles de los países que publican sus líneas de pobreza nacional y, especialmente, en el consumo per cápita para lograr las comparaciones en términos de paridad del poder adquisitivo, utilizando una moneda global. Además, se consideran los precios internos de poder de compra en diferentes rondas del Programa de Comparación Internacional (Banco Mundial, 2017; Atkinson, 2019). Después de un extenso debate en el BM impulsado por Atkinson en 2016-2017, se estableció que la línea internacional de pobreza extrema para el año 2022 sería de 2.15 dólares. Según Boltvinik y Damián (2020), esta medida no se calcula en relación con el costo de satisfacción de necesidades, sino como una base de mínima supervivencia.

Del mismo modo, Atkinson (2017, 2019) propone la estimación del ingreso nacional bruto per cápita de cada país para permitir un ajuste de paridad de poder adquisitivo. Luego, este ajuste se convierte de la moneda local (en los informes de Atkinson la

mayoría de los ejemplos que se analizan se convierten a rupias indias) a dólares de paridad de poder adquisitivo en Estados Unidos. La estimación por ingreso bruto per cápita produce indicadores alrededor de la identificación de los umbrales mínimos monetarios de supervivencia, pero a su vez contiene la producción de medidas de estado de situación de esas personas identificadas resumido en un indicador. Desde esta perspectiva, el índice de recuento (incidencia o predominio porcentual de la pobreza) y la brecha de pobreza (distancia promedio de las personas pobres a la línea de pobreza, ponderado por la incidencia de pobreza) se identifican como las principales convenciones estadísticas. Están contruidos alrededor de axiomas de sensibilidad ante el aumento o la baja de los ingresos en el grupo afectado, detectados parcialmente por alguno de estos indicadores (Feres y Mancero, 2001).

Los aportes de referentes latinoamericanos como Boltvinik y Damián (2020) categorizan exhaustivamente<sup>18</sup> las características normativas que se validan con una canasta teórica de bienes y servicios mínimos aplicables a esos diferentes estándares de supervivencia en mediciones alternativas de la pobreza. De manera crítica, observan el uso del denominado Coeficiente de Engel aplicado a la canasta de alimentos determinada por los organismos estadísticos de cada país. Este coeficiente se utiliza para estimar la proporción de gastos no alimentarios del hogar, ya que estos datos no son relevados por los operativos de las encuestas. El Coeficiente de Engel supone que, a medida que el gasto total aumenta, la proporción en el gasto de alimentos disminuye. Según Boltvinik y Damián (2020), la medición de los hábitos alimentarios de cada grupo poblacional se estima como base para la definición de la canasta básica. Desde un aspecto no normativo, se seleccionan coeficientes de aproximación en relación a los gastos totales sin precisar las demás necesidades y su cobertura. La principal crítica alrededor de la definición de una canasta total por aproximación, radica en el supuesto de Altimir (1979), según el cual los hogares que superan el umbral mínimo de alimentación también se encontrarían en un umbral acorde para cubrir el resto de sus necesidades, cuando en realidad esto no necesariamente ocurre de ese modo. Otra de las críticas más comunes a la metodología de las líneas de pobreza refiere a que no tiene en cuenta la utilización de servicios públicos ni de gastos no corrientes (de inversión) relacionados con la

---

<sup>18</sup> En su trayectoria Boltvinik (1998, 2003, 2015) a medida que aporta sucesivas clasificaciones de los métodos de medición de la pobreza en el mundo, presenta completos esquemas de las tipologías de medición de la pobreza. En este escrito se tiene en consideración el último esquema actualizado realizado junto a Damián (2020) para CEPAL México, p 19.

vivienda o la educación (Manzano, 2020).

En cuanto a la segunda metodología, la medición de la pobreza por NBI, difiere de la primera, al considerar el consumo de bienes y servicios (o su producción) ya realizado. Esta metodología evalúa directamente la satisfacción de las necesidades básicas en los hogares, teniendo en cuenta la desagregación geográfica registrada en los censos nacionales. Los indicadores recopilados están vinculados con el acceso a bienes y servicios sociales proporcionados por el Estado, como educación (inasistencia a escuelas primarias de los menores en edad escolar), vivienda (hacinamiento, vivienda inadecuada) y agua potable (abastecimiento inadecuado de agua, carencia o inconveniencia de servicios sanitarios para el desecho de excretas), así como indicadores directos de capacidad económica (Feres y Mancero, 2001; Arakaki, 2016; Manzano, 2020). Es importante señalar que esta metodología considera la situación pasada (o ex post) sin tener en cuenta las necesidades futuras (Feres y Mancero, 2001; Arakaki, 2016).

El procedimiento de identificación se realiza hogar por hogar entre umbrales delimitados de modo dicotómico (0 definido como umbral y 1 por debajo del mismo). Los hogares clasificados como pobres serán aquellos que tengan uno o más indicadores por debajo del mínimo de necesidades (Boltvinik y Damián, 2020). El umbral acordado corresponde a la mínima satisfacción posible de necesidades para una participación adecuada en la sociedad y es alcanzable para todos los hogares, aunque plantea dificultades para considerar zonas heterogéneas en la participación en las actividades sociales medidas (Arakaki, 2016). La literatura converge en señalar que esta metodología tiene como principal fortaleza la utilización de datos de todo el conjunto poblacional con mayor detalle y por encima de las encuestas por muestreo. Como contrapartida, el método no capta adecuadamente estados de pobreza reciente, aún con una satisfacción de necesidades básicas cubiertas y de capacidad económica. Sólo detecta necesidades de infraestructura sin tener presente otras necesidades como acceso a la salud, seguridad, transporte, etc. Asimismo, desatiende las necesidades relacionadas al consumo de bienes y servicios y los indicadores requieren constante actualización para la determinación de los umbrales de las NBI, por ejemplo, el máximo grado de escolaridad alcanzado para la incorporación al mercado laboral (Manzano, 2020).

El trabajo de Feres y Mancero (2001) para la CEPAL retoma y amplía el enfoque desarrollado por Beccaria y Minujín en Argentina en 1987, que integraba las

metodologías de líneas de pobreza con las NBI. Este enfoque combinado permitió una evaluación más comprensiva de la pobreza, al incluir tanto la insuficiencia de ingresos como las carencias estructurales en aspectos esenciales como vivienda, educación y servicios básicos. Este documento destaca que los ingresos per cápita bajo la línea de pobreza están fuertemente relacionados con el hacinamiento, aunque no muestran una correlación significativa con la tenencia de la vivienda o con otras NBI. La propuesta introduce cuatro grupos poblacionales con características interrelacionadas: pobres por ingresos y con necesidades básicas insatisfechas (pobreza crónica); no pobres por ingresos, pero con necesidades básicas insatisfechas (pobreza estructural); pobres por ingresos, pero con necesidades básicas cubiertas (pobreza coyuntural); y quienes se encuentran en condiciones de integración social (no pobres y sin NBI) (Feres y Mancero, 2001; Boltvinik y Damián, 2020).

Boltvinik (2020) propone un enfoque integrado para medir la pobreza, detallando tanto el método de las NBI como el de las líneas de pobreza, para evitar la duplicación de información en la identificación de los hogares pobres por una metodología y no pobres por otra. Según el autor, el ingreso corriente se establece implícitamente como la única fuente de bienestar de los hogares para las mediciones contemporáneas de la pobreza, siendo las dos caras de una misma moneda. Por tanto, los procesos de medición mediante las líneas de pobreza implican diagnosticar aquellos que carecen de ingresos mínimos para la adquisición de bienes y servicios. De manera similar, la metodología de las NBI busca identificar las carencias en el estilo de vida forzadas que resultan de las limitaciones de ingresos (pp. 36-37).

En esta breve síntesis se recuperan los principales antecedentes sobre los procesos históricos alrededor de la conceptualización y medición de la pobreza a nivel mundial, en América Latina y específicamente en Argentina. Este recorrido converge en las metodologías actuales utilizadas para identificar y medir la pobreza en una región, destacando tanto sus fortalezas como las principales objeciones en su implementación. Las mediciones de la pobreza resultantes de la aplicación de estas metodologías en la provincia de Córdoba se examinan en la controversia abordada en esta tesis. Para ello, la segunda parte de este capítulo desarrolla la propuesta de estudio y el abordaje de las disputas.

## **II.2 Sobre el estudio de las controversias como enfoque teórico-metodológico**

### **II.2.1 El abordaje de las controversias**

El abordaje de las controversias científicas constituye una característica distintiva de la sociología francesa de las pruebas, la sociología pragmática o de los juicios (según diversas acepciones). La corriente encuentra sus raíces teóricas en los trabajos sobre la ciencia y la tecnología de Bruno Latour, Michel Callon y otros en la década del ochenta, junto a los trabajos teóricos y filosóficos impulsados por Luc Boltanski y Laurent Thévenot sobre los regímenes de acción social o de justificación reconocidos en diferentes juicios o argumentos (tanto de consenso como de crítica) de acuerdo a principios reconocidos de cada “ciudad” u orden legítimo (Boltanski 2017, Barthe, et. al. 2017).

En esta tesis se destacan los aportes de la sociología pragmática porque delinean un estilo para llevar a cabo un proceso de investigación que resulta esclarecedor a la hora de abordar nuestras preguntas. En primer lugar, porque esta perspectiva ofrece apertura y flexibilidad en el seguimiento de las acciones sociales en el marco de una realidad crecientemente compleja, oponiéndose a metodologías más tradicionales y rígidas en cuanto a los modelos que explican las relaciones sociales y dando relevancia a las voces de los actores y sus lugares de enunciación (Nardacchione y Acevedo, 2013: 114). En segundo lugar, la exploración de casos y el empleo de las controversias como punto de entrada al estudio de lo social constituye una de las características principales del estilo pragmático. La investigación sociológica se enfoca en caracterizar a los actores y las pruebas o juicios aportados por ellos alrededor de cada situación controversial. De acuerdo al campo de movimiento de cada actor, la propuesta admite un principio de simetría y racionalidad en cuanto a las habilidades críticas para probar o justificar su voz públicamente. Además de la etapa descriptiva, el proceso de investigación exige un análisis exhaustivo de los diferentes desequilibrios en las pruebas aportadas y el apoyo material para su accionar (Barthe, et. al. 2017).

En este punto, la noción de prueba de los autores precedentes se entiende como un cuestionamiento dinámico de un actor o ente, del orden social y sus representaciones. En un sentido más amplio, los actores experimentan la vulnerabilidad del orden social y de las representaciones en las que basan sus juicios y acciones. Los autores pragmáticos desarrollan el concepto de prueba como crítica a las investigaciones

sociales desde una perspectiva condicionada únicamente por las relaciones de poder. A través de estudios de caso, proyectan las disputas y los avances en la ciencia, proporcionando estrategias argumentativas específicas para enfrentar el conflicto. Es importante aclarar que estas estrategias no necesariamente los enmarcan en escenarios de luchas de poder, sino que suponen una representación dinámica de lo social que se pone en tensión cuando las diversas modalidades repetitivas de pruebas o juicios son cuestionadas, con más o menos violencia, en sus relaciones establecidas previamente (Lemieux, 2019).

En cuanto a autores latinoamericanos, figuras como el brasileño y naturalizado israelí Marcelo Dascal y el argentino Oscar Nudler realizaron contribuciones significativas en relación con el estudio de los espacios controversiales en la ciencia y la filosofía. En estos estudios, los avances de la ciencia se resuelven en espacios de conflicto epistémico, generalmente entendido como un fenómeno accesorio en su análisis desde la retórica (Dascal, 1997; Nudler, 2009). Estos espacios controversiales explican el progreso científico y tecnológico, por lo que el estudio de sus características y focos de atención representa una metodología de análisis que se sitúan entre la teoría y la práctica, reconociendo las complejidades y circuitos no mecánicos de las disputas científicas.

Desde un punto de vista conceptual, los intercambios controversiales típicamente involucran un mínimo de dos actores que confronten en relación a elementos teóricos y/o metodológicos. Sin embargo, es común entender estos intercambios como diálogos que se desarrollan frente a un tercer actor o audiencia, donde cada participante emplea estrategias o pruebas para abordar y resolver eficazmente el conflicto (Dascal, 2006; Lemieux, 2007, Nudler, 2009):

Desde este punto de vista, la controversia se distinguiría de otros conflictos triádicos por el hecho de que siempre despega en un ambiente relativamente cerrado, alejado del “público en general”. Esto también sugiere que para que surjan controversias, todavía es necesario que históricamente se constituyan medios sociales y espacios institucionales suficientemente autónomos, dentro de los cuales los agentes puedan ser llevados a desarrollar habilidades de juicio distintivas que les permitan reconocerse mutuamente como parte de una audiencia de compañeros en oposición a la masa de los laicos.

Finalmente, parece posible definir una controversia como un conflicto triádico en el que el único juez es el público de pares (Lemieux, 2007: 196. Traducción propia).

La platea visible no se comunica con un público lego de modo directo, sino a través de los medios de comunicación. Son los mismos especialistas, pares o el público especializado, quienes forman parte de la audiencia presente en la disputa.

Desde este enfoque, el estudio de la controversia parte de reconocer tanto elementos políticos como técnicos entrelazados. Estos aspectos están interconectados entre sí en la zona o región visible del espacio controversial, que se denomina foco de la controversia:

Por empezar, los problemas en torno de los cuales giran las controversias estudiadas y, por supuesto, las doctrinas, teorías, metodologías, programas y tradiciones de investigación a las cuales los participantes en las controversias adhieren. Cada uno de estos elementos ha sido por cierto muy estudiado, pero por lo general separadamente, no como partes interconectadas de una trama compleja en evolución... Todos los elementos mencionados hasta aquí integran la región visible de un espacio controversial, lo que denominamos el *foco* del mismo. Otra región que permanece, durante un periodo más o menos extenso según el caso, parcial o aun completamente invisible para los participantes, está constituida por los *presupuestos* o compromisos compartidos por dichos participantes, aquello que, por tanto, no es materia de discusión (Nudler, 2009: 41).

En una controversia, entonces, el debate gira en torno a determinados supuestos de base compartidos por los actores que participan de ella. Estos acuerdos tácitos o “common ground”, no se explican ni se cuestionan, pero son necesarios para el desarrollo del espacio del conflicto; asimismo, se van extendiendo a lo largo del mismo. Si se piensa a los espacios controversiales como estructuras dinámicas, cuando se cuestiona alguno de los supuestos compartidos, puede cambiar la orientación o dirección de ese foco controversial pasando a formar parte de algún elemento nuevo que antes no era parte del cuestionamiento, o pueden surgir pequeños matices, permaneciendo sin cambios sobre la base de los supuestos compartidos (Nudler, 2009).

Por otra parte, la característica triádica de las controversias, tal como la plantean los autores, resulta útil para el análisis del objeto de esta investigación –la medición de la pobreza–, aun cuando se trate de polémicas y disputas que no se circunscriben en sentido estricto al campo científico. Esta perspectiva visibiliza los puntos de contacto y fricción entre actores que, aunque no siempre pertenecen al mismo campo de conocimiento, están unidos en la creación, interpretación y recepción de datos estadísticos. En las controversias abordadas por la sociología pragmática, las

estrategias de los actores suelen desarrollarse en entornos relativamente cerrados, distantes del “público en general”. Esto indica que, para que tales controversias se generen, es necesario que existan medios sociales e institucionales históricamente consolidados y suficientemente autónomos, dentro de los cuales los agentes puedan desplegar capacidades de juicio específicas. Estas capacidades les permiten reconocerse mutuamente como parte de una audiencia de pares, en contraste con el público lego que queda fuera de estos espacios especializados (Lemieux, 2007). Si bien la controversia sobre la pobreza en Córdoba involucra a varios actores y se presenta en la opinión pública, ésta se nutre de una especialización que en muchos casos permanece inaccesible para el ciudadano común.

Asimismo, las herramientas de análisis de la sociología pragmática poseen una flexibilidad tal que resultan apropiadas para el estudio de las controversias sobre la política y sus principios de legitimidad y de las pruebas ofrecidas por los actores para hacer frente a una disputa no científica (Lemieux, 2007, Gené, 2018). Incluso, permite el abordaje de la influencia de los medios de comunicación en los conocimientos expertos, entendiendo que dicho proceso de mediatización juega un papel muy importante en las estrategias argumentativas y las relaciones de fuerza desarrolladas en las disputas. El contexto actual contiene una amplia diversidad de espacios de producción autónoma de saberes (especialmente en las ciencias sociales) y un creciente desarrollo de los medios de comunicación con capacidad para hacer surgir controversias en las que un público de pares se apropia de esos saberes. Los expertos o especialistas pueden ofrecer al público lego habilidades de juicios o pruebas no exentos de contradicciones y re-traducciones (Lemieux, 2007: 20)

En el estudio de una controversia, resulta esencial adoptar una mirada transversal que permita un análisis exhaustivo de los diferentes planos en los que se desarrolla una disputa. Estos planos son componentes fundamentales de las controversias, ya que influyen en las estrategias argumentativas y en las relaciones de fuerza presentes en el conflicto, sin que necesariamente siguen una jerarquía predefinida. Las controversias no sólo se despliegan y resuelven en el espacio público argumentativo con las acciones y reglas comunicativas propias de éste. Al mismo tiempo, el enfoque pragmático contempla la comprensión de los mecanismos y relaciones de poder que restringen a los actores involucrados en el desarrollo de sus estrategias argumentativas (Lemieux, 2007).

El acto de sistematizar argumentos presentes en el espacio de la disputa y las

posiciones de enunciación desde las cuales los actores emiten sus argumentos constituyen dimensiones analíticas esenciales en el estudio del proceso controversial. A pesar de las desigualdades de poder entre los actores enfrentados en una controversia, ya sea en términos de recursos económicos, políticos, mediáticos, entre otros, el enfoque pragmático resalta la naturaleza abierta de las controversias. Su valor radica en la capacidad de alterar un orden establecido. La dinámica de las controversias no sigue un curso inexorable; más bien, permanece abierta y sujeta a la creatividad de los actores en situación (Lemieux, 2007: 193).

No obstante, el análisis lineal del conflicto puede colaborar en una caracterización temporal del mismo, atento a marcar los límites, los inicios y las posibles resoluciones o dilaciones del proceso controversial. Esto no significa que existan elementos “ocultos” detrás de la estructura de la controversia a estudiar (Nardacchione y Acevedo, 2013). A lo largo del proceso de investigación, el enfoque pragmático pone en valor los focos de las disputas que emergen a través de los discursos de los actores, considerando las particularidades del contexto donde ellas surgen. Asimismo, el enfoque exige que el estudio de la controversia se concentre en el entorno o espacio social y/o institucional donde nació (Lemieux, 2007) más que en escenarios mediáticos (y accesibles en primera instancia para el proceso de investigación) por medio de los cuales la disputa se hace visible.

En relación a la temporalidad, la sociología pragmática se enfoca principalmente en analizar los hechos sociales del presente, sin descartar la inclusión simétrica de eventos del pasado en términos analíticos (Barthe, et. al. 2017). Aunque esta perspectiva concede importancia a la vigilancia de las temporalidades más amplias en los fenómenos bajo estudio, el pasado puede ser incorporado en el análisis si los actores de la situación presentan pruebas en ese sentido.

### **II.2.2 La atención puesta en los actores y las estrategias argumentativas**

En este punto, las justificaciones, las pruebas y la reflexividad de los actores toman especial relevancia desde el enfoque de la sociología pragmática y determinan el abordaje metodológico de la presente investigación.

En primer lugar, se considera esencial el seguimiento de las acciones discursivas de los actores intervinientes en la controversia alrededor de la reconstrucción de diversos tipos de lógicas, justificaciones y sus efectos sociales. Dicho de otro modo, las acciones discursivas alrededor de la justificación, crítica o argumentación de los

actores son capaces de transformar las relaciones sociales y los dispositivos institucionales (Barthe, et. al. 2017:272-273; Nardacchione y Acevedo, 2013). El enfoque que ofrece la sociología de las pruebas admite que los intereses particulares o las estrategias subyacentes no sean parte de la revelación, sino que son el objeto de estudio poniendo énfasis en las pruebas y estrategias argumentativas que los actores ofrecen. De allí que sea fundamental considerar sus voces como una descripción de lo que hacen y los motivos de sus prácticas (Boltanski, 2017).

En segundo lugar, la perspectiva pragmática reafirma la intersección entre las acciones prácticas y las acciones reflexivas de los actores. En otras palabras, las acciones de los actores no están alejadas de las razones o motivaciones y, por lo tanto, es posible caracterizarlas en los diferentes grados de visibilidad. La identificación del acceso a los diferentes grados de justificación pública o distanciamiento de ella en escenarios menos públicos es una de las tareas del proceso de investigación (Lemieux, 2007, 2019).

En tercer lugar, la propuesta pragmática propone un principio de simetría entre los actores en sus prácticas sociales. La literatura en este punto lo define como “seguir a los actores” en el curso de sus acciones sin un juicio previo por parte de quien encara un proceso de investigación. Se trata de un principio de justicia e “indiferencia metodológica” alrededor de los puntos de vista y pruebas aportadas por los actores, incluso en los diferentes grados de reflexividad emitidos por ellos (Bloor, 1976; Boltanski y Thévenot, 1991; Barthe, et. al. 2017).

En las controversias, entonces, los oponentes tienen el mismo derecho a exponer sus pruebas y argumentos en una dualidad entre exponer en una acción comunicativa sus propuestas de verdad y la preservación de un equilibrio estratégico de poder entre los participantes (Lemieux, 2007: 201). El esquema se basa en unir las acciones de los actores con sus operaciones “cognitivas”; o las tendencias de acción de cada actor de acuerdo a sus propias representaciones y lugares de enunciación previos junto a las pruebas, juicios y conocimientos que tenga a disposición (Lemieux, 2019).

Estas dimensiones de análisis tan complejas que propone la sociología de las pruebas, admiten interiorizarse tanto sobre las acciones públicas frente a una audiencia como las acciones privadas (como entrevistas o discusiones cerradas) de los actores. Esto se debe a que algunas relaciones de poder limitan a los actores oponentes en una controversia a dar sus opiniones sin miramientos en público.

Otro aspecto a destacar de esta propuesta teórico-metodológica –que además fue considerado como parte del proceso de investigación– radica en la tarea de observar no sólo las prácticas, sino también los gestos, los silencios u omisiones, el quiebre de normas y la utilización de afectos o sentimientos en los intercambios argumentativos que retroalimentan el espacio controversial.

Los últimos aspectos relacionados al principio de simetría entre los actores y su reflexividad permiten contemplar en la investigación los modos de pensar y accionar de los oponentes de un espacio controversial. Para la visión pragmática, la tarea analítica no descansa en marcar las acciones contradictorias de los individuos, sino más bien en ponerlas en valor retratando esas actitudes múltiples y complejas como una forma de apoyo material que los actores tienen para aportar pruebas en sus prácticas (Lemieux, 2019: 21).

Además de estas características, el estudio de una controversia como estructura triádica involucra a un público en posición de juez. En general, la corriente admite que el público está compuesto por pares con competencia para la identificación de las pruebas y de los juicios de los oponentes. Lemieux (2017, 2019) entiende a los conflictos triádicos como conflictos cerrados. Aunque es posible que una controversia se amplíe hacia otros públicos legos o de no especialistas, esta transformación implica a veces una apertura de conflictos más privados en la búsqueda de refuerzos en otros públicos no especializados. Dada la existencia en la actualidad de espacios masivos en los que es posible comunicar el conocimiento, como los medios de comunicación, las controversias o espacios de disputa se hacen más visibles. Asimismo, en controversias de las ciencias sociales es más común que el público juez de pares apele a otros actores aficionados, aprovechando recursos como periodistas especializados, por ejemplo, para recurrir al apoyo en las pruebas o juicios presentados. Pero, más allá de la masividad o amplitud del público juez, la tarea principal del estudio desde la sociología de las pruebas consiste en el acceso a los escenarios donde efectivamente se inició la disputa, así como también al reconocimiento de los actores que oficiaron de público de iguales o de legos alrededor del juicio.

Las características constitutivas de las controversias son las estrategias argumentativas y las relaciones de fuerza que quedan expuestas en el escenario público, los contenidos de los argumentos y la posición de los actores que se movilizan y varían con el ritmo de las circunstancias a las que se ponen a prueba. Si bien se

espera que alguna autoridad o actor ponga fin a una controversia, la sociología pragmática subraya el estado abierto, normalizado o integrado de la misma, aunque con desplazamiento hacia nuevos objetos de acuerdo a la creatividad de los actores aún con un despliegue desigual de recursos económicos, políticos o mediáticos (Lemieux, 2007; Gené, 2017).

### **II.3 Sobre el estudio de controversias en torno a las estadísticas**

Aunque no están basados en el enfoque pragmático del que se nutre esta tesis, es importante reconocer la existencia de un conjunto de estudios que se ocupan de analizar controversias surgidas alrededor de objetos estadísticos bien diversos, como por ejemplo cifras demográficas provenientes de los censos, estadísticas económicas o sociales, en distintos países de la región y del mundo. En tanto antecedentes válidos del esfuerzo por comprender y explicar las disputas alrededor de la cifra de pobreza en Córdoba, interesan tanto los abordajes de controversias en campos especializados como en escenarios mediáticos.

En primer lugar, se destacan las representaciones sobre la pobreza en la prensa. Estas representaciones se caracterizan por la presencia de un guion en el discurso mediático que se construye y se acepta históricamente sobre el tratamiento de la pobreza como problema social. Este guion, además, suele asignar roles específicos tanto a las personas pobres –quienes son vistas desde una perspectiva particular, reflejando su propia autopercepción– como a los observadores externos que analizan el fenómeno. Estas perspectivas, combinadas con acciones o comportamientos esperados por la audiencia, configuran una narrativa en la que se estructura en la prensa el fenómeno de la pobreza (Pardo Abril, 2008a, 2008b; Calonge, 2009, Sánchez y London, 2020). De un modo más específico, se registran estudios de las cifras estadísticas de pobreza en la prensa como discursos especializados asociados al saber científico en el ejercicio de informar datos de referencia al público en general (Fernández y Sznajder, 2017)<sup>19</sup>. Del mismo modo, el estudio del carácter multimodal del discurso mediático en la utilización de la cuantificación de la pobreza como recurso clasificatorio y de construcción de sentido sobre el fenómeno (Pardo Abril, 2008a:198).

En particular, el estudio de Pardo Abril (2008b) analiza una controversia mediática

---

<sup>19</sup> En su trabajo, los autores también ilustran la crisis de las estadísticas oficiales argentinas como registro de transparencia, objetividad y la garantía del derecho al acceso a la información pública con motivo de la intervención del INDEC del año 2007 (Fernández y Sznajder, 2017:121-122).

iniciada en marzo del año 2007 acerca de la publicación de la cifra de pobreza en Colombia. En esta polémica intervinieron la institución estadística oficial, la Dirección Nacional de Planeamiento y la Universidad Nacional del mismo país. Los datos sobre la pobreza publicados en un comunicado emitido por la Presidencia de la República originaron una controversia a nivel nacional, debido al cuestionamiento técnico que recibió por parte de la Universidad Nacional de Colombia. A través de un estudio publicado por la casa de altos estudios se cuestionaba la metodología utilizada en las imputaciones adicionales de ingresos para disminuir la cantidad de personas registradas como pobres en ese país, llevando la discusión al plano técnico. Por su parte, la prensa tuvo un rol específico en términos de la reelaboración de un discurso económico sobre una cifra confeccionada por especialistas. Pardo enfoca su análisis en los tres actores sociales participantes de la controversia (Estado, academia y prensa) y demuestra que, por un lado, el discurso oficial del Estado recurre a la objetividad científica de la medición para legitimar sus políticas de erradicación de la pobreza. Por el otro, la academia también recurre a la presunción de objetividad para legitimar su denuncia de subestimación de ingresos por parte de la medida oficial. La prensa reproduce y reduce la discusión técnica bajo los supuestos de objetividad periodística, dejando de lado las implicancias sociales y políticas que fueron minimizadas o anuladas del escenario controversial. De este modo, la autora reconoce la relación entre el concepto científico de lo mensurable y la apropiación que el discurso mediático hace de la producción de una cifra. Al mismo tiempo, los actores científicos, académicos y mediáticos se presentan como la voz autorizada y objetiva para la legitimación del discurso propio sin contribuir a la socialización amplia del fenómeno de la pobreza (Pardo Abril, 2008b: 419).

En esta línea, bajo las premisas del Análisis Crítico del Discurso en un trabajo reciente (Truccone, 2020) se llevó adelante un análisis exploratorio de la polémica entre el INDEC y la DGEyC cordobesa a partir de un primer corpus de prensa concentrado en el contenido de tres noticias publicadas en el año 2018 en ocasión de la difusión pública de los datos de pobreza, poniendo énfasis en las declaraciones de los actores respecto de la legitimidad de las cifras presentadas por la institución nacional y la provincia. El trabajo centra su reflexión en la diversidad de metodologías, los tecnicismos presentes en la prensa y el vacío conceptual que deja sobre la pobreza. El aporte de este trabajo se concentra en la exposición del dato público en términos de la confiabilidad y legitimidad, validado por los actores con cargos de ejecución, y no en los procesos y prácticas de medición de la misma.

Si bien el abordaje de las disputas en torno de cifras o indicadores estadísticos desde el análisis crítico del discurso ofrece potentes elementos analíticos, se considera que las perspectivas metodológicas de las controversias de la sociología pragmática contienen aspectos más específicos respecto de las estrategias argumentativas aportadas por los actores intervinientes en el escenario controversial. La corriente pragmática asume de modo más orgánico el aspecto ineludible de la relación entre intereses, lugares de enunciación propios y discurso público en los medios de comunicación, tal como se expuso previamente.

En segundo lugar, se destacan investigaciones de controversias en las estadísticas públicas, como el trabajo del historiador Dan Bouk (2020) que analiza las polémicas generadas alrededor de los datos surgidos del Censo 2020 en Estados Unidos y las sospechas sobre su confiabilidad. En este caso, la disputa se disparó por el intento de incorporación de una pregunta en el cuestionario del Censo sobre la nacionalidad de los habitantes del país, dato no recolectado por los censos decenales desde la segunda posguerra. Esta decisión suscitó la protesta del partido demócrata, quienes consideraban que esta pregunta podía intimidar a los extranjeros en situación irregular y generar una subestimación de la población norteamericana. El recorrido por la rica y larga historia de realización de censos en Estados Unidos, le permite a Bouk dar cuenta de la complejidad de encastrar el universo social en técnicas cuantitativas u “hojas de excel” para minimizar el error y la variabilidad estadística de un conjunto de datos socialmente sensibles para ese país.

Las disputas alrededor de las mediciones estadísticas también fueron abordadas por Schwartzman (1997, 2004) para otro escenario como es el de Brasil con su complejidad en términos de cantidad y dispersión poblacional, comunidades étnicas y condiciones ambientales, entre otras cuestiones. Desde la perspectiva de la sociología de las estadísticas, este autor destaca la existencia en Brasil de disputas alrededor de las cifras de inflación, desempleo, pobreza, estimaciones poblacionales y condición étnica. Asimismo, remarca la diversidad de actores intervinientes e intereses contrapuestos en un proceso concebido inicialmente como meramente técnico-matemático. Uno de sus principales aportes radica en brindar una imagen más realista de la construcción de indicadores, explorando la compleja red de actores e intereses presentes en la organización y producción de cifras que tiene lugar en el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE), uno de los organismos estadísticos de mayor peso y relevancia de la región Latinoamericana. Tomando de

la nueva sociología francesa el concepto de “traducción”, Schwartzman ilustra el conjunto de traducciones, interpretaciones y cambios de significado de las técnicas estadísticas. Al mismo tiempo, revela las incertidumbres y debilidades de su producción cuando esas cifras son trasladadas a la opinión pública.

En su estudio sobre la medición de la pobreza en Chile, Claudio Ramos Zincke (2015) refleja las diferentes configuraciones del objeto de la pobreza, como objeto epistémico complejo, introduciendo el enfoque de la performatividad de la ciencia y su imbricación en redes sociales más amplias. Con su análisis de la encuesta de Caracterización Socioeconómica (Casen) del año 2011, ilustra cómo los responsables de su implementación se encontraron ante un doble desafío: la elección de una metodología que reflejara el mínimo aceptable en las líneas de pobreza; pero, al mismo tiempo, enfrentaron las limitaciones organizativas, posibilidades materiales y habilidades cognitivas concretas para efectivizar la medición (Ramos Zincke; 2015:101-102). De esta manera, su trabajo contribuye con una mirada reflexiva sobre las redes que configuran la pobreza como objeto epistémico, pero en estrecha relación a las necesidades y posibilidades de gobierno. Asimismo, deja al descubierto una dimensión en relación a la construcción de objetos estadísticos complejos –cubiertos de disputas y conflictos decisionales– como la pobreza que va más allá de lo definido de modo estrictamente técnico y metodológico. La construcción del indicador de pobreza “se constituye en foco orientador de prácticas estatales y proveedor de sentido, de finalidad y de valoración a esta actividad estatal. Hay una doble performatividad de pobreza y Estado, inherente a estos complejos procesos de medición” (Ramos Zincke, 2015: 333). Así, la medición de la pobreza se entiende como un proceso de producción de conocimiento inherentemente articulado a los objetivos de gestión del Estado.

Otro conjunto de trabajos recogió las disputas y discrepancias alrededor de los números de la pobreza en Argentina, pero atendiendo a su contexto institucional peculiar, producto del singular proceso de conformación histórica del INDEC y de grupos de especialistas o élite estadística (González Bollo, 2010; Otero, 2010). Esos trabajos abordaron la intervención política del INDEC en el año 2007 que provocó una crisis en la confiabilidad de indicadores económicos y sociales (Salvia, 2015), abriendo una grieta entre las estimaciones oficiales y las provenientes de otras mediciones o fuentes (Lindenboim, 2011).

Desde la perspectiva de Salvia (2015), las polémicas surgieron a partir de la

adulteración de cifras y la ausencia de metodologías y aportes teóricos más amplios en la medición oficial de la pobreza, el desempleo y las condiciones de vida de los individuos. Evitando plantear un debate acerca de la veracidad o confiabilidad de las estadísticas, Salvia considera que la utilización de diferentes metodologías para la elaboración de las mismas constituye la causa principal de la diferencia en los datos publicados por el ODSA-UCA en Argentina en comparación con los que surgen de la EPH del INDEC. Para el autor, las cifras estadísticas no son un reflejo de la realidad sino convenciones teórico-metodológicas que contribuyen a la “producción de verdades” políticas. Desde esta perspectiva, en la medida que la estadística coloca temas en la agenda pública y en el centro de la gestión del Estado moderno, la medición de la pobreza se convierte en un eje transversal en el conflicto por la distribución del ingreso (Salvia, 2015: 50).

En esta misma línea, el trabajo de investigación de Pérez (2013) profundiza aún más en la explicación de la controversia sobre las cifras nacionales de pobreza en el período 2003-2011.<sup>20</sup> La autora identifica tres períodos: el primero, entre 2003 y 2005, con una discusión centrada en lo metodológico entre la Dirección Nacional de Coordinación de Política Macroeconómica y el INDEC. Luego, el segundo período, iniciado en el 2006, en el que se despliegan las tensiones entre el INDEC y la Secretaría de Comercio Interior. En este momento la discusión metodológica relativa a la medición de la pobreza perdió importancia. Finalmente, el último período que se inició en enero de 2007, es un momento en el cual se incorporaron nuevos actores a la controversia (diputados y senadores de la oposición política al gobierno, sindicatos, trabajadores del INDEC, asociaciones profesionales, la Sociedad Argentina de Estadística (SAE), coordinadores regionales e internacionales del programa de comparación internacional, científicos sociales y profesionales de las ciencias económicas) y se modificó el eje de las discusiones, desplazándose de los métodos y de los conceptos que se asumen en éstos, a la legitimidad del proceso de medición y de sus resultados. La discusión pasó por otros ámbitos, con reglas y dinámicas diferentes en torno a los productos obtenidos. El foco de la controversia estuvo puesto en la fiabilidad del resultado aritmético, independiente del proceso de medición,

---

<sup>20</sup> En el artículo de Pérez (2013) sobre las controversias en relación con los métodos de medición y los datos oficiales de la pobreza en Argentina durante el período 2003-2011, se explora el argumento que defiende la necesidad de “ingresar” al campo social de la cuantificación a través de estas disputas. Este enfoque contribuye al desarrollo epistemológico de la sociología de la cuantificación, introduciendo la discusión sobre la medición y las medidas oficiales de la cifra de pobreza en Argentina desde la perspectiva del análisis controversial.

relegando la discusión profunda de los métodos convenientes de medición de la pobreza en Argentina. Por el contrario, el proceso de controversia del año 2007 se vio planteado, para Pérez, 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.

Por otro lado, otras contribuciones buscaron echar luz sobre la dinámica y los efectos sociales y políticos de una serie de polémicas estadísticas que se dieron recientemente en la Argentina y que tuvieron como foco objetos estadísticos tan diversos como el IPC (Daniel 2013a; Daniel y Lanata Briones, 2019), entrelazada de manera directa con la controversia sobre las cifras de la pobreza, o los números oficiales que se volvieron protagonistas durante la pandemia del SARS-Cov-2 (Daniel y Marchesini 2021). Para Daniel y Briones (2019) el cuestionamiento en el escenario público de las cifras oficiales que procuraban representar el comportamiento de la inflación no condujo a una polémica que se concentrara en los esfuerzos metodológicos sobre los cuales se asienta el cálculo del índice; sino que la controversia se vio fuertemente atravesada por argumentos políticos y por acciones vinculadas a luchas de poder. Tampoco alentó una crítica profunda sobre la construcción social de los datos estadísticos y sus efectos performativos; sino más bien el debate descansó en una comprensión realista de las estadísticas públicas y contribuyó a un nuevo “cierre” de la “caja negra”<sup>21</sup> del IPC.

Al analizar las disputas en que se vieron envueltas las estadísticas oficiales de contagios y muertes por SARS-Cov-2 durante el primer año de la pandemia, Daniel y Marchesini (2021) realizan un aporte en relación a los efectos de despolitización y repolitización de los números en la escena pública. Para las autoras, se destaca, en primer lugar, una despolitización de los indicadores para operar como agentes externos regulatorios de “dilemas morales” y como mecanismos neutrales de gestión de la crisis sanitaria. En segundo lugar, acontece una repolitización en relación a las diversas disputas, denuncias y sospechas alrededor del modo de registro y construcción de esas cifras que resultaban muy sensibles para la sociedad y la opinión pública en general.

Las polémicas públicas y los estudios de las controversias alrededor de las

---

<sup>21</sup> Referencia del autor pragmático Bruno Latour (1992) en la que el trabajo científico se vuelve cerrado ante el funcionamiento eficiente de un hecho establecido con firmeza sin concentrarse en la complejidad interior.

estadísticas oficiales que fueron recogidas en este apartado desde diferentes aproximaciones, ilustran la diversidad de los componentes compartidos por los protagonistas del conflicto y las estrategias (nuevas y preexistentes) que se despliegan en el espacio controversial. Asimismo, los estudios sobre el conflicto suscitado por la intervención del INDEC nos permiten acceder a (y reflexionar sobre) las condiciones en las que se generó la controversia que interesa en particular en esta tesis sobre los números de la pobreza de Córdoba.

Los aportes expuestos en este capítulo tienen especial importancia para la formulación del problema de investigación que aborda esta tesis. No sólo orientan la exploración de los procesos históricos que convergen en las formas actuales de conceptualizar y medir la pobreza, sino que también arrojan luz sobre cómo estas formas de medición entran en tensión y se constituyen en objeto de disputas, como han sido las cifras estadísticas sobre la pobreza en Córdoba. La aproximación pragmática de las controversias científicas nos marca el camino en cuanto a discernir las estrategias y pruebas presentadas por los actores involucrados en un proceso controversial específico. Además, facilita la identificación de un escenario donde los participantes están ubicados en distintos niveles jurisdiccionales del Estado, así como técnicos estadísticos y expertos que se disputan la credibilidad de dos cifras de pobreza para una misma región.

Como se desprende de la revisión realizada en este capítulo, las contribuciones existentes se basan en investigaciones realizadas a nivel nacional, e incluso, en escenarios internacionales. Esto refleja, al mismo tiempo, un área de vacancia en el análisis de las controversias alrededor de las cifras públicas en ámbitos regionales, permitiendo reconocer las especificidades locales que afectan tanto a los procesos de construcción social de estadísticas como a las propias dinámicas controversiales.

En este sentido, es fundamental examinar los factores específicos que desataron la controversia entre el gobierno provincial cordobés, a través de la DGEyC, y el INDEC, así como el rol de las redes de actores y los medios de comunicación en su difusión y validación. Estas redes amplificaron las voces críticas y los enfoques alternativos en la medición de la realidad social provincial. Con esta base, el próximo capítulo se centrará en caracterizar el contexto histórico reciente de la provincia de Córdoba y en trazar la cronología de la controversia a lo largo del período estudiado.

### **CAPÍTULO III *Hecho en Córdoba*<sup>22</sup>: Una cronología de la controversia**

El propósito de este capítulo es trazar un marco temporal que permita comprender la disputa entre el INDEC y el gobierno de la provincia de Córdoba, a través de la DGEyC, sobre la cifra de pobreza correspondiente a la provincia. Como se ha destacado anteriormente, la perspectiva de la sociología de la cuantificación es fundamental para abarcar las complejidades técnicas y políticas que rodean la construcción de indicadores estadísticos. Este enfoque proporciona herramientas metodológicas relevantes para abordar los elementos inherentes de cualquier controversia estadística, que pone de manifiesto la tensión entre la necesidad de estabilidad de los indicadores que utilizamos para representar la realidad y la demanda de apertura y transparencia en su construcción para respaldar las acciones gubernamentales en las democracias modernas. Como se concluyó tras la revisión de antecedentes, las investigaciones previas se han centrado en contextos nacionales y sus hallazgos han tendido a generalizarse. Sin embargo, las especificidades locales influyen tanto en los procesos de construcción social de estadísticas como en las dinámicas controversiales a que dan lugar y, por tanto, resulta importante darles peso explicativo propio.

En una primera parte, este capítulo ofrece una breve reconstrucción de las condiciones económicas, políticas y sociales de la provincia de Córdoba al momento del surgimiento de la controversia. El propósito de esta sección no es únicamente brindar un contexto histórico provincial, sino también resaltar elementos constitutivos y peculiares del territorio y la dinámica política provincial que jugaron en la emergencia de la controversia y afectaron su desarrollo.

En una segunda parte, se propone una cronología de la controversia entre el INDEC y la DGEyC, sin desatender los entornos sociales e institucionales en los que surgió la polémica, más allá del espacio mediático donde se hizo visible para el público en general. Esta periodización identifica ciertos hitos relevantes y marca los momentos más destacables del despliegue de la controversia y su posterior disolución. Mucho más que un recorte temporal, esta periodización ofrece un esquema analítico y contribuye a la caracterización de un caso singular, ordenando los eventos en la

---

<sup>22</sup> Alusivo al programa “Hecho en Córdoba”: programa de fomento de producción provincial cordobesa del Ministerio de Industria, Comercio y Minería de Córdoba, iniciado en septiembre de 2020.

búsqueda de los aspectos técnicos, políticos y sociales centrales de la controversia en torno de la medición de la pobreza en la provincia.

### **III.1 La larga construcción política del “modelo cordobés”**

Con la asunción del abogado José Manuel De la Sota a la gobernación en 1999, se puso fin a un ciclo de casi 15 años de gobierno del partido radical en la provincia de Córdoba. Su llegada al poder consolidó tanto su liderazgo personal como el de su grupo dirigencial, que se estableció como el núcleo dominante del Partido Justicialista y de la coalición Unión por Córdoba (Reynares, 2014). Este cambio de liderazgo trajo consigo la visión de un "Nuevo Estado Cordobés", impulsada bajo el lema "Córdoba, corazón de mi país". Esta visión se fundamentaba en la gestión de un Estado que se promovía como transparente, eficiente y libre de desequilibrios fiscales; en contraste con la gestión radical anterior, criticada por esta facción política debido a su falta de transparencia y al presunto mal uso de los recursos públicos (Reynares 2017; Reynares y Tomassini, 2016; Riorda, 2004).

En este contexto, el Estado provincial experimentó una notable transformación, acompañada de una reducción de impuestos, haciendo efectiva la promesa del candidato electo de disminuir los gravámenes en Córdoba en un 30%. Estas reformas, que habían sido desatendidas a principios de los años noventa por la administración anterior, fueron impulsadas por el financiamiento otorgado por el BM y el BID<sup>23</sup>. Sendos apoyos internacionales fueron obtenidos mediante una nueva modalidad de contratación directa del gobierno provincial, que implicó un salto sobre la jurisdicción federal y significó un cambio relevante en el enfoque de las relaciones financieras de la provincia (Manzo, 2010).

Considerando lo anterior, con premura y escaso debate en la legislatura cordobesa, se sancionó un conjunto de leyes conocidas como del Nuevo Estado provincial cordobés. El paquete de leyes era resistido por sectores gremiales y apoyado por actores políticos y empresarios locales. Según Ase y Burijovich (2001), esta situación se interpretó como un nuevo tipo de acuerdo que redefinió los límites entre la sociedad, el Estado y el mercado en el territorio cordobés. Este acuerdo, además, adquirió una relevancia particular que trascendió el período de gestión de De la Sota,

---

<sup>23</sup> Los préstamos internacionales ya significaban un instrumento esencial para financiar las reformas económicas impulsadas por el gobierno radical de Ramón Mestre y a la vez permitieron amortiguar los shocks financieros externos producto de la crisis del tequila en 1995 y de la salida anticipada de Angeloz del mismo año.

otorgándole un carácter político refundacional con implicancias a largo plazo.

Dentro de las principales reformas jurídicas se impulsaron una serie de disposiciones, entre las cuales se destacó la ley 8.779. Esta ley introdujo la figura de las agencias ejecutivas, destinadas a la implementación de programas y políticas específicas. Estas agencias facilitaron la gestión pública en colaboración con capitales privados, marcando un nuevo enfoque en la administración estatal (Arriaga y otros en Philp et.al, 2018, Manzo, 2011). Entre éstas se destacan la Agencia Córdoba Deporte, la Agencia Córdoba Turismo, la Agencia Córdoba Inversión y Financiamiento y la Agencia ProCórdoba (Comercio Exterior). También se crearon otras estructuras incluso bajo la forma de sociedades del Estado como la Agencia Córdoba Ciencia y la Agencia Córdoba Juventud. Esta asociación público-privada fue central en las futuras gobernaciones y estaba anclada en un proyecto de desestatización y reducción de la burocracia en la administración pública (Callieri y Ezquerro, 2014).

Vinculado a lo anterior, en el año 2000 se firmó el Pacto de las Tejas<sup>24</sup>, un acuerdo de gobernabilidad entre José Manuel de la Sota y Ramón Mestre, líderes provinciales del peronismo y del radicalismo respectivamente, que facilitó la aprobación de estos proyectos de leyes que implicaban la participación de capitales privados (Reynares, 2017). Originalmente presentado como una iniciativa "ómnibus", el proyecto se dividió en tres leyes. La primera, la Ley N°8.835, conocida como "Carta del Ciudadano," introdujo principios de gestión empresarial en el ámbito público, creando el Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSEP) para regular servicios y atender reclamos, además de establecer una oficina anticorrupción y un fuero penal, promoviendo una ciudadanía neoliberal y la rendición de cuentas cumpliendo con estándares internacionales (Callieri y Ezquerro, 2014; Manzo, 2011; 2010). En segundo lugar, la Ley N°8.836, o "Ley de Modernización del Estado," amplió las facultades del Ejecutivo para reorganizar y descentralizar la administración, buscando el déficit cero mediante recortes y privatizaciones. También incorporó un sistema de auditoría y transparencia en la gestión pública, bajo el principio de "Estado cristalino" (Manzo, 2011). En tercer lugar, la Ley N°8.837, "Incorporación de Capital Privado al Sector Público," autorizó la asociación del Ejecutivo con capital privado, evitando el término "privatización" e incluyendo la conversión del Banco de Córdoba en sociedad

---

<sup>24</sup> Realizado en el predio "Casa de las Tejas", de allí su denominación. La casa fue demolida en el año 2011 y remodelada a parque recreativo. Se encuentra localizada en las inmediaciones de la actual Ciudad Universitaria.

anónima, como así también la concesión de juegos de azar y corredores viales al Grupo Roggio<sup>25</sup> y servicios de salud a empresas privadas con la creación por ley de la Administración Provincial de Seguro de Salud (APROSS) (Arriaga y otros en Philp et al, 2018; Callieri y Ezquerro, 2014)

En medio de una profunda recesión económica, en julio de 2001, De la Sota convocó a una consulta popular en apoyo a su gobierno, proponiendo la transformación de la Legislatura Bicameral de la provincia en una sola cámara, conocida como "la unicameral". Esta iniciativa implicaba una reducción drástica de las bancas disponibles, pasando de 133 a solo 70 bancas de legisladores departamentales. De estas, 26 estarían destinadas a representantes de cada departamento, mientras que las restantes 44 bancas se asignarían proporcionalmente a los votos obtenidos, limitando significativamente la participación y la influencia de las minorías opositoras en los debates legislativos (Reynares, 2018).

El mes de diciembre del año 2001 marcó un quiebre social y económico en el país. En medio de una crisis económica severa, con protestas callejeras violentas y un toque de queda declarado, el régimen de la Convertibilidad y el gobierno de De la Rúa colapsaron abruptamente. A nivel nacional, entre diciembre de 2001 y junio de 2003 el IPC se incrementó un 44% y el tipo de cambio nominal aumentó 195% (Frenkel y Friedheim, 2016). Datos sociales a nivel nacional indicaban que a junio de 2002 más del 51% de las personas se encontraba en situación de pobreza y casi el 22% en situación de indigencia (Lozano, 2002). En Córdoba, los indicadores sociales exponían que la pobreza estaba en el 44.9%, mientras que la cifra de indigencia en 16.8%. En cuanto a los indicadores de desempleo, a nivel nacional arrojaba un alto porcentaje para la época de 21%; mientras que en la provincia cordobesa esa cifra superaba el 25% en el aglomerado Gran Córdoba<sup>26</sup>. En cuanto a indicadores macroeconómicos, el Producto Bruto Regional (PBR) en la provincia cayó sostenidamente al 4% tanto para el año 2001 como para el año 2002 (Series históricas- INDEC; Series históricas- DGEyC).

Un apartado especial merece el asunto relacionado con la deuda provincial con la banca nacional e internacional. Durante la década del noventa, las reformas estatales

---

<sup>25</sup> La iniciativa de privatización la Empresa Provincial de Energía (EPEC) se vería interrumpida por las protestas de la crisis económica y política del año 2001. En el año 2006, Aguas Cordobesas pasó a manos de Roggio.

<sup>26</sup> Considerando en conjunto al aglomerado Río Cuarto, la cifra se acerca al 20%

y la urgencia de sanear las cuentas públicas a nivel nacional y subnacional, junto con la disminución en la generación de recursos locales propios, llevaron a las provincias a recurrir al endeudamiento (Lardone, 2003). En este sentido, financiar los programas de modernización del Estado y la concreción de nuevas obras provinciales prometidas por la gestión significaron fortalecer los abultados préstamos internacionales del BM y el BID. Para el año 2001, el gobierno provincial imprimió 875 millones de pesos en bonos LECOR, aumentando su deuda pública de modo alarmante en un 44% respecto al año anterior, pasando a 1815 millones de pesos. En este sentido, para ese año, la deuda de las provincias en general alcanzaba los 68.000 mil millones de pesos, donde apenas el 15% pertenecía al gobierno nacional. A su vez, la necesidad de recursos para hacer frente a los gastos corrientes también llevó a la provincia de Córdoba, al igual que a otras provincias, a recurrir indiscriminadamente a préstamos con bancos nacionales, a pesar de que la situación económica obligaba a adoptar medidas más moderadas ante la recesión en curso. Para el año 2002, la deuda consolidada de Córdoba estaba en un 241% más que en 2001, cerrando en unos 6198.8 millones a causa de la pesificación a 1.40 pesos/U\$S y el incremento ajustado por el CER<sup>27</sup>. Discriminando la deuda por organismos internacionales, el crecimiento de la deuda internacional fue de 264% por los créditos otorgados entre 2001 por 268.687 millones y en 2002 por 977.641 millones (Ezquerro, 2006).

A diferencia de lo que acontecía en el ámbito nacional y aún con estos preocupantes indicadores locales, el gobernador De La Sota resistió el cimbronazo inicial y, no sin menores esfuerzos, se mantuvo en su cargo hasta la finalización de su mandato. En efecto, durante el año 2002, el gobernador se postuló como precandidato a la presidencia de la Nación. Esta decisión se fundamentó estratégicamente en las reformas implementadas en la provincia, postulada como una de las más importantes del país, y en su larga trayectoria en el peronismo. Este contexto político de transición lo llevó a buscar reconocimiento más allá de los límites provinciales. Con una propuesta de continuidad de las políticas de gestión provinciales y bajo el lema: “la provincia que tiene los impuestos más baratos de Argentina y paga los sueldos más altos de todo el país”, De la Sota bregó por brindar una imagen *nueva* dentro del proyecto de continuidad (Reynares, 2018). Sin embargo, los pobres resultados en las encuestas lo obligaron a dar un paso al costado de la contienda electoral nacional. De

---

<sup>27</sup> Si bien esa deuda pasó a manos de la Nación y la provincia dejó de tener deuda con los bancos, esta transacción trajo expectativas negativas al generarse una alta tasa de inflación para el año 2005 y haciendo crecer el stock de deuda.

la Sota sería reelecto en la gobernación para el año 2003 con un caudal de votos superior que aquél obtenido en 1998 (Manzo, 2010).

La crisis económica produjo una reconfiguración significativa en la estructura productiva de Argentina. La devaluación del peso en 2002 y una serie de políticas económicas posteriores facilitaron la reactivación del sector industrial y el impulso de las exportaciones, lo que contribuyó a revitalizar la economía iniciando un período de crecimiento rápido y continuo. Estos cambios estructurales también tuvieron un impacto positivo en el mercado laboral, reduciendo el desempleo. Paralelamente, se implementaron reformas que, en su mayoría, buscaron contrarrestar las políticas iniciadas a mediados de los años noventa. Además, el gobierno nacional implementó una serie de programas para abordar el desempleo y sus implicaciones socioeconómicas (Schuster, 2015).

En este contexto, la gestión provincial hizo lo propio aceitando su trato con los gremios locales en la satisfacción de cada una de sus demandas. Además, durante el mandato delosotista se promulgaron leyes provinciales orientadas a fomentar la actividad industrial y el turismo, y se facilitaron créditos de la banca provincial para el sector agropecuario. Como parte de una estrategia de intervención social y económica más alineada a su esquema de gestión, el gobierno provincial implementó programas destinados a fortalecer el empleo, destacándose el conocido Programa Primer Paso (PPP). Esta iniciativa ofrecía becas laborales a jóvenes cordobeses sin experiencia en el sector privado, con el fin de facilitar su inserción laboral, al tiempo que aliviaba las cargas impositivas del sector productivo (Schaigorodsky, 2020; Schuster, 2015). También mantuvieron otros programas sociales como el Programa de Asistencia Integral de Córdoba (PAICor), un programa de asistencia alimentaria escolar, creado en 1984 y que lleva el nombre del ex gobernador radical Eduardo Angeloz en homenaje a su principal impulsor. Inicialmente, proporcionaba 190.000 raciones de alimentos como apoyo nutricional para niños y niñas de las escuelas provinciales como respuesta al deterioro de las condiciones de vida, nutrición y salud con la crisis de la década. Desde su inicio, el programa ha sido mantenido por las administraciones que siguieron, tanto radicales como peronistas, y sigue vigente en la actualidad.

De este modo, lo que comenzó como una medida excepcional se ha convertido en una práctica transpartidaria habitual en el contexto social y alimentario de la

provincia<sup>28</sup>. Desde que los comedores escolares se institucionalizaron como una función adicional de las escuelas, un rol que ha perdurado durante treinta años en la provincia de Córdoba, el servicio alimentario proporcionado por el PAICor representa para muchos niños y niñas la comida nutricionalmente más sustanciosa del día. Después de tres décadas de implementación, este programa ha dejado una profunda huella histórica en las familias beneficiarias, convirtiéndose en un dispositivo crucial que regula sus prácticas alimentarias, la organización del tiempo y el espacio, y las formas de socialización, impactando significativamente en los hábitos de comensalidad infantil (Huerdo e Ibáñez, 2016). Se destaca aquí la relevancia de este programa en la provincia y su larga trayectoria porque será central a la hora de proponer nuevas formas de medición de la pobreza desde la oficina provincial de estadística a mediados de la década de 2010.

En paralelo, en el año 2003, la DGEyC inauguró su página web como parte del proceso de fortalecimiento del acceso abierto a los indicadores de gestión en los términos de la ley de reforma del Estado provincial. Este hecho marcó un avance significativo en términos de accesibilidad de la información pública, que hasta ese entonces había sido limitada. Durante esta investigación se identificaron algunas razones tecnológicas que contribuyeron a estos avances en términos de conectividad y desarrollos web. De acuerdo con las fuentes consultadas, el sitio compartía información y diversos indicadores relevados para el INDEC. Además, la oficina estadística provincial ya había desarrollado algunas cifras propias desde 1985, como el Índice de Costo de la Construcción (ICC-Cba) y un Índice de Precios al Consumidor para la ciudad de Córdoba (IPC-Cba).

Con todo ello, mientras el peronismo cordobés mantuvo una línea coherente con su identidad histórica, enfrentó los desafíos económicos promoviendo una gestión empresarial en la administración pública local y fomentando la competencia entre individuos como "emprendedores de sí mismos". Además, las reformas implementadas por De la Sota buscaban transformar la relación entre el Estado y los ciudadanos, destacando su papel como contribuyentes, clientes e inversores en lugar

---

<sup>28</sup> En los años 90, el servicio de alimentación del PAICor fue privatizado y entregado a empresas privadas de catering que aplicaron una lógica de mercado en la gestión del programa. Estas empresas operaban bajo el sistema de "racionamiento en cocido a la boca" según los contratos establecidos por el gobierno provincial. Las concesiones se otorgaban a través de licitaciones públicas. En 2015, el PAICor reportó en su sitio web oficial que atendía a 3782 centros educativos y distribuía 458,973 raciones de alimentos en toda la provincia de Córdoba, lo que refleja su alcance y magnitud (Huerdo e Ibáñez, 2016).

de meros sujetos de derecho (Reynares, 2018; Manzo, 2011). La reducción de los "gastos de la política" se presentaba tanto como una medida económica para ahorrar recursos públicos como un medio para recuperar la confianza de los ciudadanos en el Estado y atraer mayores inversiones del sector privado (Reynares, 2018; Ase y Burijovich, 2001).

El conjunto de medidas implementadas en la provincia para la reestructuración del Estado estaba acompañado de una narrativa ideológica desde el poder político, enfatizando el papel del capital y la adhesión a los valores de los países centrales. Desde esta perspectiva, la gobernanza involucraba a diversos actores del sector público, privado y corporativo en la formulación de políticas públicas. Aunque éstas se concebían como soluciones a problemas concretos, su efectividad se evaluaba principalmente con métodos técnicos, limitando la inclusión de demandas ciudadanas y la formación de un sujeto político capaz de procesar conflictos (Callieri y Ezquerro, 2014). Esta dinámica consolidó una relación sólida entre el poder económico y el poder político provincial, promoviendo las ideas neoliberales mediante una afinada sintonía entre los actores provinciales y la gobernabilidad en Córdoba. En este contexto, varios elementos contribuyeron a esta coordinación.

En primer lugar, sectores ligados al ámbito empresarial mantuvieron una influencia importante en la toma de decisiones públicas, donde la vida política se entrelaza estrechamente con aspectos económicos, junto a medidas planificadas y negociadas por "tecnócratas" (Manzo, 2010: 33). A nivel gubernamental, la creación y operación de la Agencia Córdoba de Inversión y Financiamiento (ACIF)<sup>29</sup> sirvió como canal para dirigir y ejecutar proyectos y programas en colaboración con organismos multilaterales, así como para llevar a cabo actividades de consultoría, bajo la dirección de una élite gobernante.

En segundo lugar, los centros de investigación y las instituciones académicas desempeñaron un papel fundamental. Estos grupos de "expertos" se nutrieron de y generaron conocimiento en instituciones a escala global, como el BID y el BM, a través de redes de investigación. A nivel provincial, estos centros de investigación locales se convirtieron en verdaderas usinas de pensamiento, donde un grupo de analistas comparte y refuerza un determinado posicionamiento ideológico, influenciado por redes de conocimiento especializado. Estas instituciones, respaldadas y legitimadas

---

<sup>29</sup> Creada con la Ley provincial N° 9050/2002.

en términos políticos e ideológicos por el Estado, desarrollaron un discurso que se presentaba como único y válido, fortaleciendo una imagen como técnicos económicos aparentemente independientes de la política. Esto perpetuó la ilusoria separación entre la economía y la política (Fantín y Schuster, en Morón y Roitman, 2012: 94). Organizadas en entidades especializadas, asumieron la responsabilidad de analizar, prescribir, evaluar y supervisar la implementación de reformas desde una perspectiva neoliberal. Esta estrategia se materializó principalmente a través de la asistencia técnica y la producción de informes realizados por estos organismos y otros "think tanks" vinculados a ellos.

En el contexto cordobés, fue la Fundación Mediterránea (FM)<sup>30</sup> la que tuvo un papel crucial en la reproducción de esta narrativa, especialmente a través de su Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL). Desde su creación en 1977, ha sido una referencia constante para los gobiernos y los principales medios de comunicación, tanto a nivel local como nacional. Su influencia fue notable en la promoción de políticas basadas en el paradigma neoliberal, lo que se vio reforzado por la presencia de sus líderes en cargos de gestión a nivel nacional y provincial. Gracias a su expansión territorial en todo el país, se convirtió en un referente para el sector económico conservador, contando con economistas graduados de la histórica Universidad Nacional de Córdoba (UNC), en particular la Facultad de Ciencias Económicas, y con posgrados en Estados Unidos (Fantín y Schuster, en Morón y Roitman, 2012:90; Manzo, 2010: 33). Por su parte, el Instituto para el Desarrollo Social Argentino (IDESA), fundado en 2003, se ha descrito a sí mismo como "un equipo de profesionales que ha alternado entre responsabilidades ejecutivas y de asesoramiento en diversas áreas gubernamentales, con el desarrollo de investigaciones y estudios sobre políticas públicas"<sup>31</sup>. Su principal impulsor, el economista y miembro de la FM, Osvaldo Giordano, ocupó varios cargos de gestión tanto en el gobierno provincial como en el nacional<sup>32</sup>. Del mismo modo, el Instituto de Investigaciones Económicas

---

<sup>30</sup> Fundada y respaldada por las empresas de mayor peso de la provincia, su principal objetivo se concentraba en la realización de investigaciones y diseños de políticas económicas para el sector empresarial e industrial, incluyendo al Instituto de Estudios de la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL). Las actividades de esta institución marcaron el inicio de las relaciones entre los actores políticos, económicos y expertos no sólo a nivel provincial sino también nacional, destacándose figuras relevantes como el economista Domingo Felipe Cavallo, funcionario de la dictadura, luego diputado y ministro de Economía nacional o Humberto Petrei, ambos asesores del gobernador De la Sota (Heredia, 2015). Dos de las empresas de la fundación, Roggio y Arcor, lograron erigirse aceleradamente como grandes grupos económicos a escala nacional (Callieri y Ezquerro, 2014).

<sup>31</sup> <https://idesa.org/antecedentes>

<sup>32</sup> Giordano fue secretario de Previsión Social de la provincia entre 2007 y 2015, ministro de Finanzas

de la Bolsa de Comercio de Córdoba (IIE-BCC), establecido en 1981, ha desempeñado un papel crucial en la generación de informes económicos en la provincia. Influenciado por la visión de la FM y con la participación de ex miembros de esta última, el instituto, inicialmente enfocado en finanzas corporativas, ha ampliado su enfoque para abarcar otros sectores económicos como los mercados de capitales y la industria agroalimentaria.

En tercer lugar, el poder económico se ha concentrado en el conocido "Grupo de los Seis": la Cámara de Comercio de Córdoba, la Cámara Argentina de la Construcción - Córdoba, la Cámara de Comercio Exterior de Córdoba, la Unión Industrial de Córdoba, Federación Comercial de Córdoba (FEDECOM) y la Bolsa de Comercio de Córdoba, esta última fundada en 1900<sup>33</sup> (siendo la más antigua). Este grupo ejerció una notable influencia mediante mecanismos de lobby y la delineación de políticas públicas, representando un sector empresarial industrial y de servicios fuerte y diversificado en su composición (Schaigorodsky, 2020). En el ámbito agropecuario, la estructura organizativa está más regionalizada, con estas entidades subordinadas a instancias nacionales como la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO), la Federación Agraria Argentina-Córdoba y las Sociedades Rurales, todas ellas con una presencia significativa en el territorio cordobés.

Bajo estas consideraciones, el peronismo en Córdoba logró mantener el control del gobierno provincial desde 1999, caracterizado por una estructura organizativa consolidada y una identidad política definida en una suerte de sucesión administrada, acompañado de importantes planes de obras y concesiones públicas vinculadas con el sector privado. Además de una meticulosa coordinación de intereses dentro del partido cordobés, éste representa un intrincado entramado que va más allá de la mera coalición política. Incluye elementos económicos, intelectuales, judiciales y mediáticos que contribuyen a mantener la continuidad de la construcción política provincial y su orientación neoliberal (Méndez, 2019).

El éxito de la continuidad del proyecto político de De la Sota incluyó, además, la alternancia en el liderazgo con otro dirigente provincial de Unión por Córdoba (UpC) y

---

de la provincia entre 2015 y 2023. En diciembre del año 2023 y hasta febrero de 2024 fue designado como director de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) hasta que fue removido de su cargo. Desde marzo de 2024 fue designado presidente de la Fundación Mediterránea.

<sup>33</sup> Algunas empresas que forman parte de estas cámaras y uniones industriales son: EDISUR, COTRECO, Grupo Roggio, Estructuras SA, Electroingeniería SA, Porta, Cañuelas, Arcor, Grido, Manfrey, Georgalos, Sancor, Aguas Cordobesas, Coca-Cola, Renault, Fiat, entre otras (Schaigorodsky, 2017).

con una amplia trayectoria política, el contador público Juan Schiaretti<sup>34</sup>, quien ocupó el cargo de vicegobernador entre 2003 y 2007 antes de su elección, con un ajustado margen de votos, como gobernador en ese mismo año. A lo largo de estas diversas administraciones<sup>35</sup> el peronismo cordobés desarrolló un proyecto político enfocado en la defensa de los intereses provinciales y buscó diferenciarse, desde 2003, de la línea política del peronismo nacional que fuera liderado por el Frente Para la Victoria (FPV) de Néstor y Cristina Kirchner.

A partir de este momento, el gobierno de la provincia llevó a cabo una serie de proyectos, financiados directamente a través del presupuesto nacional como fomento a las industrias de servicios en el área de nuevas tecnologías de la información, como clústeres informáticos (Borrastero, 2011) e incentivos al sector agropecuario. Sin embargo, la bonanza económica de los primeros años de gestión kirchnerista estuvo acompañada, nuevamente, de una amplia tendencia hacia la priorización de la libertad empresarial que se puso en evidencia tanto en la permisividad frente al desmonte de bosques naturales para la expansión de la agricultura de soja y el desarrollo de urbanizaciones con escasas regulaciones, como en la política tributaria notablemente beneficiosa para el sector empresario (Callieri y Ezquerro, 2014).

No obstante, hasta el año 2008, la relación entre la dirigencia del peronismo cordobés y el poder ejecutivo nacional se caracterizó por llevar a cabo negociaciones, especialmente en la definición de las listas de candidatos legislativos. Sin embargo, a raíz de la denominada "crisis del campo" en la primera mitad de 2008, se produjo un distanciamiento entre ambas fuerzas políticas, lo que dificultó el entendimiento entre sus integrantes. En un principio, surgieron divisiones dentro del peronismo provincial en relación al conflicto rural, con la mayoría delasotista oponiéndose frontalmente a la política fiscal del gobierno nacional propuesta por la resolución 125, que establecía un

---

<sup>34</sup> Después de su exilio en Brasil debido a la dictadura, Schiaretti estableció vínculos con la Fundación Mediterránea y su principal figura, Domingo Cavallo. Cuando Cavallo ocupó el cargo de Canciller en la presidencia de Carlos Menem, Schiaretti se convirtió en subsecretario de Integración Económica Latinoamericana en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. En 1991, ocupó el cargo de secretario de Industria y Comercio de la nación. Para 1993, en medio de una disputa interna cuestionada y respaldado por Cavallo, fue elegido Diputado nacional, superando a De la Sota. Poco después, fue nombrado gobernador interventor de la provincia de Santiago del Estero entre 1993 y 1995, tras la destitución del gobernador durante protestas por el despido de más de 5000 empleados públicos. Cuando De la Sota asumió como gobernador en 1999, lo designó como ministro de Producción de la provincia, cargo que ocupó hasta 2001, y luego como ministro de Producción y Finanzas desde 2002 hasta 2003 (Reynares, 2014; 2017).

<sup>35</sup> De la Sota ocupó el cargo en los períodos 1999-2003, 2003-2007 y 2011-2015, mientras que Schiaretti estuvo en funciones durante los períodos 2007-2011, 2015-2019.

régimen de aumento progresivo de las retenciones a las exportaciones de granos. Al mismo tiempo, el entonces gobernador Schiaretti intentaba equilibrar estas posturas con sus compromisos administrativos con el gobierno nacional (Reynares y Tomasini, 2021).

Con la holgada reelección de De la Sota en 2011 se consolidó lo que se conoció como "cordobesismo" (Reynares y Tomasini, 2021), un término también adoptado por la dirigencia provincial para describir una corriente política que se convirtió en la plataforma local para diversas aspiraciones electorales tanto a nivel local como nacional. Durante este período, De la Sota adoptó una postura abiertamente crítica y confrontativa hacia el gobierno central, lo que limitó las posibilidades de negociación para la provincia a nivel territorial y político-electoral. La sucesión de liderazgos delineó una coalición dominante en torno a los dos dirigentes cordobeses, con una marcada influencia delasotista. Mientras tanto, Schiaretti adoptó una postura más abiertamente opuesta al gobierno nacional, al menos hasta el 2015 cuando retuvo la gobernación. Esta estructuración del escenario político provincial reflejó una lucha latente entre una visión conservadora representada por UpC y el gobierno kirchnerista con ideas más progresistas (Reynares y Tomasini, 2021). A pesar de las diferencias en las gestiones de De la Sota y Schiaretti, las medidas implementadas por el gobierno cordobés desde que el espacio político asumió el poder en 1999 reflejan una identidad política del peronismo local caracterizada por una orientación neoliberal (Reynares, 2014). Esta característica constituye a Córdoba, en los términos de Riorda (2014: 139), como una "meseta conservadora" en la cual las contiendas electorales provinciales deben admitir como premisa la prolongación y continuidad de los mismos estilos políticos, sociales y culturales implementados y consolidados en el territorio.

Antes de profundizar en la relación entre el gobierno cordobés y la presidencia de Mauricio Macri, es importante considerar los cambios del partido UpC después del trágico fallecimiento de De la Sota a fines de 2018. En los meses siguientes, Schiaretti asumió el control del peronismo local, lo que implicó negociaciones complejas con figuras del delasotismo como Adriana Nazario y Carlos Caserio, así como con legisladores de la coalición (Reynares y Tomassini, 2021). Esto condujo a la redefinición de UpC como el nuevo partido liderado por Schiaretti, llamado Hacemos por Córdoba<sup>36</sup>. En diciembre de 2023, la gobernación fue asumida por Martín Llaryora,

---

<sup>36</sup> La coalición Córdoba Cambia, que representó la principal fuerza de oposición en la provincia de cara a las elecciones de mayo de 2019, conformada por la UCR (que había perdido terreno en la región), el

ex vicegobernador de Schiaretti e intendente de San Francisco, por el partido Hacemos Unidos por Córdoba, lo que amplió la participación a miembros de la coalición de Juntos por el Cambio.

### **III.1.1 Schiaretti y su relación con el macrismo**

El segundo mandato de Schiaretti, entre 2015 y 2019, fue contemporáneo al gobierno del empresario Mauricio Macri a nivel nacional, líder del partido Cambiemos<sup>37</sup>. La coalición ganó el ballotage de noviembre de 2015 con el 51.34% de los votos, superando a la fórmula oficialista Scioli-Zannini del FPV. Este hecho marcó la primera vez que una fuerza de centro-derecha ganaba unas elecciones presidenciales democráticas sin pertenecer al peronismo o al radicalismo, con la conformación de cuadros aparentemente renovados y con antecedentes principalmente en la gestión empresarial (Gené, 2018). En la provincia de Córdoba, la fórmula Macri-Michetti obtuvo un amplio apoyo, con más del 70% de los votos, lo que reflejaba un sólido respaldo territorial. Esta tendencia reafirmó el carácter conservador de la sociedad cordobesa, mostrando una clara confrontación al gobierno nacional kirchnerista<sup>38</sup>. En este sentido, el gobernador Schiaretti mantuvo una posición más cercana a la administración de Macri, dejando de oponerse a la administración central. Para Reynares y Tomassini (2021: 6), esta cuestión dificultó la construcción de un mensaje público que lo identificara lo suficiente para conservar su proceso de gobernabilidad. Incluso estos autores infieren que, en este periodo, ambas coaliciones (UpC y Cambiemos) compartían en el territorio cordobés una porción importante del electorado, en parte en respuesta a una tradición conservadora provincial, pero también por una consideración ética de la política, encarnada en el fuerte rechazo a los gobiernos kirchneristas<sup>39</sup>.

---

PRO y el Frente Cívico y Social, experimentó obstáculos para unificar criterios y llegar a acuerdos entre sus distintos componentes. Esta cuestión, sumada a la alta imagen positiva de Schiaretti en cuanto a las medidas paliativas implementadas en el periodo y la muerte repentina de De la Sota, crearon un escenario más propicio para la reelección de Schiaretti (Reynares y Tomassini, 2021; Schaigorodsky, 2020).

<sup>37</sup> La Coalición Cambiemos estuvo formada por el partido Propuesta Republicana (PRO) y facciones de la UCR y la Coalición Cívica. Para el año 2019, la continuidad se consolidó en una nueva coalición, Juntos por el Cambio, incorporando a una facción del peronismo representada por el abogado Miguel Ángel Pichetto.

<sup>38</sup> Esta excepcionalidad también se evidenció en las elecciones de octubre de 2019, donde triunfó la fórmula del peronismo-kirchnerismo Frente de Todos: Fernández-Fernández con un 48,10% de los votos, en tanto en la provincia de Córdoba, Macri obtuvo un 61,3% de los votos contra un 29,27% de la fórmula triunfadora.

<sup>39</sup> Este parcial solapamiento al que Reynares y Tomassini referencian se vio aún más reflejado en los

En los sistemas federales, el equilibrio entre la integración nacional y la autonomía provincial se torna delicado, especialmente en la gestión pública, donde se busca coordinar las acciones del gobierno central con las demandas y prioridades de las provincias (Cao, 2008; Cao y Vaca, 2006). La relación entre Schiaretti y Macri ejemplificó cómo los equilibrios y tensiones característicos de un sistema federal moldean las alianzas políticas y económicas, las cuales son frecuentemente estratégicas y transitorias. La postura de Schiaretti, abierta al diálogo con el gobierno de Cambiemos, fue reflejando la habilidad de ciertos líderes provinciales para adaptarse a las coyunturas nacionales y a sus implicancias económicas. En el caso de Córdoba, una de las provincias más prósperas del país (Cao y Vaca, 2006), el respaldo a Macri no solo se reflejó en el apoyo electoral que consolidó a la provincia como un bastión de Cambiemos, sino también en el apoyo a políticas y proyectos nacionales que requerían una base sólida de respaldo provincial.

Leiras (2013) señala que esta dinámica de alianzas temporales es una característica propia del funcionamiento de los sistemas federales, donde las relaciones entre el gobierno central y las provincias se basan en acuerdos pragmáticos y de corto plazo en función de intereses comunes, como el control de recursos y el poder de decisión. En este contexto, Schiaretti buscó preservar los intereses de Córdoba alineándose con Macri en temas clave, fortaleciendo la posición provincial sin ceder la autonomía política. Sin embargo, esta relación no estuvo exenta de tensiones, especialmente cuando los intereses de ambos gobiernos se separaron, como en el caso estudiado por esta investigación.

La coexistencia de concentración de recursos y descentralización de poder, aunque pueda parecer contradictoria, es común en los sistemas federales (Leiras, 2013). Esto se debe a que las reglas del federalismo fiscal permiten que las provincias capitalicen sus recursos y respaldos locales para influir en las decisiones nacionales sin renunciar a su autonomía. Para Schiaretti, esto implicó mantener el “modelo cordobés” y atender las demandas de la provincia, al tiempo que aprovechaba los beneficios de una alianza estratégica con Macri. En este marco, las alianzas temporales y el apoyo condicional facilitan que cada provincia negocie sus intereses en un entorno de

---

resultados de las elecciones legislativas del año 2017, en las que el peronismo cordobés obtuvo el segundo lugar con una cifra definitiva de la Dirección Nacional Electoral de 29.66% ante el 47.17% de la fórmula del partido Cambiemos para diputados encabezado por el ex árbitro de fútbol, Héctor Baldassi.

constante intercambio y reconfiguración de poder, consolidando así una relación de mutua dependencia y autonomía relativa.

Por otra parte, aspectos centrales de la relación que se entabló entre el gobernador cordobés y el macrismo, y que influyeron en el desarrollo de la controversia en torno de las cifras de la pobreza, pueden recuperarse de la investigación de Schiagorodsky (2020) acerca de las dinámicas políticas, sociales y culturales del empresariado en Córdoba. La política económica llevada adelante por Macri se centró en el ajuste del gasto del Estado, que se manifestó primero en la eliminación de ministerios y luego en la gestión de las políticas públicas con un enfoque en la eficiencia económica. También incluyó la toma de deuda externa con organismos internacionales para equilibrar el mercado cambiario, ajustes en tarifas, subsidios, salarios y jubilaciones, liberalización del comercio exterior, y algunas intervenciones en el mercado financiero para controlar la inflación desde el punto de vista monetario (Schaigorodsky, 2020).

Entre las medidas económicas implementadas a nivel nacional en la primera mitad de 2016, se realizó una devaluación del tipo de cambio del 50% que aceleró la inflación, reduciendo los ingresos reales de la población. A pesar de un crecimiento económico en 2017 de 2.7% en el PBI, las reformas de liberalización comercial generaron desequilibrios en el balance de pagos, con un déficit de la Cuenta Corriente del 5% del PBI. A principios de 2018, el gobierno nacional intentó flexibilizar su esquema macroeconómico modificando su política monetaria, lo que resultó en un nuevo aumento del tipo de cambio. Sin embargo, la salida de capitales y la falta de claridad gubernamental provocaron una corrida cambiaria masiva y una devaluación de la moneda nacional del 100%. Esta crisis llevó a una contracción generalizada de la actividad económica, dificultando a las empresas dar aumentos salariales y alimentando la caída de la demanda interna. Como resultado, se registró una aceleración del cierre de empresas industriales y una inflación alta comparada con los patrones previos, superando el 55%. La economía, además, se vio afectada por el peso significativo de la deuda externa pública, que ejerció presión sobre el balance de pagos y las cuentas públicas, además de una fragilidad macroeconómica acentuada por la inflación y las dificultades en el sector externo. En cuanto al mercado laboral, se observó un deterioro generalizado de las condiciones sociolaborales. A lo largo de estos años, se evidenciaron tendencias preocupantes, como el aumento del empleo no registrado y del trabajo por cuenta propia, así como una disminución sistemática del empleo en el sector industrial. A mediados de 2018, esta situación empeoró

notablemente, con un aumento significativo del desempleo, superando el 10% en algunos distritos como Buenos Aires (Pastrana y Trajtemberg en Frascina y Panigo, 2020; INDEC). Las consecuencias de esta gestión incluyeron un deterioro del poder adquisitivo de los salarios en más de un 50%.

La región cordobesa también sufrió las consecuencias de este contexto crítico. Algunos indicadores locales exponían una caída de 2.2% del PBR en el año 2016 y una recuperación aparente en el año 2017 de 1.7% siguiendo las tendencias nacionales. Sin embargo, en el año 2018 este indicador mostró una notable caída del producto provincial en 6.1% (DGEyC-PBG, 2022). En efecto, los datos de la dirección provincial arrojaban que descendía la participación del PBR en el PBI nacional: de una participación promedio histórica de 9.5%, entre los años 2015 y 2018, fue disminuyendo en casi un punto porcentual del PBI nacional en cada año: 8.7% para el 2015, 8.8% en 2016, 8.5% en 2017 y 8.6% para el 2018 (DGEyC-PBG, 2022). Esta caída del PBR guardaría cierta coherencia lógica con el incremento de los niveles de pobreza que publicó el INDEC y que alarmaron a las autoridades locales, sentando las bases de su verosimilitud. En paralelo, en relación con el mercado laboral, el aglomerado Gran Córdoba había registrado en el segundo trimestre de 2015 el nivel más alto de desempleo de los últimos diez años, con una tasa de 11.5%. Considerando los datos consolidados para toda la provincia, la tasa de desempleo en el tercer trimestre del año 2016 estaba en 7.5% y el promedio nacional estaba en 7.7%. Para el tercer trimestre de 2017 ya se ubicaba en 7.8%, superando a la media nacional de 7.6% para ese mismo periodo. Al final del año 2018, la medición de desempleo subió al 8.6% en la provincia, también muy cercano al promedio nacional que estaba en el orden de 8.9% (INDEC, 2018). Desde el ángulo de la situación del mercado laboral, tampoco resultaban disonantes las cifras oficiales de pobreza que tuvieron tanta repercusión y generaron rechazo de las autoridades políticas provinciales.

En el complejo escenario de reducción del Producto Bruto y avance del desempleo que describimos más arriba, el gobierno provincial se concentró en la implementación y fortalecimiento de las políticas sociales paliativas. Los programas y planes de transferencia en especies, algunos provenientes de la gestión de De la Sota, se convirtieron en elementos clave de gobernabilidad de Schiaretti para mitigar los efectos de la crisis económica y para mantener su imagen pública positiva. Entre los programas que son de particular interés en esta investigación y que, incluso continúan

hasta la actualidad, se encuentran: el programa de Atención para Celíacos, establecido en diciembre de 2003 (Decreto N.º 1863/03) para reforzar la provisión de alimentos para este grupo poblacional con intolerancia alimentaria; la Tarifa Solidaria (Decreto N.º 1357/06), implementada en octubre de 2006, que ofrece beneficios en las tarifas de luz, agua e impuesto inmobiliario y que fue modificada en 2016 durante la gestión de Schiaretti (Decreto N.º 2164/17) para ampliar su cobertura y ajustar las escalas en la tarifa; el Boleto Educativo Gratuito (BEG), establecido en diciembre de 2011 (Decreto N.º 2596/2011); el Boleto Obrero Social (BOS), presentado al final de la gestión de De la Sota en mayo de 2015 (Decreto N.º 652/2015); el Boleto Adulto Mayor (BAM), implementado en diciembre de 2015 (Decreto N.º 1990/2015) poco después de que Schiaretti asumiera el poder; y el Programa Más Leche, más Proteína (Decreto N.º 644/2016), que comenzó en julio de 2016 y proporciona tarros de leche en polvo mensuales a escuelas y centros de salud de la provincia. Por otro lado, se continuaron con los programas PAICor y Primer Paso de las anteriores administraciones.

Paralelamente, el segundo mandato del gobierno de Schiaretti demostró mayor disposición hacia la adopción de herramientas de calidad impulsadas por corrientes de pensamiento en la administración de organizaciones, en consonancia con el principio de *accountability*. Este principio establece la responsabilidad de los gobiernos de rendir cuentas a los ciudadanos, resaltando la importancia de la eficiencia y la transparencia en la gestión pública. Asimismo, se reconoce la utilidad del concepto de trazabilidad para garantizar la transparencia en los procesos administrativos estatales. Implica el seguimiento de los avances de los trámites administrativos y resalta la mejora de la eficiencia y la provisión de información transparente a la ciudadanía (Boleas y Bigot, 2023). Durante este período, la implementación de modelos de calidad se volvió más funcional en el contexto cordobés, en línea con la orientación establecida por la ley de reforma del Estado provincial durante el inicio de la gestión delasotista. La necesidad de someterse a una auditoría ciudadana y demostrar capacidad de gestión en los procesos de la esfera pública resultó crucial para proyectar una imagen de transparencia por parte del gobierno provincial. Esto se alineaba, además, con los criterios y principios de las agendas institucionales de normalización y certificación.

En este sentido, a partir de 2015, la gobernación de Schiaretti adoptó el modelo

normalizado de gestión de calidad ISO 9001:2015<sup>40</sup>, certificado por el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM). Este proceso estuvo a cargo de la Secretaría General de Gobernación, dirigida por la contadora Silvina Rivero durante el período 2015-2019. Rivero ha desempeñado varios roles en la gestión provincial a lo largo de las administraciones de De la Sota y Schiaretti, mostrando una prolongada continuidad en los mandos medios de las decisiones provinciales<sup>41</sup>. Entre las certificaciones iniciadas por la provincia, destacan las certificaciones de los procesos de Atención al Ciudadano, tanto presencialmente en los Centros de Atención y mesas de entradas digitales, la certificación de la gestión Integral de Capital Humano, enfocada en el desarrollo y ejecución de programas para mejorar el rendimiento de los recursos humanos de la Administración provincial y las certificaciones en el programa PAICor, abarcando los procesos de postulación y asignación de beneficiarios, así como las capacitaciones a municipios y comunas en la prestación del servicio de comedor escolar.

Bajo la gobernación de Schiaretti, y al que en entrevistas para esta investigación lo califican como un “fanático de las cifras”, la producción estadística se consolidó como un pilar central en la planificación y gestión estatal. Este enfoque se destacó por la integración de los procesos estadísticos en certificaciones de calidad como el IRAM-ISO 9001:2015, lo que reflejó una estrategia más amplia de fortalecimiento institucional iniciada durante la gestión de De la Sota con la Ley de Modernización del Estado. Así, Schiaretti reforzó su interés en una gestión fundamentada en datos e indicadores que, además de cumplir una función técnica, se convirtieron en herramientas clave para la legitimación política y la planificación estratégica en una apuesta a la profesionalización en la administración pública. En el periodo de interés para esta investigación, la DGEyC de la provincia, responsable de coordinar los servicios estadísticos a nivel provincial y municipal, tenía su dependencia en el

---

<sup>40</sup> La ISO (International Organization of Standardization) es una federación internacional con sede en Ginebra, Suiza de organismos nacionales de normalización. Fue creada en 1947. El IRAM ejerce la representación de la República Argentina. Dentro del marco del Sistema Nacional de Calidad el IRAM asume la función de instituto nacional de normalización.

<sup>41</sup> Rivero fue asesora de Gabinete y secretaria administrativa de la antigua Cámara de diputados entre el año 2000 y 2001. También se desempeñó como directora general de la Dirección General de Rentas provincial entre 2001 y 2002. Fue directora general de la Dirección de Tesorería General y Créditos Públicos de la Provincia de Córdoba, entre 2002 y 2003 y secretaria de Administración Financiera del Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba entre 2003 y 2005. Estuvo en la presidencia del Directorio de la Agencia Córdoba de Inversión y Financiamiento (ACIF) entre 2005 y 2007, fue secretaria de Gestión Administrativa del Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba, entre 2007 y 2011. Luego se desempeñó como secretaria de Administración Financiera, entre 2011 y 2015, también fue secretaria general de la Gobernación entre 2015 y 2019 y ministra de Coordinación entre 2019 y 2023.

Ministerio de Finanzas provincial; estuvo dirigida por el arquitecto Héctor Conti desde el año 2003 hasta el año 2019, en otra prolongada continuidad en los cargos dirigenciales<sup>42</sup>. Además, en el año 2016, se destaca la creación de otro indicador propio, el Índice de Obra Pública provincial, con el objetivo de “mantener el equilibrio económico-financiero” ante las fluctuaciones de precios en los costos para la contratación de obra públicas en la provincia, según el Decreto N° 600/16. En este sentido, las certificaciones de los procesos en los servicios estadísticos provinciales contemplaban la planificación de los operativos, la recolección de los datos, más el cálculo y difusión de los indicadores económicos provinciales.

El fortalecimiento institucional y la certificación de procesos estadísticos tienen que ser entendidos en el marco más amplio de las capacidades estatales. Estas capacidades, que incluyen no solo recursos financieros, sino también infraestructura y mecanismos burocráticos, son esenciales para transformar decisiones políticas en resultados concretos (Bertranou, 2015; Repetto, 2004). Una burocracia bien institucionalizada es clave para implementar eficientemente políticas públicas y generar información confiable para la formulación de dichas políticas y la rendición de cuentas.

Dentro de este marco, las capacidades estadísticas juegan un papel fundamental en el engranaje burocrático, ya que proporcionan la información crítica necesaria para formular, monitorear y ajustar las políticas públicas según las demandas sociales y económicas. La institucionalización de estas capacidades estadísticas se convierte en un elemento esencial para garantizar políticas sociales más eficaces y estables. Alessandro (2017) y Beccaria (2016) subrayan que la calidad de la información estadística es una dimensión crucial dentro de las capacidades burocráticas. Para ellos, las capacidades estadísticas no solo implican la precisión y validez de los datos recolectados, sino también la capacidad técnica de los organismos responsables de producir y analizar esa información. Esta capacidad técnica depende de la calidad del capital humano, la inversión en infraestructura tecnológica y la coordinación eficiente

---

<sup>42</sup> Con el gobernador Schiaretti reelecto en el año 2019, la DGEyC formó parte de la órbita de la nueva Secretaría de Fortalecimiento Institucional. Esta secretaría quedó a cargo del ex director estadístico Conti, que depende del Ministerio de Coordinación a cargo de la Cra. Silvina Rivero, ex secretaria de la Gobernación en el periodo de la controversia. Entre 2019 y 2022 fue designado como director el Mgter. Daniel Ortega, quien tiene una amplia trayectoria en la dirección estadística desde el año 2005. En el año 2023, con la asunción de Llaryora, el instituto estadístico depende nuevamente del Ministerio de Economía provincial con la dirección del Dr. Ariel Barraud.

entre las distintas áreas del Estado.

El fortalecimiento de estas capacidades estadísticas también responde a las exigencias de un sistema federal. Como señala Bertranou (2015), en contextos federales como el argentino, es crucial que las capacidades del Estado se distribuyan de manera coherente entre los distintos niveles de gobierno. Para la construcción de estadísticas, esto implica una estrecha coordinación entre las oficinas estadísticas asegurando que los datos producidos regionalmente se integren armónicamente dentro del SEN (Beccaria, 2016). Este enfoque no solo refuerza la capacidad de los Estados provinciales para gestionar sus propios recursos y responder a las necesidades locales, sino que también permite alinear sus estrategias con los estándares estadísticos nacionales e internacionales. En el caso de Córdoba, la DGEyC buscó consolidarse como un actor en la producción de indicadores armonizados e integrados con las normativas nacionales como así también en la planificación de operativos estadísticos propios, lo que reforzó su capacidad para generar datos locales.

Teniendo presente lo anterior y de acuerdo a entrevistas realizadas a actores provinciales, la DGEyC generó acuerdos estratégicos con organismos internacionales para medir indicadores sociales específicos para la provincia. Desde 2015, se mantuvieron conversaciones con la OCDE que culminaron en la posibilidad de financiar una revisión territorial para desarrollar cifras relacionadas al bienestar de la comunidad provincial. El programa se denominó: Revisión Territorial de la OCDE de Córdoba, Argentina<sup>43</sup>. Córdoba fue la primera provincia del país en adherir a este programa, ya que normalmente participan países o regiones más extensas. El informe preliminar se presentó el 1 de diciembre de 2016 en el Salón Bordeaux de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNC. La OCDE, en su resumen, ofrece "recomendaciones para el diseño de una estrategia de competitividad regional, así como la estructura de gobernanza necesaria para implementarla", con el objetivo de reactivar la economía y mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. Entre las recomendaciones que sugería la entidad en el marco de la gobernanza multinivel, se destacaba la necesidad de "modernizar y fortalecer la infraestructura estadística provincial", lo cual implicaba invertir en programas y métodos estadísticos para

---

<sup>43</sup>[https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-territorial-reviews-province-of-cordoba-argentina\\_9789264262201-en#page5](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-territorial-reviews-province-of-cordoba-argentina_9789264262201-en#page5)

desagregar datos a nivel municipal, así como en métodos innovadores.

En agosto de 2015, la provincia de Córdoba comenzó un proceso de diagnóstico de las condiciones de vida de la sociedad cordobesa en colaboración con la OCDE, que culminó en mayo de 2016 con la aprobación del informe final, publicado en diciembre del mismo año. Siguiendo la orientación de la DGEyC y respondiendo a las recomendaciones del organismo para fortalecer los indicadores estadísticos provinciales, en 2017 el gobierno provincial solicitó asistencia a la OCDE para desarrollar una actualización de indicadores en el marco de bienestar multidimensional propuesto por esta organización. Este marco, alineado con el de Bienestar Regional de la OCDE de 2014 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), tenía como objetivo establecer diversos indicadores regionales, en concordancia con las recomendaciones de estos organismos internacionales. El objetivo la Encuesta de Bienestar era recopilar información estadística para calcular ciertos indicadores a través de diversas dimensiones propuestas por la OCDE, tales como Ingresos, Vivienda, Empleo, Educación, Balance vida-trabajo, Salud, Medio ambiente, Seguridad personal, Compromiso cívico y gobernanza, Acceso a servicios, Comunidad y apoyo social, y Satisfacción con la vida. Estas dimensiones fueron catalogadas por la propia DGEyC como procesos que “van más allá de los tradicionales indicadores económicos de riqueza y condiciones materiales (PBI, ingreso per cápita, umbral de la pobreza, etc.), para considerar también otras dimensiones del bienestar relacionadas con la calidad de vida” (DGEyC, 2020).

Este contexto, marcado por vínculos estrechos entre las gestiones provinciales y los organismos de crédito internacional en la creación de indicadores de bienestar social, adquiere gran relevancia la controversia surgida en 2017 en torno de las cifras de la pobreza de la provincia, no sólo por sus efectos materiales, sino también en la medida en que introdujeron un espíritu de renovación o al menos en favor de la ampliación de las herramientas estadísticas disponibles, apañado por un organismos como la OCDE, que generaba un clima también propicio para estimular revisiones de las tradicionales mediciones por ingresos de la pobreza que ofrecía el INDEC.

El desarrollo de dicha controversia se vio afectado e intensificado tanto por los procesos económicos estructurales que estaba atravesando la provincia como por su dinámica política y social. Respecto de esta última, resulta fundamental tener presente la interacción entre las élites tradicionales conservadoras, las élites académicas y de expertos, y la clase dirigente cordobesa, que ha mantenido un prolongado dominio

político durante los últimos 25 años; así como aclarar las conexiones entre el poder político local y nacional. Para un mejor entendimiento de la controversia, es crucial explorar más a fondo los puntos críticos que fueron surgiendo y sus repercusiones en la gestión gubernamental y la percepción pública del bienestar social. La periodización propuesta en la siguiente sección permitirá a comprender mejor las fuerzas en juego y sus implicaciones dentro de la provincia.

## **III.2 La cifra de la sorpresa: marzo a agosto de 2017**

### **III.2.1 El contexto inicial: la publicación del informe de pobreza**

El período que transcurre entre 2007 y 2015 se caracterizó por una falta de regularidad en el cumplimiento del cronograma establecido para la publicación de los principales indicadores por parte del INDEC. Tras su asunción, el presidente Mauricio Macri emitió el Decreto N° 55/2016, declarando la emergencia estadística nacional por un período de doce meses. Este decreto otorgó al director del INDEC una mayor amplitud en sus funciones durante 180 días, lo que incluía la capacidad de cesar o limitar las funciones de los directores y designar nuevo personal para el instituto. Además, Macri modificó el rol histórico del director del INDEC, elevándolo al rango de subsecretario. Una de las primeras decisiones del nuevo director, el economista Jorge Todesca, fue suspender el calendario de publicaciones de las cifras para su revisión<sup>44</sup>.

En septiembre de 2016, el INDEC comenzó a publicar las principales estadísticas nacionales, incluyendo la reedición de las cifras de pobreza a nivel nacional con datos trimestrales y utilizando la metodología empleada hasta 2013<sup>45</sup>. Sin embargo, el IPC,

---

<sup>44</sup> En el mismo año 2016, el INDEC comenzó conversaciones con la OCDE para poder adherirse a la Recomendación del Consejo de Buenas Prácticas Estadísticas (Muñoz y Dupont, 2021). Según consta en las gacetillas de prensa del organismo, para octubre de 2016, recibió una misión para una revisión preliminar y poner en consideración la petición. En adelante, recibirán nuevas visitas por parte del organismo para incorporarlo como adherente a las buenas prácticas estadísticas en octubre de 2017. Por otro lado, el organismo estadístico nacional recibió durante ese año la asistencia técnica del FMI lo que le permitió levantar la declaración de censura impuesta por ese organismo en 2013. Al mismo tiempo, el INDEC tramitó un programa de financiamiento por el BID para el fortalecimiento en la capacidad estadística del INDEC.

<sup>45</sup> “Se difunden a continuación los resultados de la incidencia de la pobreza y la indigencia correspondientes al segundo trimestre de 2016. No se incluyen datos de trimestres anteriores dado que, conforme a la emergencia estadística, el INDEC ha dispuesto que las series publicadas con posterioridad al primer trimestre de 2007 y hasta el cuarto trimestre de 2015, deben ser consideradas con reservas.” (Incidencia de la pobreza y de la indigencia en 31 aglomerados urbanos, 28-09-2016, INDEC, recuperado de:

[https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_01\\_16.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_01_16.pdf)). Luego, en marzo de 2017, la publicación de la cifra de pobreza tiene el cambio de metodología que se analizará en el

un indicador crucial para calcular los precios de las canastas utilizadas para determinar las líneas de pobreza e indigencia, también enfrentó dificultades. Durante gran parte del año 2016 y 2017<sup>46</sup>, los datos de precios fueron publicados por el INDEC, basándose en las mediciones de precios realizadas por la dirección estadística de la provincia de San Luis y la dirección de estadística de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El 28 de marzo de 2017, el INDEC reanudó la publicación de los informes de incidencia de la pobreza e indigencia con datos semestrales correspondientes a la segunda mitad del año 2016, iniciando una nueva etapa de publicaciones regulares. Entre las modificaciones incorporadas se destaca, como interés de este trabajo, la desagregación por aglomerados que dejaba de lado la clasificación habitual por regiones (Gran Buenos Aires, Cuyo, Noreste, Noroeste, Pampeana y Patagónica), puesto que permitió diferenciar a los aglomerados de Río Cuarto y Gran Córdoba entre los que componían la región Pampeana (además de Bahía Blanca, Concordia, Gran La Plata, Gran Rosario, Gran Santa Fe, Gran Paraná, Mar del Plata, Santa Rosa, San Nicolás-Villa Constitución).

La divulgación del porcentaje de personas pobres e indigentes del aglomerado Gran Córdoba para el segundo semestre del año 2016 generó mucho eco en los medios de comunicación provinciales. Los datos arrojaron que la cifra de pobreza alcanzaba el 40.5% y el 10.8% la de indigencia, indicadores considerados elevados en comparación con el promedio nacional registrado en un 30.3% para la medición de la pobreza y un 6.1% para la de indigencia.

La sorpresa generada por esta cifra se reflejó en el escenario público, al tiempo que se la comparaba con otras regiones del país. En los documentos periodísticos analizados se resaltaron, además, especificaciones comparativas entre la cifra de pobreza en Córdoba y las de regiones consideradas más empobrecidas del país, como Entre Ríos y Santiago del Estero, para brindar contexto ante la publicación de un resultado tan elevado en el principal aglomerado provincial (Diario Comercio y Justicia, 2017a). Como un aporte central, se hizo especial hincapié en la introducción de cambios metodológicos por parte del INDEC que afectaban la comparabilidad de la cifra de pobreza en Córdoba, especialmente en lo que respecta a la incorporación

---

capítulo siguiente.

<sup>46</sup> En agosto de 2017, se publica por primera vez desde el apagón estadístico, el informe del IPC representativo a todos los hogares del país.

de una novedad en cuanto a la desagregación territorial de las regiones tradicionales del país en aglomerados separados. Sin embargo, no se destacó la falta de comparabilidad estadística con informes anteriores debido a estos cambios.

Con el cambio de metodología, el aglomerado Río Cuarto quedó relegado del escenario, debido a que sus cifras se acercaban más a la media nacional: "Por otro lado, en Río Cuarto los números se encuentran más en línea con los datos nacionales. En esta ciudad del sur cordobés, el 29,2% de la población es pobre y el 7% indigente" (Diario Comercio y Justicia, 2017a). En consecuencia, en las referencias mediáticas posteriores se aludió a la cifra de pobreza obtenida en el aglomerado Gran Córdoba como si fuera un indicador representativo de la situación de pobreza en toda la provincia. Simultáneamente, surgieron voces que reconocían la legitimidad del INDEC habiendo superado los efectos de su intervención en el pasado: "El INDEC dejó de mentir. Bien. Que no sea en vano" (Diario La Voz del Interior, 2017b). Así eran destacados los avances de la nueva administración gubernamental que, a su vez, visibilizaba una realidad local preocupante. A partir de este punto, desde el día de la publicación del informe y en los días posteriores, diversos actores se manifestaron en torno a una cifra de pobreza inicialmente cerrada.

Con la finalidad de proporcionar una visualización sintetizada del desarrollo de la controversia, se presenta a continuación un esquema que ilustra los hitos más relevantes en una línea temporal:

Figura 1. Cronología de la controversia



### III.2.2 Voces que se agitan

De la mano de los datos duros de pobreza publicados por el INDEC y ampliamente difundidos en el escenario público surgieron las declaraciones de varios expertos expresando sorpresa ante los datos presentados en el principal aglomerado de la provincia. Tanto especialistas locales como nacionales reconocían el carácter inusual del porcentaje registrado en Córdoba. Algunas explicaciones insinuaban sutilmente la posibilidad de sesgos estadísticos relacionados con la variabilidad en los datos. Esta idea se vio respaldada por los datos de la Universidad Católica Argentina, a través del ODSA-UCA, que publicó previamente, el 9 de marzo de 2017, una medición alternativa de la pobreza con valores similares a los calculados por el INDEC a nivel nacional. En este contexto, también se hizo evidente la participación de institutos de prestigio nacional, como la FM, reconocida por su trayectoria en investigaciones económicas en la región, que comenzó a explorar otras posibles causas, entre ellas, desagregación de los aglomerados, detrás del elevado indicador (Diario La Voz del Interior, 2017a).

Por su parte, el Centro de Investigaciones Participativas en Políticas Económicas y Sociales (CIPPES)<sup>47</sup>, una institución local que se ha dedicado a estudiar los problemas sociales de la provincia, se sumó a participar de la conversación pública sobre los números de la pobreza. Representantes de este centro, que suelen tener declaraciones críticas de la gestión provincial, señalaban que los elevados precios registrados en la región cordobesa estaban encareciendo la canasta de referencia, lo que contribuía a la alta tasa de pobreza en la región. En este sentido, las observaciones de los expertos consultados, entre las que se destacaban, además, IDESA y el IIE-BCC, se centraron en explicar la cifra en lugar de cuestionar directamente la medición del INDEC. Referenciando a aspectos técnicos como la variabilidad de los datos, la muestra y su desagregación, el sistema de precios en la región y la presión impositiva como posibles factores que pudieron influir en el registro de la cifra cordobesa del 40% (Diario La Voz del Interior, 2017a).

En paralelo y durante ese mismo día, se dieron a conocer las primeras reacciones por parte del gobierno provincial, entre ellas las del entonces ministro de Desarrollo Social de Córdoba, Sergio Tocalli. Tocalli manifestó *no verse sorprendido* por las cifras

---

<sup>47</sup> Este organismo dio fin a sus actividades en el año 2020, según entrevistas con referentes de la institución.

publicadas por el INDEC sobre Gran Córdoba (Diario La Voz del Interior, 2017c) y sugirió que la política macroeconómica nacional podía ser responsable del resultado de la cifra en la región. Al abordar los factores detrás de la alta cifra de pobreza en Córdoba, mencionó aspectos metodológicos, señalando un posible sesgo relacionado a la situación del empleo público en la provincia, que calificó como bajo, aunque planteó que esta tendencia podría revertirse en el futuro. Si bien las declaraciones incluyeron críticas a los resultados del INDEC, también hicieron referencia a una crisis estructural que incrementaba la cantidad de personas en situación de pobreza. Tocalli destacó el papel crucial de los planes sociales no monetarios en la provincia y enfatizó que Córdoba era una de las provincias que más recursos destinaba a estos programas complementarios, destinados a apoyar a sectores y familias con bajos ingresos.

Luego de estas manifestaciones públicas se sumaron las del gobernador de la provincia, Juan Schiaretti, que el día 04 de abril de 2017 afirmó de manera más contundente en el programa cordobés Voz y Voto del medio La Voz del Interior: “La pobreza es responsabilidad de la Nación”. Esta declaración fue respaldada por una nota escrita en la misma fuente periodística, donde el gobernador provincial reafirmó con mayor convicción y claridad las palabras expresadas días atrás por Tocalli: “Quien debe brindar explicaciones es la Nación, ya que la pobreza es responsabilidad del Estado nacional, así como de la política económica del país” (Bocco y Cañas, 2017a). Además, en esta declaración, el gobernador cordobés enfatizó sobre la alta inversión que realizaba su gestión en la implementación de los planes no monetarios provinciales. Asimismo, argumentó que la cuestión estructural de la pobreza estaba vinculada a políticas fiscales deficitarias y medidas monetarias restrictivas que habían perjudicado la reactivación económica, según sus declaraciones, resultado de la gestión kirchnerista del pasado reciente. En respuesta a la pregunta sobre la relación con el gobierno nacional, el gobernador afirmó: “Soy un gobernador que garantiza la gobernabilidad. Soy parte del peronismo, que está para garantizar esa gobernabilidad. La deuda de la democracia no es solo reparar la masacre de la dictadura, sino la destrucción del tejido social y económico” (Bocco y Cañas, 2017a). Con estas declaraciones, el gobernador dejó en claro su intención de atribuir la responsabilidad de la pobreza provincial al gobierno nacional y no a su gestión, lo que de algún modo validó, inicialmente, las mediciones del INDEC.

En este contexto, partidos políticos opositores al gobierno provincial proporcionaron un contrapeso a las explicaciones de los funcionarios cordobeses. El propio Luis

Juez<sup>48</sup>, líder del partido Frente Cívico, a través de una nota de opinión de su autoría titulada "Pobre Córdoba" (Juez, 2017), así como diputados del partido Cambiemos provinciales (Bocco y Cañas, 2017b), expusieron lo que consideraban el deficiente desempeño de la gobernación del partido de Hacemos por Córdoba durante los últimos 18 años en cuanto a políticas de erradicación de la pobreza. De este modo, se sumaban argumentos que cuestionaban el gobierno de Schiaretti en este aspecto. Llegados a este punto, un mayor número de actores sociales provinciales y nacionales comenzaron a pronunciarse e intervenir en el escenario público.

### **III.2.3 El inicio de la controversia**

El 18 de mayo de 2017, el gobierno de la provincia de Córdoba adelantó que iba a emprender una evaluación alternativa de la pobreza en la región (Garbovetzky, 2017a). En este comunicado, el ministro Tocalli anunció la elaboración de una cifra paralela a la del INDEC, respaldada técnicamente por la UNC y utilizando cifras locales como el IPC<sup>49</sup> calculado por la DGEYC como referencia. Entre los motivos aducidos por el gobierno cordobés para esta determinación, se destacó la percepción de que los datos publicados por el INDEC eran "exagerados" y no representaban adecuadamente los resultados de las políticas sociales implementadas en la provincia. Además, se resaltó la necesidad de evaluar, por parte de la administración provincial, el impacto de los planes sociales no monetarios, los cuales no eran considerados en la medición nacional del INDEC.

La oposición al gobierno provincial, representada principalmente por referentes de la UCR, criticó la decisión de establecer una medición alternativa de la pobreza en Córdoba. Esta facción opositora puso en duda la legitimidad de dicha iniciativa, subrayando lo innecesario que resultaría la construcción de una cifra alternativa y recordando la confusión generada por la proliferación de cifras durante la intervención del INDEC en el pasado (Garbovetzky, 2017b).

El primer punto crítico de la polémica se alcanzó el 31 de mayo de 2017. Las repercusiones se intensificaron con las declaraciones del ministro de Hacienda,

---

<sup>48</sup> Juez fue intendente de la ciudad de Córdoba en el periodo 2003-2007 con el Partido Nuevo, haciendo un contrapeso en la gestión de De la Sota en la provincia. En diciembre de 2015 asume como concejal de la ciudad hasta enero de 2016, donde fue designado embajador argentino en Ecuador por la gestión macrista. Desde el 2023 es el presidente del bloque PRO en el Senado nacional.

<sup>49</sup> Este índice finalmente no fue utilizado como parte del cálculo. Se profundizará esta cuestión en el capítulo siguiente.

Nicolás Dujovne, en el medio Radio Mitre Córdoba, que luego se reprodujeron por los principales medios de comunicación nacional y provincial. En ella, Dujovne afirmó que el INDEC estaba revisando los números de la pobreza en Córdoba. Ante la pregunta sobre el porcentaje de pobreza en la provincia, el ministro aseguró que había solicitado al INDEC una revisión de la muestra para determinar si existía algún "sesgo metodológico" (Radio Mitre, 2017), aunque insistió en que no había intencionalidad política detrás de ello. Además, Dujovne hacía hincapié en la independencia del INDEC, aunque sugiriendo la posibilidad de un sesgo de tipo técnico-metodológico, pero no político. Sin embargo, ese mismo día, el INDEC emitió un comunicado contundente desmintiendo las afirmaciones de Dujovne sobre la revisión de la cifra de pobreza resultante en Córdoba. Este comunicado marcó el inicio de la controversia, originada como una disputa entre funcionarios del mismo gobierno nacional respecto a la cifra de pobreza en la provincia y sin una participación destacada, en principio, de declaraciones de los actores provinciales.

En los documentos analizados, emerge repetidamente la palabra *desmentir*, como la acción que el INDEC tuvo que llevar adelante en respuesta a las declaraciones del ministro de Hacienda. Además, la cuestión de la independencia de la institución quedaba expuesta, incluso, en el comunicado emitido por el organismo:

#### **Acerca de las declaraciones del ministro Dujovne sobre la pobreza en Córdoba**

El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) se ve en la obligación de aclarar las expresiones vertidas por el ministro de Hacienda de la Nación, Lic. Nicolás Dujovne, a través de Radio Mitre Córdoba –y reproducidas por el Diario La Voz del Interior- en el sentido de que las autoridades del Instituto se encuentran revisando las mediciones de pobreza del segundo semestre de 2016 correspondientes al aglomerado Gran Córdoba.

Al respecto, el INDEC informa que se han mantenido numerosas reuniones con los funcionarios de la Dirección General de Estadística y Censos de esa provincia, a partir de las cuales no se observa que exista ninguna objeción metodológica sólida respecto de los resultados obtenidos. En consecuencia, no se está efectuando ninguna revisión de las cifras publicadas. Se ha ofrecido a la Dirección General de Estadística y Censos de Córdoba fortalecer la asistencia técnica que habitualmente proporciona el INDEC.

El Instituto observa con preocupación que las manifestaciones del Señor ministro puedan ser interpretadas como una afectación de la independencia técnica del organismo. (Gacetilla de prensa, INDEC, 31 de mayo de 2017)

La gacetilla del organismo nacional ponía especial énfasis en la ausencia de "objeciones metodológicas" por parte de la DGEyC cordobesa en relación a las mediciones realizadas para la provincia, mientras subrayaba la inexistencia de motivos para que se llevara a cabo una revisión de dichas cifras. Posteriormente, el director Todesca hizo comentarios públicos respecto del desacuerdo con el ministro de Hacienda, confirmando un reclamo por parte de la provincia:

"No pasó nada. Con Nico [por Dujovne] hay una excelente relación. Sí hubo un problema con sus declaraciones. Hubo un reclamo de la provincia de Córdoba por los índices porque entienden que dan alto, pero no apareció nada sólidamente técnico que respaldara sus quejas", señaló.

"La muestra es la misma que venimos usando, no tiene objeciones. Dujovne dijo que estamos revisando los números. El INDEC es independiente y eso no lo puedo dejar pasar. Fue un incidente desafortunado y que lamento, pero el INDEC es independiente. Fue una equivocación", agregó. (Kanenguiser y Jueguen, 2017).

Hasta este punto, la controversia se planteaba como un desacuerdo entre funcionarios dentro de la misma administración nacional respecto a la cifra de pobreza en el principal aglomerado cordobés. El entonces ministro de Hacienda, Nicolás Dujovne, expresó su intención de revisar la cifra de Córdoba con el INDEC, mientras que el responsable del instituto en ese momento, Jorge Todesca, negó que hubiera sesgo o errores en la medición. En cuanto al reclamo por parte de la provincia, Todesca confirmó más adelante (a principios de junio de 2017) que el gobierno provincial expresó su preocupación ante el INDEC por el método de medición de la pobreza que consideraba únicamente ingresos monetarios y no consideraba las asistencias no monetarias a las familias. En este sentido, el director del organismo estadístico nacional reconoció la dificultad de incluir estas prestaciones en la medición a nivel nacional. Aunque sugirió que Córdoba podría proporcionar un informe complementario sobre el análisis económico de estas prestaciones para ser considerado junto con la próxima cifra oficial, habilitando un espacio de creación de un indicador que contemplara el reclamo provincial (el gobierno cordobés a mediados de mayo ya había anunciado la creación de su propio indicador).

Sin embargo, la sospecha de un posible sesgo metodológico persistió, especialmente considerando el pasado reciente relacionado con la intervención política en el organismo durante la gestión kirchnerista. El comunicado del INDEC buscaba desvincular al organismo de cualquier denuncia o sospecha de falta de transparencia.

Las declaraciones de Todesca respaldaban la idea de transformar al INDEC en un organismo independiente, distanciándose de la gestión anterior. Pocas horas después, el ministro Dujovne procuró aclarar y suavizar sus declaraciones para intentar poner fin al entredicho entre dos altos funcionarios políticos de una misma administración, adoptando un tono más conciliador al afirmar que sus dichos fueron malinterpretados y que simplemente había consultado al organismo estadístico nacional sobre los resultados en este aglomerado provincial (Diario La Voz del Interior, 2017f).

Fue a partir de este episodio, que los funcionarios políticos provinciales se pronunciaron públicamente con más énfasis en su postura y justificando la necesidad de crear una cifra propia capaz de reflejar con precisión la magnitud de la pobreza en la provincia. El gobernador Schiaretti, en particular, expresó su desconfianza hacia los datos proporcionados por el INDEC, afirmando que "todas las voces dicen que los datos del INDEC son inconsistentes" (Diario La Nueva Mañana, 2017a). Estas declaraciones no solo avivaron la controversia, sino que también respaldaron la iniciativa de la provincia de generar su propio indicador de pobreza. En su argumentación, el gobernador cordobés destacó que la medición provincial iba a contemplar la inclusión de los programas no monetarios históricos de la provincia de Córdoba, como el PAICor y las tarifas sociales. Schiaretti, al igual que el ministro Tocalli, sostuvo ante los medios de comunicación que las personas beneficiarias de estos programas debían ser consideradas en la medición de la pobreza e indigencia en la provincia.

En esta primera etapa, se añadió un elemento clave a la controversia. A finales de julio de 2017 (Diario La Voz del Interior, 2017g), el entonces titular de la DGEyC, Héctor Conti, comentaba un análisis realizado por la dependencia estadística a su cargo y explicaba que ésta había utilizado datos trimestrales del INDEC sobre la EPH para proyectar la tendencia de los números de la pobreza en Córdoba. Es importante destacar que estos datos formaban parte de un proceso interno de la dirección y se basaron en bases de datos preliminares del INDEC. Rondando alrededor del 29%, el pronóstico provincial había sugerido que la cifra era considerablemente más baja que la calculada en el semestre por el organismo nacional.

Posteriormente, durante un acto de campaña electoral en la ciudad cordobesa de Villa Nueva, en su discurso el gobernador Schiaretti tomó como referencia esos cálculos de la DGEyC como base en la que fundamentar su desconfianza sobre los datos

publicados por el INDEC. Con duros calificativos, el gobernador expresó su descontento y señaló inconsistencias en las mediciones estadísticas que realizaba el INDEC. A partir de esas declaraciones, el mandatario cordobés volvió a justificar la necesidad de contar con una medición propia que tuviera en cuenta la efectividad de los planes sociales no monetarios provinciales. Esta proyección de la DGEyC sobre el primer semestre de 2017, del cual el INDEC aún no había publicado datos oficialmente, sumado a las declaraciones del gobernador que referenció la fuente de aquellos datos en su discurso en Villa Nueva, marcaron el segundo momento crítico en la disputa. Este episodio intensificó la tensión y provocó una mayor participación activa de los actores tanto de la gestión nacional como de la provincial en el desarrollo del conflicto.

El 25 de julio de 2017, algunos medios de comunicación<sup>50</sup> se hicieron eco de las contundentes declaraciones del director del INDEC, Jorge Todesca, quien solicitó públicamente el reemplazo del director de estadísticas de Córdoba debido a las discrepancias en la medición de la pobreza (Diario Clarín, 2017), en respuesta al pronóstico realizado por la DGEyC. La réplica del gobernador Schiaretti no se hizo esperar y, en sus declaraciones, criticó el argumento de Todesca señalando que siempre se basaron en las bases de datos del INDEC y que los análisis preliminares no deben basarse en datos diferentes a los proporcionados por el organismo estadístico nacional (Diario La Voz del Interior, 2017i).

Si bien el director Todesca guardó silencio (más adelante en el desarrollo de la controversia hará un breve descargo sobre este aspecto), surgieron numerosos análisis de expertos y diversas opiniones relacionadas con el tema de la pobreza y su medición dentro del espacio controversial (Cañas, 2017a). Paralelamente, también se

---

<sup>50</sup> Noticias destacadas:

Redacción La Nueva mañana. (25 de julio de 2017). Todesca pidió la renuncia del director de Estadísticas de Córdoba. *Diario La Nueva mañana*.

Redacción La Voz del Interior. (25 de julio de 2017). Todesca cuestionó los datos de pobreza en Córdoba y pidió la renuncia del director de Estadísticas. *Diario La Voz del Interior*

Origlia, G. (25 de julio de 2017). Todesca cuestionó la medición de la pobreza en Córdoba y pidió la renuncia del director de estadística provincial. *Diario La Nación*.

Redacción Cronista Comercial. (26 de julio de 2017). Cruce entre el gobernador provincial y el titular del INDEC. Schiaretti lo criticó y Todesca le recomendó cambiar al director de estadísticas. *Diario Cronista Comercial*.

Redacción Ámbito Financiero. (26 de julio de 2017). Todesca sugirió a Schiaretti echar al jefe de estadísticas. *Ámbito Financiero*.

Redacción Comercio y Justicia. (26 de julio de 2017). Bajan tono por la Caja y ahora la pobreza volvió a la disputa. *Diario Comercio y Justicia*.

destacaron los reclamos abiertos por parte del gobernador de Córdoba respecto a los fondos de la Caja de Jubilaciones de la ANSES, que correspondían a la provincia y aún no habían sido liquidados. Este aspecto se incorporó al desarrollo de la controversia sobre la medición de la pobreza en el ámbito público, ilustrando con más énfasis la latente tensión que aumentaba entre el gobierno provincial y el nacional, especialmente en el contexto de la campaña electoral legislativa en curso previa a las elecciones de agosto (Diario Comercio y Justicia, 2017b).

Finalmente, una declaración que generó eco fue la del entonces presidente Mauricio Macri. El presidente ingresó al escenario público, a fines de julio de 2017, en un tono conciliador, resaltando el buen diálogo mantenido con el gobernador cordobés, a pesar de su reacción "enfática" ante los resultados de las mediciones en la provincia. Al mismo tiempo, expresó la necesidad de "no volver al INDEC que nos dice lo que queremos escuchar" (Diario La Voz del Interior, 2017n). Esta etapa de intercambios públicos y argumentaciones cruzadas entre funcionarios políticos y técnicos de ambos niveles jurisdiccionales (nación y provincia) se disipa en virtud de la centralidad que adquiere el proceso de elecciones primarias o de medio término (PASO) a nivel nacional, para determinar los cargos en la Cámara de Diputados y Senadores, que se llevaron a cabo el 13 de agosto de 2017.

### **III.3 Una nueva cifra ve la luz: septiembre a diciembre 2017**

#### **III.3.1 La respuesta de la DGEyC**

El 13 de septiembre de 2017, el director de la DGEyC Conti anunció que la dirección provincial estaba en condiciones de publicar sus propias mediciones de pobreza para finales del mes de septiembre. Aprovechó la ocasión para responder, además, los cuestionamientos técnicos de su colega Jorge Todesca un par de meses antes. Conti señaló que el comentario de Todesca fue "un exabrupto de parte de un técnico que dirige el sistema estadístico nacional" y que la dirección provincial simplemente realizó "una lectura de números que el INDEC puso en internet, sobre la mesa" (Garbovetzky, 2017c). Las declaraciones emitidas por el funcionario cordobés pueden considerarse institucionales y conciliadoras, en línea con la confirmación de la gestación de una nueva cifra de pobreza en la provincia. Inicialmente, el trabajo técnico que daba como resultado la cifra alternativa de pobreza en Córdoba se denominó "Monitoreo de condiciones de vida". En ese marco, se realizó una medición sobre un período de tres meses, inferior a la semestral que realizaba la EPH. Para robustecer públicamente la

validez técnica de dicha medición, el director de la oficina estadística provincial proporcionó información sobre la construcción de la muestra (1300 hogares), el período temporal y la justificación en torno a la medición del impacto de los programas sociales no monetarios vigentes en la provincia en relación con la pobreza medida por ingresos, como el Boleto Educativo, la Tarjeta Social, el PAICor, entre otros. Si bien Conti destacó el carácter "exploratorio" del monitoreo, al mismo tiempo, hizo especial hincapié en la asistencia técnica que recibió la DGEyC por parte de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNC, encargada de la construcción de la muestra. De esta manera, mostraba a la nueva cifra de la pobreza como el resultado de un proceso de colaboración entre el gobierno y la academia local que ponía a su disposición un saber altamente especializado. Además, se buscaba hacer descansar la pretensión de validez del índice local de pobreza sobre la autoridad técnica de la prestigiosa casa de estudio.

El 25 de septiembre de 2017 se divulgaron los resultados del monitoreo provincial sobre la pobreza en la región (Diario La Voz del Interior, 2017q). De esta manera, la dirección estadística provincial se adelantó a la publicación de las cifras de pobreza del INDEC al mostrar los resultados de su propia medición. La DGEyC describió que se realizaron tanto mediciones de pobreza como de indigencia bajo la metodología calculada por el INDEC, así como métricas que calculaban la pobreza con la incorporación de los planes sociales implementados en la provincia. Aunque no fueron comparables en sentido estricto debido al carácter trimestral de este primer monitoreo, las cifras fueron más bajas que las publicadas previamente por el INDEC: un 30.3% de pobreza y un 6.2% de indigencia, en contraste con el número que había disparado la polémica, del 40.5% y 10.8%, respectivamente, divulgado por el organismo nacional. Teniendo en cuenta los planes provinciales, la cifra se reducía aún más: un 29.6% de pobreza y un 6.2% de indigencia. Algunas notas revelaron que esta medición provincial fue realizada en base a una "mirada multidimensional", subrayando que se tuvieron en cuenta los planes en especies cordobeses, que fueron trasladados a los distintos cálculos de las líneas de pobreza e indigencia en Córdoba. El primer monitoreo lanzado por la provincia abarcaba tres meses de medición, aunque se anunciaba que se continuaría con la medición de la pobreza bajo los parámetros semestrales empleados por el INDEC.

Aproximadamente 72 horas después de esta publicación, que tuvo repercusión en el escenario público, el INDEC anunció la cifra de pobreza a nivel nacional y su desglose

por aglomerados para el primer semestre de 2017. A nivel nacional, la pobreza se situó en un 28,6%, mostrando una disminución con respecto al período anterior que estaba en el 30,3% (segundo semestre de 2016). Respecto a las mediciones del aglomerado Gran Córdoba, se registró un porcentaje de pobreza del 30,7%, considerablemente menor que el 40,5% registrado en el período anterior y similar al registrado por el monitoreo cordobés: “Luego de la polémica entre Jorge Todesca y Juan Schiaretti el aglomerado mediterráneo exhibe una abrupta disminución de ese flagelo, de casi 10 puntos, mientras que, en el distrito cuyano, cuyas mediciones serán monitoreadas, la reducción es de casi 17 puntos” (Villafañe, 2017).

En el escenario público, se observó la reacción de algunos medios que sugirieron la posible conclusión del enfrentamiento, mientras que otros interpretaron la nueva cifra como una “corrección” realizada por el INDEC con respecto a las líneas de pobreza e indigencia en la provincia (Diario La Voz del Interior, 2017r). Aunque los documentos periodísticos analizados ponen el foco en el “error” y su “corrección” en cuanto a las cifras de pobreza en Córdoba, el organismo estadístico nacional sólo se pronunció con la publicación del documento oficial sobre la medición semestral realizada y ningún representante emitió declaraciones.

En este contexto, además, resulta llamativo el silencio de los funcionarios cordobeses ante la publicación de la cifra nacional de pobreza y su desglose por aglomerados. Consultado al respecto, el gobernador Schiaretti evitó hacer comentarios personales sobre la controversia. Sólo agregó con mesura: “los números hablan por sí solos. No debo opinar yo” (Diario La Voz del Interior, 2017s), en un intento de dejar en evidencia el posible error por parte de la medición del INDEC y legitimando la cifra cordobesa. Esta actitud marcó un cambio notable en comparación con sus declaraciones anteriores, y representó un elemento más elocuente que sus críticas anteriores al INDEC. De hecho, estas fueron las últimas declaraciones públicas sobre la cuestión que hizo el mandatario cordobés.

En este punto, sólo se destacaron las moderadas declaraciones de Silvia Rivero, secretaria general de Gobernación de la provincia de Córdoba. Su papel resultó similar al del ministro Tocalli, actuando como una suerte de portavoz oficial, en este caso, en defensa de la nueva cifra cordobesa: “No son comparables las encuestas. Son mediciones distintas” (Cañas, 2017b), afirmó. A pesar de no entrar en polémicas con ningún actor o institución nacional, Rivero aseguró que la cifra cordobesa no se asemejaba a la que publicaba regularmente el INDEC y que, incluso, tenía una

perspectiva diferente y más amplia, al incluir la medición del impacto de los planes sociales. Sin embargo, utilizó los datos obtenidos por dicho monitoreo como estrategia para legitimar la cifra cordobesa, asegurando que a partir de entonces el gobierno estaba en condiciones de comprender el impacto de los planes sociales cordobeses en la población beneficiaria. Al mismo tiempo, Rivero incorporó otro aspecto para legitimar los planes locales, argumentando su eficacia basada en los resultados del relevamiento realizado por la provincia.

Otros actores participaron más activamente en el escenario público, como los partidos políticos provinciales opositores al gobierno cordobés. El entonces diputado nacional Diego Mestre de la UCR destacó que los datos sobre la pobreza que consideraba más cercanos a lo que él observaba en el territorio cordobés eran los proporcionados por el INDEC, ya que este “volvió a ser creíble” (Cañas, 2017b). Por su parte, el legislador provincial por el Partido Vecinalista, Aurelio García Elorrio alegó acerca de la confusión que generaba la construcción de una nueva cifra de pobreza provincial, considerando que es la propia DGEyC la que tenía como función principal la recolección de información estadística que luego se transmite al INDEC.

Desde el ámbito de los analistas expertos, Gerardo García Oro, del IERAL, ofreció un análisis sobre la nueva cifra cordobesa. Calificó la medición como “complementaria” y “no comparable” (García Oro, 2017), mientras examinaba los aspectos metodológicos relacionados con el uso de índices aproximados, como las canastas tomadas del INDEC para construir la cifra de la DGEyC, el periodo de tiempo que la provincia había empleado para sus mediciones y la inclusión de los planes no monetarios en el cálculo de las canastas. Aunque García Oro no señaló la distinción entre dos cifras en el monitoreo, una con los planes monetarios y otra sin ellos, argumentó que la cifra cordobesa resultaba una herramienta útil para evaluar el impacto monetario de los programas sociales de la provincia.

En el contexto de la controversia por la medición de la pobreza en Córdoba, el tenso vínculo entre el gobierno provincial y la gestión macrista presentaba algunas aristas adicionales. En primer lugar, se destacaba el bajo rendimiento electoral del partido oficialista de Córdoba en las elecciones PASO, así como un áspero intercambio entre el presidente Macri y el gobernador cordobés sobre la carga impositiva en la provincia. Un acto de campaña el 12 de julio de 2017 resaltó este enfrentamiento, donde el presidente Macri reprochó al gobernador cordobés la alta carga impositiva, recibiendo como respuesta que esto se resolvería cuando el Estado nacional “devolviera los

fondos coparticipables todo lo que le corresponde a la provincia desde hace más de 30 años" (Diario Página 12, 2017a). En segundo lugar, fue notorio el silencio del INDEC frente al supuesto "error" en Córdoba, lo que generó algunas especulaciones públicas sobre el futuro de su director, Todesca (Cañas, 2017c). En ese momento, la controversia pareció disiparse con un saldo positivo para los funcionarios provinciales cordobeses. Además, para octubre de 2017, la atención mediática se desvió hacia los resultados de las elecciones legislativas del 22 de octubre, lo que redujo significativamente el peso relativo de la controversia en el escenario público. Aunque el tema perdió protagonismo, algunas menciones aludían a una suerte de "pacto de no agresión" (Diario La Voz del Interior, 2017t) entre los actores clave, marcando una pausa en la confrontación abierta.

### **III.3.2 "Atrapados en un malentendido"**

En noviembre de 2017, Jorge Todesca concedió una entrevista al diario La Nación<sup>51</sup>, abordando diversos temas relacionados principalmente con el funcionamiento del INDEC, la declaración de la emergencia estadística nacional, donde hizo referencias a una posible reforma del organismo, a la reconfiguración de las canastas básicas y al cálculo de las líneas de pobreza e indigencia basado en los ingresos. Una de las preguntas que se le realizaron llamó nuevamente la atención respecto del entredicho con la provincia de Córdoba. Todesca adoptó un tono conciliador al expresar, escuetamente, que funcionarios y dependencias estadísticas de las distintas jurisdicciones quedaron "atrapados en un malentendido". Según el director del INDEC, esto se debió a diferencias en la consideración de los ingresos al momento de realizar la medición semestral, los cuales, en su opinión, no fueron actualizados. Destacó que tanto la medición alternativa realizada por Córdoba como la posterior medición del INDEC resultaron finalmente coincidentes.

A pesar de que los elementos relacionados con la controversia por la cifra se retomaron en el año 2018, un tiempo antes un acontecimiento importante marcó un quiebre en el INDEC el 14 de diciembre de 2017: la socióloga Cinthya Pok, quien era responsable de la EPH (el principal insumo para el cálculo de la cifra de pobreza),

---

<sup>51</sup> Dos noticias condensan estas declaraciones:

Jueguen, F. (19 de noviembre de 2017). Jorge Todesca: "Ya no quiero hablar de él. Guillermo Moreno para mí es el color sepia". *Diario La Nación*.

Redacción La Nación (19 de noviembre de 2017). La pobreza, entre índices y disputas políticas. *Diario La Nación*.

presentó su renuncia al organismo. Es importante destacar que Pok había sido convocada por Todesca luego de su desplazamiento en el mismo cargo con el proceso de intervención del INDEC en el 2007. Numerosos medios de comunicación se hicieron eco de la noticia, incluso haciendo referencia a las presiones que Pok había recibido por parte de provincias como San Juan en relación con los datos de desempleo.

Este hecho se conecta con lo sucedido previamente en la controversia con la provincia de Córdoba. Durante este periodo, el INDEC no sólo atravesó conflictos por los resultados obtenidos con las mediciones de pobreza, sino también con otros indicadores sociales sensibles para las gestiones provinciales como el desempleo. Luego de un impasse, a finales de marzo de 2018, las publicaciones oficiales de la cifra de pobreza en Argentina volvieron a reflotar la controversia entre los organismos estadísticos y los funcionarios de la provincia de Córdoba.

#### **III.4 Se reaviva la controversia: marzo 2018**

Para finales de marzo de 2018, las publicaciones oficiales de la cifra de pobreza en Argentina vuelven a reavivar la controversia entre los organismos estadísticos y los funcionarios de la provincia de Córdoba. En primer lugar, el 22 de marzo de 2018 se presentó el nuevo monitoreo semestral realizado por la DGEyC de la provincia de Córdoba, otorgando validez, al menos en los medios locales, a la cifra alternativa provincial. La cifra cordobesa arrojó un índice de pobreza del 29,9% y una tasa de indigencia del 4,3% para el segundo semestre de 2017 (Diario Comercio y Justicia, 2018a), teniendo en cuenta la misma metodología aplicada por el INDEC. Al considerar la participación de los planes sociales cordobeses en especies, estas cifras se reducían al 27,7% y 2,8%, respectivamente (Diario La Voz del Interior, 2018a).

En segundo lugar, a tres días de finalizar el mes de marzo, el INDEC publicó el informe semestral de pobreza para todo el territorio nacional. Los resultados indicaron una disminución de casi el 5% a nivel nacional, situándose en un 25,7%. Este informe trajo alivio a la gestión de Macri, llevando al propio presidente a recordar su célebre frase emitida en un discurso inaugural de las sesiones ordinarias del Congreso de la Nación: “Mi principal preocupación y prioridad es reducir la pobreza. Como dije más de una vez, quiero que juzguen mi presidencia por cómo logramos avanzar en ese objetivo”. Sin embargo, en el aglomerado Gran Córdoba, la cifra de pobreza del INDEC nuevamente subió al 34,2%, lo que encendió las alarmas ante la notable diferencia

entre el promedio nacional y el 29.9% que arrojó para Córdoba (Diario La Voz del Interior, 2018b).

Una vez que ambas cifras se hicieron públicas, las discrepancias entre los índices de pobreza volvieron a ocupar el centro de atención. Los especialistas nuevamente se sintieron interpelados a participar de la controversia. El CIPPES resaltó la importancia del trabajo de campo en las encuestas territoriales. El Dr. Alfredo Schclarek, uno de sus referentes, expresó su preocupación por el hecho de que el instituto estadístico provincial realizara una encuesta paralela, siendo esta la misma entidad responsable de llevar a cabo el trabajo de campo para el INDEC. Esta declaración disparó señales de alarma respecto de la duplicación en la utilización de recursos en la recolección de datos y producción de indicadores públicos. El Dr. Schclarek planteó que la disminución en el promedio nacional podría atribuirse a la creación de puestos de trabajo adicionales, aunque destacó la importancia de generar una mayor credibilidad en los datos publicados. En relación a los datos provinciales, expresó una clara crítica sobre el elevado índice de pobreza en Córdoba durante ese período. Su argumento giró en torno a la necesidad de poner el foco en las personas en situación de pobreza en lugar de simplemente debatir la cifra numérica (Diario La Voz del Interior, 2018b).

Eduardo Donza, representante del ODSA-UCA y encargado de la encuesta realizada desde el observatorio, ofreció su perspectiva analítica, abordando la discrepancia entre las instituciones estadísticas, pero proponiendo una postura crítica distinta. En primer lugar, coincidió con la visión general del observatorio respecto a la necesidad de una medida más holística de la pobreza, que no se limitara únicamente a la insuficiencia de ingresos. Además, criticó al gobierno de Córdoba por su enfoque en los planes no monetarios. A pesar de las transferencias monetarias y no monetarias, así como la creación de empleo, Donza sostuvo que esas medidas no eran suficientes para erradicar la pobreza de manera genuina. También cuestionó la metodología y la supuesta objetividad en la medición de la pobreza en Argentina, considerando que era un problema social más amplio y complejo. Llegó incluso a reflexionar sobre la controversia, argumentando que este "conflicto estéril" no permitía una discusión significativa entre el INDEC y la DGEyC provincial. En su intervención, Donza destacó que la cuestión de la medición de la pobreza en Córdoba formaba parte de una dimensión más amplia del problema social, y que las cifras en disputa debían ser analizadas desde diferentes perspectivas que no eran suficientes "para justificar un proceso genuino de erradicación de la pobreza" (Diario Perfil-UCA, 2018).

Las voces académicas o expertas que se involucraron en el desarrollo de la controversia sobre las cifras de pobreza, especialmente los aportes de instituciones como la UCA y el CIPPES en Córdoba, han desempeñado un papel crucial como mediadores y sumaron reflexividad a la polémica. Estas voces académicas destacaron la importancia de adoptar una visión crítica capaz de trascender el aspecto meramente aritmético de la medición de la pobreza. En sus análisis, han enfatizado la necesidad de considerar una perspectiva multidimensional al evaluar la pobreza, reconociendo que ésta no podía ser reducida a una única métrica. En cambio, abogaron por la inclusión de una variedad de indicadores que reflejaran las diversas dimensiones de la pobreza, como el acceso a la educación, la salud, la vivienda y el empleo, entre otros aspectos. Además, estas instituciones académicas actuaron como observadores críticos, señalando las limitaciones y sesgos potenciales en las metodologías de medición utilizadas por los organismos estadísticos y resaltando la importancia de la transparencia y la rigurosidad en la recolección y presentación de datos sobre pobreza.

En el ámbito de los funcionarios provinciales, las declaraciones de la secretaria de la Gobernación, Silvina Rivero, se volvieron más categóricas en defensa del nuevo dato cordobés en comparación con sus declaraciones del año anterior. En primer lugar, introdujo una diferenciación metodológica con respecto al INDEC al mencionar que "nuestro dato se levanta a partir de una muestra más amplia que la del INDEC" (Diario *Ámbito Financiero*, 2018). En segundo término, agregó un elemento de legitimación en cuanto a la "tranquilidad de las muestras" que posee la cifra cordobesa, respaldadas por "los datos que releva y publica la provincia y que tienen una fortaleza y una robustez estadística gracias al aporte del Instituto de Estadísticas de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNC" (Petovel, 2018a). Además, aseguró que los datos de pobreza publicados por la provincia están más relacionados con "otros indicadores vinculados a niveles de empleo, desempleo y creación de puestos de trabajo generados a partir de la obra pública". Finalmente, en tercer lugar, Silvina Rivero trasladó la responsabilidad al INDEC en relación a la necesidad de una explicación de por qué la cifra difiere de la de Córdoba, buscando transmitir, desde su posición de funcionaria pública, tranquilidad y confianza en las cifras que el gobierno cordobés había dado a conocer. Apeló al antecedente de la controversia iniciada en 2017, mencionando que "no es la primera vez que nos pasa", lo que incrementaba el manto de duda sobre la veracidad de las cifras del INDEC. Sin embargo, a esto también contribuyó el antecedente de la desconfianza generalizada hacia el instituto

estadístico nacional, anterior al período de controversia con Córdoba. A partir de este momento, no se observaron declaraciones confrontativas relevantes por parte de los funcionarios técnicos y políticos provinciales ni desde la órbita nacional.

### **III.5 ¿La cifra cordobesa gana su lugar? Septiembre 2018 a 2019**

A mediados de septiembre de 2018, se divulgaron nuevamente las cifras de pobreza por parte de ambos organismos relativas al primer semestre de ese año. Si bien la DGEyC reveló su cifra del 30,1% de pobreza y 4.9% para la de indigencia días antes de que lo hiciera el INDEC, dicha anticipación no explica por completo el protagonismo que adoptó la cifra cordobesa, especialmente en algunos medios locales<sup>52</sup>. Las explicaciones sobre la metodología utilizada por la dirección provincial para medir el impacto de los planes sociales ganaron espacio en el ámbito público de difusión de estas cifras. Esto fue producto del reducido efecto que tuvieron los planes no monetarios de Córdoba en el resultado final de la cifra alternativa de pobreza e indigencia. Con su inclusión, la cifra de pobreza apenas disminuyó al 28.5%, y la de indigencia al 4.2%. En el análisis documental se destacó que la cifra provincial utilizaba las canastas y niveles de precios proporcionados por el INDEC para construir su indicador. Las declaraciones del responsable técnico de la DGEyC, Conti, destacaron que, en la medición anterior, los planes sociales locales habían contribuido más significativamente a reducir la pobreza en comparación con los resultados de la medición actual. Desde la DGEyC concluyeron que el valor monetario de estos programas no creció al mismo ritmo que el incremento de la canasta alimentaria y total, limitando así su impacto en la reducción de la pobreza.

Se convirtió en algo habitual que la publicación del informe estadístico cordobés se difundiera días antes de los datos del INDEC sobre la pobreza a nivel nacional, desagregados por regiones. En los medios cordobeses se indicó, de modo diferenciador, que se trata de la medición nacional, proporcionando los datos obtenidos del proceso de medición considerando al aglomerado Gran Córdoba como representativo de la provincia: “Para el INDEC, el indicador de pobreza para Córdoba

---

<sup>52</sup> Noticias destacadas:

Garbovetzky, A. (19 de septiembre de 2018). La provincia de Córdoba registra un menor impacto de planes sociales para reducir la pobreza. *Diario La Voz del Interior*.

Redacción Comercio y Justicia. (20 de septiembre de 2018). Hay en Córdoba 8.000 nuevos pobres y 10.000 indigentes más. *Diario Comercio y Justicia*.

Redacción La Nueva Mañana. (21 de septiembre de 2018). La pobreza en el Gran Córdoba afecta a más de 470 mil personas. *Diario La Nueva Mañana*.

se ubicó en el 30,3%" (Diario La Voz del Interior, 2018d). En otro documento, se replicaron los resultados de las mediciones nacionales, similares a las que arrojó el monitoreo cordobés y sólo se realizó una breve referencia al conflicto relacionado con ciertas "dudas que llegaron a tal punto que el año pasado el gobierno cordobés calculó su propio índice de pobreza" (Petovel, 2018b). Más allá de las aclaraciones técnicas realizadas por Conti, no surgieron declaraciones relevantes en el escenario público.

Sin embargo, en un evento destacado el 3 de octubre de 2018, se anunció que la provincia, a través de su dirección estadística se sumaría a un relevamiento conocido como Índice de Bienestar (Better Life Index), en colaboración con la OCDE. Este proyecto tenía como objetivo la creación de un índice internacional que contemplaba diversas categorías de condiciones de vida, permitiendo comparaciones entre naciones, regiones y ciudades con dimensiones más amplias que la simple medición de la pobreza. Aunque este anuncio pudo haber pasado desapercibido en la esfera pública, en entrevistas con los actores clave involucrados en la controversia, la integración de la provincia en esta iniciativa internacional emergió como un recurso significativo que otorgó respaldo y legitimidad a la cifra cordobesa, que a partir de entonces comenzó a denominarse "Marco de Bienestar". La introducción del Índice de Bienestar en colaboración con la OCDE ofreció una nueva perspectiva para evaluar las condiciones de vida en la provincia. No obstante, su impacto en la resolución de la controversia será analizado y profundizado más adelante en el capítulo V.

En este escenario, los actores involucrados se centraron en resaltar los puntos más controvertidos del año anterior para fortalecer sus posturas, evitando confrontaciones adicionales. Además, se empieza a dar una convivencia de ambas cifras para Córdoba de manera paralela. En las fuentes documentales, es necesario examinar atentamente el contenido de cada texto para identificar a qué organismo estadístico corresponden las mediciones de pobreza en referencia a la provincia. Las comparaciones entre ambos organismos y sus metodologías muestran pocas menciones al conflicto durante este periodo, lo que reduce la intensidad del enfrentamiento. Durante este tiempo, se evidenció una tensión entre la DGEyC y el INDEC, con discrepancias, especialmente a principios de 2018, en los indicadores de pobreza que, con el tiempo, mostraron una tendencia a acercarse en sus resultados. A pesar de los esfuerzos por reconciliar estas diferencias y mejorar la coherencia de los datos, ambas cifras persistieron, lo que contribuyó a aumentar la incertidumbre en torno a la magnitud o el alcance de la pobreza en la provincia.

Desde el último trimestre del 2018 y durante todo el 2019, hacia el final de la gestión de Schiaretti, el aumento del porcentaje de pobreza se convirtió en un tema destacado en la agenda mediática, tanto a nivel provincial como nacional. Sin embargo, la discrepancia entre las mediciones y la controversia que se había generado entre las autoridades provinciales y nacionales estuvo notablemente ausente. La Iglesia Católica y el Observatorio de Deuda Social de la UCA asumieron un papel destacado en la discusión pública sobre la problemática de la pobreza en el país. Hacia el final del año 2019, la UCA publicó una serie de datos que estimaba niveles cercanos al 40% de pobreza a nivel nacional, lo que provocó una reacción y descalificación por parte del director del INDEC<sup>53</sup>, generando un nuevo espacio de disputa con este organismo.

### III.6 Breve recapitulación

La consolidación del modelo político y económico en la provincia de Córdoba desde finales de la década de los noventa se cimentó en la adopción de una economía política neoliberal. La narrativa de gestión encontró respaldo en la misma ideología promovida por las redes de expertos y centros de pensamiento locales con influencia nacional. Esta estrecha relación se complementó, además, con el apoyo del poder económico, representado por grandes grupos empresariales e industriales, algunos con una larga trayectoria en la provincia y agrupados en diversas cámaras. Todo ello delineó un Estado mínimo y competitivo en Córdoba, especialmente perceptible en épocas de recesión.

En el ámbito social, la transformación de las políticas sociales, caracterizada por un enfoque más selectivo, tuvo como objetivo racionalizar y minimizar el gasto estatal. Estas políticas se convirtieron en un elemento crucial de gobernabilidad durante los momentos más críticos a nivel económico. En todos estos ámbitos, se privilegiaba al mercado, la competencia y los derechos del consumidor-cliente como los principales asignadores de recursos sociales, formulando así un nuevo contrato social con la ciudadanía desde la lógica empresarial del Estado (Reynares, 2018, Ase y Burijovich

---

<sup>53</sup> Noticias destacadas:

Dinatale, M. (05 de diciembre de 2019). Según la UCA, la pobreza en la Argentina llegó al 40,8% y es la más alta de la década. *Infobae*.

Redacción Perfil. (06 de diciembre de 2019). Jorge Todesca cuestionó a la UCA por difundir su cifra de pobreza antes del discurso de Mauricio Macri. *Diario Perfil*.

Redacción La Voz del Interior. (06 de diciembre de 2019). Pobreza: Todesca denunció que la UCA actuó con "intencionalidad política". *Diario La Voz del Interior*.

2001). En este contexto, el peronismo cordobés adoptó criterios de gestión empresarial del sector privado en el ámbito político-administrativo como parte de una Nueva Gerencia Pública (Lardone, 2001). Esta orientación, acompañada por una profunda reforma política del Estado y la obtención de significativos créditos de entidades financieras internacionales, habilitó un marco jurídico propicio para la intervención del Estado provincial en colaboración con capitales privados.

Estos factores han fortalecido el poder político en Córdoba, garantizando una sucesión administrada y prolongada de mandatos que, incluso, ha involucrado a los mandos medios en la toma de decisiones gubernamentales. Además, se han difundido diversas narrativas por parte de los actores provinciales para diferenciarse o alinearse con las políticas nacionales. En este escenario, la disputa entre el INDEC y la DGEyC representa una postura crítica definida, aunque indirecta, entre la administración provincial y el gobierno nacional, a pesar de compartir algunos elementos ideológicos de gobernanza durante el período analizado. Todo esto ocurre simultáneamente en un entorno donde el empleo y la certificación de procesos para desarrollar indicadores estadísticos regionales emergen como instrumentos clave para impulsar la competencia y la eficiencia en la gestión pública provincial.

Para el enfoque pragmático, la eficacia del argumento estadístico está estrechamente vinculada a la credibilidad de las instituciones encargadas de producir los datos. Estos datos pueden considerarse irrefutables, generando consenso, o conducir a profundos desacuerdos. En este contexto, la crítica puede adoptar una postura de denuncia respaldada por cifras incuestionables, o ser más radical, cuestionando los métodos de cálculo o incluso el propio uso del instrumento, como parece identificarse en la disputa por la cifra de pobreza en la provincia de Córdoba. La caracterización temporal de esta controversia, delimitando su inicio, sus sucesivas etapas y posibles dilaciones, enriquece su comprensión. Sin embargo, desde la perspectiva pragmática, es esencial realizar un análisis transversal y exhaustivo de la controversia, ya que diversos factores influyen en las estrategias argumentativas y los posicionamientos de los actores en el escenario público. A este punto, aún persisten interrogantes sobre los factores que desencadenaron la controversia y la influencia de los actores sociales que respaldaron o se opusieron a este nuevo instrumento de medición de la pobreza en la provincia.

Después de examinar la evolución temporal de esta disputa, es necesario llevar a cabo un análisis detallado de los productos estadísticos generados tanto por la

DGEyC como por el INDEC. El próximo capítulo de esta tesis se enfocará en ello, identificando y profundizando en los aspectos metodológicos clave que contribuyeron a la discrepancia en los resultados aritméticos de la medición de la pobreza en la provincia. Además, permitirá explorar con mayor profundidad los aspectos técnicos presentes en las estrategias argumentativas de los actores involucrados.

## **CAPÍTULO IV Abriendo la caja negra: Una propuesta de comparación de las formas de medición de la pobreza**

El presente capítulo tiene como propósito realizar un análisis comparativo de las perspectivas metodológicas y técnicas empleadas por el INDEC y la DGEyC de la provincia de Córdoba en la medición de la pobreza durante el período de estudio. Para ello, se examinan los resultados finales obtenidos por las mediciones de pobreza y la metodología empleada en la recolección y el análisis de los datos. El análisis se concentra, principalmente, en las decisiones metodológicas adoptadas por la dirección provincial en la medición alternativa de la pobreza, prestando especial atención a los aspectos que la diferencian de las mediciones realizadas por el INDEC. Desde esta perspectiva, el objetivo de esta sección no es entablar una nueva discusión sobre los métodos de medición de la pobreza en Argentina, sino más bien realizar un análisis crítico de las implicancias de los debates metodológicos que han tenido lugar en el escenario controversial estudiado.

En una primera sección, se abordan los conceptos generales sobre la medición de la pobreza y los aspectos relacionados con los procesos metodológicos específicos aplicados en Argentina. Con lo anterior, es posible examinar detalladamente la metodología empleada en la medición estadística de la pobreza por parte del INDEC, así como las fuentes de datos y los criterios utilizados para determinar las líneas de pobreza e indigencia en el período de referencia. Se pone particular énfasis en los aspectos técnicos más relevantes de la estimación del número de personas en situación de pobreza.

En una segunda sección, se describen y contextualizan las divergencias en las mediciones del INDEC y la DGEyC, realizando una comparación entre los aspectos más relevantes utilizados por ambos organismos estadísticos. Esto supone considerar una serie de elementos como la definición operativa de pobreza utilizada, la selección de indicadores socioeconómicos, el diseño muestral, así como los criterios de segmentación geográfica y demográfica, entre otros. La comparación permite concentrarnos en las similitudes y diferencias entre los organismos y las opciones técnicas adoptadas por los actores protagonistas de la controversia. Al mismo tiempo, este abordaje facilita una comprensión acabada de los productos estadísticos publicados en sendos informes y que fueron aportados como prueba en el escenario controversial.

Finalmente, se presentan de forma gráfica las cifras de pobreza proporcionadas por los organismos y se realiza un análisis detallado de los productos estadísticos contruidos por ambos.

#### **IV.1 Métodos de cálculo de la pobreza en Argentina**

La fuente principal de información constante que proporciona datos socioeconómicos sobre la población en Argentina, proviene de la EPH, operativo registrado por el INDEC junto a las dependencias estadísticas provinciales. Esta encuesta se realiza de manera trimestral y sirve como base para los principales indicadores de empleo, desocupación y pobreza para los diferentes aglomerados de todo el país. Para obtener los diferentes productos estadísticos o indicadores de pobreza, se parte de enfoques de medición relacionados a métodos directos o indirectos. En Argentina, se utilizan ambas metodologías en relación a dos combinaciones de métodos de medición como las NBI registradas en los censos y las líneas de pobreza de las encuestas trimestrales a través del INDEC. De acuerdo a los objetivos que se persiguen en este trabajo, se hará foco en la metodología de medición de las líneas de pobreza, que se miden con frecuencia semestral en Argentina, abordando la medición regular de la pobreza bajo este enfoque y objetivo de estudio de la controversia.

##### **IV.1.1 Líneas de pobreza**

El método de las líneas de pobreza se basa en la noción de ingresos bajos dentro del concepto de pobreza absoluta. Este enfoque parte de la premisa de que existe un conjunto mínimo de necesidades, conocido como canasta de privación absoluta, cuya carencia indica una situación de pobreza. Su objetivo es determinar si la suma de los ingresos de un hogar es inferior a esta línea, lo que lo clasificaría como pobre. Las líneas de pobreza representan el valor monetario de los bienes y servicios considerados necesarios y básicos para satisfacer las necesidades de vida y desarrollo en sociedad (INDEC, 2003b; 2016c; Feres y Mancero, 2001). La Línea de Indigencia (LI) se define a partir de la Canasta Básica Alimentaria (CBA), mientras que la Línea de Pobreza (LP) se establece con la Canasta Básica Total (CBT).

A partir de la intervención del INDEC en 2007, aunque el centro de la cuestión estuvo en el IPC (Arakaki, 2018; Pérez, 2013; Daniel, 2013; Lindenboim, 2011), la estimación de la pobreza por ingresos se vio afectada, ya que se utilizaban precios medios para valorizar las canastas utilizadas en el cálculo del IPC en el Gran Buenos Aires. Es por ello que, entre 2013 y 2016, las mediciones de las canastas alimentaria y total fueron

descontinuadas, generando un vacío de datos representativos sobre la población en ese período (Almeida y Pok, 2014). Con la recién asumida gestión macrista, a principios del año 2016, el INDEC reactivó la medición, aunque con algunas modificaciones.

En este sentido, el informe sobre la metodología de cálculo de la pobreza en Argentina justificaba la realización de determinados ajustes para la determinación del IPC, insumo principal para determinar el valor de la CBA y la CBT. Las modificaciones implementadas se efectuaron con mayor fuerza en el año 2017 cuando se introdujeron los relevamientos surgidos a nivel provincial y fueron ajustados metodológicamente para la construcción de un índice de cobertura nacional, discriminado por regiones. Con esta nueva estimación del índice de precios, el INDEC estableció la nueva metodología y la valorización de las canastas y de la estructura de hogares e ingresos respectivamente (INDEC, 2017b; 2016c). Adicionalmente, se introdujeron cambios como la actualización de las canastas, la definición del adulto equivalente, el concepto de “densidad nutricional” y la valorización de canastas regionales en relación a la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGHo) de 2004/05. Al mismo tiempo, se incorporaron cambios en relación a mayor desagregación entre propietarios y no propietarios, educación en hogares con niños/as, salud en adultos mayores, etc. Estas modificaciones estuvieron destinadas, según el instituto estadístico nacional, a mejorar la precisión de las mediciones y a reflejar con mayor fidelidad la realidad socioeconómica de la población (INDEC, 2017b; 2016c). En las secciones siguientes, se detallan los principales cambios metodológicos y su impacto en la medición de cada línea de pobreza.

#### **IV.1.1.a Línea de indigencia**

Con la LI se determina si los hogares tienen ingresos suficientes para adquirir una canasta de alimentos que satisfaga los requisitos mínimos de aspectos nutricionales, energéticos y proteicos. Aquellos hogares cuyos ingresos no superan este umbral se consideran indigentes (INDEC, 2016c). Este método se basa en el cálculo de la CBA como punto de partida. A nivel metodológico, la CBA está compuesta por los requerimientos nutricionales estándar en términos de kilocalorías para determinados grupos de edad durante un mes (Boltvinik, 2001: 45). Consiste en una selección específica de productos alimenticios y sus cantidades respectivas, a las que se asigna un valor monetario basado en el IPC, que debe actualizarse regularmente. Estos requisitos calóricos se normalizan estadísticamente para representar a un adulto de

referencia, conocido como Adulto Equivalente que realiza una actividad física moderada y, cuya edad oscila entre los 30 y los 60 años. Operativamente, se le asigna un valor de 1 a esta equivalencia, calculando proporcionalmente los valores para otros grupos demográficos. La categoría de hombre equivalente en este rango de edad fue seleccionada como la unidad de referencia debido a su mayor concentración o peso relativo dentro de la población activa. Posteriormente, se calculan las relaciones entre la energía requerida para cada miembro del hogar según su edad y sexo en relación con este adulto equivalente (INDEC, 2020):

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

A continuación, se presenta la tabla de unidades consumidoras calculada por el INDEC:

Tabla 1. Necesidades energéticas y equivalencias

Sexo	Edad	Necesidad energética (kcal)	Unidades consumidoras
Ambos	6-9 meses	776	0,28
	9-12 meses	952	0,35
	1 año	1.030	0,37
	2 años	1.277	0,46
	3 años	1.409	0,51
	4 años	1.518	0,55
	5 años	1.643	0,6
	6 años	1.760	0,64
	7 años	1.813	0,66
	8 años	1.865	0,68
Varones	9 años	1.910	0,69
	10 años	2.192	0,79
	11 años	2.255	0,82
	12 años	2.347	0,85
	13 años	2.472	0,9
	14 años	2.650	0,96
	15 años	2.760	1
	16 años	2.828	1,03
Mujeres	17 años	2.881	1,04
	10 años	1.918	0,7
	11 años	1.986	0,72

	12 años	2.051	0,74
	13 años	2.089	0,76
	14 años	2.100	0,76
	15 años	2.116	0,77
	16 años	2.111	0,77
	17 años	2.124	0,77
Varones	18-29	2.826	1,02
	30-45	2.758	1
	46-60	2.750	1
	61-75	2.288	0,83
	Más de 75	2.050	0,74
Mujeres	18-29	2.106	0,76
	30-45	2.111	0,77
	46-60	2.090	0,76
	61-75	1.860	0,67
	Más de 75	1.750	0,63

Fuente: INDEC, 2016c.

En este punto, es fundamental destacar que la CBA de referencia se deriva de la ENGHo, realizada por el INDEC para establecer las condiciones sociodemográficas de la población de interés. Esta población se define como aquella cuyos consumos calóricos mínimos se consideran normativos para evitar la desnutrición. La CBA de esta encuesta se remonta al año 1988 y se basa en datos recopilados durante el relevamiento realizado entre 1985 y 1986 en el Gran Buenos Aires, con un requerimiento calórico de 2700 kcal para la unidad de referencia y compuesta por 50 productos específicos. Asimismo, la muestra utilizada para este relevamiento incluyó a segmentos de la población socioeconómicamente más pobres y con niveles educativos más bajos, lo que permitió capturar patrones de consumo representativos de dichos estratos. A lo largo del tiempo, la composición de esta población ha variado, ubicándose actualmente en los percentiles 29 y 48 (aproximadamente el segundo quintil) (INDEC, 2016c; Morales 1988 en Arakaki 2018; Pizarro, 2017). En 1998, el Consejo Consultivo para el Estudio de la Pobreza propuso modificaciones basadas en la encuesta de hogares realizada entre 1996 y 1997. A partir de estos trabajos, en 2003 se estableció una nueva CBA utilizando datos de la ENGHo 1996/97. Esta nueva canasta fue desarrollada en colaboración con nutricionistas y otros expertos en el área en una serie de talleres. Sin embargo, la actualización metodológica y su implementación se demoró hasta después de la intervención del INDEC en 2007. No fue hasta el año 2016 que el INDEC retomó este proceso y publicó un documento que

clarificaba la metodología utilizada, explicando el uso de esta actualización basada en patrones de consumo.

Esta nueva metodología se basó en el uso de las últimas canastas disponibles, utilizando como base la ENGHo 1996/97 y validada con la ENGHo 2004/05. Estas canastas se elaboraron considerando los cambios en los hábitos de consumo alimentario de la población del Gran Buenos Aires, así como las diferencias regionales<sup>54</sup> en el consumo alimentario, gracias a la cobertura nacional de la ENGHo 1996/97. Además, se introdujo el concepto de densidad nutricional lo que permitió ampliar la diversidad de los componentes de la canasta. Cabe destacar que la diferencia en la cantidad de kilocalorías entre la nueva canasta y la anterior es mínima, siendo de 2,750 kcal en comparación con las 2,700 kcal de la metodología anterior (INDEC, 2016c)<sup>55</sup>.

En cuanto a la determinación de las canastas regionales a partir de 2016, específicamente para determinar la LI, se emplearon los precios promedio del aglomerado Gran Buenos Aires como punto de partida. Posteriormente, estos precios fueron ajustados en otras regiones mediante el uso de coeficientes de Paridad de Poder de Compra del Consumidor (PPCC) en la sección de Alimentos y Bebidas<sup>56</sup>. El

<sup>54</sup> Detallados en el anexo sobre la composición productos de canastas por regiones pp. 22-23. (INDEC, 2016c)

<sup>55</sup> En 2020, el INDEC presentó los resultados actualizados de la ENGHo 2017-18, los cuales se utilizaron para reformular la CBA con patrones de consumo renovados. En este marco, se compararon los umbrales calóricos con los de otros países latinoamericanos. Aunque los requerimientos calóricos de Argentina (adulto equivalente) pueden parecer más “exigentes” en comparación con los valores per cápita de países como Colombia (2090), Costa Rica (2184), México (2084), Panamá (2339), Paraguay (2117) y Uruguay (2167), el promedio de necesidades energéticas establecido por el organismo estadístico nacional es, en esencia, comparable con los estándares de los países vecinos (INDEC, 2020b).

<sup>56</sup> [https://www.indec.gob.ar/ftp/indecinforma/nuevaWEB/cuadros/10/PPCC\\_2001\\_Regiones\\_Dos\\_digitos.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/indecinforma/nuevaWEB/cuadros/10/PPCC_2001_Regiones_Dos_digitos.pdf)

Alimentos y Bebidas. Encuesta de Hogares 1996-97

101	<b>Productos de panadería:</b> pan fresco y envasado; galletitas y galletas, facturas, confituras, masas y tortas; variedades de repostería.
102	<b>Harinas, arroz, cereales y pastas:</b> arroz, avena; féculas; harina de trigo; harina de maíz, sémola y otros cereales; pastas frescas y secas, rellenas y sin rellenar, masa para empanadas y tartas; prepizza, alimentos semipreparados en base a pastas.
103	<b>Carnes y menudencias:</b> achuras y menudencias; carne vacuna fresca o congelada, carne ovina fresca o congelada, carne porcina fresca o congelada; otras carnes; alimentos semipreparados en base a carne.
104	<b>Aves:</b> carne de ave; alimentos semipreparados en base a aves.
105	<b>Pescados y mariscos:</b> frescos y congelados.
106	<b>Fiambres, embutidos y conservas:</b> fiambres; embutidos; carnes, pescados y mariscos en conserva y pastas de carne.
107	<b>Aceites y grasas:</b> aceites vegetales; grasas vegetales y animales.

informe base de esta metodología, datado en 2002, detalla la equivalencia establecida entre los precios de una canasta de bienes del aglomerado Gran Buenos Aires, obtenidos de la ENGHo del año 1996, y los de otras provincias. Este análisis se centra en las disparidades de precios entre las regiones, sin tener en cuenta el volumen físico del consumo. En otras palabras, se evalúa

"la relación entre el costo de una canasta de bienes y servicios representativos del consumo de la población urbana de una región determinada y el costo que esa misma canasta tendría si se pudiera adquirir a los precios medios de otra región que se toma como base para las comparaciones" (INDEC, 2002a:1).

Para establecer esta equivalencia, el INDEC optó por seleccionar un conjunto mínimo de bienes y servicios, denominados "variables comparadas", que fueran representativos a nivel nacional. Es relevante destacar que esta selección no abarca todos los consumos en todas las provincias, sino que se basa en la canasta de bienes del IPC medido en el Gran Buenos Aires.

Operativamente, se aplicó un factor de ponderación para tener en cuenta la diversidad de bienes y servicios en cada provincia o región. Además, se calculó un factor de corrección para ajustar los precios relevados en supermercados u otros establecimientos diferentes, teniendo en cuenta también aspectos relacionados con los relevamientos de precios normalizados a cantidades uniformes o que no estuvieran vinculados a ofertas o promociones específicas. En el cálculo de los precios relativos de cada variedad, se utilizaron los precios promedio de la región

108	<b>Leche:</b> fresca, en polvo y preparada.
109	<b>Productos lácteos:</b> quesos, crema de leche, manteca, dulce de leche, ricota, yogur y postres lácteos.
110	<b>Huevos:</b> de gallina y de otros tipos.
111	<b>Frutas:</b> frescas, en conserva, secas y congeladas.
112	<b>Verduras y legumbres:</b> frescas, en conserva, secas y congeladas
113	<b>Azúcar, dulces, golosinas, cacao:</b> azúcar, dulces, mermeladas, jaleas, miel, cacao, chocolates, bombones, caramelos, chicles, pastillas, turrone; golosinas en general y productos de repostería.
114	<b>Infusiones:</b> café en grano, molido y soluble; té y otras infusiones; yerba mate.
115	<b>Salsas y condimentos:</b> sal, vinagre, especias, mayonesa, mostaza, ketchup y otros aderezos y condimentos.
116	<b>Alimentos listos para consumir y otros productos alimenticios:</b> caldos y sopas concentradas, polvos semipreparados para postres; comidas listas para cocinar; pizzas y empanadas; saladitos; sandwiches; comidas varias de rotisería; helados y postres helados.
117	<b>Bebidas alcohólicas:</b> vino, cerveza, aperitivos, sidra, whisky, licores y otras bebidas alcohólicas.
118	<b>Bebidas no alcohólicas:</b> soda, agua mineral, agua potable; refrescos, gaseosas, jugos y pulpas.
119	<b>Alimentos y bebidas fuera del hogar:</b> almuerzo, cena, desayuno y refrigerio.

metropolitana de la ciudad de Buenos Aires y de 24 partidos del Gran Buenos Aires<sup>57</sup>. Luego de todas las consideraciones metodológicas, la paridad del poder de compra de cada variedad de bienes y servicios se calcula como:

$$PPCC_{j,i} = \frac{\bar{P}_{i,j}^{mes}}{\bar{P}_{i,GBA}^{mes}}$$

Este cociente nos indica, en resumen, la proporción de los precios promedio para la variedad del bien  $i$  para la provincia  $j$ , en relación a los precios promedios para el mismo bien, pero en términos de los precios medidos para la canasta en el Gran Buenos Aires<sup>58</sup>.

Para consolidar las paridades de compra a nivel regional y provincial y poder valorar las diferentes canastas regionales, el INDEC las estima utilizando una fórmula de tipo Paasche<sup>59</sup>. Esta fórmula implica la agregación por provincia de las Paridades de Poder de Compra del Consumidor de todas las variedades de la región  $R$  en relación a los valores obtenidos en las provincias  $j$ . El factor de ponderación  $w$  representa una proporción entre los gastos de la región según la ENGHo de 1996-97:

---

<sup>57</sup> No se compararon precios provinciales con los precios medios nacionales porque se tenían que utilizar variables proxys de ponderaciones del gasto en las cantidades y también para poder comparar diferentes paridades de poder de compra en distintos momentos del tiempo, ya que siempre se utiliza al Gran Buenos Aires como referencia.

<sup>58</sup> El mismo informe detalla que se omitieron 40 productos de dicha canasta de bienes por la dificultad de comparabilidad con otras regiones, su escasa ponderación y frecuencia de gastos en otras provincias. Se repartieron las ponderaciones de manera uniforme al resto de bienes. (INDEC, 2002).

<sup>59</sup> A partir de las alternativas a elegir (Entre el índice de Lasperyres, Paasche o Fisher), INDEC determina la opción del índice Paasche por la posibilidad de dejar fijos los precios de lo que sería el año base, teniendo en cuenta los precios que se estiman en la canasta de GBA. Es importante recordar que el índice Paasche tiene la particularidad de ser un promedio o media armónica de los precios relativos para las provincias ( $j$ ) respecto a GBA ( $k$ ) que utiliza las cantidades consumidas en la provincia  $j$  de las variedades que se consumen en ambas ( $i \in j, k$ ):

$$PPCC_{j,k}^{Paasche} = \frac{\sum_{i \in jk} (p_{i,j} q_{i,j})}{\sum_{i \in jk} (p_{i,k} q_{i,j})} = \frac{1}{\sum_{i \in jk} w_j \left( \frac{p_{i,k}}{p_{i,j}} \right)}, \text{ donde } w_j = \frac{p_{i,j} q_{i,j}}{\sum_{i \in jk} p_{i,j} q_{i,j}}$$

$$PPCC_R = \frac{1}{\sum_{j \in R} W_R \left( \frac{1}{PPCC_j} \right)}, \text{ donde } W_R = \frac{g_R}{\sum_R g_R}$$

Estas paridades resultan en el listado que se publica en el informe del INDEC. Para el cálculo de la línea de indigencia o el valor de la CBA, tanto a nivel general como por regiones, se utilizan las paridades de la sección Alimentos y Bebidas:

Tabla 2. Paridad de Poder de Compra para las regiones del país en la sección Alimentos y bebidas

Nivel general	Región				
	Pampeana	NOA	NEA	Cuyo	Sur
<b>1. Alimentos y bebidas</b>	<b>94,4</b>	<b>88</b>	<b>89,8</b>	<b>89,3</b>	<b>103,4</b>
1.1. Alimentos para consumir en el hogar	96	90	89,9	88,4	103,1
1.2. Bebidas e infusiones para consumir en el hogar	89,6	85,3	93,4	90,7	98,1
1.3. Alimentos y bebidas consumidos fuera del hogar	83,9	74,2	81,5	99,2	119

Fuente: INDEC, 2016c.

Con estas equivalencias, expresadas en porcentajes en relación a cada área metropolitana, es posible estandarizar el valor de cada canasta regional respecto a la canasta general calculada por el INDEC, lo que permite reflejar los niveles de precios en cada región del país. La metodología consiste en aplicar estos porcentajes al costo de la CBA actualizada para obtener las canastas equivalentes en cada región. Es relevante destacar que los porcentajes de indigencia, calculados a partir del cambio en la medición de 2016, se basan en la estructura de consumo proporcionada por la ENGHo 1996/97, que tenía una desagregación territorial más concreta y en la valorización de estas canastas mediante los precios medios relevados por el IPC del Gran Buenos Aires (INDEC, 2016c).

Sin embargo, desde julio de 2017, el IPC incorporó tanto las mediciones de Gran Buenos Aires, como una ampliación de la cobertura geográfica de todos los relevamientos a nivel provincial. En este sentido, se agregaron los resultados de las regiones de Cuyo, Noreste, Pampeana y Patagónica<sup>60</sup>, siguiendo los mismos

<sup>60</sup> El relevamiento de precios está distribuido en 39 aglomerados urbanos de todas las provincias del país. La selección de estos aglomerados abarca las cabeceras de provincia: La Plata, Córdoba, Santa Rosa, Paraná, Santa Fe, San Salvador de Jujuy, Salta, San Miguel de Tucumán, San Fernando del Valle de Catamarca, La Rioja, Santiago del Estero, Corrientes, Posadas, Resistencia, Formosa, Gran Mendoza,

lineamientos metodológicos. No obstante, la estructura de ponderaciones utilizadas para las canastas se definió posteriormente con base en las proporciones de gasto de consumo de los hogares de cada región, según los datos obtenidos de la ENGHo 2004/05. Este proceso siguió el mismo procedimiento de actualización de ponderaciones utilizado para el IPC del Gran Buenos Aires (IPC-GBA). Los resultados de cada IPC regional se utilizan para calcular el IPC nacional mediante la agregación de los índices de precios regionales. De esta manera, se generan índices que facilitan la comparación entre regiones y su cotejo con los resultados nacionales, manteniendo la continuidad con el IPC-GBA (INDEC, 2017b).

#### **IV.1.1.b Línea de pobreza**

La LP complementa el umbral de consumo alimentario mínimo establecido por la CBA al incluir bienes y servicios no alimentarios como vestimenta, transporte, educación, salud, vivienda, entre otros. Esta canasta, que incorpora estos elementos junto con la CBA, se conoce como la CBT (INDEC, 2016c; Arakaki, 2018) y se contrasta con los niveles de ingresos registrados en los hogares relevados regularmente por la EPH. Desde esta perspectiva, la medida de la CBT se considera un método semi-normativo, según la clasificación de Boltvinik (2001), debido a que combina un enfoque normativo en cuanto al establecimiento de umbrales mínimos de alimentos con una perspectiva no normativa, basada en evidencia empírica, para el resto de las necesidades o gastos no alimentarios (Boltvinik, 2001: 45). Ciertamente, la elaboración de una canasta total normativa que abarque el nivel de gasto necesario para satisfacer las necesidades no alimentarias representa una tarea compleja. A diferencia de las necesidades nutricionales, carecemos de una base normativa con indicaciones y ponderaciones adecuadas para definir las. Además, la disponibilidad de información para llevar a cabo esta tarea es limitada en este aspecto (Arakaki, 2018).

Con lo anterior, entonces, la determinación de la CBT se lleva a cabo multiplicando el valor de la CBA por el inverso de un coeficiente que representa la relación entre los gastos alimentarios y los gastos totales. Este coeficiente, denominado Coeficiente de Engel (CdE), se calcula utilizando datos obtenidos de la ENGHo y se ajusta de

---

San Juan, San Luis, Neuquén, Viedma, Rawson-Trelew, Río Gallegos y Ushuaia. Además, también se cuenta con información de las siguientes localidades: Bahía Blanca, Zárate, Campana, Mar del Plata, Tandil, Río Cuarto, Villa María, Concordia, Rosario, Rafaela, Orán, Presidencia Roque Sáenz Peña, San Rafael, Comodoro Rivadavia, Puerto Madryn y Río Grande. A este conjunto se agrega el relevamiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 24 Partidos del Gran Buenos Aires (INDEC, 2017b).

acuerdo con el IPC:

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

Como se ha mencionado anteriormente, el CdE representa la relación entre los gastos alimentarios y los demás gastos en un determinado nivel de ingresos. Esta relación varía conforme cambian los ingresos (Lanjou y Ravallion, 1994; Gibson, 2002), y se fundamenta en las preferencias de los consumidores al seleccionar entre diversos bienes y servicios disponibles en el mercado: “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 ( $w$ )” (Pizzollito, 2007: 3).

En términos de Pizzollito (2007), estas preferencias pueden representarse mediante una función  $f(x)$ , que se basa en las variables precio ( $p$ ) e ingreso ( $w$ ). Este enfoque se refleja en una matriz de maximización de utilidad, que considera la restricción presupuestaria. La función guarda similitudes con la función de demanda del consumidor, donde se determinan las cantidades óptimas y eficientes de cada bien en función de los precios y el ingreso del individuo (Pizzollito, 2007):

$$x(p,w) = \begin{bmatrix} x_1(p,w) \\ x_2(p,w) \\ \dots \\ x_n(p,w) \end{bmatrix}$$

Esta expresión muestra la relación entre la demanda específica de un bien, su precio y el nivel de ingresos<sup>61</sup>. Engel observó que, manteniendo constantes otros factores

---

<sup>61</sup> Podemos considerar dos bienes ( $x_1$ ) y ( $x_2$ ) con ( $p_1$ ) y ( $p_2$ ) definidos por los precios de cada bien respectivamente, como posibles pautas de consumo con el ingreso disponible ( $w$ ). Si se usa todo el ingreso  $w$  en la compra del bien  $x_1$ , se tiene que  $GT = \frac{W}{p_1}$ . Donde GT es el gasto total de todo el ingreso  $w$  en el bien que tiene el precio  $p_1$ . Ahora bien, si  $\frac{x_1}{GT}$  representa la proporción entre el gasto del bien  $x_1$  respecto al gasto total y tenemos en cuenta que la restricción presupuestaria  $w = x_1 p_1 + x_2 p_2$ , entonces podemos reemplazar  $w$  por su equivalente y se tiene que  $\frac{x_1}{GT} = \frac{x_1}{\frac{W}{p_1}} = \frac{x_1 p_1}{x_1 p_1 + x_2 p_2} = \frac{x_1}{x_1 + (\frac{p_2}{p_1})x_2}$ .

(*Ceteris Paribus*), cuando aumenta el nivel de ingresos, la demanda de ciertos bienes disminuye. Un ejemplo común es el de los alimentos, cuya proporción en el gasto total decrece a medida que los ingresos aumentan. Esta relación se conoce como la Ley de Engel y refleja la relación negativa entre la cantidad demandada de ciertos bienes y el nivel de ingresos. En otras palabras, representa una medida de la elasticidad ingreso en los bienes alimentarios (Lanjouy y Ravallion, 1994; Gibson, 2002). Retomando la expresión de la proporción de Engel, en otros términos, se expresa como:

$$E_g = \frac{G_{ag}}{G_{tg}},$$

donde  $E_g$  es el coeficiente de Engel promedio para el grupo  $g$ .  $G_{ag}$  representa el valor de gastos alimentarios y  $G_{tg}$  son los gastos totales en el grupo elegido (Boltvinik, 2001: 63 -64).

Transformando la fórmula para la determinación de los gastos totales en relación a los alimentarios (que se obtienen de la CBA), se tiene:

$$E_g = \frac{G_{ag}}{G_{tg}} \rightarrow E_g * G_{tg} = G_{ag}, \text{ entonces}$$

$$G_{tg} = \frac{G_{ag}}{E_g}, \text{ o lo que es igual a:}$$

$$G_{tg} = G_{ag} * (E_g)^{-1}$$

Esta expresión indica que la suma total de gastos totales  $t$  de un grupo  $g$  es igual a la suma de los gastos alimentarios  $a$  del mismo grupo  $g$  multiplicado por la inversa del CdE para dicho agrupamiento. Con ello, el cálculo de la línea de pobreza se obtiene como indica INDEC (2016c):

---

Multiplicando y dividiendo por  $p_1$  el segundo término,  $\frac{x_1}{GT} = \frac{x_1}{x_1 + (\frac{p_2}{p_1})x_2} = \frac{p_1 x_1}{x_1 p_1 + x_2 p_2}$ . Esta

última proporción indica la participación del bien  $x_1$  en el gasto total con un nivel de ingresos o restricción presupuestaria  $w$ . Esta es la base para la construcción de las curvas de Engel (Pizzollito, 2007).

$$LP = CBA * Inversa Coeficiente de Engel (ICE) * \sum_{j=1}^J x_j * n_{ij}$$

“La línea de pobreza se calcula con la Canasta Básica Alimentaria multiplicada por la inversa del CdE y por la sumatoria del coeficiente  $x_j$  del adulto equivalente de una determinada persona con características  $j$  por el coeficiente  $n_{ij}$  como número de personas que habitan un hogar  $i$  con el coeficiente de adulto equivalente  $j$ ” (Arakaki, 2018: 4).

Después de definir la línea de pobreza para cada hogar, se contrasta con el Ingreso Total Familiar (ITF), obtenido de los datos de la EPH. Si el ingreso total familiar es menor que la LP, se considera que ese hogar está en situación de pobreza; de lo contrario, se considera no pobre. Este criterio se aplica tanto a nivel de hogar como a nivel individual. Por lo tanto, si al menos una persona en un hogar es clasificada como pobre, todo el hogar se considera en situación de pobreza (INDEC, 2016c).

Para calcular la pobreza en Argentina, determinar el CdE para cada semestre requiere realizar algunos cálculos adicionales. Los gastos totales y alimentarios de los hogares son variables con el tiempo, influenciados por los hábitos de consumo de las personas. Desde esta perspectiva, en 2016, el INDEC propuso una actualización metodológica con el objetivo de realizar mediciones más precisas en el cálculo de la pobreza, considerando la población de referencia. Aunque las canastas alimentarias habían sido objeto de actualizaciones y mejoras regionales, la canasta total requería un CdE que reflejara de manera más precisa los cambios en los patrones de consumo de la población. Hasta ese momento, las actualizaciones de la ENGHo de 1985/86 se centraban en variables monetarias e índices de precios, sin embargo, la relación entre los gastos alimentarios y no alimentarios seguía los patrones de esa época. Por lo tanto, a partir de 2016, el INDEC decidió modificar también el CdE, utilizando los datos de la ENGHo de 2004/05, ya que las encuestas sucesivas desde 1985/86 mostraban una reducción en el peso relativo de los gastos alimentarios (INDEC, 2016c). Esta disminución en los gastos alimentarios resulta en un CdE más bajo y un inverso del mismo mayor, lo que amplía la brecha entre la LI y la LP.

En relación con la población de referencia, se implementaron cambios significativos que involucraron la inclusión tanto de población urbana como rural, variando su ubicación en la escala de ingresos (quintiles) y considerando diversas áreas geográficas<sup>62</sup>. Antes de 2016, los cálculos de las canastas se basaban únicamente en

---

<sup>62</sup> En la ENGHo 1985/86 se ubicó entre los percentiles 21 y 40 (segundo quintil) de la distribución de los

los hábitos de consumo del Gran Buenos Aires. No obstante, a partir de ese año, se realizaron ajustes con el justificativo de reflejar de manera más precisa las características de consumo de diversas regiones del país. Esto implicó la elaboración de un CdE diferente para cada región, fundamentado en el componente no alimentario de los gastos según la ENGHo 2004/05. En esta clasificación, la región Pampeana incluye al territorio cordobés. Estos cambios se detallan en la tabla 3:

Tabla 3. Inversa del Coeficiente de Engel regional

Región	ENGHo 2004/05
GBA	2,64
Pampeana	2,59
Noroeste	2,42
Noreste	2,44
Cuyo	2,77
Patagónica	2,95

Fuente: INDEC, 2016c.

Los ajustes implementados a partir del año 2016 requieren una explicación adicional. Los precios base para los cálculos se fijaron en 2006, considerado un año de estabilidad antes de la intervención del INDEC. La determinación de la línea de pobreza se fundamentó en la actualización del CdE, utilizando datos de la ENGHo 2004/05, con un enfoque en los patrones de consumo del Gran Buenos Aires para valorar completamente la CBT. Luego, estos valores se ajustaron utilizando los coeficientes de PPCC regionales. Es esencial señalar que, aunque el CdE se basó en datos de consumo del Gran Buenos Aires, se consideraron las relaciones entre los gastos totales y alimentarios, adaptadas por regiones. El cambio de enfoque metodológico se justifica exclusivamente por las variaciones en los niveles de precios entre las diferentes regiones provinciales, excluyendo cualquier influencia relacionada con factores culturales, climáticos, distancia u otros aspectos.

---

ingresos per cápita de los hogares del Gran Buenos Aires. A partir de la ENGHo 1996/97, la cobertura geográfica de la encuesta incorpora la población urbana del resto de las regiones. En esta última, la población de referencia es nacional urbana y se ubica entre los percentiles 23 y 42 de la distribución de los ingresos netos de alquiler. En la ENGHo 2004/05, la población de referencia también es nacional urbana y se ubica entre los percentiles 29 y 48 de la distribución de los ingresos netos de alquiler (INDEC, 2016c: 13).

## IV.2 Comparación de metodologías

Como se detalló en el capítulo anterior, en pleno desarrollo de la controversia, la DGEyC en Córdoba inició su Monitoreo de Condiciones de Vida en septiembre de 2017, ofreciendo un indicador alternativo de pobreza que contrastaba con las cifras divulgadas por el INDEC a nivel nacional. En esta sección, se propone una comparación exhaustiva entre las mediciones de pobreza realizadas por ambas entidades, con el fin de comprender a fondo la metodología empleada y explicar la distancia entre los resultados estadísticos que han emergido en el escenario público.

El análisis de las discrepancias y similitudes en los enfoques metodológicos y los datos obtenidos es esencial para evaluar y discernir los puntos críticos que contribuyeron a complejizar el desarrollo de la controversia por la medición de la pobreza en la provincia de Córdoba. Además, esta comparación arrojará luz sobre los aspectos técnicos que han influido en las posturas adoptadas por los actores involucrados en la controversia. En última instancia, este estudio buscará proporcionar una comprensión más profunda de las complejidades asociadas con la medición y la interpretación de la pobreza en el contexto local y nacional. Para llevar a cabo este análisis comparativo, se examinarán la siguiente selección de variables:

- a) Conformación del aglomerado
- b) Diseño de la Muestra
- c) Diseño del Cuestionario
- d) Identificación de las Necesidades kilo-calóricas
- e) Determinación de la Canasta Básica Alimentaria
- f) Determinación de la Canasta Básica Total
- g) Tratamiento de No respuesta al cuestionario
- h) Periodicidad de los informes

### **a) Conformación del aglomerado<sup>63</sup>**

En cuanto al aglomerado Gran Córdoba, el INDEC lo ha incluido entre los 31 aglomerados a nivel nacional que abarcan conjuntos territoriales con más de 500 mil

---

<sup>63</sup> Un aglomerado, también conocido como localidad compuesta, es una forma particular de localidad que abarca una extensión geográfica que puede incluir dos o más provincias, departamentos o áreas de gobierno local. Se define como una concentración espacial de edificios conectados por una red de calles, tanto en áreas urbanas como rurales. Esta definición se aplica cuando la localidad se extiende sobre territorios múltiples o involucra múltiples divisiones administrativas dentro de una provincia o departamento (INDEC, 2020a).

habitantes<sup>64</sup>. Dentro de esta región, las localidades seleccionadas para llevar a cabo la Encuesta Permanente de Hogares son: Agua de Oro, Barrio Nuevo Río Ceballos, Canteras El Sauce, Córdoba, El Manzano, La Calera, La Granja, La Morada, Mendiolaza, Parque Norte<sup>65</sup>, Río Ceballos, Saldán, Salsipuedes, Unquillo y Villa Allende.

Es relevante señalar que, en 2016, el INDEC realizó una serie de auditorías sobre las características territoriales del operativo de la EPH. Estas auditorías revelaron problemas de cobertura, donde en algunos casos los resultados se consideraban representativos de todo el conglomerado, pero las viviendas seleccionadas para la muestra provenían sólo de una parte, dejando áreas periféricas sin cobertura. Según el INDEC, estos problemas afectaban las proyecciones de población utilizadas para los conglomerados de la EPH. Como resultado, las proyecciones de población nacional y provincial derivadas del Censo 2010 fueron ajustadas para reflejar la cobertura real de la EPH (INDEC, 2016c).

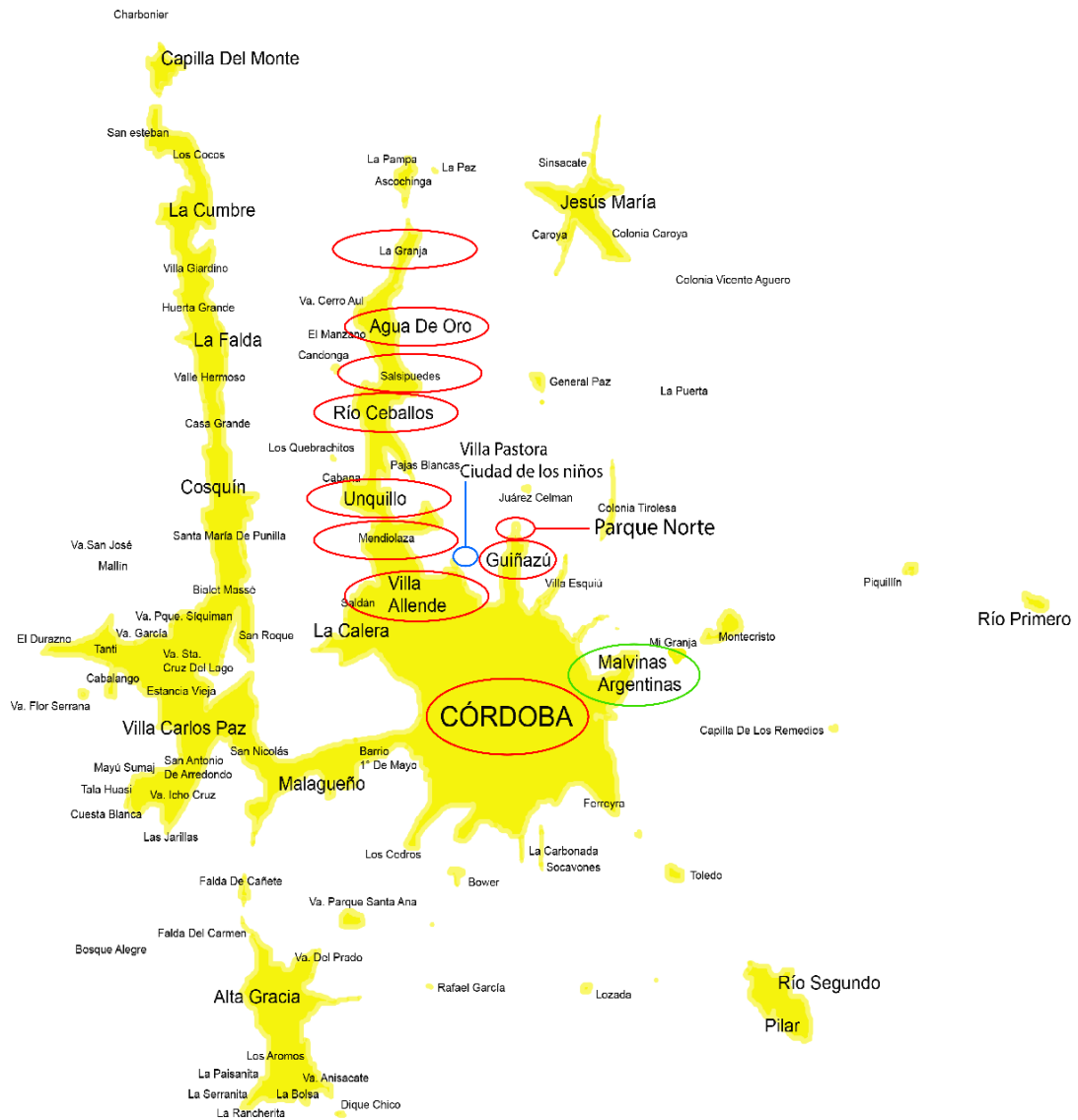
Para el relevamiento cordobés, las localidades seleccionadas fueron similares entre las dos instituciones con leves diferencias en algunas zonas, como fue el caso de Malvinas Argentinas que elegida por DGEyC y que está ausente en INDEC. También se detecta el caso del barrio Parque Norte, sólo relevado por el INDEC. A modo ilustrativo, el siguiente mapa subraya estas diferencias. En color rojo se detectan las ciudades consideradas por ambas metodologías, las de color verde elegidas por la DGEyC y no por el INDEC, y las de color azul por el INDEC y no por la DGEyC:

Figura 2 . Mapa Área Metropolitana de Córdoba

---

<sup>64</sup> Conjunto de aglomerados con 500.000 y más habitantes: Gran Buenos Aires; Gran Córdoba; Gran La Plata; Mar del Plata; Gran Mendoza; Gran Rosario; Gran Tucumán - Tafí Viejo; Salta; Santa Fe (INDEC, 2016c).

<sup>65</sup> El censo 2010 la señala como una localidad compuesta "Parque Norte - Ciudad de los Niños - Villa Pastora - Almirante Brown - Guiñazú Norte - 1º de Agosto". Es un conjunto de barrios y villas de emergencia que se encuentran al norte de Guiñazú, por fuera del ejido municipal de Córdoba ciudad.



## b) Diseño de la Muestra

Para el diseño de la muestra de la EPH, el INDEC trabaja con un muestreo aleatorio probabilístico estratificado<sup>66</sup>, desarrollada en diferentes etapas. La primera etapa

<sup>66</sup> En una muestra aleatoria todos los elementos de la población tienen la misma probabilidad de ser elegidos. Por su parte, la muestra aleatoria estratificada divide a la población en estratos o grupos relativamente homogéneos. Luego se puede seleccionar aleatoriamente, en cada grupo, un número específico de elementos correspondiente a la proporción del mismo en relación con la población completa. Otra alternativa es extraer el mismo número de elementos de cada estrato y después se ponderan los resultados considerando la proporción que el estrato representa con respecto a la población total. Con cualquiera de los planteamientos, el muestreo estratificado garantiza que cada elemento de la población tenga posibilidad de ser seleccionado. El muestreo estratificado resulta apropiado cuando la población ya está dividida en grupos de diferentes tamaños y deseamos tomar en cuenta esta condición (Levin y Rubin, 2004).

consiste en elegir radios censales o subdivisiones territoriales dentro cada aglomerado de los 31 que existen en el territorio nacional. La segunda etapa tiene por objetivo efectuar un conteo de todas las viviendas de cada radio censal seleccionado para hacer una selección aleatoria de viviendas para determinar los hogares a encuestar. Dentro de las condiciones o restricciones establecidas por el INDEC en su metodología continua (2003a), se encuentra el requisito de un tamaño mínimo de muestra de 200 viviendas por cada aglomerado. Esta medida permite que incluso en aglomerados más pequeños, mediante la agregación de muestras, se puedan obtener estimaciones semestrales con precisión y una distribución equitativa de viviendas por zonas.

En particular, el aglomerado Gran Córdoba cuenta con 130 radios censales. En una tercera etapa se seleccionan las viviendas de dicho listado que se van a encuestar dentro de cada área, con la técnica del muestreo por conglomerados<sup>67</sup> de viviendas contiguas. En este punto es importante destacar que en algunos aglomerados se usan 2 conglomerados de viviendas por área y en otros 3. Además, las viviendas son ordenadas geográficamente para complementar la estratificación y son visitadas siguiendo un esquema de rotación y descanso, con el fin de aumentar la precisión de las estimaciones entre períodos y minimizar la tasa de no respuesta debido al cansancio de los encuestados del panel (INDEC, 2003a; 2019e). El esquema de rotación se comporta de la siguiente manera: las viviendas de una zona ingresan a la muestra por dos trimestres consecutivos para la encuesta, en el mes y semana asignados y se retiran dos trimestres consecutivos. Luego vuelven a la muestra para ser encuestados en dos trimestres nuevamente.

Para realizar las estimaciones en relación a la población, el INDEC lleva a cabo un proceso de estimación poblacional mediante factores de expansión o ponderadores, interpretados como la cantidad de unidades en la población que representa cada unidad en la muestra, ya sea vivienda, hogar o persona en el que se consideran diversos elementos como el área geográfica, el tipo de vivienda y el aglomerado al

---

<sup>67</sup> El muestreo por conglomerados se destaca cuando los elementos dentro de las regiones territoriales son diversos, permitiendo que cada conglomerado sea una miniatura representativa de la población en estudio. En el caso de que los aglomerados sean homogéneos, una muestra pequeña puede proporcionar estimaciones precisas de los parámetros poblacionales. Una aplicación común del muestreo por conglomerados es en el muestreo de áreas, donde los conglomerados son unidades geográficas como manzanas urbanas. Aunque requiere muestras más grandes que otros métodos de muestreo, como el aleatorio simple o el estratificado, el muestreo por conglomerados puede resultar en costos menores debido a la eficiencia de obtener múltiples observaciones en un solo conglomerado en poco tiempo a través de un entrevistador. (Anderson, 2008:289).

que pertenecen<sup>68</sup>. Además, se aplica una corrección por la no respuesta en los cuestionarios, utilizando una ponderación que toma en cuenta tanto el área como el aglomerado correspondiente, con el fin de garantizar la representatividad de los datos. Esta corrección por no respuesta se basa en la proporción de viviendas que respondieron la encuesta en relación con las que conforman el estrato de ponderación (se hará particular foco en esta cuestión en el apartado g). Posteriormente, se realizan ajustes en los factores de expansión utilizando proyecciones de población nacional y provincial, tomando como referencia el último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas realizado, que durante el periodo de la controversia se trataba del Censo del año 2010.

El proceso de ajuste se realiza con el propósito de que las estimaciones de población reflejen fielmente los cambios demográficos y socioeconómicos ocurridos desde el último censo. Para ello, se emplea la Muestra Maestra Urbana de Viviendas de la República Argentina (MMUVRA) como marco de referencia para la selección de áreas geográficas. Esta muestra sirve como base para la selección de áreas geográficas en los 31 aglomerados urbanos utilizados en la estimación de población. A partir de esta muestra, se elabora el listado de viviendas particulares para llevar a cabo el muestreo de la EPH (INDEC, 2019e). En general, las viviendas encuestadas rondan en los 50.000 para la totalidad de aglomerados incorporados a nivel nacional. Finalmente, se evalúa el grado de error estadístico mediante el cálculo del desvío estándar de los datos y el coeficiente de variación, proporcionando información sobre la precisión de las estimaciones realizadas por el INDEC<sup>69</sup>. En el caso del aglomerado Gran Córdoba, según sus bases de datos, desde el segundo trimestre de 2016 al primer trimestre de 2019, el INDEC relevó en la EPH un rango que va desde 720 a 820 hogares.

Para el primer relevamiento alternativo en Córdoba, la DGEyC llevó a cabo un estudio independiente del realizado trimestralmente para el INDEC. Es importante destacar que los relevamientos posteriores se alinearon con la implementación de la encuesta de Bienestar acordada con la OCDE, aprovechando encuestadores y la logística

---

<sup>68</sup> Los ponderadores de la población se estiman como:  $F_{hik} = F1_{hk} \times F2_{hki}$ , donde,  $F_{hi}$  el factor de expansión de diseño de una vivienda  $i$ , del área  $k$ , en un aglomerado  $h$ .  $F1_{hk}$  es el factor de expansión del área  $k$  dentro del aglomerado  $h$  y  $F2_{hki}$  es el factor de expansión de la vivienda  $i$  dentro del área  $k$ , en el aglomerado  $h$ .

<sup>69</sup> El INDEC utiliza el desvío estándar para analizar el grado de error en las estimaciones estadísticas. Este concepto mide el grado de precisión en la que los datos están localizados en relación a la media de una muestra. Con ello, se calcula un intervalo de confianza para estimar el verdadero valor, usualmente con un 90% de confianza. Además, se emplea el Coeficiente de Variación (CV) para evaluar la precisión de la estimación, esperando un valor menor al 16% (INDEC, 2019e)

territorial de dicho estudio<sup>70</sup>. Más adelante en este capítulo, se pondrá especial énfasis sobre este aspecto en el estudio de las dimensiones que atravesaron la controversia.

Con todo ello, la dirección estadística provincial informó en su metodología que utiliza el mismo tipo de muestreo técnico que el INDEC, aunque su desarrollo estuvo a cargo del departamento de Estadística y Demografía de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNC. Referentes de la dirección estadística provincial argumentaron que este muestreo fue encargado específicamente a expertos de la UNC debido a la necesidad de reconstruir los radios censales y los factores de expansión para lograr una mayor cobertura territorial en la captación de ingresos. Además, se enfatizó sobre la transparencia ética que requería contar con una institución externa para este propósito, debido a que este aspecto se había convertido en uno de los principales reclamos directos de la DGEyC al INDEC en la controversia<sup>71</sup>.

De esos 130 radios censales, se eligieron 10 viviendas en cada área para encuestar. En total, el listado contiene un total 1300 hogares tomados para la encuesta, doblando la cantidad que utiliza el INDEC para la EPH con sus factores de expansión poblacional, calculados de igual modo que el INDEC. Según constan en los informes de la dirección provincial, durante el periodo de interés (segundo semestre de 2017 al primer semestre de 2019), el número de hogares relevados en los operativos cordobeses osciló entre 825 y 1095 hogares. En este contexto, a pesar de que el relevamiento en Córdoba incluye un mayor promedio de hogares encuestados, los aspectos técnicos del relevamiento son similares entre ambos organismos estadísticos en cuanto al diseño territorial de la muestra.

### **c) Diseño del Cuestionario**

El formulario asociado al cuestionario, tal como se describe en la metodología de la EPH (2003), contiene preguntas que abarcan todos los elementos necesarios y los ítems de investigación de diversas características observables, presentados de manera explícita en el mismo documento. Esto lo convierte en un instrumento intuitivo durante la ejecución del operativo, al tiempo que contribuye a reducir los costos de capacitación (INDEC, 2003a). Para llevar a cabo la encuesta, se utilizan varios tipos de cuestionarios: uno dirigido a la vivienda, otro al hogar y un cuestionario individual para cada residente de la vivienda mayor de 10 años. Dentro de las variables a indagar

---

<sup>70</sup> Fuente: Notas de campo, entrevistas a funcionarios técnicos provinciales.

<sup>71</sup> Fuente: Notas de campo, entrevistas a funcionarios técnicos provinciales.

se encuentran:

#### 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

En relación a estos últimos, necesarios para el cálculo de las líneas de pobreza, se indaga acerca del ingreso total individual, ingreso de la ocupación principal, ingreso total del hogar, ingreso per cápita familiar:

“Se identifican, al igual que en la EPH puntual,

a) *Ingresos laborales* provenientes de la ocupación principal, de la ocupación secundaria y de otras ocupaciones que hubieren generado ingresos en el mes de referencia, de acuerdo a la categoría ocupacional que le da origen.

b) *Ingresos no laborales*, discriminados en jubilaciones/pensiones, rentas de la propiedad derivadas de la producción, rentas de la propiedad derivadas de inversiones financieras, además de otras transferencias.

c) *Percepción de ingresos en especie provenientes y no provenientes del trabajo.*

Los cambios en esta temática también apuntaron a la metodología de captación.

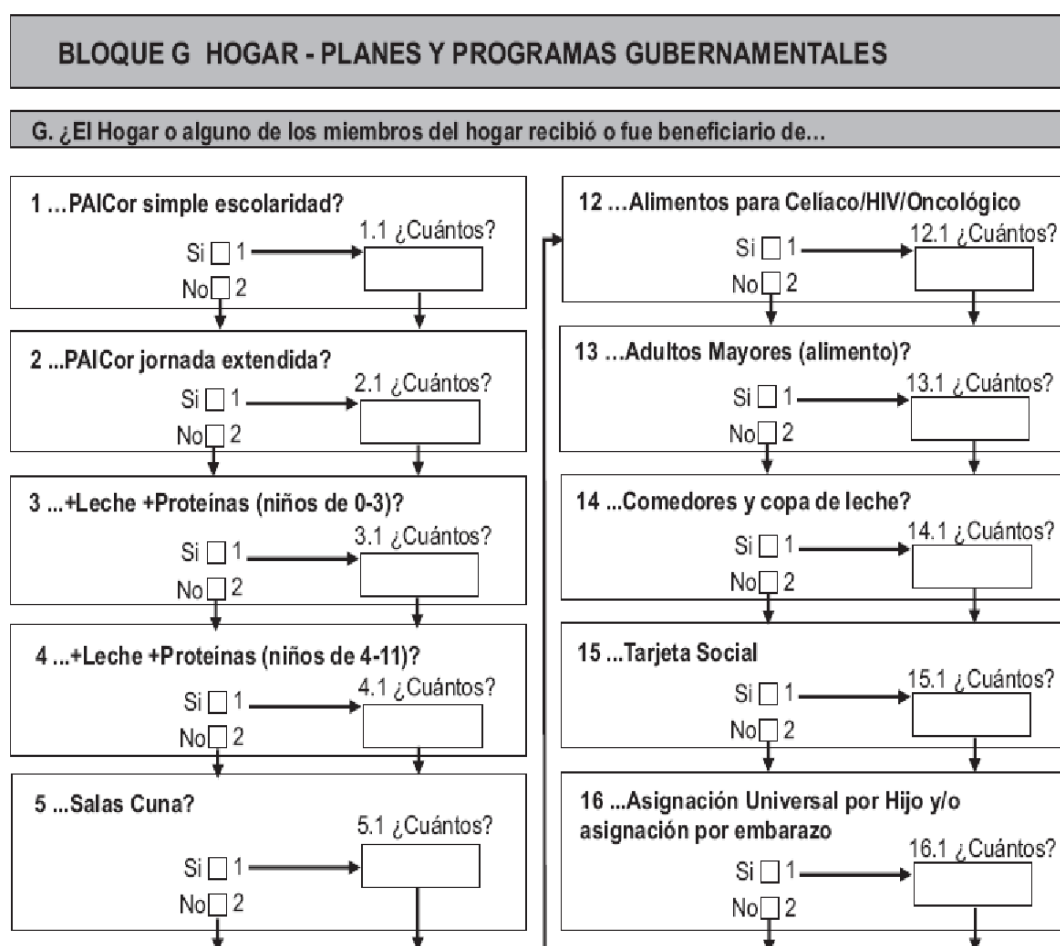
En los ingresos laborales se captan diferencialmente el ingreso asalariado y el independiente. El salario se rescata por componentes (tickets que se valorizan-, comisiones, aguinaldo, propinas, etc).

Con relación a los ingresos no laborales se pasó de la captación a nivel del individuo a su tratamiento para el conjunto del hogar, indagando la percepción de los mismos en el marco de las estrategias de manutención del hogar. Se implementó un nuevo tratamiento en término de fuentes, apuntando a una mayor discriminación de algunos componentes. Las transferencias en especie se discriminan por separado las institucionales de las privadas”. (INDEC, 2003a: 11)

La DGEyC aseguró, tanto en sus comunicaciones oficiales como en entrevistas con integrantes de la institución, que el relevamiento realizado en Córdoba adoptó el

mismo formato de cuestionario utilizado en el operativo estadístico nacional. Esto garantizaba, según afirmaron, una comparabilidad adecuada entre las variables relacionadas con las condiciones de vida, como las características de la vivienda, jubilación/pensión, educación, cobertura de salud, trabajo e ingresos. Asimismo, al final del cuestionario se añadieron preguntas relacionadas con variables pertinentes para calcular la cifra alternativa, incluyendo los planes no monetarios provinciales. Estas preguntas solicitaban la confirmación de si se recibía alguno de estos planes no monetarios especificados en el cuestionario, así como el detalle de la cantidad de beneficios recibidos. Esta cuestión permitía contabilizar y monetizar proporcionalmente a cada canasta de acuerdo a la muestra y sus factores de expansión poblacional. En la siguiente figura se detallan las preguntas incluidas en el bloque de la encuesta realizada por la DGEyC.

Figura 3. Preguntas por planes no monetarios Córdoba



Fuente: Anexo metodología de la DGEyC, Monitoreo Condiciones de Vida, 2017b.

#### **d) Identificación de las Necesidades Kilo-calóricas**

Como se expresó anteriormente, la metodología de la medición de la pobreza del INDEC incorporó, a partir de 2016, el concepto de densidad nutricional a la vez que se tuvo en cuenta una mayor diversidad en los componentes de la canasta. Incluso, 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, INDEC realiza 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, denominado adulto equivalente, asignándole un valor igual a uno (Ver Cuadro 1: necesidades nutricionales y equivalencias).

Bajo esta perspectiva, la DGEyC tomó como fuente la misma 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. De este modo identificó, de acuerdo a los mismos criterios que el instituto estadístico nacional, las necesidades calóricas de los individuos a encuestar.

#### **e) Determinación de la Canasta Básica Alimentaria**

Aunque se ha examinado en detalle anteriormente, es fundamental subrayar que el INDEC emplea el concepto de LI para determinar si los hogares disponen de ingresos suficientes para adquirir una canasta de alimentos que satisfaga un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas, la CBA. De esta manera, los hogares que no alcanzan este umbral son considerados indigentes.

El relevamiento llevado a cabo por la DGEyC de la provincia de Córdoba se adhirió al enfoque establecido por el INDEC, empleando la CBA de la Región Pampeana actualizada semestralmente. Esta canasta se ajustó al mes correspondiente del operativo mediante el IPC del sector alimentario para dicha región. Además, se consideró la equivalencia del adulto masculino entre 30 y 60 años con actividad moderada, estimada en 2.750 Kcal. Estas medidas, como explica en su metodología, posibilitaron que el organismo estadístico provincial desarrolle la cifra de indigencia de manera coherente con el cálculo realizado por el INDEC, simplificando la comparación entre los indicadores durante el proceso controversial.

Paralelamente, los informes de la dirección estadística provincial contenían otro

indicador de indigencia que consideró cuantitativamente el impacto de los planes de transferencia en especies implementados en el territorio. En este caso, el informe metodológico cordobés de dicho indicador expresa un ajuste y valoración a la CBA obtenida siguiendo la metodología del INDEC, aunque descontando directamente de dicha canasta el valor monetario de los diferentes planes no monetarios gestionados en la provincia al ingreso monetario de los hogares. Para considerar las metodologías de valorización de los planes no monetarios cordobeses, la DGEyC realizó una distinción en programas por tipo de consumo, clasificando a los programas que se incorporan a la CBA como programas alimentarios, que se detallan a continuación. El informe metodológico trabaja con 5 programas alimentarios que son implementados en la provincia:

- 1) PAICor (Programa de Asistencia Integral Córdoba): destinado a niños/as y jóvenes carenciados que asisten a establecimientos educativos. Su objetivo primordial es contribuir a la inclusión y permanencia en el sistema educativo formal y al adecuado crecimiento y desarrollo de la población en edad escolar en situación de vulnerabilidad, brindando asistencia alimentaria y propendiendo a mejorar hábitos vinculados a una alimentación saludable” (Fuente: PAICor).
- 2) Más Leche, Más proteínas (0 a 3 y 4 a 11 años): destinado a lactantes de 0 a 12 meses y Niños/as menores a 11 años que se encuentren cursando la escuela primaria. Se les abastece de leche fortificada y entera. (Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Córdoba)
- 3) Alimento para Celíacos: El programa de Atención al Celíaco tiene como finalidad la entrega mensual de un Módulo Alimentario para personas celíacas en condición de vulnerabilidad socioeconómica. (Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Córdoba)
- 4) Comedores (Copa de leche): Subsidios a comedores y merenderos.
- 5) Comedores adulto mayor: Subsidios a comedores.

Según lo estipulado por la dirección estadística provincial y considerando la naturaleza de cada programa social, los planes alimentarios como PAICor y Comedores contribuyen con un porcentaje calórico diario a la canasta alimentaria. Estos programas involucran instituciones que elaboran los alimentos que son consumidos

por los beneficiarios. En cambio, los planes no monetarios como Más Leche y Alimentos para Celíacos aportan un porcentaje calórico mensual promedio, debido a que estos últimos consisten en la entrega de módulos alimentarios a quienes resulten beneficiarios. Según el informe metodológico de la DGEyC (2017b; 2018b; 2019b) los aportes porcentuales de cada plan alimentario no monetario fueron determinados de la siguiente manera:

Tabla 4. Aportes porcentuales planes no monetarios

<b>Programa</b>	<b>Aporte promedio Plan (%KC diarias)</b>	<b>Días beneficio plan</b>
PAICor simple (colación)	51,6	días hábiles
PAICor doble (extendido con merienda)	68	días hábiles
Más leche (0 a 3)	22,3	Mensual
Más leche (4 a 11)	7	Mensual
Alimentos para Celíacos	75,8	Mensual
Comedores (copa de leche)	7	días hábiles
Comedores adulto mayor	43,9	días hábiles

Fuente: DGEyC.

Para la valorización de estos programas, la metodología cordobesa inicialmente contempla las kilocalorías de la CBA del adulto equivalente de la región Pampeana establecida por el INDEC (2.750 Kcal). Luego, determina un coeficiente para el adulto equivalente del rango de edad correspondiente a cada plan no monetario provincial que se otorga para cada segmento poblacional. A partir del aporte porcentual promedio de kilocalorías que representa cada plan, la dirección estadística provincial calcula el aporte relativo de cada uno, valorizando al ingreso del hogar encuestado y multiplicándose por la cantidad de días en los que se recibe el plan no monetario. Finalmente, y de acuerdo al monto de referencia de la CBA diaria, el nuevo ingreso ajustado por cada hogar encuestado se contrasta con el cálculo de la LI.

En este aspecto crucial para la construcción de la cifra alternativa de pobreza en Córdoba, la metodología provincial no proporciona un detalle más exhaustivo sobre cómo se incorpora esta proporcionalidad de los programas sociales alimentarios a la CBA, ni sobre los factores de expansión poblacional aplicados según las respuestas recolectadas en la muestra. A esta cuestión se adiciona la falta de una exposición metodológica más rigurosa sobre el peso relativo de algunos programas, que tienen

mayor importancia en comparación con otros que abarcan una fracción menor de la población provincial. Tampoco se proporciona con precisión la base sobre la cual se asienta el cálculo monetario de estos aportes calóricos a la canasta alimentaria de la línea de indigencia.

#### **f) Determinación de la Canasta Básica Total**

En relación con la determinación de la CBT, es importante destacar que, según lo establecido por el INDEC, esta se basa en los consumos básicos no alimentarios y los consumos alimentarios mínimos. Para calcular la LP, es necesario disponer del valor de la CBA y ampliarlo mediante la inclusión de bienes y servicios no alimentarios, como vestimenta, transporte, educación, salud, entre otros. Para expandir el valor de la CBA, se utiliza el CdE, que representa la relación entre los gastos alimentarios y los gastos totales observados en la población de referencia.

En este punto, la DGEyC provincial también emplea el mismo coeficiente, la inversa de Engel, ajustado de acuerdo con la composición del IPC (rubro alimentos) seleccionado para la Región Pampeana en diferentes periodos proporcionados por el INDEC. Además, la dirección estadística provincial reconstruyó, al igual que con la línea de indigencia, un indicador de pobreza siguiendo las mismas pautas comparativas con la cifra de pobreza que proveía el instituto estadístico nacional durante el período de controversia. Por otro lado, se desarrolló un indicador alternativo de la línea de pobreza que consideraba el impacto de los planes de transferencia clasificados como no alimentarios y que fueron descontados de la CBT calculada previamente con la metodología del INDEC. Los informes metodológicos provinciales trabajan con 4 programas sociales que son implementados en la provincia:

##### a) Transporte

- 1) Boleto estudiantil (BEG): contempla a todos los estudiantes regulares, docentes con tareas frente al aula y personal no docente que presten servicios en los establecimientos pertenecientes a las instituciones educativas públicas de gestión estatal y de gestión privada con aporte estatal que integran el sistema educativo público en la provincia, en los niveles inicial, primario, secundario y superior, y los estudiantes de las universidades públicas radicadas en la provincia. Incluye a docentes con tareas frente al aula y personal no docente de instituciones educativas de gestión privada sin aporte estatal, en los niveles inicial, primario, secundario y superior. También acceden

al beneficio los estudiantes universitarios de instituciones de gestión privada sin aportes estatales que obtuvieron becas. (Fuente: Secretaría de Transporte, Córdoba)

- 2) Boleto Obrero Social (BOS): contempla a los trabajadores en relación de dependencia domiciliados en la Provincia de Córdoba, trabajadores autónomos monotributistas y personas que se encuentren en situación de desempleo, según las condiciones y requisitos especificados. Los beneficiarios abonarán el 50% de la tarifa vigente al momento de gestionar el beneficio. (Fuente: Secretaría de Transporte, Córdoba).
- 3) Boleto Social Cordobés (BSC): contempla a todos los beneficiarios de la Tarjeta Social (Programa destinado a familias cuyos ingresos sean inferiores a la CBA) emitida por el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia. (Fuente: Ministerio de desarrollo Social, Córdoba- Secretaría de Transporte, Córdoba).
- 4) Boleto Adulto Mayor (BAM): destinado a mujeres mayores de 60 años y hombres mayores de 65 que residen para viajar en forma gratuita en el transporte público urbano e interurbano (Fuente: Secretaría de Transporte, Córdoba).

Cada plan es valorado con el máximo de viajes mensuales permitido por el programa. La DGEyC estima un máximo de 40 viajes, excepto para el programa Boleto Social y el programa Adulto Mayor que contienen un total máximo de 20 viajes. Para incorporarlos a la medición, se utiliza el valor del boleto urbano de la ciudad de Córdoba como el valor de referencia más económico para todo el aglomerado. Del análisis de la metodología se infiere además que, de acuerdo a los datos recolectados en la encuesta y la valorización monetaria de estos programas, estos beneficios son sumados como ingresos adicionales a lo declarado por los hogares encuestados. Con dicha información, los nuevos ingresos ajustados se contrastan con la CBT establecida por el INDEC. Similar a la valorización de la canasta alimentaria y la incorporación de los planes alimentarios de la provincia, la metodología cordobesa no proporciona una exposición más detallada sobre la inclusión monetaria de los programas de transporte en la canasta total, considerando cada segmento de la población beneficiada por cada programa social y su expansión a nivel poblacional.

- b) Energía Eléctrica:

Se tiene en cuenta el plan "Tarifa Social", un programa que reduce los costos de los servicios como el agua potable, energía eléctrica y disminución del Impuesto Inmobiliario Provincial de hogares que se encuentren por debajo de la línea de pobreza o "carenciados" e indigentes o "carencia severa", con un esquema diferenciado por hogar pobre o indigente subsidiando el 50% o el 100% según el caso sobre los primeros 150 KWh consumidos en el mes.

c) Aqua:

Para este servicio también se considera una Tarifa Social, calculando el monto que pagaría cada tipo de hogar pobre o indigente basados en el esquema tarifario de Aguas Cordobesas. El subsidio es del 50% para hogares pobres y el 50% para hogares indigentes.

d) Impuesto Inmobiliario:

Para el impuesto, la Tarifa Social contempla una exención del 50% del tributo mensual para hogares pobres y del 100% para hogares indigentes. Para calcular el valor del subsidio, la oficina de Rentas Córdoba suministra el valor de los impuestos no percibidos por año y la cantidad de hogares considerados pobres e indigentes, obteniendo así el valor promedio de dicha exención.

Es importante destacar que la DGEyC publica un informe metodológico (2013) que establece grados de "carencia" y "carencia severa" para identificar a los beneficiarios de muchos de los planes del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia. Este informe se basa en los resultados trimestrales de la EPH publicados por el INDEC. Se define un "hogar con carencia severa" y un "hogar con carencia" considerando tanto necesidades básicas alimentarias como no alimentarias desde una perspectiva relativa, según una fórmula detallada en el informe metodológico.

En todos los casos relacionados a servicios públicos o impuestos provinciales, la valorización de estos ahorros en energía eléctrica, agua y beneficios de impuestos provinciales también se adicionan a los ingresos declarados en el relevamiento cordobés, que luego son contrastados de acuerdo a la CBT del INDEC.

**g) Tratamiento de No respuesta del Cuestionario**

Durante el período 2007-2015, según indica el INDEC en una nota metodológica (2017c), la EPH enfrentó un desafío creciente relacionado con la no respuesta en

cuanto a los ingresos monetarios. Esta situación condujo a un aumento en la imputación de ingresos debido a la falta de datos. El problema fue destacado en un informe del segundo trimestre de 2016. Se identificaron varias causas subyacentes, como la falta de seguimiento, la aplicación insuficiente de controles y la imputación de datos faltantes para compensar la no respuesta. En respuesta a este diagnóstico, el equipo tomó una serie de medidas, como la capacitación adicional del personal, la reinstauración de controles y la presentación regular de informes sobre la no respuesta. Además, se llevaron a cabo viajes de asistencia técnica a los aglomerados, priorizando aquellos con mayores dificultades. Esto se hizo para identificar y abordar las causas específicas de la no respuesta y proporcionar soluciones metodológicas adecuadas. Se implementaron prácticas continuas de capacitación adaptadas a las necesidades de cada aglomerado.

Desde el punto de vista estadístico, se desarrolló una metodología de ajuste que incluyó la aplicación de ponderadores específicos para corregir la no respuesta en la variable de ingresos. Estos ponderadores se diseñaron para mejorar la calidad de las estimaciones relacionadas con los ingresos, ajustándolos por la no respuesta específica de cada aglomerado y estrato de muestra. Esto permitió que las estimaciones siguieran siendo representativas de la población objetivo, neutralizando el impacto de la no respuesta en los ingresos. Con ello, el INDEC realiza, entonces, una estimación en la expansión de los datos a la población relacionada a la no respuesta de los cuestionarios. Esta corrección en los cuestionarios se realiza con una ponderación de acuerdo a un área, multiplicado por un Factor de Corrección por No Respuesta ( $FCNR_{hr}$ ) del aglomerado  $h$  y el estrato de ponderación  $r$  correspondiente:

$$FCNR_{hr} = \frac{VE_{hr}}{VR_{hr}}$$

Donde,  $VE_{hr}$  son las viviendas del estrato de reponderación  $r$  del aglomerado  $h$  y  $VR_{hr}$  son las viviendas que sí respondieron la encuesta en el estrato de reponderación  $r$  en el aglomerado  $h$  (INDEC, 2019e). Para este punto, el factor de expansión definitivo es igual a

$$D_{hk} = FCNR_{hk} * F_{hk}^{72}$$

Para la medición realizada por la DGEyC en la provincia de Córdoba, la metodología estableció que los cuestionarios que no respondieron la encuesta fueran automáticamente excluidos del análisis cuantitativo, sin llevar a cabo operaciones o tratamientos específicos para abordar la falta de respuesta, debido a que se consideran porcentajes mínimos. Además, la entidad comparte, en la sección metodológica de cada semestre, la tasa de no respuesta obtenida en el operativo. Los registros muestran que, en el primer monitoreo cordobés, en 2017, la tasa de no respuesta fue del 3% de los hogares relevados. En el segundo monitoreo, correspondiente al primer semestre de 2018, la tasa disminuyó a 2.6%. Para el informe del segundo semestre de 2018, la tasa de no respuesta fue de 1.1%. En el primer semestre de 2019, se registró una tasa aún menor, de 0.2%, mientras que en el segundo semestre del mismo año fue de 0.5%.

#### **h) Periodicidad de los informes**

En este punto se debe considerar que, en el primer semestre de 2016, el INDEC adoptó la modalidad trimestral para presentar la información sobre la medición de la pobreza, debido a la demora en la reanudación de las mediciones oficiales y las actividades dentro del organismo estadístico. Sin embargo, a partir del segundo semestre del mismo año, se retomó la frecuencia semestral mediante la medición puntual de dos ondas anuales en mayo y octubre. En el caso de la encuesta realizada en Córdoba, el período de análisis también es semestral. Sin embargo, es importante destacar que el primer informe publicado por la DGEyC, con fecha de septiembre de 2017, contiene datos de los meses de junio, julio y agosto del mismo año. Luego

---

<sup>72</sup> El factor de expansión, como se analizó, es un valor que multiplica a cada uno de los elementos seleccionados en la muestra con el fin de obtener la estimación del parámetro en la población. Para este caso, se construye como el inverso de la probabilidad de inclusión y está dado por  $F_h = \frac{N_h}{n_h}$ , donde  $N_h$  es la cantidad de elementos del universo en el estrato h.  $n_h$  es la cantidad de elementos de la muestra en el estrato h. Dado que existen novedades en el proceso de recolección, causando pérdida de la muestra que afecta directamente la estimación es necesario realizar ajuste por algunas razones a este factor de expansión. El factor de ajuste se calcula como:  $F_{aj} = \frac{n_h + n_{hames} - n_{hfu}}{n_h mes - n_{hfu} - n_{deud}}$ , donde  $n_h$  es la cantidad de personas seleccionadas en el estrato.  $n_{hames}$  es la cantidad de personas en el estrato h adicionadas, corresponde a aquellas que perteneciendo a la población no se encontraban en el marco de muestreo.  $n_{deud}$  es la cantidad de personas seleccionadas en el estrato h que no respondieron el cuestionario.  $n_{hfu}$  es la cantidad de personas seleccionadas en el estrato h que no pertenecían a la población.

tomarían el mismo espacio temporal que los informes del INDEC.

Para proporcionar una visión esquemática de cada metodología aplicada se presentan en las siguientes tablas, las principales características de las metodologías de ambas instituciones, a modo de síntesis, con el fin de facilitar la comparación entre ellas:

Tabla 5. Resumen de variables comparadas

VARIABLES	INDEC (2003; 2016)	DGEyC – Córdoba (2017)
<b>CONFORMACIÓN DE GRAN CÓRDOBA</b>	Agua de oro, Canteras El Sauce, Ciudad de Córdoba, El Manzano, La Calera, La Granja, La Morada, Mendiolaza, Parque Norte - Ciudad De Los Niños - Villa Pastora - Almirante Brown - Guiñazú 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, Mendiolaza, Río Ceballos, Saldán, Salsipuedes, Unquillo, Villa Allende / Parque Norte / Guiñazú Norte.
<b>MUESTRA</b>	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 cuáles 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
<b>CUESTIONARIO</b>	La estrategia de indagación del cuestionario tradicional se caracteriza por tener preguntas breves, en lenguaje coloquial, que debían ser leídas textualmente. A los encuestadores se los capacita con definiciones de cada variable y categoría sujeta a medición, a fin de orientarlos en los sondeos necesarios para la correcta aplicación del cuestionario. Estas definiciones e instrucciones generales figuraban en manuales e instrucciones adicionales.	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.

	<p>Principales temáticas abordadas</p> <p>Condición de residencia</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Características habitacionales y del hábitat</li> <li>2. Características sociodemográficas</li> <li>3. Organización del hogar</li> <li>4. Estrategias de manutención de los hogares</li> </ol> <p>La medición del mercado de trabajo</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Condición de actividad de la población</li> <li>2. Subempleo por insuficiencia de horas</li> <li>3. Categoría ocupacional</li> <li>4. Modalidades contractuales de los asalariados</li> </ol> <p>Ingresos</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fuentes laborales y no laborales</li> </ol>	
<b>CBA</b>	<p>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.</p> <p>Los componentes de la CBA se valorizan con los precios relevados por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) para cada período de medición.</p>	<p>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.</p>
<b>CBT</b>	<p>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</p>	<p>Se utiliza un coeficiente (inversa de Engel) ajustado según la composición del Índice de Precios al Consumidor (rubro alimentos) para la Región Pampeana (INDEC).</p>

	<p>relevados por la Encuesta Permanente de Hogares.</p> <p>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 CBT.</p> <p>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.</p>	
<p><b>NECESIDADES KILOCALÓRICAS</b></p>	<p>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).</p> <p>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.</p> <p>A esta unidad de referencia se la denomina “adulto equivalente” y se le asigna un valor igual a uno (Ver “Tabla de Equivalencias”).</p>	<p>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)</p>

<p><b>NO RESPUESTA CUESTIONARIO</b></p>	<p>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, corrigiendo según el aglomerado donde se presenta y, dentro de los aglomerados, según el estrato de la muestra.</p> <p>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.</p>	<p>Se excluyen del cálculo hogares que no responden.</p>
<p><b>LÍNEA INDIGENCIA</b></p>		<p>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 programas no monetarios).</p>
<p><b>LÍNEA POBREZA</b></p>		

<b>PERIODICIDAD</b>	Semestral para cada 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 (2016c); DGEyC (2017b)

Tabla 6. Planes sociales provinciales no monetarios

<b>Programa</b>	<b>Ajuste</b>
<b>Programas Alimentarios</b>	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.
<b>Transporte</b>	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.
<b>Energía Eléctrica</b>	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.
<b>Agua</b>	Se guía por el programa Tarifa Solidaria según esquema de Aguas Cordobesas. 100% para hogares con carencia severa y 50% para hogares carenciados
<b>Impuesto Inmobiliario</b>	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.

### **IV.3 Comparación de los productos estadísticos**

A partir de lo mencionado anteriormente, en esta sección se presentan los resultados de las cifras de pobreza e indigencia para el aglomerado Gran Córdoba desde el año 2016 hasta el año 2019. Si bien el INDEC retomó sus mediciones de pobreza a partir del segundo trimestre de 2016, las mismas fueron publicadas a través de datos desglosados por las distintas regiones del país sin discriminar por aglomerados, siguiendo la metodología previa (INDEC, 2016c). Es por ello que esta investigación elige, como punto de partida, el segundo semestre de 2016, aunque publicado en marzo de 2017, con un enfoque que desglosa los datos por cada uno de los 31 aglomerados provinciales de manera semestral, la cifra que originó la controversia.

A partir de lo anterior, se presentan las cifras de las LI y LP por parte del INDEC y la DGEyC, éstas últimas con los indicadores alternativos. Por un lado, se muestran las mediciones realizadas por la dirección estadística provincial sin la consideración de los planes no monetarios y siguiendo la metodología aplicada por el INDEC para las bases de datos de individuos. Por otro lado, se ilustran las mediciones de pobreza e indigencia provinciales, considerando el impacto cuantitativo de los programas sociales de transferencias en especies implementados en el territorio cordobés.

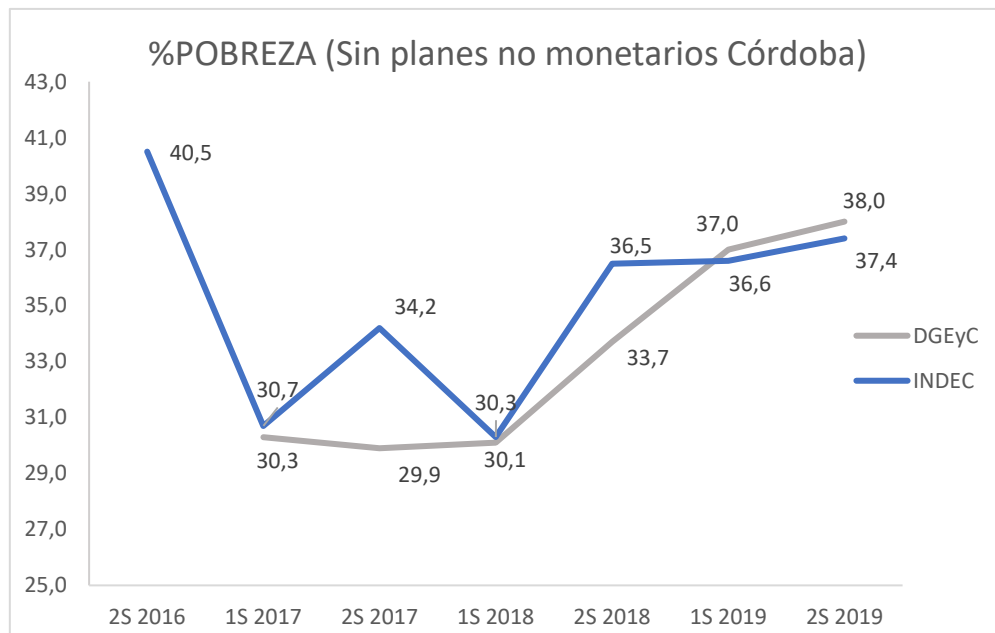
Para ilustrar visualmente estas producciones estadísticas, se presentan gráficos comparativos tanto para la línea de indigencia como para la de pobreza, incorporando la visión anterior. Los gráficos muestran las distancias que surgen en los momentos clave de la controversia, así como sus correspondencias. En primer término, se presentan las comparaciones entre las cifras de pobreza e indigencia, siguiendo ambas la misma metodología aplicada a nivel nacional como a nivel provincial:

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



Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC y la DGEyC Córdoba.

Gráfico 2. Línea de pobreza INDEC vs DGEyC, sin considerar planes no monetarios<sup>73</sup>



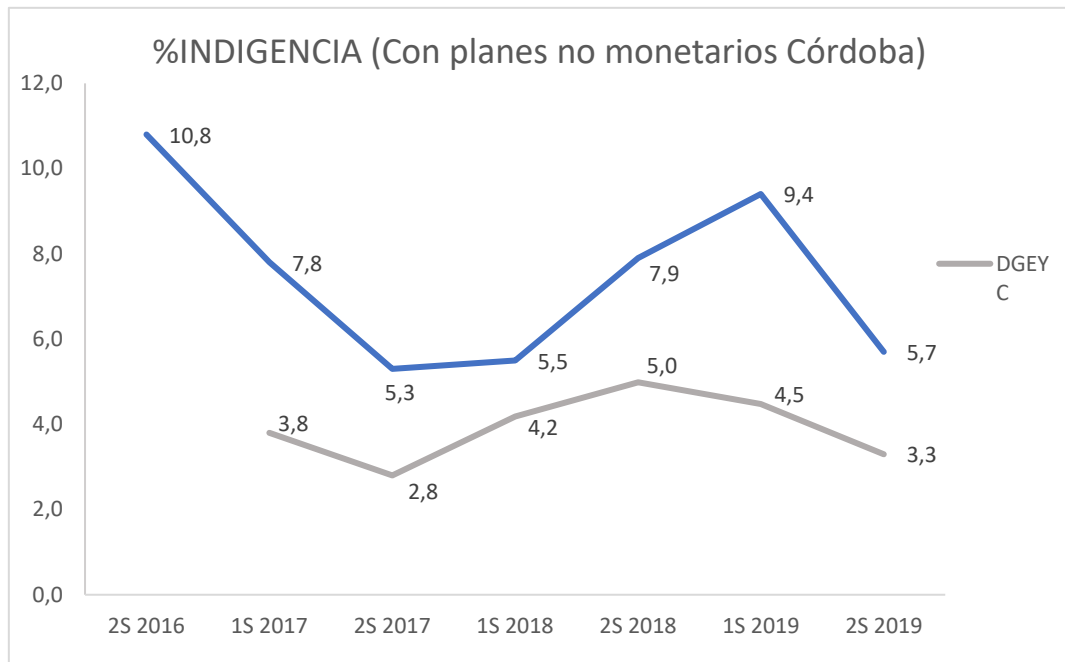
Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC y la DGEyC Córdoba.

<sup>73</sup> Nota técnica: Con el propósito de facilitar una comparación más eficaz entre las mediciones de ambos organismos, este gráfico establece un mínimo en su eje vertical del 25%.

Con la revisión de los datos, surgen varias interpretaciones que se derivan del análisis contextual previo realizado en el capítulo anterior. En primer lugar, destaca la cifra publicada por el INDEC para el aglomerado Gran Córdoba en el segundo semestre de 2016, marcando la reanudación de las estadísticas periódicas de pobreza y generando sorpresa y diversas reacciones en el ámbito público. En segundo lugar, se observa la cifra alternativa de pobreza para Córdoba, que registró un 30.3% y un 6.2% de indigencia para el primer semestre de 2017, contrastando con el 40.5% y 10.8%, respectivamente, publicado por el organismo nacional. Estos datos son los que han sido resaltados principalmente por los medios de comunicación y utilizados por los funcionarios entrevistados en sus argumentaciones. Sin embargo, al considerar la medición de pobreza del INDEC para el mismo período, ambas cifras muestran una diferencia mínima entre sí. Es importante destacar que el único dato que se desvía de esta tendencia es el primer resultado del relevamiento del INDEC durante el segundo semestre de 2016, cuando la cifra para el Gran Córdoba superó el 40%, sin una explicación clara para este resultado. En tercer lugar, durante el segundo semestre de 2017, se evidencia una nueva diferencia entre las cifras, con el INDEC reportando un 5.3% de indigencia y un 34.2% de pobreza, mientras que las mediciones en Córdoba registraron un 4.3% de indigencia y un 29.9% de pobreza, aún sin considerar los planes no monetarios provinciales, lo que provoca la reactivación de la controversia en marzo de 2018. En cuarto lugar, es posible advertir que las diferencias entre las mediciones de pobreza de ambas instituciones disminuyen a lo largo del período, especialmente en las mediciones más recientes, mostrando que, a pesar de las diferencias aritméticas, la controversia habría tendido a disolverse hacia el final del mandato de la gobernación provincial. En este contexto, sin embargo, las métricas de indigencia siguen mostrando discrepancias significativas durante todo el período. En los gráficos se puede observar que la medición de la indigencia en Córdoba, realizada con la misma metodología que el INDEC, muestra una mayor distancia en comparación con la proporcionada por el instituto nacional. Incluso, en el segundo semestre de 2019, cuando la controversia está más distante, la cifra de indigencia en Córdoba supera en casi un punto a la del INDEC.

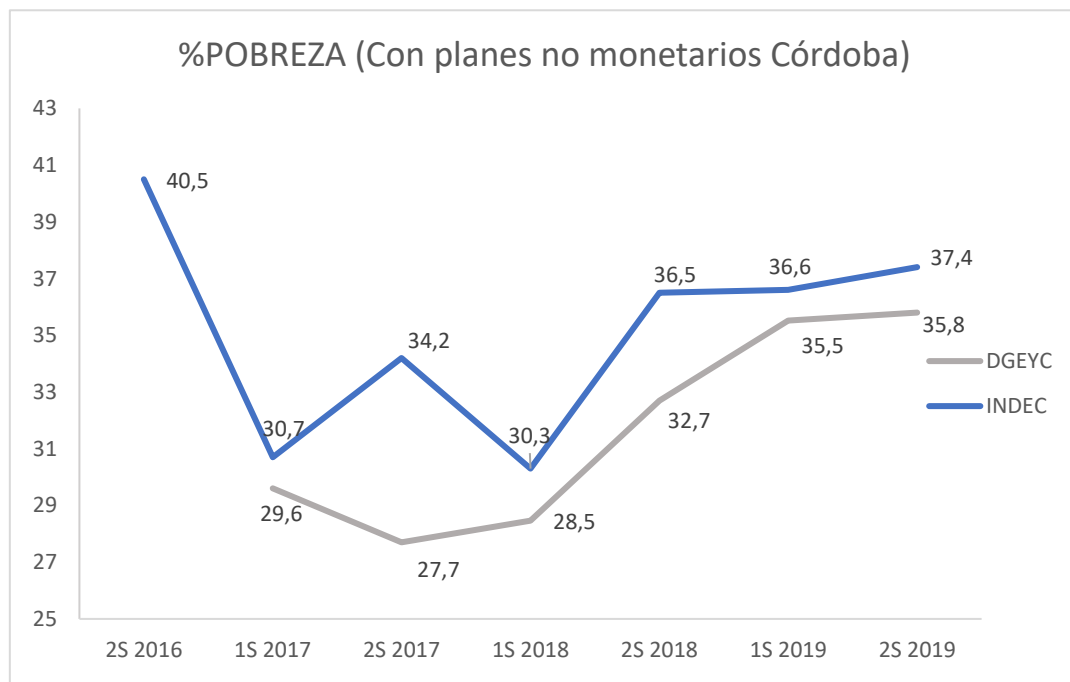
En segundo término, se presentan ahora las mediciones realizadas por la DGEyC provincial, considerando la disminución de las CBA y CBT con la incorporación de los planes no monetarios provinciales mencionados anteriormente. Estos programas de transferencias en especies están dirigidos especialmente a los hogares con carencias severas, según se explicita en la metodología cordobesa:

Gráfico 3. Línea de indigencia INDEC vs DGEyC, considerando planes no monetarios



Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC y la DGEyC Córdoba.

Gráfico 4. Línea de pobreza INDEC vs DGEyC, considerando planes no monetarios<sup>74</sup>



Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC y la DGEyC Córdoba.

<sup>74</sup> Nota técnica: Con el propósito de facilitar una comparación más eficaz entre las mediciones de ambos organismos, este gráfico establece un mínimo en su eje vertical del 25%.

En este conjunto de gráficos, la inclusión monetaria de los programas en especie por parte del instituto cordobés amplía las diferencias con respecto a las mediciones del INDEC en el aglomerado Gran Córdoba, especialmente en lo que respecta a la LI. Se observa que el primer monitoreo trimestral de la provincia, al incluir monetariamente los programas de transferencias, reduce casi a la mitad la cifra reportada por el INDEC para el mismo período. Situaciones similares se reflejan en el segundo semestre de 2017 y 2018, siendo la diferencia más notable de casi cinco puntos en el primer semestre de 2019. Al considerar estas interpretaciones junto con la similitud en el diseño muestral, emerge una clara tendencia: los programas alimentarios implementados en Córdoba tienen un impacto más sustancial en la reducción del valor de la CBA. Este efecto es especialmente relevante dado el contexto socioeconómico identificado en el capítulo anterior, donde se evidenció la necesidad de intervención gubernamental para mitigar las dificultades socioeconómicas en la región durante el periodo.

En lo que respecta a las cifras de pobreza, la inclusión del resto de programas no monetarios conlleva su reducción en el aglomerado cordobés, aunque las disparidades en las mediciones son menores en comparación con las del INDEC. La mayor discrepancia se observa durante el surgimiento del conflicto, con una disminución de más de seis puntos entre las cifras reportadas por el INDEC y la DGEyC. Durante el resto del período, las diferencias se sitúan en alrededor de dos puntos porcentuales, favoreciendo a la dirección provincial. En este contexto, la medición tiene en cuenta la implementación y ampliación de los programas de pasajes para el transporte impulsados por la gestión de Schiaretti, así como las reducciones monetarias en las tarifas de energía eléctrica, agua y el impuesto inmobiliario provincial. Estos programas se integran monetariamente dentro de la CBT utilizada en la medición provincial de la pobreza, aportando una mejora en la evaluación de este indicador, aunque con un impacto relativamente limitado.

Esta inclusión reconoce el valor de las políticas sociales dirigidas a abordar necesidades esenciales, como el acceso al transporte —clave para oportunidades laborales, educativas y de salud— y a servicios básicos en el hogar, como agua potable o energía eléctrica. Sin embargo, los datos sugieren que las personas bajo la LP en Córdoba enfrentaban condiciones sociales más desfavorables, lo que limitaba su capacidad para beneficiarse plenamente de estos programas. Esto podría reflejar carencias más profundas, como la falta de empleo adecuado, viviendas dignas o

acceso regular a los servicios públicos. Aunque estas políticas no monetarias contribuyen a la calidad de vida y a la inclusión social, su impacto sigue siendo insuficiente para revertir estructuralmente las condiciones de pobreza en el territorio provincial.

#### **IV.4 Breve recapitulación**

En síntesis, a pesar de las discrepancias entre las mediciones examinadas en este capítulo, la modificación o ampliación metodológica por parte de los funcionarios técnicos cordobeses no pareció tener el impacto que se le atribuye en la argumentación pública. Por el contrario, la construcción de cifra alternativa de la pobreza en Córdoba replicó procesos estandarizados derivados del INDEC, como el uso del mismo CdE regional para la región Pampeana y las valorizaciones de las canastas. Este enfoque generó una nueva "caja negra" que, si bien buscó adaptarse al contexto local, permaneció anclada en coeficientes estandarizados, aproximados y derivados del INDEC.

La metodología aplicada por la DGEyC, basada en una selección intencional de distritos específicos para asegurar representatividad territorial, planteó interrogantes sobre su capacidad de reflejar la complejidad social del territorio cordobés. Aunque esta estrategia permitió capturar ciertos aspectos del contexto provincial, su dependencia de marcos muestrales limitados y selectivos pone en evidencia tensiones entre la precisión técnica y la utilidad práctica. Estas limitaciones subrayan el desafío inherente de traducir las dinámicas sociales locales en indicadores estadísticos que sean tanto relevantes como técnicamente sólidos.

La controversia entre el INDEC y la DGEyC no se limitó a diferencias técnicas, sino que también puso en juego la legitimación de visiones específicas sobre las necesidades sociales y las políticas necesarias para abordarlas. La inclusión de programas sociales provinciales en especie, como el PAICOR y los boletos gratuitos, reflejó una decisión estratégica del gobierno cordobés para destacar la inversión en políticas locales. Esto contribuyó, por un lado, a reducir las cifras de pobreza e indigencia al cuantificar su impacto y, por otro, a reforzar la narrativa de un Estado provincial capaz de generar indicadores alternativos más alineados con las realidades locales. No obstante, la efectividad de estas transferencias en especie para garantizar salidas estructurales de la pobreza quedó limitada, evidenciando la complejidad de equilibrar los procedimientos técnicos y la pertinencia social en la construcción de

indicadores. De esta decisión surgen varias interpretaciones. En primer lugar, la incorporación de estos programas contribuyó a reducir las cifras de indigencia y pobreza al reflejar su impacto en términos monetarios, destacando la inversión del gobierno provincial en políticas sociales. Esta estrategia permitió acercarse a una medición más contextualizada que capturara el impacto real de estas políticas en el territorio, tal como argumentaron algunos actores en el debate público. En este contexto, la construcción de la cifra alternativa por parte de la DGEyC respondió a una necesidad técnica, pero principalmente, a una estrategia política para fortalecer la posición del gobierno provincial en la controversia.

Sin embargo, la transferencia de bienes en especie, aunque efectiva para aliviar ciertas carencias, no necesariamente garantizaba una salida concreta de la pobreza. Este planteamiento pone de relieve la complejidad de equilibrar la precisión técnica de los indicadores con su relevancia práctica en la administración estatal. En este contexto, la DGEyC enfrentó el desafío de demostrar que sus cifras no solo cumplían con estándares técnicos, sino que también representaban de manera adecuada la realidad social que pretendían medir. La fiabilidad técnica, en este sentido, no se refiere únicamente a la validez estadística del indicador, sino también a su capacidad para reflejar de manera pertinente y socialmente reconocida el impacto de las políticas sociales provinciales. Elegir una metodología para medir la pobreza en la provincia como ejercicio instrumental se configuró, además, en un acto de legitimación de una visión particular sobre las necesidades sociales y las políticas necesarias para abordarlas. Este proceso evidenció a las estadísticas como instrumentos analíticos, aunque utilizadas como herramientas de legitimación política, configurando narrativas sobre las necesidades sociales y las respuestas institucionales. Tal como lo argumenta Ramos Zincke (2016), la definición de la pobreza está condicionada por las soluciones y herramientas disponibles para abordarla. En el caso de Córdoba, la pobreza se conceptualizó en función de lo que las autoridades locales consideraban posible abordar con los recursos disponibles, reflejando una lógica similar a la del INDEC en su énfasis en la pobreza por ingresos.

En segundo lugar, durante las controversias, los oponentes pueden presentar argumentos para abordar el conflicto de manera exitosa, en una acción comunicativa que incluye propuestas de verdad y la preservación de un equilibrio de poder entre los participantes (Lemieux, 2007). La producción del indicador alternativo cordobés puede ser considerada un argumento más de los aportados dentro de las representaciones

y los lugares de enunciación de los actores participantes, quienes lo emplearon para enfrentar el conflicto, fusionando sus acciones con operaciones cognitivas. La aparición de esta cifra alternativa, elaborada con cierta premura y limitada descripción metodológica en medio del desarrollo de la controversia, constituyó una reacción rápida característica de la agilidad con la que las controversias públicas no científicas suelen desenvolverse en espacios visibles como los medios de comunicación.

Con el análisis previo de los aspectos metodológicos de la elaboración del indicador alternativo de pobreza provincial se evidenció un limitado proceso de innovación técnica. El abordaje desde otros aspectos (como el multidimensional, que alegan sus principales defensores) no se hizo presente en este nuevo indicador. En este sentido, la movilización de recursos públicos provinciales que implica construir un indicador similar al del INDEC se justificaría en el caso de representar un progreso en el desarrollo de un indicador territorial propio. Además, en comparación con las cifras del INDEC ajustadas para el mismo período de tiempo y bajo condiciones metodológicas similares a los del INDEC, los datos cordobeses no mostraron discrepancias significativas en la medición de la pobreza.

En tercer lugar, durante la controversia, el debate se centró en ciertos supuestos fundamentales compartidos por los actores involucrados. Estos acuerdos tácitos, también conocidos como "common ground", no suelen ser explicados ni cuestionados, pero son esenciales para el desarrollo del conflicto y se van ampliando a lo largo del mismo (Nudler, 2009). Si concebimos los espacios de controversia como estructuras dinámicas, el cuestionamiento de uno de estos supuestos compartidos puede cambiar la orientación o el enfoque de la controversia, incorporando nuevos elementos al debate o resaltando matices más sutiles previamente ignorados sobre la base de estos supuestos. En el contexto de la controversia sobre la pobreza en Córdoba, el cuestionamiento metodológico fue superficial y no llegó a poner en duda el proceso de medición. Aunque la consideración de los planes no monetarios considerados por la DGEyC logró reducir el número absoluto de personas en situación de pobreza e indigencia, el conflicto no profundizó en un debate concreto sobre las bases conceptuales y metodológicas de la medición en la región. Los cambios mencionados en el espacio público no representaron contribuciones significativas a los resultados ni tampoco cuestionaron la forma de medir la pobreza. En otras palabras, el punto de desacuerdo se concentró en el producto estadístico final, lo que relegó la discusión necesaria sobre las limitaciones de los métodos de medición a la periferia del conflicto.

Esta situación, sin embargo, permitió que el detrás de escena de la construcción de los indicadores, habitualmente inaccesible, emergiera en la controversia, traspasando las barreras de las instituciones técnicas. Este fenómeno introdujo nuevos elementos al debate, que actuaron como estrategias para legitimar su construcción. Estas tensiones y dinámicas serán exploradas en profundidad en el próximo capítulo, donde se analizarán los aspectos que se pusieron en juego en el proceso controversial y sus implicancias más amplias.

## **CAPÍTULO V Todo volverá a ser como fue: Un análisis transversal de la controversia**

Este capítulo se enfoca en la identificación y el análisis de los actores técnicos, políticos y expertos que participaron en la controversia sobre la medición de la pobreza en Córdoba en el periodo de interés. A su vez, examina los principales puntos de desacuerdo entre ellos, a partir de los argumentos utilizados para defender sus respectivas posiciones.

En primer lugar, la controversia se presenta como un enfrentamiento entre funcionarios técnicos y políticos, tanto del gobierno nacional como del provincial, y las posiciones de una red de expertos académicos y estadísticos. En esta dirección, la primera sección busca trazar un panorama de los posicionamientos que delinear tales actores en el espacio público, los diferentes lugares de enunciación y las acciones desarrolladas a lo largo de la controversia.

En segundo lugar, el capítulo explora las estrategias argumentativas empleadas por los actores para contrarrestar las posturas y premisas de sus oponentes. En esta línea, la segunda sección sistematiza las diversas declaraciones realizadas por los funcionarios políticos y técnicos en el espacio público, y los argumentos presentados por la comunidad experta para explicar los resultados y las divergencias entre las mediciones de la pobreza.

Finalmente, el capítulo aborda la controversia de manera integral, considerando tanto el espacio mediático visible como los entornos políticos e institucionales en los que se desarrolló el conflicto. En la tercera sección, se analizan dos procesos concomitantes que atravesaron e influyeron en el desarrollo de la controversia. El primero de ellos, de corte más institucional, es el proceso conocido como la "reconstrucción del INDEC" (INDEC, 2018), durante la gestión macrista, que procuró la reactivación de la producción de los principales indicadores nacionales. El segundo proceso se relaciona con las características propias y la trayectoria del peronismo cordobés en el ejercicio del gobierno provincial, destacando una gestión orientada al desarrollo de una administración basada en indicadores estadísticos y la colaboración con organismos internacionales para la creación y validación de indicadores alternativos.

### **V.1 Los posicionamientos de los actores en el espacio controversial**

El desarrollo de la controversia en torno a la medición de la pobreza en Córdoba

involucró una combinación de estrategias desplegadas por múltiples actores, quienes se mantuvieron interconectados en el centro del conflicto. En este espacio de confrontación, convergieron diversas tácticas argumentativas y relaciones de poder entre los actores que, aunque no necesariamente jerárquicas, influyeron en el curso de la disputa. La sistematización de los argumentos presentados y el análisis de las posiciones desde las cuales los protagonistas los emitieron fueron cruciales para entender el proceso controversial en su complejidad.

Aunque los actores involucrados en la controversia contaban con diferentes niveles de importancia técnica y política, el enfoque pragmático permite subrayar la naturaleza abierta de estos conflictos, destacando cómo las controversias pueden desafiar y reconfigurar el orden establecido. La dinámica de esta disputa no siguió un curso predeterminado, estuvo sujeta a la creatividad y a las acciones estratégicas de sus participantes. El proceso, en sí mismo, representó una prueba para los involucrados, cuyo manejo de la controversia podía alterar su posición o su grado de influencia en el conflicto.

A su vez, la audiencia de esta controversia no se limitó al público general. Los expertos y el público especializado, aunque no participaran directamente en el debate, desempeñaron un papel fundamental en diseminar masivamente las voces de los actores a través de los medios de comunicación. Su participación amplió la visibilidad del conflicto e intensificó la presión sobre los protagonistas en términos de la necesidad de justificación de sus argumentos y la defensa de sus posiciones. En este sentido, el análisis de la controversia sobre la medición de la pobreza en Córdoba se vio enriquecido por el intercambio de argumentos entre los interlocutores y por el contexto en el que expresaron sus opiniones.

Para capturar la diversidad de voces y perspectivas involucradas, se categorizaron a los participantes según sus posiciones y roles durante la controversia:

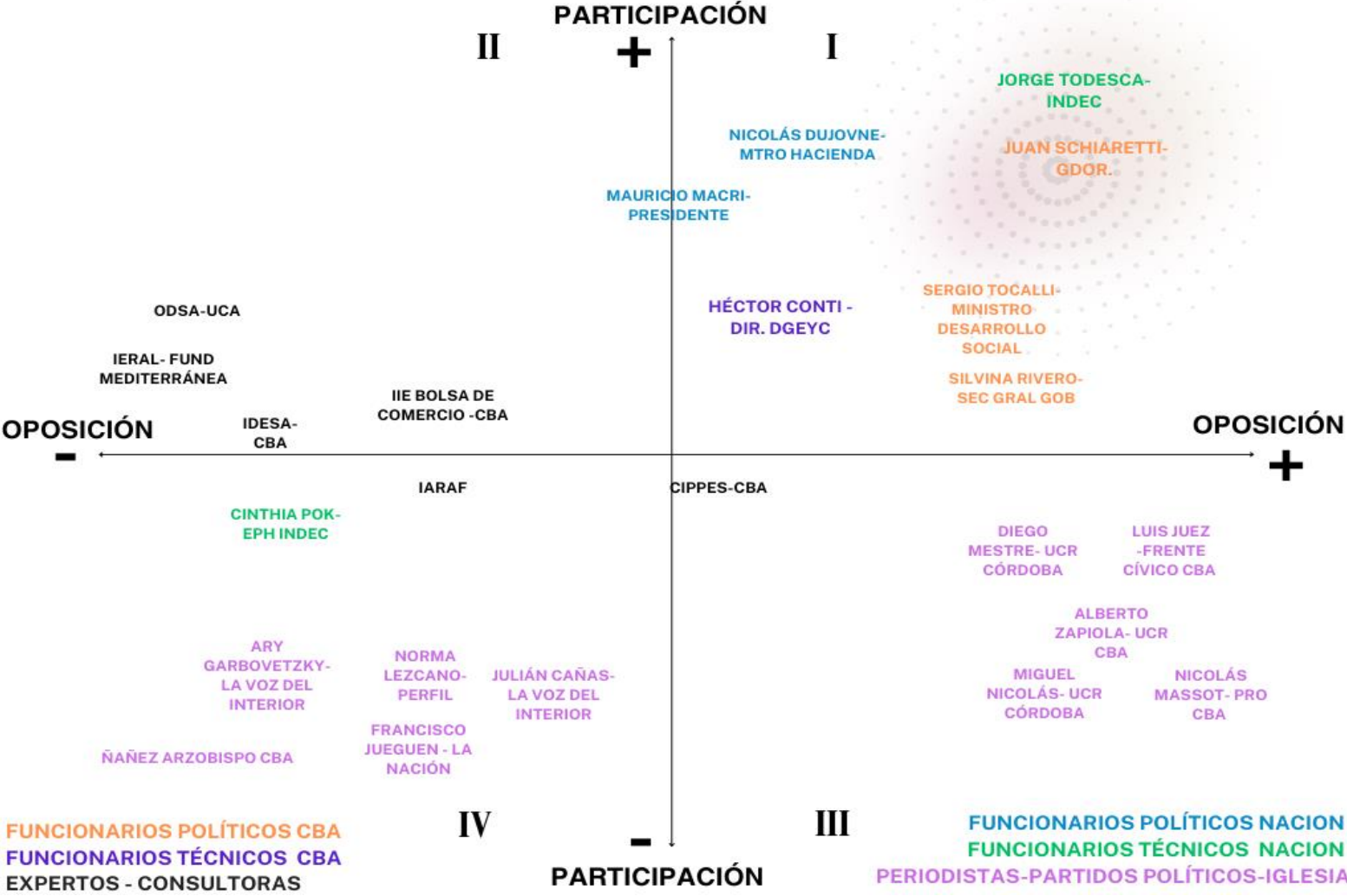
1. Funcionarios técnicos y políticos de Córdoba y del nivel nacional
2. Expertos técnicos de Córdoba y del nivel nacional
3. Representantes de partidos provinciales
4. Representantes de consultoras privadas o institutos de investigación
5. Periodistas
6. Representantes de la Iglesia Católica

Para el análisis de las principales posiciones de los actores involucrados, y la comprensión de la dinámica y las interacciones que caracterizaron la disputa, se elaboró un mapa de posiciones ocupadas dentro del espacio controversial<sup>75</sup>:

---

<sup>75</sup> Es importante destacar que el esquema intenta reflejar grados de oposición y proximidad en la controversia, inspirados en el sistema actancial de la denuncia de Greimas (1970), utilizado por Boltanski (1990) en la denuncia pública y por Latour (1992) en el orden científico. Sin embargo, el sistema actancial de la denuncia se caracteriza por incorporar ciertos códigos definidos según las características de cada actante y sus diferentes modalidades (por ejemplo: denunciante, víctima, juez, etc.). Estas clasificaciones no buscan ser taxativas en el estudio. El objetivo del esquema es ilustrar un posicionamiento más concreto dentro de la multiplicidad de actores intervinientes en la controversia en Córdoba. Se agradece, en este punto, los aportes de la Dra. Emilia Schaigorodsky y la Lic. Natalia Romero Marchesini.

Figura 4. Mapa de actores en el escenario controversial



El mapa propuesto se organizó en torno a la intersección de dos ejes principales. El eje horizontal representa los posicionamientos divergentes entre los actores involucrados en la controversia: cuanto más hacia el extremo positivo se ubican, mayor es el grado de oposición manifestado durante el conflicto, mientras que el extremo negativo indica una menor confrontación. Los actores cercanos al centro del eje exhiben posturas más moderadas. El eje vertical refleja el nivel de participación o proximidad de cada actor en el espacio público de la controversia. Aquellos ubicados en la parte superior del eje vertical tuvieron intervenciones más intensas y activas, mostrando una implicación directa y una alineación más clara con las posturas en conflicto. En contraste, los actores situados en la parte inferior del eje demostraron tener una participación menos protagónica, aunque estuvieron presentes en las intervenciones públicas.

En el cuadrante I se agruparon los actores protagonistas de la controversia, caracterizados por sus posiciones marcadamente opuestas. Es importante destacar dos momentos clave dentro de este cuadrante. En una primera instancia, las disputas argumentativas se centraron entre el funcionario político nacional Nicolás Dujovne y el funcionario técnico del INDEC, Jorge Todesca. La intervención del ministro Dujovne, aunque breve, tuvo un impacto decisivo en la controversia. Inicialmente, Dujovne intentó adoptar una postura conciliadora respecto a una posible revisión de los datos sobre la pobreza en Córdoba por parte del organismo estadístico. Sin embargo, tras la firme reacción de Todesca, Dujovne se retractó de sus declaraciones. A su vez, las palabras del director del INDEC marcaron una clara distancia con la postura de Dujovne, lo cual generó una fractura significativa en el escenario público. Esta divergencia entre los funcionarios nacionales desencadenó una controversia alrededor de las cifras de la pobreza en Córdoba.

En una segunda instancia, el conflicto se intensificó con la entrada en escena de los funcionarios políticos y técnicos de Córdoba. El entonces ministro de Desarrollo Social de la provincia, Sergio Tocalli, emergió como portavoz oficial del gobierno provincial, con un argumento en defensa de la política social de Córdoba y responsabilizando a la gestión nacional por la medición de la pobreza. Paralelamente, Silvina Rivero, secretaria general de la gobernación provincial, tuvo un rol crucial en la reactivación de la controversia en marzo de 2018. Dicha funcionaria cuestionó la metodología del INDEC, señalando las marcadas diferencias en los datos de pobreza publicados para el segundo semestre del año anterior, y defendió la nueva cifra cordobesa y su

metodología. Si bien Tocalli y Rivero jugaron un papel importante, el actor más polarizado en esta controversia fue el gobernador Juan Schiaretti. Sus estrategias argumentativas tuvieron gran repercusión, destacándose en los medios nacionales por su posición como mandatario provincial. Schiaretti confrontó directamente al INDEC, especialmente a su director, Jorge Todesca, pero evitó involucrar explícitamente al presidente Macri, optando por confrontaciones indirectas, como la solicitud de cancelación de parte de los fondos de la Caja de Jubilaciones de ANSES adeudados a la provincia. A lo largo del conflicto, especialmente en 2017, el gobernador defendió la nueva cifra de pobreza en Córdoba, elaborada por la agencia provincial de estadísticas, subrayando la importancia de los planes no monetarios implementados históricamente en la provincia.

Con la incorporación de más actores al escenario de la controversia, se consolidaron dos posicionamientos intermedios dentro del primer cuadrante en un espacio controversial caracterizado por la polarización. En primer lugar, las declaraciones de Nicolás Dujovne adoptaron una posición más moderada en cuanto al grado de confrontación, destacándose como una figura cambiante a lo largo del proceso. En segundo lugar, la participación pública del entonces presidente Mauricio Macri en la controversia fue breve y, al igual que la de Dujovne, se caracterizó por su rol fluctuante en momentos clave del conflicto, especialmente cuando Schiaretti ingresó al escenario público como oponente. Las intervenciones de Macri reflejaban su intento de evitar una escalada en la confrontación sobre la medición de la pobreza en Córdoba. Su posición se centró en dos aspectos: en la conciliación de posturas entre el INDEC y la dirección estadística cordobesa, y en reforzar la idea de su gestión de otorgar nueva legitimidad y transparencia a las estadísticas nacionales.

Si bien algunos actores técnicos tuvieron cierto protagonismo en el desarrollo de la controversia, su posicionamiento público fue esporádico. En este sentido, la figura del director de la DGEyC, Héctor Conti, responsable de la elaboración de la cifra cordobesa de pobreza, fue un actor central en la controversia. Aunque algunos lo mencionan directamente, Conti realizó declaraciones ocasionales ante la prensa. Sus intervenciones se enfocaron en brindar especificaciones técnicas y metodológicas sobre la medición de la pobreza, presentándose como un especialista de un área técnica del gobierno provincial.

En el cuadrante II se ubican los actores secundarios categorizados como “expertos”, formando un grupo internamente disímil que incluye instituciones, consultoras y

especialistas. Si bien la característica distintiva de sus intervenciones es que fueron poco confrontativas, jugaron un papel significativo en la controversia sobre las cifras de pobreza en Córdoba. Estos expertos contribuyeron al debate desde sus respectivas posiciones, enriqueciendo la discusión con argumentos basados en sus actividades de investigación y asesoramiento, tanto en el ámbito privado como en el público. Su participación activa los colocó como una audiencia influyente en el desarrollo de la controversia. Un ejemplo de ello es la UNC, en particular de la Facultad de Ciencias Económicas, que aportó su reconocimiento y prestigio a una parte de la construcción del indicador cordobés. Aunque ningún representante de la UNC se pronunció directamente en la controversia, la entidad participó en el diseño de la muestra de la cifra alternativa a través del Departamento de Estadística y Demografía de la mencionada facultad. Los funcionarios provinciales incorporaron el reconocimiento académico que detenta esta institución de educación superior como un recurso estratégico en su línea argumental.

En otro orden, la entidad IERAL, perteneciente a la FM, fue uno de los “think tanks” consultados por los medios. A través de sus integrantes, como el economista Gerardo García Oro<sup>76</sup>, el IERAL emitió consideraciones sobre las mediciones del INDEC y la nueva cifra de pobreza en Córdoba. En el mismo sentido apareció el IDESA como otra entidad experta consultada sobre las mediciones de pobreza, especialmente con el retorno de las mediciones por parte del INDEC bajo la gestión de Todesca. Su principal exponente fue su director, el economista cordobés Jorge Colina<sup>77</sup>. Desde ambos organismos evitaron realizar críticas contundentes al gobierno provincial o nacional y se concentraron en ofrecer argumentos técnicos para explicar la elevada cifra de pobreza en el aglomerado Gran Córdoba.

Desde el IIE-BCC, el director en ese momento, el economista Diego Dequino<sup>78</sup>, también se pronunció sobre el tema en los medios de comunicación. Proporcionó

---

<sup>76</sup> Desde el año 2020, García Oro ocupa el cargo de director de Estudios Aplicados - Secretaría de Fortalecimiento Institucional - Ministerio de Coordinación de la provincia de Córdoba. En el IERAL ocupa el cargo de Economista Senior. También es docente de Estadística y Macroeconomía de la UNC y docente en la Universidad Católica de Córdoba y la Universidad Empresarial Siglo XXI.

<sup>77</sup> Colina es asesor externo para empresas privadas, organizaciones empresariales y organismos internacionales como el BID, la OIT y la UNESCO. Junto con el economista Osvaldo Giordano, fundó IDESA. Además, en colaboración con Giordano y el economista villamariense Carlos Seggiaro, publicó en 2002 el libro "Una vacuna contra la decadencia", donde plantean un reordenamiento tributario, previsional y funcional del Estado, además de replantear cuestiones relacionadas con el empleo público, el federalismo y la corrupción.

<sup>78</sup> Dequino se ha desempeñado, luego de renunciar al instituto, como uno de los directores del Banco Nación en el período de la gestión macrista (2017-2019).

explicaciones técnicas sobre la alta cifra registrada en Córdoba, evitando la confrontación y sin tomar un posicionamiento concreto. Además, el IARAF, un instituto de investigación que realiza estudios sobre la coyuntura nacional, con énfasis en aspectos fiscales y del sector público nacional, también tuvo participación en el debate. Aunque su línea de trabajo no se enfoque principalmente en las condiciones sociales, el IARAF<sup>79</sup> aborda temas como el mercado de trabajo, la pobreza y la distribución del ingreso. Su participación en la controversia también se dio en el contexto de un relevamiento de las principales consultoras e institutos sobre la primera medición de la pobreza desde el retorno de las cifras oficiales del INDEC, sin evidenciar una posición concreta respecto del proceso controversial.

Una participación más destacable durante la controversia fue la del ODSA<sup>80</sup> de la UCA, una autoridad académica en estudios sobre la pobreza. Representantes de la entidad -posicionados a mayor distancia de la confrontación directa- fueron consultados por los medios para ofrecer sus aportes principalmente analíticos y técnicos. Entre estos representantes se encuentran los doctores Agustín Salvia y Eduardo Donza, responsable de la encuesta sobre condiciones de vida de la entidad. Para diciembre de 2019, el observatorio se convirtió en protagonista de otra polémica con el director del INDEC, Jorge Todesca. A principios de ese mes, el ODSA-UCA publicó un informe en el que por primera vez se pronosticaba un 40% de pobreza a nivel nacional para el final de la gestión de Mauricio Macri. Este informe fue publicado horas antes de que el entonces presidente expusiera en una cadena nacional la evaluación de su gestión, lo que llevó a Todesca a denunciar intencionalidad política, desatando un cruce entre los organismos. El cuestionamiento hacia las mediciones estadísticas del INDEC continuaba presente en este momento. Si bien este

---

<sup>79</sup> Fundado en el año 2008, el IARAF es un instituto cordobés que se especializa en informes e investigaciones de política fiscal, finanzas públicas, transparencia fiscal y análisis económico. Su presidente, el Dr. En Economía Nadin Argañaraz, desempeñó diversos cargos en la Fundación Mediterránea: Investigador en jefe del IERAL, director de investigaciones y presidente de la misma dependencia hasta el año de fundación del IARAF. También se desempeña como docente en la Universidad Empresarial Siglo XXI. El instituto fue conocido en abril de 2022 por su comentado informe sobre los 165 impuestos que se aplican en el país. Fuente: [https://drive.google.com/file/d/14uh46wmnEypIjX4dbii4zYRGmVbCYLH9/view\\_FIJATE\\_QUE\\_NO\\_SEA\\_UNA\\_DIRECCIÓN\\_DE\\_DRIVE](https://drive.google.com/file/d/14uh46wmnEypIjX4dbii4zYRGmVbCYLH9/view_FIJATE_QUE_NO_SEA_UNA_DIRECCIÓN_DE_DRIVE)

<sup>80</sup> Centro de investigación y formación creado en el año 2001 con el objetivo de estudiar y monitorear el estado del desarrollo humano y social en Argentina, con aportes en el estudio sobre la pobreza, marginalidad y desigualdad económica bajo estándares normativos internacionales. Desde el año 2004, la entidad realiza una encuesta conocida como Barómetro de la Deuda Social que construye indicadores sobre el déficit de integración social y desarrollo humano en hogares de aglomerados de más de 80 mil habitantes. (Fuente: ODSA-UCA)

contrapunto no forma parte del estudio de esta investigación, es importante destacar la repercusión de las cifras publicadas por la UCA y la legitimidad que se había ganado en la opinión pública como un centro acreditado en la construcción de indicadores sociales alternativos.

En el cuadrante III se encuentran los actores que, aunque tuvieron un bajo protagonismo en el proceso controversial, mostraron un mayor grado de oposición en la controversia. Estos actores están principalmente vinculados a partidos políticos, como el PRO, la UCR y el Frente Cívico, los cuales adoptaron una postura firme contra el gobierno provincial en el contexto de la disputa por las cifras de pobreza en Córdoba. Si bien su participación fue secundaria, sus críticas amplificaron las declaraciones de los protagonistas debido a su intensa oposición a la gestión provincial. Desde el PRO, bajo el liderazgo de Nicolás Massot, las críticas fueron directas y contundentes, dirigidas especialmente contra la gestión del gobernador Schiaretti. De manera similar, la UCR expresó su descontento con la creación de una cifra alternativa en la provincia, aunque evitó confrontar directamente al gobierno nacional. Representantes de la UCR, como Miguel Nicolás, Alberto Zapiola y Diego Mestre, mantuvieron un discurso confrontativo con la administración provincial pero alineado con la gestión de Mauricio Macri. El Frente Cívico, liderado por figuras como Luis Juez y Juan Pablo Quinteros, adoptó una postura igualmente crítica, señalando las deficiencias históricas del gobierno provincial como causa de la persistencia de la pobreza en la región. Finalmente, desde el partido Vecinalista, Aurelio García Elorrio se unió a las críticas cuestionando la efectividad de los programas sociales cordobeses y la utilidad de una cifra alternativa.

Por otra parte, el centro académico experto CIPPES, tuvo una participación diferenciada en la controversia. Dicho centro, reconocido por sus investigaciones e informes relacionados con la economía social, la pobreza y los ingresos, fue una de las fuentes consultadas por los medios de comunicación al conocerse la cifra del 40% de pobreza señalada por el INDEC que generó el estupor inicial en el escenario público. Entre los representantes destacados en las noticias analizadas se encuentra el director de esa entidad, Dr. Alfredo Schclarek Curuchet, cuyas declaraciones fueron más críticas respecto a la actividad y gestión del gobierno provincial, a diferencia de los demás expertos que manifestaron un grado de oposición menor. También intervino públicamente el director ejecutivo del CIPPES, Pablo Gallo, en los primeros días tras la publicación de la cifra de pobreza en Córdoba por parte del INDEC.

El cuadrante IV agrupa a actores que no mostraron un grado de oposición ni protagonismo significativo dentro de la controversia. Sin embargo, sus participaciones en la cobertura mediática o incluso sus omisiones, tuvieron un impacto relevante en la profundización y el desarrollo de la misma. En este sentido, su presencia en el debate contribuyó de manera sutil a la propia dinámica de la controversia. Es el caso de Cintia Pok, directora de la EPH, que optó por no realizar declaraciones en los medios de comunicación durante la controversia. Su nombre ganó relevancia a finales de 2017, cuando presentó su renuncia al INDEC. En ese momento, sus razones para alejarse del organismo no fueron aclaradas públicamente, lo que dejó espacio a especulaciones. Sin embargo, tiempo después, Pok decidió expresar su postura en un ámbito diferente. En una réplica publicada en un blog del gremio de la CTA, donde ocupaba el cargo de secretaria de formación, denunció presiones ejercidas por algunas provincias, en particular Córdoba por las cifras de pobreza y San Juan por las de desempleo. Paralelamente defendió los indicadores construidos por el INDEC. Asimismo, la Iglesia Católica, no fue una institución que hubiera adoptado un posicionamiento central en el proceso controversial. Sin embargo, la voz del arzobispo cordobés Ñañez se hizo presente desde Córdoba, interponiendo la postura de la Iglesia en relación a los aspectos humanos de dichas cifras.

Por otra parte, a través de las noticias, los medios de comunicación registraron de manera exhaustiva las declaraciones de los actores durante el desarrollo de la controversia y al momento de la emergencia de la cifra alternativa elaborada en la provincia. La cobertura mediática cordobesa de la controversia incluyó una diversidad de voces y perspectivas, con periodistas que aportaron tanto información como opinión, nutriendo el conflicto sobre la medición de la pobreza en Córdoba. Cabe aquí señalar que, al construir el corpus analítico, se observó que las notas allí incluidas pertenecían a una variedad de secciones de cada medio de comunicación consultado. La controversia por la medición de la pobreza en la provincia de Córdoba se tematizó principalmente en las secciones de Economía, Política y Sociedad, comunes a todos los medios de comunicación. Además, algunos periodistas especializados, principalmente del diario La Voz del Interior, concentraron diversas noticias de carácter informativo como de opinión en cada una de las secciones antes mencionadas.

Durante los meses de mayor repercusión pública de la controversia, algunas notas llegaron incluso a la tapa de los diarios locales. Si bien gran parte de estas

comunicaciones se atribuyeron a la redacción de los medios, destacan las contribuciones de corresponsales provinciales como Eduardo Bocco y Julián Cañas. Estos periodistas políticos realizaron entrevistas al gobernador y a otros políticos cordobeses, aportando interpretaciones sobre el contexto político en el que tenía lugar la controversia y las condiciones políticas de emergencia de la nueva cifra cordobesa. Cañas también señaló al gobernador como ganador de la controversia cuando la cifra alternativa resultó considerablemente más baja que la del INDEC, calificando como un "papelón" lo medido por este último (Cañas, 30 de septiembre de 2017). Ary Garbovetzky, editor en jefe de la sección Ciudadanos del Diario La Voz del Interior, relevó todas las posiciones en contra del anuncio de la cifra cordobesa y el accionar de los partidos de oposición al gobierno provincial respecto de la cifra alternativa. A su vez, realizó la cobertura de los anuncios de los funcionarios políticos cordobeses sobre la construcción del nuevo indicador social. Pablo Petovel, periodista especializado en economía, negocios y empleo, elaboró notas relacionadas con el conflicto, comparando ambas cifras como parte de su análisis. Además, fue el encargado de anunciar en la prensa la creación del acuerdo entre la OCDE y la provincia para desarrollar indicadores en el Marco de Bienestar con la organización internacional.

En cuanto a los periodistas de medios nacionales que cubrieron la controversia, se destacaron las noticias de Gabriela Origlia, periodista cordobesa especializada en pobreza del medio La Nación. Origlia relevó detalladamente el inicio de la controversia con el cruce entre Dujovne y Todesca por las cifras de pobreza en Córdoba y también cubrió el fuerte pedido de Todesca hacia Schiaretti, solicitando la renuncia del director de la DGEyC. Por su parte, Francisco Jueguen, también corresponsal de La Nación, es otro de los firmantes de noticias sobre la controversia entre el INDEC y la provincia de Córdoba. Cabe destacar que, durante la intervención del INDEC entre 2007 y 2015, fue uno de los periodistas que más siguió el proceso de intervención del organismo<sup>81</sup>. En el periodo de la controversia, Jueguen realizó una entrevista a Jorge Todesca e informó sobre la renuncia de Pok en diciembre de 2017. En varias ocasiones del periodo analizado, Jueguen también publicó notas de opinión sobre la necesidad de considerar la medición de la pobreza a nivel multidimensional, enfocándose en las mediciones del ODSA-UCA como una de las fuentes legítimas de medición alternativa de la pobreza en Argentina. Norma Lezcano, periodista cordobesa del diario Perfil,

---

<sup>81</sup> Jueguen junto con Lucrecia Bullrich publicaron un libro sobre este asunto: "INDEC. Una destrucción con el sello de los Kirchner" (Edhasa, 2010).

expresó las críticas sobre la convivencia de ambas cifras de pobreza y las personas detrás de los indicadores, destacando la disputa de credibilidad entre ambos organismos.

La participación de los periodistas especializados se centró en la repercusión de los resultados de las mediciones de pobreza en Córdoba. Esta cobertura brindó a los actores protagonistas la oportunidad de utilizar el espacio mediático para legitimar las mediciones contrapuestas. No obstante, la apertura del escenario mediático facilitada por estos periodistas permitió un análisis temporal del conflicto en las noticias, conectó las voces de diferentes actores y expertos legitimados, y habilitó la distinción de las diversas posiciones y pruebas en el debate sobre la pobreza.

## **V.2 Los argumentos ofrecidos en el espacio controversial**

El desarrollo de la controversia descansó en el mapa de posiciones ocupadas por los actores dentro del espacio controversial, pero su dinámica estuvo especialmente influida por los diversos argumentos que estos presentaron. Con ello, los medios de comunicación se constituyeron en el escenario público de los intercambios en el que se cristalizaron los puntos de disenso más críticos y donde emergieron las declaraciones de los actores que participaron de las disputas argumentativas. Inicialmente, las estrategias discursivas se orientaron a explicar la alta cifra de pobreza registrada por el INDEC en el aglomerado Gran Córdoba, movilizando diversos argumentos en el espacio controversial. Posteriormente, con la aparición de la cifra alternativa provincial, como respuesta del gobierno cordobés al conflicto, se detectó una renovación de estas estrategias que incorporaron nuevos aportes a la discusión pública. De esta manera, a las posiciones de los actores en el escenario controversial, determinadas por cada una de las posiciones en los ejes de confrontación y participación, se superpusieron los diferentes argumentos ofrecidos a lo largo del conflicto. Estas declaraciones se enmarcaron en argumentos técnicos y argumentos políticos, según lo que buscaban aportar dentro de cada uno de los cuadrantes de las posiciones en el espacio controversial.

### **V.2.1 Argumentos técnicos**

Ante la sorprendente cifra de pobreza en Córdoba, que superaba el promedio nacional y el de otras provincias históricamente más afectadas, los actores expertos fueron los primeros en reaccionar. Académicos y representantes de centros de investigación provinciales y nacionales intervinieron buscando esclarecer las posibles razones

detrás de los datos publicados por el INDEC. Sus aportes consistieron en esfuerzos por comprender qué pudo haber influido en esa medición, proporcionando interpretaciones especializadas a la "sorpresa" generada por estas cifras de pobreza en la provincia.

### ***-Un coeficiente de variación “demasiado elevado”***

Entre los argumentos técnicos volcados en el escenario público, se destacaron las críticas a los valores del coeficiente de variación detectados en el aglomerado Gran Córdoba. Desde el IIE-BCC, Diego Dequino afirmó que “llama la atención el coeficiente de variabilidad tan elevado” (Diario La Voz del Interior, 2017a) de las cifras de pobreza registradas en Córdoba. Este argumento se sustentó en un informe publicado por la institución en julio de 2017 donde se plasma una serie de argumentaciones técnicas en relación con las causas de la alta cifra cordobesa<sup>82</sup>.

Recordemos que el coeficiente de variación del estimador de pobreza mide la dispersión en la información que arroja cada territorio. El coeficiente de variación de Pearson (CV) describe la relación proporcional que existe entre la desviación estándar de los datos y la media. La desviación estándar de una muestra indica el grado de variabilidad de los datos, mientras que la media proporciona una medida única que representa la tendencia central de los mismos. En las encuestas por muestreo, los resultados obtenidos son estimaciones de los valores verdaderos de cada indicador y están asociados a un error, cuya magnitud también se estima para evaluar la confiabilidad de las estimaciones. Estos resultados indican el nivel probable alcanzado por cada indicador a partir de la muestra, permitiendo fluctuaciones de este nivel, tanto al alza como a la baja, con un grado de confianza conocido. En las estimaciones en general y asociadas a estos intervalos de confianza, un CV pequeño (cerca de cero) indica poca dispersión entre los datos, lo que sugiere una muestra compacta con observaciones cercanas entre sí y, por lo tanto, una estimación más precisa del verdadero valor de la población. Por el contrario, un CV alto indica una gran dispersión entre los datos, por lo que las estimaciones deben tratarse con precaución (INDEC, 2015).

Según los criterios estadísticos habituales considerados por el INDEC, si el CV de una

---

<sup>82</sup> El informe titulado “Medición de pobreza en Gran Córdoba 2016. Un análisis técnico en 6 viñetas” ya no se encuentra disponible en la página del Instituto dependiente de la bolsa de Córdoba. El archivo fue facilitado en una entrevista a un referente de la institución. No se tomará como fuente, aunque se hace referencia en las noticias tratadas.

estimación supera el 20% este organismo sugiere suprimir el valor de la estimación; si el CV está entre el 12% y el 20% se debe indicar que la estimación contiene "demasiada variación" y aclarar que debe utilizarse con cautela. En este escenario, el dato del 40,5% de pobreza en el Gran Córdoba para el segundo semestre de 2016 implicaba que 617.924 personas se encontraban en esa situación, mientras que el 10.8% de indigencia representaba un total de 164.762 personas. No obstante, el informe del INDEC indicaba que estas estimaciones presentaban coeficientes de variación elevados (superiores al 12%, sin precisar el valor exacto). Para el IIE-BCC, fue llamativo e inusual que, a pesar de esta advertencia, no se incluyera ninguna nota específica sobre el motivo del alto coeficiente de variación en el porcentaje de personas pobres e indigentes cordobesas, y que de esta manera el organismo se desentendiera de sus propias recomendaciones en cuanto a buenas prácticas estadísticas.

La referencia al CV elevado subrayaba cierta fragilidad en los datos estadísticos recolectados en Córdoba, una característica que cuestionaba, tal vez de manera indirecta y cautelosa, la reactivación de la producción de cifras oficiales del INDEC. El señalamiento que los expertos sugerían respecto a una variabilidad considerable en las estimaciones para la provincia podía convertirse en un indicador de la incertidumbre inherente en los datos recolectados en la región. Esta incertidumbre, sin embargo, no se trataba meramente de un problema técnico, ya que esta cuestión propia del detrás de escena de la construcción de indicadores se trasladó a primer plano cuando los actores políticos percibieron que las cifras publicadas carecían de fiabilidad. Así, la crítica técnica no sólo daba cuenta de una deficiencia estadística, sino también debilitaba la autoridad central del INDEC como productor y armonizador de los datos a nivel nacional.

#### ***-Las limitaciones del diseño muestral***

El análisis técnico del IIE-BCC, encabezado por Diego Dequino, no solo señaló el elevado CV de la cifra de pobreza en Córdoba, sino que también sumó argumentos sobre el diseño de la muestra utilizada para la recolección de datos en los hogares. Desde un criterio técnico, un marco muestral libre de omisiones debería contener una representación territorial lo más precisa posible de toda la población, que conforman la muestra representativa del total de hogares que serán visitados en la encuesta. En este sentido, el IIE-BCC destacó que las dificultades para captar correctamente los ingresos podrían estar vinculadas a una desactualización de los marcos de muestreo,

lo que afectaría especialmente a los hogares con mayores ingresos declarados.

Además, el análisis de Dequino subrayó que los procesos sociales y urbanos que transforman los aglomerados –como los cambios de residencia o el crecimiento de ciudades periféricas– no estaban siendo suficientemente capturados por las encuestas, lo que generaba un desajuste entre la muestra utilizada y la realidad territorial dinámica de la provincia. Esto planteaba un problema para la precisión de las estimaciones de pobreza en Córdoba, ya que las características y movimientos de la población no eran adecuadamente reflejados en los datos.

En este contexto, con los datos del segundo semestre de 2016, Gran Córdoba (40,5%) se ubicó como el cuarto aglomerado con mayor tasa de personas pobres, después de Santiago del Estero (44,0%), Concordia (43,6%) y Gran San Juan (43,5%). Para estos tres aglomerados, al igual que en Gran Córdoba, el INDEC también presentaba un coeficiente de variación elevado para el estimador de la cantidad de personas pobres. Sin embargo, el caso de Gran Córdoba se diferenciaba de las otras provincias en cuanto al alcance de la muestra. Los sectores de la población no entrevistados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) fueron: Santiago del Estero (1,8%), Concordia (28,3%), y Gran San Juan (3,1%), mientras que, para el aglomerado de Gran Córdoba, la EPH habría cubierto a todos los sectores de la población provincial, según el propio informe oficial (INDEC, 2017a). Para el instituto experto cordobés esto implicaba que, aun abarcando todo el territorio, los datos de Córdoba persistían con una alta tasa de variabilidad.

En las declaraciones aportadas por los actores expertos en los medios de comunicación, se profundizó en la dificultad de captación de ingresos a nivel provincial de la masa salarial debido a que “las deficiencias metodológicas producto de la transición y restauración integral de la base de datos del INDEC, habrían generado sesgos indeseados en la medición” (Lezcano, 2017). Se señalaba que el diseño muestral no estaba actualizado adecuadamente para reflejar los cambios demográficos y socioeconómicos de Córdoba. De esta manera, se sugería una disonancia entre la estructura socioeconómica de la provincia y las herramientas de medición empleadas a nivel nacional. En el caso de Córdoba, la falta de actualización de los marcos de muestreo podría haber resultado en un sesgo estructural, donde las características específicas de la población cordobesa no fueron suficientemente representadas en la muestra, lo que habría conducido a una sobreestimación de la pobreza.

Las entrevistas con funcionarios nacionales y provinciales de las diferentes gestiones que se efectuaron para esta tesis permitieron recuperar detalles adicionales sobre los argumentos que los funcionarios provinciales objetaban públicamente al INDEC:

Córdoba objetó el indicador diciendo que era una ciudad que había cambiado totalmente, y entonces había habido mucho desplazamiento de la ciudad hacia las afueras de la ciudad. Entonces la gente de más ingresos se había ido de la ciudad. Ya la segmentación socioeconómica no era la misma que antes. Entonces se subestima la gente de plata y que eso había ocasionado [el aumento en la cifra de] la pobreza (Entrevista a C, directivo del INDEC, período 2016-2018, subrayado propio).

Con lo anterior se confirmó el reclamo formal por parte del gobierno provincial acerca de la actualización de los marcos de muestreo del operativo aplicado al territorio cordobés que, según su punto de vista, estaban desajustados con el crecimiento del aglomerado Gran Córdoba. Desde la DGEyC, tomaron entonces la decisión de continuar con una medición alternativa como respuesta a la negativa del INDEC de incorporar un módulo extra para llegar a más regiones de la provincia y con preguntas relacionadas a los beneficiarios de los planes sociales no monetarios cordobeses.

El argumento técnico sobre las limitaciones del diseño muestral evidenció una posible desconexión entre la estructura socioeconómica y territorial de Córdoba y el diseño de las herramientas de medición del INDEC. La insistencia del gobierno provincial en actualizar los marcos de muestreo reflejó la necesidad de adaptar la metodología a la realidad cordobesa, caracterizada por un desplazamiento territorial en el aspecto socioeconómico. La decisión de la DGEyC de seguir con una medición alternativa también respondió a la percepción de que los datos nacionales no capturaban adecuadamente las particularidades locales. Esta medida subrayó la estrategia de la provincia de ofrecer una medición adaptada a sus propias realidades y necesidades de gestión y, en última instancia, puso de manifiesto una de las tensiones inherentes al sistema estadístico nacional donde las formas de medición pueden considerarse insuficientes o inadecuadas por los actores a nivel regional.

#### ***-Una alta tasa de no respuesta***

Otro elemento que formó parte de la multiplicidad de argumentaciones técnicas, y que a su vez permitiría explicar el alto coeficiente de variación entre los datos, fue la tasa de no respuesta de hogares en relación a la variable ingresos. Uno de los actores expertos que se enfocó en esta cuestión fue la consultora IDESA. Un informe publicado por la entidad (Diario La Voz del Interior, 2017e) exponía en los medios de

comunicación nuevos aspectos débiles de la medición en relación a la tasa de no respuestas a los cuestionarios. Según la consultora, como resultado de su análisis de las bases de datos publicadas por el INDEC para todo el territorio, la proporción de personas que no declaraba sus ingresos en el relevamiento nacional era 1 cada 4. IDESA<sup>83</sup> reveló que en Córdoba más de un tercio de los registros carecía de datos sobre los ingresos. Para esta institución, el alto y heterogéneo nivel de no declaración de ingresos que revelaba públicamente constituía uno de los factores que explicaba la inconsistencia de los indicadores de pobreza provinciales. Asimismo, señalaba que, en contextos de alta informalidad económica, resultaba plausible que las encuestas no capturaban la complejidad de las fuentes de ingresos y los arreglos económicos no convencionales. Para reforzar esta idea, el informe de IDESA aclaró que “no hay razones para sospechar que el origen de estas distorsiones sea la manipulación intencional de las estadísticas, como ocurría con el gobierno anterior”. Asimismo, la consultora criticó implícitamente la recolección de datos por parte de las entidades provinciales, señalando que las heterogeneidades de los centros estadísticos provinciales pueden provocar un sesgo en las muestras, lo que afecta la calidad de las cifras.

El análisis de estos expertos sobre la alta tasa de no respuesta en las encuestas de ingresos sugería una limitación técnica que impactaba directamente en la calidad de los datos y, en consecuencia, en los indicadores de pobreza para Córdoba. La consultora IDESA planteó que esta cuestión, aunque significativa, no respondía a una manipulación intencional de los datos, despejando cualquier sospecha sobre una conducta éticamente cuestionable por parte del INDEC o reñida con el principio de transparencia del organismo nacional. Sin embargo, al señalar problemas de heterogeneidad en la recolección de datos a nivel provincial, IDESA indirectamente puso en duda las capacidades técnicas de la DGEyC, sugiriendo que las fallas en la captación de ingresos también podrían estar relacionadas con los métodos empleados por las entidades locales en el trabajo de campo.

El asunto de la no respuesta de los cuestionarios también se reflató en una entrevista con un ex directivo del INDEC:

La gente no respondía, había mucha desconfianza en el INDEC. ¿Y quién no te responde? No te responde el que más tiene. Entonces todo se amontonaba hacia abajo. Después de la segunda o tercera estimación

---

<sup>83</sup> Informe IDESA: <https://idesa.org/1-de-cada-4-personas-no-declara-sus-ingresos-al-indec/>

ubicó a Córdoba en torno al 30%. (Entrevista con C, directivo del INDEC, período 2016-2018).

Además, la alta tasa de no respuesta y la subdeclaración de ingresos evidencian cómo la experiencia económica y social local podía distorsionar los modelos estadísticos diseñados centralmente. Aunque la explicación relacionada con la alta tasa de no respuesta se vinculaba a la percepción de la sociedad sobre la credibilidad del organismo, este es un aspecto relevante sólo de manera parcial. La no respuesta en los ingresos o la subdeclaración de los mismos es un problema que debería haber afectado también al resto de las provincias, cuestión no detectada a nivel nacional. La conjunción de una elevada tasa de no respuesta, sumada al proceso de no captación de altos ingresos por posibles desactualizaciones de los marcos de muestreo, pudieron ser una de las causas técnicas que impactaron en los resultados de la medición de la pobreza en el aglomerado Gran Córdoba.

Esta cuestión también plantea la pregunta de si la responsabilidad recaía en el INDEC, cuya imagen aún arrastraba desconfianza tras años de cuestionamientos, o si afecta más a las direcciones provinciales, responsables de la ejecución directa del relevamiento. La ambigüedad en las causas de esta desconfianza sugiere que la percepción de los actores sobre la confiabilidad de las estadísticas estuvo influenciada por múltiples factores, como la consistencia histórica de las mediciones o la calidad de las prácticas de recolección de datos en el territorio.

#### ***-Comparabilidad con otras cifras***

Entre las diversas explicaciones técnicas, el IERAL también emitió, a través de la voz pública de sus representantes, sus propias consideraciones sobre las mediciones de pobreza del INDEC. En una nota junto a otros expertos, Gerardo García Oro manifestó "sorpresa" y "algunas dudas" ya que consideraba que la cifra de pobreza en el aglomerado cordobés no mostraba correspondencia con los niveles de desempleo y salarios que no estaban reflejando una situación de pobreza de tal magnitud. Para los especialistas, la comparación de los resultados de la medición de la pobreza con otras cifras sensibles como puede ser el desempleo era un punto de control estadístico fundamental del termómetro social de una región. Además, el IERAL advirtió que las modificaciones implementadas por el INDEC pudieron dificultar el empalme con otras series históricas. También señaló que "en una importante cantidad de aglomerados, los relevamientos llevados a cabo para levantar datos se realizaron de forma incompleta" (Lezcano, 2017).

Otro punto de comparación muy utilizado por los especialistas era entre tendencias estadísticas históricas de distintas regiones del país. En este sentido, IDESA señaló en su informe, "diversas incoherencias" entre regiones históricamente afectadas por altas cifras de pobreza e indigencia. Por ejemplo, se destacó como algo llamativo que "la incidencia de la pobreza, según el INDEC, en el norte del país [fuera] similar a la de Rosario. O que Córdoba [tuviera] muchas más personas pobres que Rosario, cuando históricamente tienen características muy similares" (Diario La Voz del Interior, 2017e). La comparación entre cifras que buscan reflejar las condiciones sociales de una región con otra forma parte del glosario estadístico habitual en los análisis de datos. Esto permite realizar diferentes combinaciones entre las bases de datos para responder a diversos interrogantes de investigación, que van más allá de los informes descriptivos publicados por las entidades estadísticas oficiales. En este sentido, los especialistas señalaron que las comparaciones con otros indicadores, como el desempleo, o con regiones del norte del país, no se alineaban con las tendencias históricamente observadas en los datos de Córdoba. Este desacople contribuyó a ampliar las dudas en torno a la medición oficial del INDEC, afectando significativamente la percepción de confiabilidad que dicho indicador podría generar en la esfera pública.

### ***-Desagregación territorial y canastas regionales***

En un sentido similar a lo anterior, otra argumentación técnica estuvo vinculada con la desagregación regional de las cifras de pobreza. García Oro, desde el IERAL, introdujo otra hipótesis explicativa: "A veces, buscando brindar un mayor nivel de detalle, se pueden desagregar datos hasta un punto en que ya se afecta la muestra. Y eso genera algunas dudas" (Diario La Voz del Interior, 2017a). El argumento propuesto consistía en que los datos de cada aglomerado que se agrupaban en las antiguas regiones del INDEC se desglosaron para revelar la situación más segregada de cada región provincial. Al separar los datos de Río Cuarto y Gran Córdoba, que presentaban niveles de pobreza distintos, las diferencias entre ambas áreas quedaban expuestas con mayor claridad. Aunque la hipótesis del experto tiene una base sólida, la situación en la región cordobesa no se replicó de manera similar en otros aglomerados del país que también fueron desagregados territorialmente.

Desde IDESA, para explicar la alta cifra de pobreza registrada por el INDEC para Córdoba, Jorge Colina introdujo una consideración sobre la incorporación metodológica de las canastas por región del país en relación a los patrones de

consumo locales:

Luego de una década de falsificaciones, en la reconstrucción de las estadísticas oficiales hubo que actualizar metodologías y se presentaron limitaciones para obtener información de la población.

En la nueva medición de la pobreza, se utilizan diferentes canastas de bienes y servicios para las diferentes regiones del país, que difieren en los patrones de consumo (cantidades y tipos de alimentos) según la región geográfica (Colina, 20 de mayo de 2017).

Según el argumento de Colina, luego de la interrupción en las publicaciones de las cifras de pobreza, a la que calificó como “falsificaciones” por parte de la gestión previa del INDEC, fue necesario aplicar un cambio metodológico alrededor de la consideración de las canastas regionales. Valorando positivamente esta modificación, el experto afirmaba que el cálculo de las canastas regionales se había realizado bajo una evaluación concreta de patrones de consumo atendiendo a las especificidades regionales. Sin embargo, según lo analizado en el capítulo precedente, las canastas regionales son calculadas como aproximaciones a paridades del poder de compra dividida por regiones, sin realizar relevamientos de precios en cada aglomerado de acuerdo a pautas sociales y culturales específicas. Con todo ello, también agregó que aún se debían considerar más ajustes técnicos futuros que resultaban necesarios para lograr una cifra de pobreza “con suficiente precisión”.

En términos de la incorporación de las canastas regionales, desde el CIPPES, Pablo Gallo sumó una nueva explicación de la alta cifra de pobreza en la provincia relacionada con el poder de compra en el territorio: “Córdoba es cara. Y si los alimentos son caros, entonces la canasta lo es, el poder de compra de los hogares es menor y habrá más hogares pobres” (Diario La Voz del Interior, 2017a). En su argumentación también emergía una crítica enfática a la gobernación provincial por el impuesto a los Ingresos Brutos como un impuesto regresivo y empobrecedor para el bolsillo de los consumidores cordobeses:

Tal vez se deba a una cuestión de presión fiscal, con impuestos de mucho impacto en los precios finales, como Ingresos Brutos. Para mí, estos datos son una señal de que ya es imprescindible que Córdoba empiece a revisar su estructura de impuestos. Si no, la situación puede no mejorar (Diario La Voz del Interior, 2017a).

De este modo, el especialista atribuyó la alta cifra de pobreza en el mayor aglomerado provincial a la estructura impositiva regresiva que afecta a la población. Según el criterio del experto, esto lleva a elevar aún más los precios finales de los bienes y

servicios que conforman las canastas teóricas para medir la pobreza, afectando al último eslabón de la cadena de consumo. Sin embargo, este argumento es válido sólo si las canastas regionales fueran valuadas de acuerdo a los precios recolectados diferenciados por cada territorio. La nueva metodología aplicada por el INDEC, revisada previamente, reveló que los precios se basan en la canasta de bienes del IPC medido en el Gran Buenos Aires, aplicando un factor de ponderación para tener en cuenta la diversidad de bienes y servicios en cada provincia o región.

Luego de la aparición de las dos cifras divergentes que generó la disputa, los datos parecieron confluir en tendencia y porcentajes durante un periodo. Sin embargo, para marzo de 2018, cuando las mediciones del INDEC y la DGEyC volvieron a tomar distancia, se volcaron nuevamente a la discusión pública los antecedentes de la controversia de los meses previos. La publicación de ambas cifras para el segundo semestre de 2017 puso en evidencia una divergencia numérica significativa y movilizó nuevas pruebas entre especialistas. Tal como se detalló previamente, la DGEyC reportó un índice de pobreza del 29.9% para Gran Córdoba, mientras que el INDEC indicó un 34.2%. Esta cuestión reavivó la disputa en la agenda mediática, con expertos proporcionando diversas explicaciones sobre el caso. El Dr. Schclarek Curuchet, del CIPPES dio relevancia a esa brecha con una mirada crítica sobre ambos organismos: "evidentemente, hay algo que no cierra. Estos datos deberían coincidir porque cuatro puntos de diferencia no son un dato menor" (Diario La Voz del Interior, 2018c).

La intervención crítica de los representantes del CIPPES evidenció de manera más tangible el escepticismo que recaía sobre las instituciones responsables de la medición de la pobreza en la región cordobesa. Su postura no sólo subrayó la falta de consenso técnico en torno a las cifras, sino que a su vez potenció el malestar más profundo respecto a la capacidad de estos organismos para proporcionar datos confiables. El CIPPES intentó poner en relieve las tensiones subyacentes entre las narrativas oficiales y la percepción pública, y cuestionó la legitimidad y credibilidad de los actores institucionales en un contexto donde la precisión y la transparencia de las mediciones estaban cuestionadas.

### ***-Consideraciones sobre la metodología de medición***

Como responsable de la encuesta de la Deuda Social Argentina del ODSA-UCA, Eduardo Donza, subrayó la necesidad de realizar una revisión más exhaustiva de los fundamentos que sustentan la medición de la pobreza. Donza cuestionó

enérgicamente la metodología que define la pobreza únicamente en términos de "insuficiencia de ingresos" (UCA-Diario Perfil, 2018), criticando este enfoque por simplificar en exceso una problemática social que considera profundamente compleja. Según su perspectiva, la disputa entre los organismos estadísticos —INDEC y DGEyC— en torno a quién ofrecía la medición más precisa corría el riesgo de convertirse en un ejercicio "estéril" si continuaba anclada exclusivamente en criterios monetarios.

Para Donza, la pobreza debe abordarse desde una perspectiva multidimensional que incluya no solo la insuficiencia de ingresos, sino también factores estructurales como el acceso a la educación, la vivienda y la salud. En representación del ODSA, el especialista consideró que la coexistencia de mediciones divergentes exponía las carencias de los gobiernos en su capacidad para enfrentar de manera efectiva un problema de tanta relevancia y consenso social como es la lucha contra la pobreza. En este sentido, no solo advirtió sobre las limitaciones técnicas de las cifras disponibles, sino también sobre la falta de políticas públicas integrales que abordaran las múltiples dimensiones de la pobreza en Argentina. Donza concluyó que reducir esta problemática a una cifra única es insuficiente para medir y para gestionar un fenómeno tan complejo como la pobreza.

En síntesis, al examinar el papel de los expertos en la controversia, surgen dos aspectos clave. En primer lugar, su participación no solo tenía como objetivo contribuir con su conocimiento especializado, sino que también funcionaba como un mecanismo de refuerzo de su propia legitimidad y autoridad. Al posicionarse como los responsables de evaluar y validar las metodologías y los resultados del INDEC y la DGEyC, los analistas y técnicos buscaban consolidarse como figuras de referencia en el campo de la estadística. De este modo, reforzaban su capacidad de ofrecer una interpretación confiable de la realidad socioeconómica, particularmente en un contexto donde la fiabilidad de las cifras oficiales estaba siendo cuestionada.

En segundo lugar, más allá de la validación técnica, los expertos también actuaron como mediadores en la disputa, asumiendo un rol de árbitros que les permitió influir en la configuración del discurso público. En un escenario donde las cifras de pobreza eran sorprendidas, los expertos intervinieron no sólo para cuestionar o defender ciertos aspectos metodológicos, sino también para orientar el debate hacia temas que consideraban fundamentales. Su intervención respaldada en argumentos técnicos supuso, a su vez, una dimensión política, ya que buscó influir en la percepción y el

entendimiento del público sobre la validez de las cifras presentadas por el INDEC y la DGEyC, afectando las bases de la autoridad de ambos organismos.

A pesar de su aparente centralidad, las argumentaciones técnicas y las críticas metodológicas no lograron mantener un protagonismo a lo largo de todo el desarrollo de la controversia. Con el tiempo, las cuestiones técnicas resultaron desplazadas por la intensificación de la disputa política y la entrada en escena de actores con gran peso en la arena pública. El cambio de foco puso en evidencia que, en el contexto de una controversia tan polarizada, los argumentos técnicos, por sí solos, no fueron suficientes para dominar el debate. Desde esta perspectiva, el conflicto se trasladó a un plano donde las decisiones políticas y las estrategias mediáticas comenzaron a predominar en el escenario controversial.

Las intervenciones de los expertos pusieron en relieve la importancia de los aspectos internos del proceso de producción estadística, que, al ser recogidos por la prensa, trascendieron el ámbito exclusivo de los especialistas y desbordaron el círculo cerrado y reducido de expertos. Las decisiones técnicas, que normalmente se mantenían en un segundo plano, fueron expuestas y debatidas públicamente, lo que reveló las tensiones y los acuerdos técnicos subyacentes a la elaboración de las cifras de pobreza. Pero, a su vez, en este escenario, la controversia dejó de ser únicamente un enfrentamiento sobre la validez técnica de los datos, para convertirse en un conflicto más amplio acerca de la legitimidad de quienes lo producían, donde los actores políticos y técnicos disputaron la definición de la realidad social a través de las estadísticas. A medida que la disputa se intensificó, otros actores asumieron un rol más visible, relegando a los expertos técnicos a un papel secundario. Sin embargo, su participación inicial fue fundamental para abrir la “caja negra” de la construcción del indicador de pobreza.

### **V.2.2 Argumentos políticos**

En los momentos más críticos del conflicto alrededor de la medición de la pobreza en Córdoba, las declaraciones de los actores políticos y los funcionarios técnicos en gestión comenzaron a reflejar el aumento de la tensión, a medida que la controversia ganaba mayor atención en la agenda mediática. Estas intervenciones intensificaron la confrontación entre las partes involucradas y atrajeron la mirada tanto del público especializado como del no especializado. Las estrategias argumentativas adoptadas por estos actores se diversificaron, dividiéndose principalmente en dos líneas: la

identificación de las causas de la alta pobreza en la provincia y la justificación de la creación de un indicador alternativo. Con la introducción de esta cifra alternativa en el debate, las posturas comenzaron a alinearse con los resultados contradictorios que emergían de las dos mediciones.

Dentro de los cuadrantes más conflictivos del espacio controversial, se identificaron dos estrategias adoptadas por los actores políticos y los funcionarios técnicos. En primer lugar, algunos optaron por una postura menos confrontativa, enfocándose en señalar a los responsables sin generar un enfrentamiento directo con ninguna autoridad en particular. Estos actores buscaban moderar el conflicto, manteniéndolo dentro de límites manejables y procurando un equilibrio en el discurso público. Generalmente, se posicionaron en el Cuadrante I, manteniéndose a cierta distancia de la confrontación directa. Entre ellos se encontraban, principalmente, funcionarios políticos de menor rango en la gestión provincial y técnicos provinciales, quienes adoptaron una actitud más prudente y reservada. Aunque en un principio figuras de mayor peso, como el gobernador provincial o el ministro de Hacienda nacional, también asumieron esta postura, su participación fue temporal, ya que luego se movieron hacia una estrategia más confrontativa.

Por otro lado, la segunda modalidad estuvo representada por actores que adoptaron una estrategia más agresiva, exacerbando deliberadamente el enfrentamiento entre las autoridades técnicas y políticas. Estos actores no sólo criticaban los datos o las metodologías utilizadas, sino que además señalaban fallas estructurales más profundas, lo que contribuyó a escalar el conflicto y a cuestionar abiertamente la legitimidad de las instituciones involucradas. Este enfoque polarizó aún más el debate público, acentuando la tensión entre los conocimientos técnicos y las decisiones políticas. Aquellos que adoptaron esta postura más confrontativa dominaron la atención mediática en el extremo del Cuadrante I, y entre ellos se contaban figuras de alto rango político, como el propio presidente, el gobernador provincial, y el ministro de Hacienda, así como autoridades de menor nivel, como el director del INDEC.

Al mismo tiempo, actores políticos que influyeron en la opinión pública local continuaron interviniendo en el Cuadrante III. Aunque la centralidad del conflicto en este cuadrante disminuyó, el debate se mantuvo intenso. Aquí se ubicaron legisladores y diputados, junto con otros funcionarios técnicos que asumieron un rol más opositor, contribuyendo a mantener viva la discusión en torno a las mediciones de pobreza en Córdoba y sus implicancias.

Aunque estas modalidades no representan una clasificación rígida, ofrecen una visión más amplia sobre los puntos de mayor desencuentro entre los actores políticos y técnicos involucrados en la disputa. Además, permiten entender cómo los distintos argumentos fueron empleados estratégicamente para fortalecer las posiciones de los actores, movilizándolo tanto en el ámbito técnico como entre la opinión pública.

#### **- Argumentos políticos con menor grado de oposición**

Entre estos argumentos se destaca la reacción inicial del ministro de Desarrollo Social de Córdoba, Sergio Tocalli, frente a las manifestaciones realizadas por los especialistas. Este funcionario político reflejó una postura que contrastaba con la sorpresa de los expertos ante los datos de pobreza publicados por el INDEC y que se enmarcaba en un contexto de acción gubernamental cotidiana dirigida a mitigar la situación social en la provincia. Tocalli, sin cuestionar inicialmente a las cifras del INDEC, argumentó que, sin una reducción en la inflación y un crecimiento económico sostenido, la pobreza continuaría afectando a un número creciente de personas (Diario La Voz del Interior, 2017c).

El gobernador Juan Schiaretti reforzó esta narrativa, aunque poniendo en valor la implementación de programas provinciales como respuesta a la pobreza estructural en Córdoba, y dirigiendo la crítica hacia el contexto económico y social heredado del gobierno nacional anterior:

“Quien tiene que explicar es la Nación, porque la pobreza es responsabilidad del Estado nacional, así como de la política económica del país. Nosotros nos ocupamos de los pobres. Somos el Gobierno provincial que más invierte para combatir la pobreza, y así tenemos una tranquilidad social que no se observa en otros lugares. Seguramente, esta gestión nacional recibió una situación complicada del gobierno anterior. Nosotros tenemos la tranquilidad de tener fuertes programas de contención” (Bocco y Cañas, 2017a).

En este contexto, Schiaretti evitó un enfrentamiento directo con la gestión de Mauricio Macri, que ya llevaba un año en funciones, al aludir de manera indirecta al concepto de "pesada herencia", una expresión frecuentemente utilizada para caracterizar el legado de la administración kirchnerista. Ambos actores políticos cordobeses subrayaban que los programas sociales implementados en Córdoba para contrarrestar o mitigar situaciones de pobreza no se reflejaban en las cifras del INDEC, lo que minimizaba la responsabilidad política del gobierno provincial al enfatizar el papel secundario de Córdoba en la generación de los datos.

En este escenario de controversia, el papel de los funcionarios provinciales como Sergio Tocalli y las declaraciones iniciales del gobernador Juan Schiaretti revelaban una estrategia política cuidadosamente diseñada para desvincular al gobierno provincial de la responsabilidad directa por los alarmantes datos de pobreza presentados por el INDEC. La narrativa oficial enfatizaba la continuidad de los esfuerzos locales para mitigar la pobreza estructural, resaltando al mismo tiempo la herencia de un contexto nacional deteriorado, producto de años de gestión kirchnerista. Esta estrategia retórica no sólo sirvió para minimizar la responsabilidad provincial, sino también para enmarcar la situación en un contexto macroeconómico adverso sin responsabilizar a la gestión macrista y desvinculando las acciones locales de los resultados estadísticos nacionales.

La alusión constante a la "pesada herencia" se había constituido en una herramienta discursiva que buscaba legitimar la gestión provincial ante la percepción de la creciente pobreza, pero al mismo tiempo persuadir de que las causas de dicha problemática estaban vinculadas a factores externos. En este marco fue posible observar la reactivación de la medición de la pobreza, no como un mero reflejo objetivo de la realidad social, sino como un campo de batalla simbólico en el cual se dirimen responsabilidades políticas.

Durante el desarrollo de la controversia, el gobernador Schiaretti buscó ensayar una postura más alineada con la administración de Macri, abandonando su oposición histórica a la administración central. Esta particularidad complicó la articulación de un mensaje público que consolidara su identidad política lo suficiente como para proyectar su gestión bajo otra configuración política (Reynares y Tomassini, 2021). En este contexto cabe destacar que tanto UpC como Cambiemos compartían una porción significativa del electorado en Córdoba. Esto se debió en parte a la tradición conservadora de la provincia, pero también a una consideración ética en la política, caracterizada por un fuerte rechazo a los gobiernos kirchneristas.

Con la cifra alternativa de pobreza elaborada a nivel provincial ya en el escenario público, emergieron otro tipo de argumentos. Los funcionarios cordobeses de menor rango, como la secretaria de gobierno Rivero o Conti, asumieron la defensa de la cifra alternativa de Córdoba con una cobertura mediática más local. En primer lugar, los argumentos presentados por estos actores gubernamentales descansaban en la comparación de la calidad y la amplitud territorial de las muestras de la DGEyC y las del INDEC y se basaban en destacar el asesoramiento recibido por la UNC. Las

declaraciones de Silvina Rivero, secretaria de Gobierno de Córdoba, se tornaron más enfáticas en defensa de la cifra de pobreza generada por la provincia. En primer lugar, Rivero destacó la diferencia metodológica con el INDEC, subrayando que "nuestro dato, que se levanta a partir de una muestra más amplia que INDEC" (Diario Ámbito Financiero, 2018) y agregó que la UNC validaba el proceso, lo que brindaba "tranquilidad" respecto a la solidez de las cifras. También señaló que los datos provinciales estaban más alineados con indicadores de empleo y creación de puestos de trabajo vinculados a la obra pública. También responsabilizó al INDEC por las discrepancias entre las cifras, sugiriendo que no era la primera vez que surgían diferencias y cuestionando la veracidad de los datos nacionales al decir "no es la primera vez que nos pasa", apelando así a un antecedente de desconfianza general hacia el instituto estadístico nacional.

La defensa de la cifra alternativa de pobreza por parte de funcionarios políticos cordobeses como Rivero reflejó no sólo un intento de validación técnica y académica, sino que se presentó como una estrategia política. La cifra alternativa no solo buscaba ser un instrumento de medición más preciso según los actores locales, sino también un medio para desafiar la autoridad del INDEC en un contexto donde las mediciones oficiales eran percibidas como insuficientes o inadecuadas para capturar la singularidad de la realidad social de Córdoba. La insistencia de la funcionaria Rivero en la "calidad" y "transparencia" de la cifra alternativa, respaldada por la UNC, fue un intento de establecer un nuevo estándar local que, aunque oficialmente no se propuso como rival directo de las cifras del INDEC, tenía la intención de ofrecer una versión cuantitativa más ajustada a la realidad social provincial. Esta cuestión recrudecía una tensión subyacente entre la centralización de las estadísticas nacionales y las demandas de mayor autonomía y representatividad en las mediciones provinciales.

En un esfuerzo por evitar confrontaciones directas con el INDEC, el director del instituto estadístico cordobés, Héctor Conti, también resaltó la calidad y el carácter exploratorio de la nueva cifra de pobreza elaborada por su equipo técnico local, destacando que "no es comparable con la del INDEC" (Garbovetzky, 2017c). Sin embargo, Conti se posicionó más adelante respecto de la calidad de las mediciones del INDEC justificando la creación de la cifra alternativa:

"este (tipo de) monitoreo es el primero que se hace en la provincia, con dos objetivos: conocer las condiciones de vida de la población y, fundamentalmente, evaluar lo que no hacen las anteriores mediciones: el impacto de los planes sociales no monetarios" (Diario Comercio y Justicia,

2017c).

Estos elementos sugieren que el monitoreo tenía para la DGEyC el objetivo de replicar las cifras de pobreza del INDEC y luego sumar en otro indicador una posible medición de impacto de los planes sociales en especies como aporte probatorio en medio de la polémica en torno del elevado resultado registrado por el INDEC en Córdoba. Otra motivación destacada en las entrevistas realizadas a referentes de la DGEyC<sup>84</sup> fue la respuesta negativa previa del INDEC a la propuesta de incluir más regiones de la provincia, es decir, ampliar la cobertura geográfica, y sumar nuevas preguntas para relevar el estado de los programas sociales en el operativo de la EPH.

La justificación de Conti sobre la necesidad de incluir factores hasta entonces no considerados por otras métricas supone una doble crítica implícita: por un lado, a las limitaciones de los instrumentos estadísticos nacionales; por el otro, a la relación entre entidades estadísticas provinciales y nacionales sobre las que descansa la definición de mediciones homogéneas y estandarizadas a lo largo de todo el territorio del país (Diario La Voz del Interior, 2019). Es decir, un cuestionamiento a la centralización estadística. La controversia no solo tuvo implicancias técnicas, sino que también cuestionó la capacidad del Estado central para abordar estadísticamente y de manera efectiva las particularidades regionales.

En el contexto de la controversia, la participación indirecta de Cynthia Pok, exdirectora de la EPH, tuvo un impacto significativo, aunque se dio en términos más sutiles y diferidos en el tiempo. Si bien Pok optó por no realizar declaraciones públicas durante el desarrollo de la controversia, su renuncia al INDEC a finales de 2017 y las reflexiones que expresó posteriormente contribuyeron a añadir matices al debate. En un comunicado publicado en un blog de la CTA, donde ocupaba el cargo de secretaria de formación, Pok denunció presiones provenientes de algunas provincias, entre ellas Córdoba y San Juan. En su réplica, afirmó: "Resulta inaceptable que irruman con objeciones técnicas cuando los datos no son convenientes o no dan como los responsables políticos desearían" (ATE, 2017). Por su parte, desde la conducción del INDEC, el director Jorge Todesca desestimó rápidamente las versiones sobre presiones políticas, asegurando que: "No ha existido ni existe ninguna presión política

---

<sup>84</sup> Es importante destacar que, en estos encuentros, no fue permitido realizar grabaciones. Por lo tanto, sólo se consideraron las notas de campo registradas durante los mismos. También se recuperaron las notas de campo tomadas durante una conferencia pública en la UNVM sobre las actividades de la dirección provincial.

para modificar resultados de los procesos estadísticos” (Diario Página 12, 2017b), y calificó las versiones difundidas mediáticamente como “irresponsables” sin confrontar directamente con la ex técnica del INDEC.

Si bien las declaraciones de Pok no estaban dirigidas exclusivamente al caso cordobés, aludían indirectamente al contexto de tensión entre el INDEC y las provincias, fortaleciendo el argumento de que ciertos actores locales buscaban cuestionar las cifras oficiales desde intereses políticos antes que técnicos. En este sentido, las intervenciones de Pok, aunque no explícitas sobre la controversia cordobesa, influyeron en el desarrollo del conflicto al evidenciar cómo las tensiones en torno a los datos estadísticos trascendían lo técnico, alimentando una narrativa que cuestionaba tanto los indicadores nacionales como los intereses provinciales en juego.

### ***-Argumentos políticos con mayor grado de oposición***

La controversia en torno a las cifras de pobreza en Córdoba alcanzó el primer nivel de confrontación y conflictividad cuando el entonces ministro de Hacienda de la Nación, Nicolás Dujovne, intervino públicamente sugiriendo una posible revisión de las estadísticas publicadas por el INDEC. Aunque esta intervención pudo parecer inicialmente poco controvertida, posteriormente reveló tensiones internas dentro del gobierno nacional y generó dudas sobre la autonomía y la credibilidad del organismo estadístico. La reacción inicial de Dujovne, al expresar sorpresa por el alto índice de pobreza en Córdoba y sugerir una revisión de los datos que habían tomado estado público, pareció cuestionar implícitamente la precisión y confiabilidad de las mediciones del propio INDEC, encabezado por Jorge Todesca, un funcionario que había alcanzado esa posición con el fuerte respaldo del propio presidente Macri quien decía lo había elegido por su probidad técnica y su neutralidad política. Este gesto fue interpretado como un intento de suavizar el impacto político negativo que tales cifras podían tener sobre la percepción pública de la gestión cordobesa en materia de pobreza. El argumento del ministro indicaba una posible divergencia entre las expectativas políticas y la realidad estadísticamente representada, lo que llevó a una tensión palpable entre las esferas política y técnica del gobierno.

Por su parte, Jorge Todesca respondió de manera contundente a las declaraciones de Dujovne con un duro comunicado en el cual defendió firmemente la integridad y la independencia técnica del instituto. Al refutar la sugerencia de una revisión de los

datos propuesta por el ministro de Hacienda, Todesca además reafirmó la validez de las metodologías empleadas y la profesionalidad del equipo técnico del INDEC<sup>85</sup>. Esta defensa pública buscó proteger la credibilidad del organismo ante la opinión pública y subrayó la relevancia de diferenciar las consideraciones políticas, respecto del rigor técnico en la producción de estadísticas oficiales.

El entredicho entre Dujovne y Todesca reveló una dinámica compleja y los desafíos políticos en los que se encontraba el gobierno macrista. Por un lado, el ministro, como representante de la esfera política y responsable de las políticas económicas, parecía preocupado por las implicaciones políticas de los datos publicados. Por otro lado, Todesca, como líder técnico del principal organismo estadístico del país, enfatizaba la necesidad de proteger la integridad e independencia del proceso estadístico de influencias políticas. Este episodio también puso en relieve las tensiones inherentes a la relación entre política y técnica en la administración pública nacional. Mientras que los actores políticos estaban impulsados por la necesidad de influir en la percepción pública, los actores técnicos se esforzaban por mantener estándares de objetividad y rigor metodológico. Cualquier percepción de manipulación o interferencia política socavaba la confianza que decían merecer las estadísticas públicas y podía comprometer la legitimidad de las políticas fundamentadas en sus datos.

El lenguaje utilizado por Todesca al referirse a Dujovne también es revelador de la tensión subyacente entre ambos funcionarios, al referirse al ministro como "Nico" (Diario La Nación, 2017), Todesca adoptó lingüísticamente un tono informal que subrayaba la distancia entre su posición de autoridad y experiencia, en contraste con la del ministro. Tras el intercambio inicial, Dujovne finalmente intentó moderar sus declaraciones, alineándose con la postura de Todesca y reafirmando la confianza en la seriedad e independencia del INDEC:

“Pregunté por ese número, y lo que me contestaron en el instituto es que los números estaban perfectos, que no había ningún problema de medición, lo que transmití al Gobierno de Córdoba (...) así que creo que tal vez el director (Jorge) Todesca no comprendió bien mis declaraciones; pero para mí es un episodio terminado” (Diario La Voz del Interior, 2017f).

---

<sup>85</sup> “Desde Hacienda, expresaron su sorpresa por el tono del comunicado del INDEC y aclararon que, previamente, habían discutido el tema con Todesca. “El número de Córdoba nos pareció alto, lo discutimos con el INDEC, ellos revisaron la metodología y concluyeron que la cifra era correcta. Punto. Es una potestad del ministro hacer lo que se hizo”, indicó la fuente a LA NACIÓN. *En Hacienda recordaron que, orgánicamente, “el INDEC depende en forma directa del ministro” y descartaron potenciales consecuencias por esta discusión.*” (Kanenguiser y Jueguen, 2017)

Este cambio de postura supuso un reconocimiento de la importancia de mantener la cohesión y la credibilidad institucional del gobierno en su conjunto. De esta manera, Dujovne buscó minimizar el conflicto y restaurar la confianza pública en las cifras oficiales, dado que un cuestionamiento prolongado podría erosionar la legitimidad tanto del INDEC como del propio gobierno en materia de gestión socioeconómica.

El respaldo explícito a las mediciones del INDEC por parte del presidente Mauricio Macri mostró una comprensión compartida de la relevancia estratégica de contar con una institución estadística fuerte y confiable. Este respaldo público, reforzado por declaraciones como "lo importante es que digamos la verdad y no volver al INDEC que nos dice lo que queremos escuchar" (Diario La Voz del Interior, 2017n), puede interpretarse como un esfuerzo conjunto con el director del INDEC por consolidar la percepción de profesionalismo y transparencia en la administración pública. Al mismo tiempo, sus argumentos buscaban diferenciarse de períodos anteriores marcados por conflictos e intervenciones de las autoridades políticas en la gestión de los datos estadísticos.

Sin embargo, la confrontación circunstancial entre Dujovne y Todesca alimentó un escenario controversial en el que el gobernador cordobés Schiaretti intensificó su postura crítica hacia el INDEC. El gobernador capitalizó el desacuerdo en la gestión nacional, utilizando las declaraciones contradictorias para cuestionar la credibilidad del instituto. Este movimiento político destacó la habilidad de Schiaretti para desplegar estrategias argumentativas en escenarios de polémicas y evidenció su estrategia de legitimación ante sus electores. Al presentarse como defensor de los intereses provinciales frente al gobierno nacional, utilizó un discurso que cuestionaba la fiabilidad de las cifras del INDEC, afirmando que "todas las voces dicen que los datos del INDEC son inconsistentes" (Diario La Nueva Mañana, 2017a). La narrativa de Schiaretti y sus funcionarios erosionaba la confianza en las cifras del INDEC. Al recurrir al argumento de que los planes sociales no monetarios no estaban siendo considerados en la medición de la pobreza, el gobernador no solo subrayaba la supuesta parcialidad del INDEC, sino que reforzó la idea de que las políticas sociales provinciales eran más efectivas de lo que los datos oficiales podían reflejar.

Entre las estrategias empleadas por el gobierno provincial para desautorizar al instituto estadístico nacional, se destacó el anuncio del mes de mayo del ministro

Tocalli sobre el inicio de las tareas para desarrollar una cifra alternativa de la pobreza en Córdoba (Garbovetzky, 2017a). Este anuncio marcó un punto de inflexión en el conflicto, ya que el gobernador Schiaretti, como interlocutor principal, adoptó una postura más confrontativa, cuestionando abiertamente la veracidad de datos preliminares del INDEC. En un acto en Villa Nueva, el mandatario declaró:

“Estamos haciendo la medición propia, porque los números del INDEC son una burla a los cordobeses, y parece que se les ríen a los pobres con estas estadísticas que son absolutamente inconfiables; vamos a tener nuestras propias estadísticas, espero que, en septiembre, para aplicar las políticas de erradicación de la pobreza y para contener a los coterráneos que están debajo de la línea de pobreza”.

...” Esto no es serio, es una vergüenza”, dijo Schiaretti. “Nosotros, como provincia, necesitamos estos datos para todos los programas sociales, desde el Paicor hasta la Tarjeta Social, Más Leche, Más Proteínas, todos que surgen de los datos de pobreza que necesitamos para ayudar a aquel que lo precisa”, dijo. (Diario La Voz del Interior, 2017g).

Si bien las cifras cuestionadas correspondían a datos internos preliminares trimestrales del INDEC que reflejaban una reducción al 29% frente al 40% registrado tres meses antes, Schiaretti calificó duramente a las cifras nacionales. Con ello, justificó públicamente la necesidad de incorporar en la medición local el impacto de los planes sociales no monetarios implementados por su gobierno. Asimismo, su argumentación también se desplazaba en el refuerzo en la idea de la creación de datos locales como herramientas operativas para diseñar políticas sociales más ajustadas a la realidad cordobesa.

Aquí, la controversia se intensificó al añadir un componente de deslegitimación hacia la autoridad técnica del INDEC, esto reavivó antiguos resentimientos y sospechas sobre la manipulación de estadísticas en Argentina. El argumento central de Schiaretti, fiel a su estilo de una gestión basado en indicadores, sostenía que las políticas sociales provinciales no estaban siendo adecuadamente reflejadas en las mediciones del INDEC, se apoyó en una crítica metodológica que, si bien tuvo elementos técnicos, también sirvió para alimentar la narrativa de un INDEC aún comprometido políticamente por prácticas del pasado. Así intentó construir un argumento en el que la provincia de Córdoba aparecía como una entidad autónoma y capaz de desarrollar sus propios mecanismos de medición y de ofrecer una versión cuantitativa más favorable de la realidad socioeconómica local. En efecto, cuando la cifra alternativa salió finalmente al escenario público, el mandatario cordobés emitió sus últimas declaraciones afirmando que “los datos hablan por sí solos” (Diario La Voz

del Interior, 2017s), abandonando finalmente la actitud de confrontación con las autoridades estadísticas nacionales.

La reacción de Todesca, que incluyó el pedido de renuncia de Héctor Conti, fue una muestra concreta de la determinación del INDEC por mantener su autoridad técnica. Al desacreditar públicamente a un funcionario provincial, Todesca no solo defendió la metodología del INDEC, sino que envió un mensaje fuerte y claro al mandatario cordobés sobre los límites de la intervención política en asuntos técnicos de nivel nacional. En sus declaraciones, Todesca se enfocó en corregir aspectos técnicos relacionados con el periodo de los datos procesados, "apenado por el juicio del gobernador" y argumentando que el director de estadísticas provincial "no está capacitado para discutir temas técnicos" (Diario La Voz del Interior, 2017j). Sin embargo, esta postura confrontativa y de desconocimiento expreso de la autoridad de Conti, exacerbó aún más la tensión entre las dos esferas de gobierno, comprometiendo la capacidad de diálogo.

Este contexto también colocó en una posición conciliadora al presidente Macri, quien advirtió en un tono aleccionador que igualmente seguirá trabajando en conjunto con el gobernador Schiaretti pese a las tensiones surgidas en el marco de la controversia. Sus palabras: "Vamos a seguir trabajando. Más allá de que hoy estemos en campaña y que el gobernador se haya puesto más... enfático, por decirlo educadamente, no va a cambiar en nada" (Diario La Voz del Interior, 2017l) reflejaron un intento de distensión, subrayando la disposición del presidente a mantener una colaboración institucional, aunque destacando la cercanía de Schiaretti con la plataforma política macrista.

Posteriormente, Todesca también adoptó un tono más conciliador, intentando bajar el nivel de confrontación pública<sup>86</sup>:

Al gobierno de Córdoba le preocupa que el método de la medición de la pobreza, que es por la línea de ingreso, no incluya lo que son las asistencias no monetarias a las familias, como comedores, boleto

---

<sup>86</sup> En efecto, la moderada respuesta de Conti ante el duro calificativo de Todesca llegaría bastante más tarde, bajando el tono a la disputa de expertos con el director del INDEC: "Fue un exabrupto de parte de un técnico que dirige el sistema estadístico nacional". De todos modos, dado el tenor de los dichos de Conti evita, en todas sus exposiciones, enfrentarse directamente con el responsable del INDEC. Sus intervenciones se relacionan más con su "expertise" como técnico estadístico que como funcionario técnico público. Los términos que utiliza se alejan del conflicto, afirmando que "seguimos trabajando con el INDEC", aunque marcan su punto de vista con frases como "fue un exabrupto" o "fue desconsiderado". (Diario La Voz del Interior, 2017n)

estudiantil, etc. Y es correcto, no son incluidos y así se mide y no podemos incluirlo porque sería muy difícil captar todas estas prestaciones en las 31 localidades en el país (Franco, 2017).

Al aclarar públicamente las limitaciones de la metodología del INDEC y justificar por qué las asistencias no monetarias no podían ser incluidas en la medición de la pobreza, Todesca buscó cerrar el debate desde una perspectiva técnica, aunque con un fuerte sustento político. Al proponer la posibilidad de que los técnicos cordobeses presentaran un informe complementario con una evaluación propia de sus programas sociales, Todesca buscó reducir el grado de intervenciones descalificadoras y estabilizar la controversia. Aunque sus intervenciones mostraron la complejidad de mantener un equilibrio entre la defensa de la independencia técnica y la necesidad de moderar la confrontación política, especialmente en un contexto donde los actores locales buscaban explotar cualquier signo de debilidad para avanzar en el espacio público. La respuesta del INDEC, particularmente en la figura de su director, subrayó la tensión inherente entre la técnica y la política en las cifras oficiales. Todesca intentó desviar las críticas y proteger la independencia y la credibilidad del INDEC, destacando la importancia de la homogeneización y armonización metodológica a nivel nacional. Sin embargo, su confrontación con Schiaretti reveló un choque de interpretaciones sobre la realidad social provincial y un enfrentamiento sobre la autoridad en la construcción de las cifras públicas a nivel federal.

En el escenario en el que coexistieron las dos cifras de pobreza en Córdoba también se destacaron las contribuciones adicionales de Todesca, quien se pronunció sobre las diferencias metodológicas en la recolección de datos y ofreció una valoración personal sobre las cifras provinciales y las del INDEC. Destacó que, si bien la asistencia no monetaria es bienvenida, en términos de políticas públicas, no alteraba la condición de pobreza o indigencia, sino que la convertía más bien en una forma de pobreza asistida. Este episodio, según las declaraciones de Todesca, reflejaba que “la información es transparente y [que el nuevo INDEC] da para este intercambio de opiniones” (Franco, 2017).

Aunque Todesca también intentó explicar el alto índice de pobreza registrado en la provincia, atribuyéndole a la falta de actualización de ingresos, su estrategia principal, en los meses posteriores al efervescente marzo de 2017, fue minimizar la polémica con Córdoba. A pesar de reconocer la necesidad de una revisión exhaustiva de los datos, algo que había sido previamente negado por el director del INDEC, no descalificó completamente a la cifra paralela emitida por la dirección estadística

provincial y la describió como una "medición intermedia". Señaló que el primer monitoreo de condiciones de vida en la provincia incluyó los relevamientos sólo de los meses de junio, julio y agosto de 2017. No obstante, destacó que ambas mediciones —la del INDEC y la de la DGEyC— finalmente coincidieron en sus tendencias cuando se publicaron por semestre, argumentando que “a las estadísticas hay que tenerles paciencia”<sup>87</sup>. Este enfoque conciliador de Todesca puede interpretarse como un intento estratégico de apaciguar la controversia sin desacreditar totalmente a la cifra cordobesa, buscando preservar la legitimidad del INDEC y, al mismo tiempo, mantener una relación de cooperación con las autoridades provinciales. Su afirmación sobre la paciencia necesaria con las estadísticas subraya un intento de interpretar a los datos como procesos sujetos a revisión y ajuste, más que como verdades absolutas. De esta forma, Todesca trató de equilibrar la necesidad de autoridad técnica del INDEC y el rol de las estadísticas públicas dentro del complejo contexto de conflictividad que atravesaba el organismo.

Por otro lado, los argumentos presentados por los partidos políticos (Cuadrante III) que, aunque no fueron los actores principales en la controversia sobre las cifras de pobreza en Córdoba, jugaron un papel significativo en amplificar el debate en la esfera local, también reflejan una dinámica política compleja y multifacética. Esos partidos de oposición, como la UCR, el PRO, el Frente Cívico y el Vecinalista, se posicionaron estratégicamente para cuestionar la validez de las cifras presentadas por el gobierno provincial, así como la efectividad de las políticas sociales implementadas durante las administraciones de De la Sota y Schiaretti.

En primer lugar, es importante destacar cómo estos partidos utilizaron la controversia para criticar la gestión histórica del gobierno provincial. Las críticas de figuras como Nicolás Massot del PRO (“Los 12 años de kirchnerismo ya pasaron. No podemos tirar la pelota lejos”, Bocco y Cañas, 2017b) y Miguel Nicolás de la UCR (con los pedidos de informes del programa de la “esposa del gobernador” – por el PAICOR, Cañas, 2017b), adicionaban un intento de vincular las problemáticas actuales con una supuesta continuidad de malas prácticas que datan de administraciones anteriores. Esta narrativa no solo servía para erosionar la credibilidad del gobierno de Schiaretti,

---

<sup>87</sup> Dos notas resumen la extensa entrevista realizada a Todesca:

Redacción La Nación. (19 de noviembre de 2017). La pobreza, entre índices y disputas políticas. *Diario La Nación*.

Jueguen, F. (19 de noviembre de 2017). Jorge Todesca: ya no quiero hablar de él, Guillermo Moreno para mí es el color sepia. *Diario La Nación*.

sino que fue un intento de desviar la responsabilidad del gobierno nacional en funciones, resaltando la cercanía entre las administraciones provinciales y el macrismo.

En este sentido, se observó la estrategia discursiva de Alberto Zapiola, diputado de la UCR, quien aprovechó la referencia a la intervención del INDEC para cuestionar la gestión provincial: “Córdoba es la provincia con mayor pobreza del país y, en lugar de hacerse cargo con autocrítica y vergüenza, el gobernador Schiaretti decide crear otro ‘INDEK’ para esconderla y sostener la mentira y el relato” (Garbovetzky, 2017b). El uso de la letra k, evocando de forma negativa y despectiva al gobierno kirchnerista, fue parte de una estrategia discursiva que vinculaba a la gestión de Schiaretti con prácticas controversiales del pasado. Esta referencia histórica se utilizó no sólo como crítica a la construcción de cifras alternativas en Córdoba, sino también como un cuestionamiento de la transparencia y credibilidad de los datos provinciales.

En segundo lugar, las intervenciones de Luis Juez, embajador de Argentina en Ecuador por el macrismo, y Juan Pablo Quinteros del Frente Cívico (Diario La Voz del Interior, 2017k), al igual que las de Aurelio García Elorrio (Cañas, 2017b) del Partido Vecinalista, utilizaron la controversia en torno a las cifras de pobreza para elevar sus críticas a la efectividad de las políticas sociales de la provincia y subrayaron la ineficacia de programas de transferencias en especies como el PAICOR. Argumentaban que las cifras demostraban que las soluciones provinciales no estaban abordando adecuadamente la pobreza, lo que perpetuaba una problemática que debería ser significativamente reducida. Dicho posicionamiento cuestionó las cifras, pero también apuntó a la falta de resultados tangibles en la mejora de las condiciones de vida de los sectores más pobres de la provincia.

En tercer lugar, el arzobispo de Córdoba Carlos Nañez en su homilía del 13 de abril de 2017, calificó como un “escándalo” (Diario La Voz del Interior, 2017d) la situación de pobreza en el país y señaló que toda la sociedad era responsable. En marzo de 2018, en otra homilía, declaró que como sociedad “algo estamos haciendo incorrectamente” (Diario La Nueva Mañana, 2018a), debido a que los números de pobreza no eran los esperados.

Aunque estos actores no ocuparon un rol protagónico en la controversia, su intervención extendió el alcance del debate. No se limitaron a cuestionar las discrepancias numéricas, sino que pusieron en duda la efectividad de las políticas

sociales provinciales y la gestión de las autoridades locales. En algunos casos, sus críticas parecieron tener un doble propósito: por un lado, debilitar la posición del gobierno provincial, y por otro, en algunos casos, preservar la legitimidad del gobierno nacional. De esta forma, la controversia alcanzó un horizonte más amplio, vinculando no sólo a la situación particular de Córdoba, sino también a la dinámica política y económica que había marcado la relación entre la provincia y la nación en años recientes.

### **VI.3 Procesos políticos e institucionales que condicionaron la controversia**

Con lo revisado hasta este momento, es posible afirmar que en el corazón de esta disputa cohabitaron tensiones políticas, luchas por la legitimidad y la autonomía estadística, atravesados por procesos político-institucionales más amplios, es decir, que excedieron a la discusión sobre los resultados arrojados por una medición puntual de la pobreza en una provincia un momento determinado del tiempo. Esos procesos no se encontraban explícitamente tematizados en los argumentos volcados por los actores en el debate, pero sin lugar a duda ejercieron una influencia en el desarrollo de la controversia que estudiamos. Por un lado, nos referimos al proceso institucional denominado por la gestión macrista como la "reconstrucción del INDEC"<sup>88</sup>, cuyo objetivo oficial era "prender las luces del INDEC"<sup>89</sup>, en alusión a la meta de recuperar la confianza en las mediciones tras la intervención del organismo (Muñoz y Dupont, 2021; Muñoz, 2021). Por otro lado, se destaca la estrategia del gobierno de Córdoba para fortalecer sus capacidades estadísticas a través de la colaboración con organismos internacionales (Alessandro, 2017; Beccaria, 2017).

Tras años de intervención durante el gobierno kirchnerista, que minaron la confianza pública en las estadísticas oficiales, la nueva administración se propuso reactivar las mediciones del INDEC y restaurar su credibilidad. Esta tarea fue encomendada a Jorge Todesca, quien asumió la dirección del organismo con un sólido respaldo político. Todesca enfrentó un contexto complejo y desafiante. Con el decreto que estableció la emergencia estadística por un año (Decreto N° 55/2016), se le otorgó al director del instituto nacional una mayor amplitud en sus funciones, modificando el rol histórico del director del INDEC al otorgarle el rango de subsecretario. En este contexto, se centralizó en la figura de Todesca la toma de decisiones administrativas,

---

<sup>88</sup> En efecto, el libro por el 50 aniversario del organismo se titula: *"La reconstrucción del INDEC y el sistema de estadísticas oficiales nacionales"*.

<sup>89</sup> Fuente: Entrevistas y comunicaciones personales a ex directivos del INDEC en el periodo estudiado.

así como cambios técnicos y de personal, y la suspensión del calendario de publicaciones de las cifras para su revisión.

La misión del "nuevo INDEC" era reactivar la publicación de indicadores clave como la pobreza, el desempleo, el IPC y las Cuentas Nacionales, cuya credibilidad había sido severamente afectada por la intervención previa. Esto colocaba al Estado nacional en una situación comprometida a nivel internacional, especialmente en relación con organismos de crédito internacional. La tarea no solo era urgente para satisfacer la demanda interna de información confiable, sino también para levantar la cláusula de censura impuesta por el FMI a Argentina en 2013, durante la intervención del INDEC, debido a la falta de confianza en sus estadísticas. Esta sanción, inédita para un país miembro, se basó en el incumplimiento del artículo VIII del Convenio Constitutivo del FMI, que obliga a los países miembros a proporcionar información precisa y confiable sobre su economía (INDEC, 2013; FMI, 2011). Esta normativa exige que los países miembros proporcionen información detallada sobre exportaciones, balanza de pagos, inversiones, ingreso nacional, índices de precios y otros indicadores relevantes. El FMI evalúa la capacidad de cada país miembro para proporcionar esta información de manera precisa y evita así estimaciones. Las auditorías del FMI habían señalado que Argentina debía implementar "medidas reparatorias" para mejorar la calidad, especialmente de los índices de IPC y PIB.

Con todo lo anterior, la prioridad de Jorge Todesca al asumir la dirección del INDEC fue restablecer la medición de los indicadores cuestionados según las condiciones del organismo internacional. La misión consistía en reactivar rápidamente los principales índices nacionales para comprender la situación actual y su evolución reciente, y negociar así el levantamiento definitivo de la sanción del FMI. Aunque el levantamiento de la cláusula al INDEC ocurrió en noviembre de 2016, esto coincidió con la publicación de informes previos de agosto de ese mismo año sobre pobreza, de manera trimestral y sujeto a numerosas observaciones metodológicas junto al IPC y los datos de empleo, como se detalló en el tercer capítulo. Esta situación resaltaba la urgencia con la que el organismo estadístico nacional necesitaba concretar las publicaciones habituales de estos datos cuestionados y la voluntad del gobierno de Macri al reactivar las mediciones del INDEC podría haber contribuido al levantamiento de dicha sanción. La renovación de las relaciones económicas con el FMI permitía al país tener acceso a la solicitud de créditos o préstamos con éste y otros organismos multilaterales. En este punto, la concreción de los indicadores permite habilitar no sólo

governar con cifras, sino también gestionar los recursos necesarios para la aplicación de la política económica planificada por la gestión macrista, bajo la evaluación del FMI.

La “reconstrucción del INDEC” no se limitó a una simple renovación técnica y metodológica, por el contrario, según uno de nuestros entrevistados, implicó una reconfiguración profunda de la institución, tanto en su estructura administrativa como en su cultura organizacional<sup>90</sup>. Este proceso implicaba una reconfiguración sustancial del organismo, centrada en la figura de Jorge Todesca<sup>91</sup>. El director del INDEC asumió el cargo con gran respaldo político para llevar a cabo un cambio “profesionalizante” en los procesos administrativos. Su objetivo se centraba en implementar las modificaciones necesarias desde una perspectiva técnica. La posición central de Todesca y la redefinición de las potestades de acción dentro del INDEC tuvieron como objetivo restaurar la credibilidad de las mediciones oficiales.

La profesionalización, destacada por algunos actores<sup>92</sup>, se relaciona directamente con la cuestión del control de la calidad técnica y el cumplimiento de un cronograma de publicaciones de los indicadores más importantes del país. En comparación con la situación previa a la intervención del organismo, los esfuerzos se concentraron en sostener la periodicidad de las publicaciones estadísticas y en la utilización de dispositivos de control de calidad, como tableros para registrar los avances de los proyectos y medir el progreso en todas las áreas del organismo. Este enfoque fue resaltado en las entrevistas realizadas durante la investigación como una característica distintiva de la gestión.

En el marco de los nuevos desafíos y actividades, la controversia entre el INDEC y la provincia de Córdoba implicó un duro revés para el organismo estadístico nacional. El objetivo era el de “recuperar la confianza del organismo”<sup>93</sup> a través de la producción de estadísticas confiables que fueran percibidas por la sociedad como políticamente independientes. En este contexto de reestructuración y presión política por el logro de esos objetivos, al menos a la luz de la consideración general de la sociedad argentina, la controversia con Córdoba sobre la medición de la pobreza representaba un obstáculo para el INDEC y para Todesca en particular. Las críticas del gobierno

---

<sup>90</sup> Fuente: Entrevistas y comunicaciones personales a ex directivos del INDEC en el periodo estudiado.

<sup>91</sup> Entrevista a J, directivo del INDEC, período 2015-2019.

<sup>92</sup> Entrevista a J, directivo del INDEC, período 2015-2019.

<sup>93</sup> Entrevista a C, directivo del INDEC, período 2016-2018.

provincial, que cuestionaron la validez de las cifras oficiales y la capacidad del organismo para reflejar la realidad social de Córdoba, desafiaron la solidez y la capacidad de Todesca para defender la independencia del INDEC frente a los embates políticos.

Mientras el INDEC atravesaba este complejo proceso, el gobierno de Córdoba, liderado por Juan Schiaretti, buscó dar muestras de la fortaleza de su propia agencia estadística y consolidar su capacidad para medir el bienestar social de la provincia. Esta estrategia, sin embargo, no respondía únicamente a una búsqueda de precisión técnica, sino que se enmarcaba en un contexto político más amplio: la reivindicación de la autonomía provincial en la producción de cifras de bienestar social. Como destacamos previamente, desde 2015, Córdoba venía trabajando en colaboración con la OCDE en un programa de desarrollo de indicadores de bienestar. Este acercamiento culminó en un acuerdo para financiar un programa de desarrollo de indicadores relacionados con el bienestar de la comunidad, denominado "Revisión Territorial de la OCDE de Córdoba, Argentina". Este programa, en el que Córdoba se convirtió en la primera provincia del país en participar, incluyó un informe preliminar presentado en diciembre de 2016. Dicho documento proporcionó recomendaciones para mejorar la competitividad provincial y las condiciones de vida de los ciudadanos, sugiriendo, entre otras cosas, la modernización y el fortalecimiento de la infraestructura estadística provincial mediante inversiones en programas y métodos innovadores.

En 2017, siguiendo las recomendaciones de la OCDE y buscando fortalecer los indicadores estadísticos provinciales, el gobierno de Córdoba junto a la DGEyC solicitaron apoyo adicional al organismo internacional para desarrollar un diseño de indicadores de bienestar multidimensional, alineado con el Marco de Bienestar Regional de la OCDE de 2014 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La "Encuesta de Bienestar" resultante en la provincia tuvo como objetivo recopilar información estadística semestralmente en diversas dimensiones del bienestar, no sólo en ingresos, sino también en vivienda, empleo, educación, salud, y seguridad personal, entre otros. Esta iniciativa, que se materializó en la publicación del informe "Cómo va la vida en Córdoba"<sup>94</sup>, se basó en parte en la experiencia previa del

---

<sup>94</sup><https://www.oecd-ilibrary.org/sites/91dd813a-es/1/1/1/index.html?itemId=/content/publication/91dd813a-es&csp=00d355ba9cf08e1610d4bd76db5ca407&itemIGO=oecd&itemContentType=book>

"Monitoreo de Condiciones de Vida" que la DGEyC venía realizando desde 2017, el cual incluía la medición alternativa de la pobreza que incorporaba la monetización de los planes sociales no monetarios en medio del proceso controversial<sup>95</sup>.

En este contexto, la OCDE surge como un actor clave en la consolidación de la estrategia cordobesa. Su colaboración no se limitó a proporcionar un marco metodológico para el desarrollo de la Encuesta de Bienestar. El organismo internacional también brindó a la DGEyC recursos técnicos, capacitación para su personal y, sobre todo, un respaldo institucional clave para consolidar su estrategia de fortalecimiento estadístico que a su vez resultaba funcional para el respaldo de la cifra alternativa de pobreza que las autoridades provinciales volcaron en la controversia. Este apoyo internacional resultó crucial para la DGEyC en la construcción del indicador alternativo de la pobreza en la provincia y el intento de posicionarse como un actor capaz de desafiar, al menos en el ámbito provincial, la dirección técnica del INDEC. Primero, la estrategia del gobierno cordobés se basó en la construcción de una narrativa que cuestionó la validez de las cifras del INDEC y que justificó la necesidad de contar con un indicador propio. Luego, la cifra alternativa de pobreza, que comenzó como una respuesta a la controversia con el INDEC se convirtió, gracias al apoyo de un organismo internacional como la OCDE, en la base para el relevamiento más amplio presentado en conjunto con la institución. Esta encuesta, que abarcó diversas dimensiones del bienestar social más allá de los ingresos, permitió a la DGEyC demostrar su capacidad técnica y proyectar una imagen de profesionalismo e independencia.

Si la provincia ya se encontraba volcada hacia la búsqueda de un dato sintético capaz de cuantificar la implementación de políticas sociales en Córdoba, la emergencia de la controversia impuso celeridad al proceso de construcción del nuevo indicador cordobés, enmarcado en un contexto de fuerte cuestionamiento al histórico rol protagónico en la gestión provincial del peronismo cordobés, debido a sus magros resultados en la lucha contra la pobreza. Con el objetivo de ofrecer una prueba dentro de la controversia que avalara la gestión de las políticas sociales aplicadas en la provincia, la DGEyC decidió monetizar los planes sociales cordobeses en especie como parte del cálculo de la cifra alternativa de pobreza. Los funcionarios técnicos

---

<sup>95</sup>[https://datoestadistica.cba.gov.ar/dataset/89b3e913-1427-413c-9333-884ef7d5254e/resource/e797d066-2296-40e8-91ed-8848716eb17b/download/metodologia\\_bienestar\\_ocde\\_vf.pdf](https://datoestadistica.cba.gov.ar/dataset/89b3e913-1427-413c-9333-884ef7d5254e/resource/e797d066-2296-40e8-91ed-8848716eb17b/download/metodologia_bienestar_ocde_vf.pdf)

cordobeses argumentaron que la decisión de monetizar los programas en especies locales respondía a la necesidad de introducir una mayor "simpleza"<sup>96</sup> en las mediciones. Esta cuestión buscaba facilitar la interpretación y comparabilidad de las cifras, en un intento de consolidar al indicador alternativo como un fundamento metodológico clave para justificar la inclusión de estos programas en la valorización de las canastas. Sin embargo, esta apuesta por la simplicidad también refleja tensiones inherentes al proceso de cuantificación. La simpleza en los indicadores estadísticos respondió a una necesidad política y administrativa de operar con cifras manejables desde el aspecto político, pero con el riesgo de desdibujar aspectos cruciales de la realidad que los actores cordobeses buscaban representar, especialmente en contextos de alta heterogeneidad social como el cordobés.

Aunque la DGEyC intentó reabrir un proceso cerrado de medición de la pobreza por parte del INDEC con la incorporación de una medición alternativa, acabó convirtiéndose en un nuevo indicador sintético. La innovación aplicada se limitó a la inclusión -mínimamente explicitada en la metodología- de los mencionados planes sociales, acoplándose a las diferentes mediciones que realiza el INDEC para la región, como las canastas regionales y el coeficiente de Engel y sin modificar la metodología base de la medición de la pobreza.

Con todo lo anterior, la controversia trajo algunos beneficios que fueron explotados por la DGEyC y la gestión del gobierno provincial. Se generó un aprovechamiento de los recursos ofrecidos por la OCDE para la construcción de los indicadores de bienestar propuestos en el convenio, utilizando un cuestionario adicional y la base muestral para garantizar la continuidad semestral del Monitoreo de Condiciones de Vida para Gran Córdoba, como parte del indicador sintético alternativo a la cifra de pobreza ofrecida por el INDEC<sup>97</sup>. La preocupación principal se centraba en el impacto de los planes no monetarios en los hogares y su valor monetario en relación con la línea de pobreza en la provincia<sup>98</sup>. Asimismo, se infiere que el operativo territorial semestral de la Encuesta de Bienestar en el marco del acuerdo con la OCDE incluía un apartado específico para Gran Córdoba, con preguntas sobre los planes no monetarios cordobeses, que sirvieron de base para la construcción del indicador alternativo.

---

<sup>96</sup> Notas de campo, entrevista a G, funcionario de la DGEyC.

<sup>97</sup> Fuente: Notas de campo, entrevista y conferencia pública de directivo de la DGEyC.

<sup>98</sup> Fuente: Notas de campo, entrevista y conferencia pública de directivo de la DGEyC.

Ahora bien, cabe preguntarnos si la cifra alternativa de pobreza, creada en Córdoba en el marco de la controversia, ha tenido un uso concreto en el territorio, considerando que los datos estadísticos son habitualmente aprovechados por expertos, consultoras y funcionarios públicos. Un ejemplo de ello es el Índice de la Obra Pública, calculado por la DGEyC desde el año 2016 (Dto. 800/16), que mide la variación de precios en la obra pública provincial y está estrechamente vinculado con el Índice de la Construcción de una Vivienda Social, el cual considera los precios de materiales como el cemento. Estos indicadores provinciales<sup>99</sup> se consolidaron en la oferta de las estadísticas públicas cordobesas y se convirtieron en instrumentos más sólidos y estables en la medida en que son utilizados frecuentemente por empresas constructoras y funcionarios para recalcular contratos y convocar licitaciones públicas. Instituciones, ministerios, funcionarios y empresas emplean estos datos para la elaboración de informes o publicaciones y en la toma de decisiones de gestión, subrayando su relevancia en el análisis y desarrollo de actividades productivas tanto en el ámbito público como privado. En cambio, el índice alternativo de pobreza en Córdoba, publicado de manera semestral por la DGEyC, no ha tenido un impacto significativo en la implementación de programas sociales y no ha sido ampliamente utilizada por instituciones y expertos locales, quienes tienden a preferir los datos del INDEC<sup>100</sup>. Este indicador, creado durante el desarrollo de la controversia, en un contexto, por un lado, de tensiones con el INDEC y, por el otro, de acuerdos con la OCDE, fue percibido más como una herramienta política que como una fuente primaria de datos para la toma de decisiones.

En conversaciones con funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social, quienes podrían haber sido demandantes de la cifra alternativa de pobreza provincial, admitieron que esta cifra no ha sido utilizada concretamente para la implementación de los programas sociales<sup>101</sup>. Referentes del ministerio confirmaron que para registrar a los beneficiarios de estos planes sociales no monetarios se utiliza la plataforma

---

<sup>99</sup> En el capítulo III se detalló acerca del surgimiento de estos indicadores.

<sup>100</sup> Durante las entrevistas realizadas a funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social de Córdoba, se destacó que la cifra alternativa de pobreza no se utiliza concretamente para la implementación de programas sociales, los cuales se gestionan principalmente a través del Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS) y otras plataformas como Ciudadano Digital (CiDi). Esta cifra, aunque elaborada por la dirección estadística provincial, no ha logrado posicionarse como una herramienta relevante en la gestión pública en comparación con los datos proporcionados por el INDEC. En contraste, otros indicadores provinciales, como el Índice de la Obra Pública y el Índice de la Construcción de una vivienda social, calculados por la DGEyC, sí son ampliamente utilizados para la toma de decisiones y gestión de contratos públicos.

<sup>101</sup> Fuente: Entrevista a funcionario del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Córdoba.

Ciudadano Digital (CiDi). A través de esta aplicación, cada usuario realiza la solicitud para el programa social deseado, completando un formulario con información personal y de su grupo familiar. Cada ministerio (Transporte, Salud, Trabajo, etc.) gestiona la implementación de sus programas sociales en coordinación directa con el Ministerio de Desarrollo Social, encargado de gestionar estas solicitudes. Posteriormente, se firma un convenio para solicitar información al Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS), que coordina el intercambio de información patrimonial y social entre organismos públicos. Las bases de datos de cada postulante se cruzan con la información proporcionada por el SINTyS, que proviene de organismos nacionales como ANSES o AFIP, en cuanto a información sobre tenencia de obra social, trabajo registrado, niveles de ingresos, entre otros<sup>102</sup>. Esta información es comparada con las líneas de pobreza e indigencia calculadas a nivel nacional por el INDEC<sup>103</sup> en la provincia para determinar la categoría de pobreza y otorgar los beneficios correspondientes a cada solicitante. Si bien también son evaluadas las condiciones sociales detectadas en el territorio, el procedimiento anterior tiene el fin de determinar la categoría de pobreza y otorgar los beneficios correspondientes a cada postulante de cada programa social cordobés.

Asimismo, en la revisión de informes y análisis sobre las condiciones sociales de la provincia, las instituciones expertas que participaron activamente en el proceso controversial también tienden a utilizar los datos publicados por el INDEC en lugar de los proporcionados por la dirección provincial.

La controversia con el INDEC sobre la cifra de pobreza, que surgió en medio de un proceso de fortalecimiento estadístico en Córdoba, ofreció al gobierno provincial una oportunidad para promover su agenda. Desde la DGEyC, se justificó la creación de una cifra alternativa de pobreza bajo el argumento de que la medición nacional no reflejaba con precisión la realidad provincial. Esta propuesta buscaba incorporar la valoración de los programas sociales provinciales y acercarse a una medición que evidenciara el impacto específico de estas políticas en las condiciones de vida de la población local. La estrategia, que combinaba argumentos técnicos con reivindicaciones políticas, permitió al gobierno de Córdoba responder a la controversia, legitimar un indicador alternativo y, al mismo tiempo, posicionarse como

---

<sup>102</sup> El SINTYS debe asegurar la privacidad y confidencialidad de acuerdo a lo establecido por la normativa de Protección de datos personales.

<sup>103</sup> Fuente: Entrevista a funcionario del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Córdoba.

un actor estadístico autónomo, capaz de producir cifras oficiales más representativas de las particularidades provinciales.

El respaldo implícito que la OCDE ofreció a los esfuerzos de Córdoba para mejorar la calidad de sus indicadores reforzó la posición discursiva del gobierno provincial. La referencia a organismos internacionales como la OCDE brindó a los índices cordobeses una legitimidad adicional, dado que estos organismos son ampliamente reconocidos por su capacidad técnica. Además, al recurrir a la OCDE y a otros organismos internacionales, el gobierno cordobés fortaleció su imagen, mostrando que la provincia estaba alineada con las mejores prácticas internacionales en materia de estadísticas y bienestar. Esta estrategia también proporcionó al gobierno provincial una plataforma desde la cual desafiar las cifras nacionales del INDEC, destacando que los índices provinciales estaban en sintonía con estándares internacionales que el gobierno nacional no necesariamente adoptaba en su totalidad.

No obstante, la implementación de estos nuevos indicadores no estuvo exenta de cuestionamientos. Las críticas de actores nacionales, como diputados o políticos cordobeses opositores, señalaron que el gobierno provincial estaba utilizando estas herramientas para "maquillar" las cifras de pobreza. Las referencias a la OCDE y otros organismos internacionales fueron vistas por algunos como una forma de desviar la atención de las críticas legítimas sobre la situación social de la provincia. Por lo tanto, la estrategia del gobierno de Córdoba de vincularse con la OCDE no sólo fue un intento de profesionalizar la medición de la pobreza, sino también un instrumento de legitimación política en medio del conflicto.

#### **VI.4 ¿Cierre o disolución? Acerca del destino final de la controversia**

El análisis de la controversia sobre la medición de la pobreza en Córdoba reveló un complejo entramado de múltiples tensiones. En un escenario donde los principales actores políticos se polarizaron, la discusión pública se concentró en la credibilidad de la cifra de pobreza, trascendió los aspectos técnicos y metodológicos, y se adentró en el plano de la legitimidad política. Mientras que los expertos adoptaron una postura más moderada, ofreciendo explicaciones especializadas sobre la medición, la controversia permitió abrir la discusión sobre la cuantificación de la pobreza en la región, exponiendo las tensiones inherentes en la producción de cifras oficiales.

Lejos de resolverse con un desenlace claro a favor de una de las partes, o con la obtención de un consenso absoluto, la controversia siguió un camino de normalización

e integración institucional, tal como sugiere el enfoque de la sociología pragmática. Esta trayectoria dejó sin abordarse el fondo de la disputa y permitió cerrar el cuestionamiento sobre la cifra de pobreza en Córdoba, confiriendo a las instituciones involucradas una sensación de cierre simbólico, aunque no resolutivo. Las características inherentes de las controversias en el plano mediático, con sus propias dinámicas y agendas, terminaron agotando el debate sin llegar a un verdadero consenso.

El INDEC, por su parte, continuó con su proceso de reconstrucción institucional tras superar esta última controversia que afectaba la percepción pública de la precisión y objetividad de sus mediciones. Incluso durante el resto de la administración del presidente Macri, la medición de la pobreza reveló cifras adversas que socavaron su promesa de campaña, cuando solicitó ser evaluado por su capacidad para reducir la pobreza. Al final de su mandato, según los datos del INDEC (2020), las tasas de pobreza a nivel nacional habían crecido y superaron el 35.5%. Paralelamente, el levantamiento de la sanción del FMI sobre la publicación de los indicadores económicos del país permitió, entre otros aspectos, que el gobierno de Macri concretara uno de los préstamos más onerosos de la historia del país con dicho organismo.

En el plano provincial, el gobierno de Córdoba capitalizó las negociaciones con organismos internacionales, lo que le permitió desarrollar un indicador adicional de la situación social en la provincia utilizando recursos provinciales. Este indicador, si bien representó un intento por presentar una medición diferenciada y adaptada al contexto local, no consiguió desplazar a las cifras del INDEC como referencia principal. La cifra cordobesa, aunque periódicamente actualizada, no fue adoptada de manera significativa por instituciones locales o por actores clave en la formulación de políticas sociales. De hecho, la falta de un impacto concreto en la implementación de programas provinciales subraya las dificultades de legitimación de un indicador construido en el marco de tensiones políticas.

El proceso de normalización de la controversia entre Córdoba y el INDEC, aunque efectivo en cerrar el debate público, dejó un vacío en lo que respecta a la reflexión más profunda sobre la medición de la pobreza en Argentina. La posibilidad de un debate técnico sobre las metodologías utilizadas para medir la pobreza quedó relegada frente a la necesidad de los actores de concluir la disputa sin comprometer más sus respectivas posiciones. Lo que se observó fue un proceso de clausura

simbólica de la controversia, más orientado a restablecer el orden institucional que a resolver los interrogantes planteados durante el conflicto.

## VI CONCLUSIONES

La controversia sobre la medición de la pobreza en Córdoba, objeto de análisis en esta tesis, reveló que las estadísticas, más allá de su función técnica, desempeñan un preponderante rol político. Las cifras de pobreza se convirtieron en un terreno de disputa, reflejando tensiones en al menos dos direcciones: por un lado, entre los distintos niveles de gobierno; por otro, entre la representación estadística y la interpretación política de la realidad social. En este contexto, las estadísticas funcionaron como indicadores técnicos, aunque también jugaron un papel activo en la configuración de la realidad social, otorgando o cuestionando la legitimidad de políticas y actores según su origen y presentación.

Como señala Desrosières (2004), las cifras públicas son el resultado de configuraciones históricas y condiciones sociales que afectan el modo en que se construyen esos objetos manejables y útiles para la gestión estatal. La sociología de la cuantificación sugiere que las estadísticas cumplen una doble función: como instrumentos de descripción y de prescripción de la realidad. Esta dualidad resulta particularmente evidente en la controversia cordobesa, donde las políticas públicas y la distribución de recursos se alinean con las clasificaciones estadísticas que identifican a hogares e individuos según su situación de pobreza. Así, las cifras reflejan tanto las condiciones socioeconómicas, como así también legitiman y direccionan intervenciones del Estado en el ámbito social, convirtiéndose en piezas clave para la implementación y justificación de políticas sociales.

Por otra parte, esta controversia trascendió los aspectos técnicos de construcción de indicadores para incluir cuestiones políticas fundamentales, como la legitimidad que las cifras otorgan a la gestión gubernamental. Las tensiones entre el INDEC y la DGEyC reflejaron las limitaciones de las estadísticas como representaciones objetivas de la realidad y su papel en la evaluación constante del desempeño político, particularmente en el marco del concepto de "benchmarking" (Desrosières, 2014a; Bruno y Didier, 2014). Las divergencias en la construcción y uso de los indicadores estadísticos, tensaron aún más la relación entre la autoridad nacional y la autonomía provincial. Tanto el INDEC como la DGEyC defendieron la precisión de sus respectivos indicadores para capturar la realidad de la pobreza en la provincia. El INDEC argumentaba a favor de su enfoque estandarizado y de la nueva metodología implementada, que buscaba asegurar la comparabilidad a nivel nacional y mantener un procedimiento uniforme de medición de la pobreza en todo el país. En contraste,

la DGEyC propuso un indicador alternativo que, aunque menos detallado en su divulgación pública, intentaba reflejar mejor las particularidades locales, incorporando factores como los planes sociales provinciales no monetarios, que el INDEC no consideraba.

Este enfrentamiento reveló tanto las divergencias metodológicas, como la disputa simbólica sobre qué datos y narrativas debían prevalecer en la representación de la situación social en Córdoba. Las cifras se convirtieron en un terreno de confrontación que cuestionaba la capacidad de gobernar del Estado provincial y la credibilidad de los actores involucrados. Aunque la controversia parecía abrir espacio para la innovación y nuevas perspectivas, las estadísticas de la DGEyC permanecieron estrechamente alineadas con los parámetros del INDEC. De hecho, las diferencias iniciales se diluyeron al presentar la DGEyC indicadores que, utilizando la metodología nacional, mostraron tendencias similares. Esto ilustró la dificultad de consolidar una perspectiva única y armonizada sobre la medición de la pobreza en Córdoba. Este panorama evidenció las dificultades inherentes a la transformación profunda de los métodos de cuantificación de fenómenos sociales complejos, al mismo tiempo que plantea interrogantes sobre la capacidad de las estadísticas para equilibrar las demandas técnicas con las expectativas políticas. Aunque la controversia parecía ofrecer una oportunidad para la innovación y la adopción de nuevas perspectivas en la medición de la pobreza, las estadísticas producidas por la DGEyC mantuvieron una alineación significativa con los parámetros establecidos por el INDEC, limitando así su potencial transformador.

De este modo, la medición de la pobreza se configuró como un objeto epistemológico complejo que desafía su aparente simpleza cuantitativa. En este proceso, tanto expertos como gobernantes enfrentaron el reto de abordar la pobreza con las herramientas disponibles, reconociendo, al mismo tiempo, la capacidad del Estado para intervenir en su reducción (Ramos Zincke, 2015). Además de describir las condiciones socioeconómicas, las cifras de pobreza cumplen una función política al actuar como instrumentos de legitimación de la gestión estatal. En la controversia cordobesa, esta complejidad quedó en evidencia: la pobreza, aunque múltiple y cambiante, fue presentada en el ámbito público como un fenómeno estable y objetivo. Esto generó una tensión entre la necesidad de una comprensión más precisa de sus múltiples dimensiones y la demanda de simplificación para facilitar su gestión y comunicación. En un contexto marcado por un modelo de gestión estatal influenciado

por enfoques gerenciales del sector privado, los indicadores simplificados adquirieron relevancia como herramientas para reducir la complejidad de fenómenos multidimensionales, facilitar la comunicación pública de los logros administrativos y proyectar una imagen de eficiencia. A su vez, la presión por reducir las cifras de pobreza impulsó prácticas metodológicas que, si bien técnicamente válidas, registraron la realidad de manera que permitió ajustarla a los objetivos de gestión estatal. Este enfoque fue central para mantener la confianza pública y sostener el apoyo político.

En este marco, las cifras divergentes presentadas por la DGEyC fueron utilizadas estratégicamente para legitimar las políticas sociales provinciales. Aunque las estadísticas no “crean” la pobreza, transforman la manera en que se percibe y aborda políticamente, sirviendo como herramientas de poder en la disputa por la representación de la realidad socioeconómica. Dado que el uso de indicadores cuantitativos está cada vez más ligado a la lógica del mercado, la pobreza tiende a ser definida principalmente en términos de ingreso, simplificando su comprensión como una cuestión de insuficiencia económica. Aunque la medición cordobesa mantuvo el enfoque del cálculo por ingresos, introdujo algunos matices al incorporar elementos como las políticas sociales provinciales no monetarias, intentando destacar la capacidad del Estado provincial para intervenir en la reducción de la pobreza.

Desde un punto de vista metodológico, la DGEyC optó por monetizar las políticas sociales provinciales, transformando su valor en especie a términos económicos para integrarlos en el cálculo de la pobreza. Al hacerlo, desafió la perspectiva estandarizada del INDEC, para resaltar la influencia de las intervenciones provinciales en los indicadores locales. Sin embargo, este enfoque también presentó limitaciones, como el riesgo de sobreestimar el impacto de estas políticas debido a la falta de estandarización y las diferencias en la implementación de los diversos programas provinciales en especie. La incorporación de los programas sociales añadió un componente subjetivo en la medición, al asignarles un valor monetario estimado que pudo llevar a interpretaciones de las cifras de pobreza como menores de lo que realmente son en términos de poder adquisitivo. Esto redujo artificialmente los índices de pobreza e indigencia, lo que planteó interrogantes sobre la efectividad de las políticas de asistencia y el rol del Estado en la provisión de bienestar.

Aun con sus limitaciones, la cifra alternativa se convirtió más en una estrategia comunicativa que lo que expresó una transformación metodológica real. Aunque

incorporó elementos científicos reinterpretados por expertos provinciales para ganar apoyo, la cifra alternativa de pobreza mantuvo una fuerte dependencia de la metodología del INDEC. La DGEyC, además de calcular la cifra alternativa de pobreza, también publicó otra medición bajo la misma metodología utilizada por el INDEC. Al comparar estos resultados, tampoco se observaron diferencias significativas en las tendencias generales de los datos, salvo por la cifra inicial que provocó la controversia.

En este contexto, la cifra cordobesa desafiaba la narrativa del INDEC sobre la magnitud de la pobreza, intentando adaptar las métricas a las capacidades del gobierno provincial para gestionar problemas sociales. Sin embargo, la falta de aceptación generalizada de la cifra alternativa destacó las tensiones y limitaciones en la medición de la pobreza en la provincia. La cifra elaborada por Córdoba evidenció la dificultad de equilibrar una representación local de la pobreza con las expectativas de una medición armonizada y comparable a nivel nacional. Esto subrayó los desafíos de lograr una medición que fuera aceptada tanto técnica como socialmente.

En otro orden, esta tesis propuso una distinción entre los diferentes tipos de argumentaciones involucradas en el espacio controversial. Por un lado, las argumentaciones conceptuales y técnicas, que eran emitidas mayoritariamente por expertos, resultaron ser menos accesibles para el público general. Estos argumentos destacaban aspectos como el diseño inicial del muestreo y la recolección de datos que explicaban, en parte, el elevado porcentaje de pobreza registrado en Córdoba por el INDEC. La cifra del 40% se atribuía no sólo a las condiciones socioeconómicas locales, sino también a las particularidades metodológicas del relevamiento inicial del INDEC. Por otro lado, las argumentaciones políticas fueron las que generaron mayores tensiones en el conflicto. Los momentos de mayor intensidad ocurrieron cuando los actores políticos se enfocaron en buscar explicaciones y responsables por el resultado aritmético de la cifra. En este escenario, la cifra alternativa de pobreza presentada por el gobierno provincial, a través de la DGEyC, se convirtió en la herramienta principal para contrarrestar la narrativa del INDEC acerca de la injerencia de la pobreza en la provincia. La cifra alternativa, que pretendía ofrecer una visión diferente, intentaba reivindicar discursivamente las políticas sociales provinciales, muchas de ellas con una larga trayectoria y con el respaldo de diversos sectores políticos.

Una parte de la crítica pragmática volcada hacia las estadísticas se manifiesta en una

postura radical que posibilita cuestionar tanto los métodos de cálculo como la utilidad misma de los instrumentos estadísticos. La desconfianza hacia las instituciones responsables de recopilar y procesar los datos afecta la percepción de su objetividad y su utilidad en la toma de decisiones políticas y sociales, especialmente cuando se percibe manipulación o sesgo político o económico en las estadísticas. Esto lleva a actores locales y políticos a utilizar las estadísticas en favor de sus posiciones en el espacio controversial. El lenguaje político de denuncia busca socavar la estabilidad de las cifras y revelar las relaciones de poder que encierran, adoptando un tono polémico, especialmente en un contexto de erosión de la confianza en los instrumentos estadísticos. Los actores pueden resistirse a seguir las reglas de comparación y evaluación continua, lo que promueve la repolitización de los métodos de organización y gobernanza basados en cifras. La erosión de la confianza en las estadísticas se agudiza con la implementación de políticas gubernamentales de orientación neoliberal, que utilizan indicadores cuantitativos como herramientas de control y toma de decisiones basadas en la evidencia.

En este sentido, la DGEyC aprovechó el antecedente de la intervención del INDEC y la desconfianza generada por sus mediciones previas para cuestionar los datos presentados por el organismo nacional. Como respuesta, adoptó nuevas convenciones para la cuantificación de la pobreza en el aglomerado Gran Córdoba, un proceso que exigía innovación metodológica, pero aún más, el respaldo de redes sociales y usuarios habituales de las cifras, indispensables para validar las estadísticas como un referente común y neutral. Sin embargo, el posicionamiento de la cifra alternativa cordobesa, concebida en oposición a los datos del INDEC, careció de una fuerza técnica y política capaz de consolidarse como una alternativa superadora. Aunque esta cifra adquirió cierta relevancia pública, la incorporación de los programas en especie sirvió principalmente como una estrategia argumentativa para enfrentar la controversia, más que como una base técnica robusta que diferenciara significativamente la construcción del indicador alternativo.

Poniendo el foco en las intersecciones entre la esfera metodológica, la política y la gestión pública, podemos decir que la participación de actores técnicos y expertos en la controversia sobre la medición de la pobreza en Córdoba resaltó la complejidad de las dinámicas de poder en la producción y el uso de las estadísticas. Aunque menos visibles que los actores políticos, estos especialistas desempeñaron un papel crucial en la validación y verificación de las cifras. Posicionados como guardianes del rigor

analítico y la integridad estadística, buscaban afianzar su credibilidad presentando sus evaluaciones como independientes y objetivas. No obstante, su impacto trascendió lo estrictamente operativo, ya que sus intervenciones también moldearon las expectativas y presiones sobre los actores políticos y técnicos, tanto a nivel nacional como provincial.

En este punto, las instituciones expertas cordobesas ocuparon una posición intermedia privilegiada, actuando como un puente entre los intereses políticos provinciales y nacionales. Sin embargo, esta posición estuvo lejos de ser neutral, ya que estuvo sujeta a múltiples influencias y presiones. Durante el gobierno de Macri, se observó una mayor visibilidad y circulación de actores provenientes del sector privado y empresarial hacia la gestión estatal. Esta interconexión entre las instituciones técnicas cordobesas y el ámbito político, tanto nacional como provincial, evidenció la dificultad de separar la producción de conocimiento experto de los factores políticos que influyen en su desarrollo y aplicación. Aunque las decisiones y posiciones de estos actores estaban guiadas por criterios de precisión metodológica, también estuvieron condicionadas por la necesidad de gestionar un complejo entramado de alianzas y confrontaciones políticas, lo que impactó en la legitimidad y aceptación pública de las cifras generadas por el instituto provincial.

En la controversia sobre la medición de la pobreza en Córdoba, mientras los expertos buscaban preservar la independencia y objetividad de sus evaluaciones, los funcionarios técnicos se enfrentaban al desafío de equilibrar la precisión metodológica con las demandas políticas y sociales. Debían sortear entre las presiones internas de sus organismos y los intereses de los cuadros políticos a los que pertenecían, para responder a las exigencias de una audiencia experta que demandaba certezas en medio de la controversia. En este contexto, los funcionarios técnicos actuaron como intermediarios clave entre los datos y la política, defendiendo su labor y, al mismo tiempo, intentando mantener la integridad técnica en un entorno de alta conflictividad. En respuesta, estos actores debieron alinear sus estrategias con las evaluaciones de los expertos para reforzar su posición en la controversia. Particularmente aquellos funcionarios de la DGEyC y el INDEC, desempeñaron un rol fundamental en la producción y defensa de las cifras de pobreza. A diferencia de los “think tanks”, estos actores estaban inmersos en estructuras estatales, y sus acciones y declaraciones reflejaban los intereses y prioridades de sus respectivas instituciones. Los técnicos de la DGEyC, caracterizados por un amplio recorrido a lo largo de muchas

administraciones provinciales, promovieron la cifra alternativa como un reflejo fiel de la realidad social local.

La distinción entre expertos y funcionarios técnicos resultó indispensable para esta tesis, ya que mientras los primeros podían pretender un mayor grado de neutralidad o permitirse una crítica más moderada (a pesar de las conexiones de algunas instituciones con el gobierno provincial), los segundos estaban más directamente vinculados a las estrategias de sus respectivas instituciones. La controversia expuso así las diferencias en las motivaciones y limitaciones de ambos grupos: por un lado, las usinas de pensamiento generando una narrativa aparentemente externa y analítica, y por otro, los funcionarios técnicos operando desde dentro del aparato estatal, con la responsabilidad de producir cifras que apoyaran los proyectos de gestión de gobierno.

Aunque se reconoce que para que las estadísticas sean útiles deben ser percibidas como independientes de intereses particulares, la controversia evidenció profundas disputas entre los actores políticos tanto dentro del aparato estatal como entre los distintos niveles de gobierno. Las cifras de pobreza se convirtieron en un terreno de conflictividad, donde la veracidad, la independencia y la precisión metodológica fueron cuestionadas en función de los intereses políticos y las luchas de poder entre actores políticos nacionales y provinciales.

El INDEC, bajo la dirección de Jorge Todesca, buscaba restaurar su credibilidad y legitimidad tras años de cuestionamientos durante la gestión anterior. Todesca defendió la autoridad técnico-conceptual del instituto y la uniformidad de sus procedimientos, mientras intentaba suavizar su confrontación con Dujovne. Esta cuestión puso de relieve las tensiones internas dentro del propio gobierno nacional, donde las estrategias discursivas no siempre resultaron coherentes ni alineadas. Paralelamente, el gobierno de Córdoba, liderado por Juan Schiaretti, aprovechó la cifra alternativa para reforzar su histórica autonomía frente al gobierno central y diferenciarse políticamente, demostrando cómo los datos estadísticos pueden ser utilizados para legitimar diferentes intereses y narrativas de los actores políticos locales.

No obstante, con la llegada de Mauricio Macri a la presidencia en 2015, el cambio en el escenario político obligó a Juan Schiaretti a revisar el enfoque tradicional del "modelo cordobés", históricamente establecido mediante una postura de relativa

autonomía y distancia crítica frente a los gobiernos nacionales y construir una narrativa de diferenciación y defensa de los intereses provinciales. El arribo de Macri como aliado político complicó esta estrategia de diferenciación y obligó a Schiaretti a ajustar su posición. La controversia entre el INDEC y la DGEyC, que volvía pública una oposición entre la administración provincial y la nacional, sorprendió en ese escenario de proximidad política y reflejó la necesidad del gobernador cordobés de encontrar un equilibrio entre la alineación estratégica con el gobierno central y la preservación de su narrativa de autonomía.

Mientras Schiaretti intentaba preservar su histórica identidad diferenciadora ante la centralidad de Buenos Aires, la creación de un indicador alternativo de pobreza por parte de la DGEyC se convirtió en una herramienta clave para marcar diferencias con el INDEC y, por extensión, con la administración nacional. No obstante, esta acción debía ser cuidadosamente gestionada para no comprometer la relación política y los beneficios de la alianza con el gobierno de Macri. Schiaretti se vio ante la exigencia de moldear su discurso y sus declaraciones en el escenario controversial para equilibrar la necesidad de mostrar una gestión distintiva y eficaz en Córdoba, sin llegar a una confrontación abierta que pudiera ser percibida como un desafío directo a la autoridad del gobierno nacional. En este contexto, la controversia se convirtió en un escenario público en el que, principalmente Schiaretti, transitó con cautela, utilizando la cifra alternativa para subrayar las especificidades locales y la respuesta a las necesidades provinciales, sin romper completamente con la línea nacional. Esta tensión entre cooperación y diferenciación puso de manifiesto las complejidades de gobernar en un escenario donde las alianzas políticas restringían la capacidad de Córdoba para replicar su modelo de autonomía a nivel nacional. Esto forzó a Schiaretti a ajustar su estrategia, alineándose con los nuevos equilibrios políticos.

A pesar de la tensión generada y el protagonismo en los medios, la polémica alrededor de los números de la pobreza fue manejada con la intención de llegar a un cierre mediante la convergencia de posturas. Los partidos políticos cordobeses, especialmente aquellos alineados con las gestiones nacionales o provinciales, participaron activamente en la controversia sobre las cifras de pobreza. Los partidos de oposición en la provincia y más aliados al gobierno nacional utilizaron la controversia para cuestionar la legitimidad de la cifra alternativa, defendiendo la metodología del INDEC como la única fuente confiable y estandarizada para medir la pobreza en todo el país.

En otro orden, la vinculación con organismos internacionales se volvió especialmente crucial para Córdoba en un contexto histórico caracterizado por una gestión financiera marcada por la deuda externa. Esta necesidad de relacionarse con instituciones globales no sólo respondió a la búsqueda de legitimidad y respaldo político, sino también a la obtención de financiamiento que permitiera sostener y justificar las políticas públicas provinciales en un entorno económico desafiante. A medida que la provincia enfrentaba desafíos fiscales y económicos, la gestión de Juan Schiaretti buscó fortalecer sus relaciones con instituciones internacionales como la OCDE. En este marco, la relación con instituciones globales permitió a la provincia presentar sus esfuerzos de medición alternativa alineados con estándares internacionales. Así, Córdoba buscó diferenciarse de las cifras del INDEC, destacando discursivamente su capacidad técnica y autonomía en el ámbito de la medición de la pobreza. Sin embargo, esta estrategia también reveló las tensiones entre la autonomía provincial y la necesidad de ajustarse a los criterios y expectativas de actores internacionales, especialmente en un contexto de deuda creciente. La DGEyC consolidó su posición al obtener recursos de la OCDE para desarrollar indicadores de bienestar social, utilizando la cifra alternativa como base para la construcción de otros indicadores. Aunque este respaldo fortaleció el discurso sobre la capacidad técnica de la DGEyC, también puso de manifiesto la falta de un uso concreto de la cifra alternativa en la gestión pública, lo que plantea interrogantes sobre su impacto real.

A pesar de las fricciones en la relación entre el INDEC, el gobierno provincial y la DGEyC, la controversia no condujo a una ruptura total entre estos actores institucionales. En este contexto, la decisión política de priorizar la armonización nacional de las estadísticas prevaleció sobre las tensiones y rivalidades manifestadas por los actores involucrados, incluidos los cordobeses. No obstante, el gobierno provincial dejó claro que, a pesar de la alineación con la gestión nacional que buscó mostrar tras la disputa, intentó desafiar con su indicador alternativo la homogeneización que promueve la producción nacional de estadísticas oficiales desde su órgano central, el INDEC.

Aunque este movimiento de base no alteró fundamentalmente las prácticas establecidas en la medición de la pobreza a nivel nacional, la controversia estuvo guiada por una dinámica de denuncia en la que la DGEyC, en representación del gobierno provincial, desafió la autoridad del INDEC al proponer una medición alternativa de la pobreza. Así, la visión de la DGEyC buscaba incluir y reflejar más

adecuadamente la gestión provincial en materia de desarrollo social. Esto ilustra cómo las estadísticas pueden ser movilizadas para reivindicar intereses y realidades regionales que a menudo se perciben como invisibilizadas por los enfoques centralizados y estandarizados de los organismos nacionales (Bruno y Didier, 2014). Este acto de repolitización acentúa la tensión entre la búsqueda de credibilidad en las cifras públicas y la necesidad de reconocer la complejidad inherente a la legitimación con datos de las gestiones locales.

Siguiendo a Porter (1995), en la construcción del conocimiento estadístico, junto a los instrumentos, son las redes de actores e instituciones las que logran estabilizar consensos y representaciones estadísticas compartidas de la realidad. En el caso cordobés, esta estabilización se vio tensionada con el reinicio de las mediciones del INDEC. El lanzamiento de una cifra alternativa por parte de la DGEyC hizo visible la posibilidad de que las estadísticas reflejaran realidades diversas y no necesariamente homogéneas. Esta disputa resaltó la flexibilidad y complejidad del uso de los números en la construcción de la realidad social, enfatizando que las cifras no son estáticas ni neutras, sino que pueden ser reconfiguradas y reinterpretadas según los contextos y los actores involucrados.

Más allá del rigor y la objetividad que las cifras públicamente pretenden proyectar, las controversias revelan un aspecto fundamental: la necesidad de equilibrios y concesiones por parte de las instituciones y los actores que producen y utilizan esos datos. En muchos casos, la insistencia en una visión unificada y armonizada de la realidad —como en la medición de la pobreza en Argentina— lleva a los actores a priorizar consensos y estándares nacionales. Este proceso puede implicar que se dejen de lado ciertos conflictos y se abandonen luchas particulares, en favor de un proyecto común que consolide la legitimidad política y facilite la gestión a diferentes niveles estatales.

En este marco, la búsqueda de consensos en torno a la medición de la pobreza en Córdoba enfrentó tensiones entre la necesidad de una visión armonizada a nivel nacional y las particularidades locales que demandaban ser reconocidas. A medida que la controversia se desarrollaba quedaba claro que la insistencia en una lectura unificada y estandarizada de la realidad, impulsada por el INDEC, generaba fricciones con las demandas regionales de la DGEyC, que intentaba construir herramientas más sensibles a la realidad socioeconómica local y generar una cifra alternativa de pobreza. El enfoque estandarizado, aunque necesario para mantener la

comparabilidad y la coherencia en las estadísticas nacionales, puede en ocasiones forzar una homogeneización de los datos que invisibiliza las diferencias y matices locales<sup>104</sup>.

La disputa por la medición de la pobreza en Córdoba expuso también dilemas sobre el uso de los números en la toma de decisiones públicas. Como hemos planteado en la hipótesis de este trabajo, la cifra de pobreza se configuró como un dispositivo que transitó un delicado equilibrio entre el poder técnico y político, convirtiéndose en una herramienta clave para la gestión estatal. Al situarse en el centro de la controversia, las estadísticas de pobreza en Córdoba se transformaron en un objeto de disputa que expuso la compleja relación entre el conocimiento técnico y el uso político de los datos. En este contexto, las instituciones y actores involucrados debieron hacer concesiones que, aunque favorecían un propósito político común de estabilidad y armonización del sistema estadístico nacional, también podían diluir la capacidad de las herramientas estadísticas para capturar la diversidad y complejidad de las particularidades regionales.

En este contexto, la dinámica de la controversia adoptó características de un juego de suma cero, como sugiere Daniel (2013) en relación con disputas previas sobre cifras. Los actores intentaron desacreditar a sus oponentes, acusándolos de manipular los números y presentar resultados estadísticos distorsionados o desconectados de la realidad. Las estrategias discursivas desplegadas por los protagonistas se dirigieron a objetivos específicos de desacreditación, utilizando las estadísticas como herramientas argumentativas en la confrontación política. En algunos casos, estas acciones buscaron socavar la legitimidad y validez social del indicador oficial de pobreza. Sin embargo, al mismo tiempo, se evidenciaba un esfuerzo por cerrar nuevamente la “caja negra”, aspirando a dejar más fijas y estables esas construcciones (Desrosières, 2004).

En este sentido, el análisis de la controversia reveló que no todas las disputas de esta naturaleza logran adentrarse plenamente en los fundamentos de la construcción de

---

<sup>104</sup> En efecto, en marzo de 2023, el gobierno de La Pampa presentó un indicador denominado “Índice de Vulnerabilidad”, diseñado para reflejar el impacto de las políticas alimentarias implementadas en la provincia. Este índice contrastó con las cifras oficiales del INDEC para el segundo semestre de 2022, que reportaban un 35,9% de pobreza y un 13,1% de indigencia. Según la medición alternativa del gobierno provincial, la pobreza se ubicaba en 15,1% y la indigencia en 3,7% (Redacción Infobae, 2023; APN-Gobierno de La Pampa [https://apn.lapampa.gob.ar/nota/detalle/id/24412/Nueva-edicin-del-estudio-del-ndice-de-Vulnerabilidad-Social-IVS-en-La-Pampa](https://apn.lapampa.gob.ar/nota/detalle/id/24412/Nueva-edicion-del-estudio-del-ndice-de-Vulnerabilidad-Social-IVS-en-La-Pampa))

las cifras ni alcanzar el nivel de provocar una crisis institucional en las estadísticas públicas. Tal como indica el enfoque pragmático, en ocasiones, el conflicto se resuelve porque los oponentes acuerdan implícitamente cerrar la controversia y abandonar la confrontación. En este contexto, son los procesos institucionales transversales al conflicto los que alimentan las necesidades de apertura o cierre de las disputas.

Bajo la administración de Schiaretti, la imposibilidad política de sostener la controversia con sus aliados políticos nacionales condujo a su posterior abandono. Esta decisión política, no obstante, tuvo un beneficio adicional para el gobierno provincial y, en particular, para su dirección estadística, ya que permitió la realización de indicadores de condiciones de vida específicos para Córdoba en colaboración con organismos internacionales de promoción regional. Sin embargo, la experiencia en Córdoba estuvo marcada por cierta opacidad o falta de claridad en su construcción. Desde el lado del INDEC, la necesidad de restituir la confianza y legitimidad institucional era primordial debido a la cuestión del desajuste de sus indicadores a los estándares de organismos internacionales de crédito. Esto llevó también a que el organismo terminara orientándose a cerrar el conflicto, especialmente cuando la tendencia de las dos cifras de pobreza para Córdoba iba convergiendo en porcentajes similares, aunque la medición alternativa cordobesa mostraba un supuesto impacto de los planes locales.

Finalmente, la disputa que estudiamos en esta tesis se inició, desarrolló y disolvió dentro del mismo escenario público, sin extenderse a otros ámbitos con diferentes lenguajes o reglas, como sucedió en el caso de la intervención del INDEC, donde el conflicto escaló a jurisdicciones y contextos adicionales, incluyendo el ámbito judicial. La controversia se resolvió con un acuerdo implícito que priorizó la estabilidad y legitimidad del sistema estadístico nacional. En este sentido, las acciones del INDEC y el gobierno provincial condujeron a la disolución e integración institucional de la controversia, resultando en una rigidez en la conceptualización y clasificación de la pobreza en Argentina. Sin embargo, esta controversia trascendió el hecho de ser un caso particular sobre las cifras de pobreza en Córdoba. Se configuró como un espacio de análisis crítico, subrayando la relevancia de la legitimidad política y la credibilidad técnica en el uso de las estadísticas como herramientas de representación. Este conflicto puso de manifiesto cómo las estadísticas no solo describen realidades sociales, sino que también actúan como puntos de tensión y negociación, revelando las complejas redes sociales que influyen en la manera en que los problemas sociales

son cuantificados y comunicados en el ámbito público.

Con lo anterior, el estudio de la controversia estadística sobre la medición de la pobreza en Córdoba reveló aspectos que ofrecen un punto de partida para nuevas líneas de investigación. Una de ellas se podría centrar en la exploración, desde una perspectiva histórica, del desarrollo de las capacidades estadísticas de la DGEyC de Córdoba. Este análisis se encuentra aún vacante y permitiría comprender mejor las condiciones institucionales, políticas y de formación de usinas de expertos que consolidaron la capacidad estatal provincial para producir cifras oficiales propias. Ahondar en estos procesos ayudaría a dilucidar cómo factores estructurales y decisiones clave en la configuración estatal provincial han posibilitado la construcción de una infraestructura estadística autónoma y con legitimidad en el tiempo.

Otra línea de investigación relevante se podría enfocar en la relación entre la comunicación institucional de los datos estadísticos y su percepción en la opinión pública. La credibilidad de las cifras, como se observó en la controversia entre el INDEC y la DGEyC, depende en gran medida de las estrategias de comunicación empleadas por las instituciones involucradas. Profundizar en el rol que juegan los medios de comunicación y los actores gubernamentales en la presentación de los datos de pobreza (o de otros) podría arrojar luz sobre cómo la narrativa pública influye en la confianza que los ciudadanos depositan en las cifras oficiales. Comprender este proceso es esencial para diseñar estrategias comunicativas que fortalezcan la legitimidad de las cifras y reduzcan el escepticismo público, especialmente en contextos de alta conflictividad o polarización política.

Además, desde un punto de vista analítico, el estudio propuesto por esta tesis permite abordar otras controversias estadísticas tanto del pasado como del futuro. La identificación de los factores técnicos, políticos y sociales que configuraron la controversia en Córdoba ofrece una alternativa conceptual y metodológica aplicable a otras disputas estadísticas, para comprender las dinámicas de poder y la construcción de credibilidad que afectan la producción de datos en diferentes contextos.

Por último, el impacto de las nuevas tecnologías en la producción de estadísticas públicas emerge como una vía de investigación significativa que no puede ser desvinculada del enfoque constructivista de producción de los datos que se ha consolidado en el campo académico en las últimas décadas. El auge y los avances en el análisis masivo de datos han comenzado a transformar la medición de

fenómenos sociales complejos como la pobreza. Estudiar cómo estas tecnologías pueden integrarse en las mediciones oficiales, sin perder de vista los desafíos éticos y metodológicos que presentan, podría contribuir a una visión crítica y actualizada de las prácticas estadísticas en la era digital. Mientras las tecnologías recientemente disponibles amplían las posibilidades de alcance, representatividad y precisión de los indicadores de pobreza, estos cambios en marcha invitan a una reflexión sobre cómo se gobierna a través de datos y el papel de las estadísticas en una sociedad cada vez más interconectada y dependiente de información.

La importancia de estudiar controversias alrededor de cifras estadísticas radica en que permiten reflexionar sobre cómo se construye la credibilidad de los números públicos en un país. Las disputas sobre indicadores estadísticos son, en esencia, disputas sobre qué aspectos de la realidad se visibilizan y se validan, y cuáles se silencian o se relegan. Entender estos procesos es clave para reconocer los límites de la objetividad estadística y los desafíos en la construcción de consensos en sociedades diversas, donde las cifras no solo informan decisiones, sino que también reflejan y refuerzan relaciones de poder y acciones públicas. En este sentido, las controversias no son meramente técnicas; son profundamente políticas y revelan las tensiones inherentes a la gestión de lo común.

## VII LISTA DE REFERENCIAS

### VII.I Bibliografía

Alberdi, J. (2016). ¿Por qué la UCA es la que mide la pobreza en Argentina? *III Foro Latinoamericano de Trabajo Social*, Facultad de Trabajo Social, La Plata. [https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/64548/Documento\\_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/64548/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Alessandro, M. (2016). La economía política de la capacidad estadística. Una revisión de la literatura. *Instituciones para el Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. Documento para discusión N° IDB-DP-472*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0007698>

Alonso, W. y Starr, P. (1987). *The politics of numbers*. Rusell Dage Foundation.

Altimir, O. (1979). La dimensión de la pobreza en América Latina. *Cuadernos de la CEPAL-Naciones Unidas*. Chile. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/55c0c0e3-303b-425e-b242-a46c19c25fc7/content>

Almeida, M. y Pok, C. (2014). *No somos cómplices de la mentira: Los trabajadores del INDEC denuncian la destrucción de las estadísticas públicas tras siete años de Intervención*. Junta interna ATE-INDEC. <http://www.ateindec.org.ar/documentos/No%20somos%20complices%20de%20la%20mentira%20Libro%20ATE%20INDEC.pdf>

Arakaki, A. (2015). La pobreza por ingresos en la Argentina en el largo plazo. *Realidad económica*, 289. 85-107. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/51560>

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). <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/70238>

Arriaga, A., Almada, J., Carini, G., Gleser, R., Puttini, M., et al. (2018). Córdoba entre la reconstrucción democrática y la crisis del 2001. En Philp, M. (2018). *Itinerarios: recorridos por la historia de Córdoba*. Ministerio de Ciencia y Tecnología del Gobierno de Córdoba. Universidad Nacional de Córdoba. 441-483.

<https://ffyh.unc.edu.ar/publicaciones/tienda/publicaciones-pedagogicas/itinerarios-recorridos-por-la-historia-de-cordoba/>

Ase, I., y Burijovich, J. (2001). La reinención del Estado Cordobés: una “reingeniería” de la ciudadanía. *Administración Pública y Sociedad*, (14). IIFAP-Universidad Nacional de Córdoba.

Atkinson, A. B. (1987). On the measurement of poverty. *Econometrika*, 55(4), 749-764. <https://doi.org/10.2307/1911028>

Atkinson, A. B. (2019). *Measuring poverty around the world*. Princeton University Press.

Banco Mundial. (2017). *Monitoring Global Poverty. Report of the Commission on Global Poverty*. World Bank Group. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/00f8ca01-a0ab-5c4d-a461-e5ca60af5261/content>

Barthe, Y.; Blic, D.; Heurtin, J.; Lagneau, É.; Lemieux, C.; Linhardt, D.; Moreau de Bellaing, C.; Rémy C. y Trom, D. (2017). “Sociología pragmática: manual de uso”, *Papeles de Trabajo*, 11 (19), pp. 261-302. Traducción de Agustina Blanco. <https://revistasacademicas.unsam.edu.ar/index.php/papdetrab/article/view/707>

Beaud, J., y Prévost, J. G. (2000). *L'ère du chiffre/The Age of Numbers. Systèmes statistiques*. PU Quebec.

Beccaria, L. (2017). Capacidad estadística. Una propuesta para su medición. *Sector de Instituciones para el Desarrollo. División de Innovación para Servir al Ciudadano. NOTA TÉCNICA N° IDB-TN-1274*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0000711>

Beccaria, L. & Minujin, A. (1987). *Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza*. INDEC. [https://biblioteca.indec.gob.ar/bases/minde/4si11\\_6.pdf](https://biblioteca.indec.gob.ar/bases/minde/4si11_6.pdf)

Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4. pp 37-59. [https://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/julian\\_bertranou.%20Capacidad%20Estatad%202015.pdf](https://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/julian_bertranou.%20Capacidad%20Estatad%202015.pdf)

Boleas, F., y Bigot, A. P. (2023). Estrategia de mejora continua a través de la gestión de la calidad, la responsabilidad social y la transformación digital. El caso de la Dirección General de Rentas de la Provincia de Corrientes. *Revista Científica De La Facultad De Derecho Y Ciencias Sociales Y Políticas*, 2(1), 1–14. <https://doi.org/10.30972/rcd.216715>

Boltanski, J. y Thévenot, L. (1991). *De la justification, les économies de la grandeur*. Edición Gallimard.

Boltanski, J. (2017). Un nuevo régimen de justificación: la ciudad por proyecto. *Revista de la Carrera de Sociología. Entramados y perspectivas*, 7(7). 179-209. Traducción y Revisión: Gabriel Nardacchione. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/entramadosyperspectivas/article/view/2599>

Boltvinik, J. (1999). Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y tipología. *Revista latinoamericana de política social*, (1), 35-67.

Boltvinik, J. (2001). Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y tipologías. En Gallardo Gómez, L., Goicoechea, J., Gendreau, M. (Eds.), *Los rostros de la pobreza. El debate* (Tomo III). México: Grupo Noriega Editores.

Boltvinik, J. (1998). Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y tipología. *Los rostros de la pobreza. Tomo III*, (38), 17-116. Editorial Limusa S.A.

Boltvinik, J. (2003). Concepto y medición de la pobreza. La necesidad de ampliar la mirada. *Papeles de población*, (38), 9-25. CIEAP/UAEM. <https://www.redalyc.org/pdf/112/11203801.pdf>

Boltvinik, J. (2005). *Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y florecimiento humano*. Tesis. CIESAS. <https://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v11n44/v11n44a2.pdf>

Boltvinik, J. y Damián, A. (2003). Derechos Humanos y medición oficial de la pobreza en México. *Papeles de población*, (35), 102-136. CIEAP/UAEM. <https://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v9n35/v9n35a6.pdf>

Boltvinik, J. y Damián, A. (2020). “Medición de la pobreza de México: análisis crítico comparativo de los diferentes métodos aplicados. Recomendaciones de buenas prácticas para la medición de la pobreza en México y América Latina”, *serie Estudios*

y *Perspectivas-Sede subregional de la CEPAL en México*, 183.  
<https://repositorio.cepal.org/entities/publication/dad613bd-52f5-48a6-abe9-c1224f07607b>

Borrastero, C. (2011). Intervención estatal, transformaciones en los vínculos con el sector privado y crecimiento económico sectorial. El caso del sector de Software y Servicios Informáticos de la ciudad de Córdoba, 2000 - 2010. *H-industri@. Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*, 5(8), 1-35.  
[https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/192945/CONICET\\_Digital\\_Nro.2ab00f31-cc66-4bb2-b3b1-4d6119fe5782\\_B.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/192945/CONICET_Digital_Nro.2ab00f31-cc66-4bb2-b3b1-4d6119fe5782_B.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

Bouk, D. (2020). Error, Uncertainty, and the Shifting Ground of Census Data. *Harvard Data Science Review*. <https://doi.org/10.1162/99608f92.962cb309>

Bourdieu, P. (2002). *Las estructuras sociales de la economía*. Manantial.

Bruno, I., Didier, E. y Vitale, T. (2014). "Statactivism: forms of action between disclosure and affirmation", *Partecipazione e conflitto PACO*, 7(2), 198-220.  
<http://siba-ese.unisalento.it/index.php/paco/article/view/14150>

Bruno, I. (2015). Défaire l'arbitraire des faits. De l'art de gouverner (et de résister) par les « données probantes ». *Revue Française de Socio-Économie*, 213-227. <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-socio-economie-2015-2-page-213.htm?ref=doi>

Calonge, S. (2009). Representaciones mediáticas de la pobreza y del sujeto pobre en el diario: *Espacio Abierto*, 18(2), 277-300.  
<https://www.redalyc.org/pdf/122/12211826005.pdf>

Callieri, C. y Esquerro, M.L., (2014). El planteo modernizante. De la Sota y 'el Nuevo Estado'. *Voces en el Fénix*. 35. pp. 36-43.  
<https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/el-planteo-modernizante-de-la-sota-y-el-nuevo-estado/>

Camargo, A. y Daniel, C. (2021). *Estudios sociales de la cuantificación y sus implicancias en la sociología*. *Revista Sociologías*, 23(56), 42-81.  
<https://doi.org/10.1590/15174522-109768>

Cao, H. (2008). La administración pública argentina: nación, provincias y municipios. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina. <https://www.horaciocao.com.ar/wp-content/uploads/2015/06/40-la-administracion.pdf>

Cao, H., & Vaca, J. (2006). Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial. *EURE (Santiago)*, 32(95), 47-68. <https://www.scielo.cl/pdf/eure/v32n95/art06.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). *Medición de la pobreza por ingresos: actualización metodológica y resultados*. Metodologías de la CEPAL, 2. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/60b5f962-5ec5-4b6c-b36a-e0545ce6c2f4/content>

Cortés, F. (2002). Consideraciones sobre la marginalidad, marginación, pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso. *Papeles de población*, 8(31), 9-24. <https://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v8n31/v8n31a02.pdf>

Dalton, B. (2004). Creativity, Habit, and the Social Products of Creative Action: Revising Joas, Incorporating Bourdieu. *Sociological Theory*, 22(4), 603-622. <https://doi.org/10.1111/j.0735-2751.2004.00236.x>

Daniel, C. (2009). El estado argentino y sus estadísticas. El derrotero de un largo proceso de institucionalización (1864-1968). *Illapa Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 2(5), 151-173.

Daniel, C. (2010). Las estadísticas argentinas como objeto de estudio. Ejercicio de formalización de una experiencia de investigación histórica. En N. de Castro Senra & A. de Paiva Rio Camargo (Orgs.), *Estadística en las Américas: hacia una agenda de estudios históricos comparados* (2). IBGE. CDDI.

Daniel, C. (2013a). *Números públicos. Las estadísticas en Argentina*. Fondo de Cultura Económica.

Daniel, C. (2013b). De crisis a crisis: la invención de la desocupación en la Argentina. *Revista De Indias*, 73(257), 193-218. <https://doi.org/10.3989/revindias.2013.008>

Daniel, C. (2016a). La Sociología de las estadísticas. Aportes y enfoques recientes. *Contenido. Cultura y Ciencias Sociales*, 7, 72-93. [http://www.revistacontenido.com/wp-content/uploads/2017/01/revista-7\\_claudia-daniel.pdf](http://www.revistacontenido.com/wp-content/uploads/2017/01/revista-7_claudia-daniel.pdf)

Daniel, C. J. (2016b). La cuantificación del empleo en la Argentina desarrollista: Un ensayo de sociología histórica. En C. Daniel, C. Zibecchi y P. Aricidiácono (Eds.), *La trama de las Políticas Sociales: Estado, saberes y territorios*. Biblos. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/186152>

Daniel, C. y Lanata Briones, C. (2019). Batallas por los números: el caso del índice de precios al consumidor argentino (2017-2015). *Economía y Sociedad*, 48(1), 127-151. <https://doi.org/10.1080/03085147.2019.1579438>

Daniel, C. y Romero Marchesini, N. (2021). De números y controversias. Las estadísticas argentinas del Covid-19 en el marco de la emergencia. *Revista Ensamblés*, 9(15), 25-47. <https://revistas.ungs.edu.ar/index.php/ensambles/article/view/449/518>

Dascal, M. (1995). Epistemología, controversias y pragmática. *Isegoría*, 12, 8-43. Universidad de Tel Aviv. <https://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/view/239/239>

Dascal M. (1997). Observaciones sobre las dinámicas de las controversias. En M. Dascal, A. Velazco Gómez (Eds.), *Racionalidad y cambio científico*. Paidós.

Dascal, M. (2002). Conferencia inicial magistral en la Conferencia Internacional sobre la controversia Explicación vs. Comprensión en las ciencias humanas, Universidad Libre de Bruxelles.

Dascal, M. (2006). Compreendendo as controvérsias. *Interpretação e compreensão*. São Leopoldo: Unisinos.

Desrosières, A. (2000). L'Histoire de la statistique comme genre: styles d'écriture et usages sociaux. En J. Beaud & J. G. Prévost (Eds.), *L'ère du chiffre/The Age of Numbers. Systèmes statistiques*, 37-57. PU Quebec. [https://www.persee.fr/doc/genes\\_1155-3219\\_2000\\_num\\_39\\_1\\_1626](https://www.persee.fr/doc/genes_1155-3219_2000_num_39_1_1626)

Desrosières, A. (2001). How real are statistics? Four possible attitudes. *Social Research*, 68(2), 339-355.

Desrosières, A. (2004). *La política de los grandes números*. Melusina.

Desrosières, A. (2011a). Las palabras y los números: Para una sociología de la argumentación estadística. *Apuntes de Investigación del CECYP. Tema central: Conocer*, 14(19), 75-101.  
<https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/apuntescecyp/article/view/4095>

Desrosières, A. (2011b). The economics of convention and statistics: the paradox of origins. *Historical Social Research*, 36(4), 64-81.  
<https://doi.org/10.12759/hsr.36.2011.4.64-81>

Desrosières, A. (2014a). *Prouver et gouverner. Une analyse politique des statistiques publiques*. Éditions La Découverte.

Desrosières, A. (2014b). Statistics and social critique. *Partecipazione e conflitto PACO*, 7(2), 348-359. <http://sibaese.unisalento.it/index.php/paco/article/view/14157/12331>

Desrosières, A., & Thévenot, L. (1988). *Les catégories socioprofessionnelles*. Paris: La Découverte.

Diaz-Bone, R. (2019). Statistical Panopticism and Its Critique. *Historical Social Research*, 44(2), 77-102. <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/61929>

Diaz-Bone, R., y Didier, E. (2016). The sociology of quantification - perspectives on an emerging field in the social sciences. *Historical Social Research*, 41(2), 7-26.  
<https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/46872>

Diaz-Bone, R. y Salais, R. (2011). Economics of convention and the history of economies: towards a transdisciplinary approach in economic history. *Historical Social Research*, 36 (4); 7-39. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-363266>

Didier, E. (2016). Alain Desrosières and the Parisian Flock: social studies of quantification in France since the 1970s. *Historical Social Research*, 41(2), 27-47.  
<https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/46959>

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.  
<https://www.redalyc.org/pdf/2331/233117243002.pdf>

Durán, M. (1995). Invitación al análisis Sociológico de la Contabilidad Nacional. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 19. Centro de Investigaciones Sociológicas.  
<https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO9595230083A/25514>

Ezquerro, M. (2006). Las provincias argentinas y su financiamiento externo. El caso Córdoba. En *III Congreso de Relaciones Internacionales / International Relations Conference, Ponencias*, 1-22. Área temática: Relaciones Económicas Internacionales. [https://www.iri.edu.ar/publicaciones\\_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/Publicaciones/cd%20III%20Congreso/PONENCIAS%202006/p%20ezquerro.pdf](https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/Publicaciones/cd%20III%20Congreso/PONENCIAS%202006/p%20ezquerro.pdf)

Fantín, I., & Schuster, É. (2013). El IERAL y las reformas estructurales del Estado en Córdoba. En S. Morón & S. Roitman (Comps.), *Procesos de acumulación y conflicto social en la Argentina contemporánea: debates teóricos y estudios empíricos*. 81-98. Córdoba: Universitas - Editorial Científica Universitaria.  
[https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/18773/MORON\\_Y\\_ROITMAN\\_Procesos\\_de\\_acumulacion.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/18773/MORON_Y_ROITMAN_Procesos_de_acumulacion.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Feres, J. C., y Mancero, X. (2001). Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura. *Estudios Estadísticos y Prospectivos. Serie 4*. 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>

Fernández, J. y Sznaider, B. (2017). Alrededor de la medición de la pobreza en la prensa. Dilemas, demandas y saberes. *Sociedad* (37), 113-133.  
<https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/revistasociedad/article/view/2975>

Foucault, M. (2006). Seguridad, Territorio, Población. *Buenos Aires: FCE*.

Frenkel, R., & Friedheim, D. (2016). *La inflación en Argentina en los años 2000*. Instituto de Trabajo y Economía. [http://www.ift.org.ar/pdf/documentos/98\\_2016.pdf](http://www.ift.org.ar/pdf/documentos/98_2016.pdf)

Gasparini, L., Marchionni, M., y Sosa Escudero, W. (2001). *La distribución del ingreso en la Argentina. Evidencia, determinantes y políticas*. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS). <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/3541>

Gasparini, L., Cicowiez, M., y Sosa Escudero, W. (2012). *Pobreza y desigualdad en América Latina*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.

Gené, M. (2018). Politización y controversias: los CEOS en el gobierno de Cambiemos. *Revista Ensamble*, 9, 41-62. [https://notablesdelaciencia.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/104715/CONICET\\_Digital\\_Nro.2335627b-d353-45af-b391-9aeffb5e41ad\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://notablesdelaciencia.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/104715/CONICET_Digital_Nro.2335627b-d353-45af-b391-9aeffb5e41ad_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

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. <https://researchcommons.waikato.ac.nz/handle/10289/1657>

Grondona, A. (2009). Pobres, indigentes y desempleados. Una reseña sobre las formas histórica de delimitación. *Papeles del CEIC (Revisión Crítica)*, 1, 2-33. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76512777006>

Grondona, A. (2014). *Saber de la pobreza. Discursos expertos y subclases en la Argentina entre 1956 y 2006*. Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini-CLACSO. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20170714050213/SaberDeLaPobreza.pdf>

González Bollo, H. (2010). La elite estadística y el estado argentino (1869-1947). En N. de Castro Senra & A. de Paiva Rio Camargo (Orgs.), *Estadística en las Américas: hacia una agenda de estudios históricos comparados*, 2. IBGE, CDDI.

González Bollo, H. (2014). *La fábrica de las cifras oficiales del Estado Argentino*. Universidad Nacional de Quilmes. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/107258>

Gutiérrez-Espeleta, E. E. (2002). Indicadores sociales: una breve interpretación de su estado de desarrollo. En Sojo, C. (Ed.), *Desarrollo social en América Latina y el Caribe: temas y desafíos para las políticas públicas* (pp. 107-147). San José de Costa Rica: Flacso-BM.

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/747751468045068798/pdf/339630spanish.pdf>

Guzmán, M. (2016). Desafíos actuales en la estadística oficial. *Estudios de Economía Aplicada*, 34(3), 501-530. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5653930>

Hacking, I. (1990). *La domesticación del azar*. Gedisa Editorial.

Hacking, I. (2000). Façonner les gens: le seuil de pauvreté. En J. Beaud & J. G. Prévost (Eds.), *L'ère du chiffre/The Age of Numbers. Systèmes statistiques*, 37-57. PU Quebec.

Hacking, I. (2001). *¿La construcción social de qué?* Barcelona: Paidós.

Heredia, M. (2015). *Cuando los economistas alcanzaron el poder: o cómo se gestó la confianza en los expertos*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Heredia, M. y Daniel, C. (2019). The taming of prices. *Economic Sociology*, 20 (2). 6-14.

[https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/118611/CONICET\\_Digital\\_Nro.7dd40eaf-30eb-4954-8ffe-f94a48a7909f\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/118611/CONICET_Digital_Nro.7dd40eaf-30eb-4954-8ffe-f94a48a7909f_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

Ibáñez, I. D., & Huergo, J. (2016). Transformaciones en las experiencias de comensalidad de los sectores subalternos: Análisis de narrativas y discursos mediáticos en Córdoba-Argentina. *Razón y Palabra*, 20(94), 319-329. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=199547464022>

Isola, N. (2014). El envilecimiento de las cifras. Una mirada moderna sobre el INDEC y los Operativos Nacionales de Evaluación en la Argentina en el siglo XXI. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Brasil*. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=399534054003>

Lanjou, P., y Ravallion, M. (1994). Poverty and Household Size. *The World Bank Policy Research Department Poverty and Human Resources Division. Working paper*, 1332. <https://invenio.unidep.org/invenio/record/12724/files/ravallion.pdf>

Lardone, M. (2001). El Estado Nuevo: Análisis de la reforma del Estado en Córdoba. Ponencia presentada en el I Congreso Argentino de Administración Pública Sociedad,

Lardone, M. (2003). Las reformas de los estados provinciales en Argentina: Hacia la construcción de un esquema analítico. *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 1(2), 273-316. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5741042>

Latour, B. (1992). *Ciencia en acción: Cómo seguir a los científicos e ingenieros a través de la sociedad*. S.A. Labor, Barcelona.

Latour, B. (2008). *Reensamblar lo social: una introducción a la teoría del actor-red*. Buenos Aires: Manantial.

Laval, C., y Dardot, P. (2013). *La nueva razón del mundo*. Gedisa Editorial.

Leiras, M. (2013). Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. En Acuña, C. (2013). *¿Cuánto importan las instituciones?* Siglo XXI Editores.

Lemieux, C. (2007). *À quoi sert l'analyse des controverses?* Mil Neuf Cent. Revue d'Histoire Intellectuelle, 25, 191-212. <https://doi.org/10.3917/mnc.025.0191>

Lemieux, C. (2011). Jugements en action, actions en jugement. Ce que la sociologie des épreuves peut apporter à l'étude de la cognition. In F. Clément & L. Kaufmann (éds.), *La sociologie cognitive* (1-). Éditions de la Maison des sciences de l'homme. <https://doi.org/10.4000/books.editionsmsmh.14433>

Lindemboim, J. (2011). Las estadísticas oficiales en Argentina ¿Herramientas u obstáculos para las ciencias sociales? *Trabajo y Sociedad*, 16(15), 19-38. <https://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/16%20LINDENBOIM%20Estadisticas%20oficiales.pdf>

Lindemboim, J. (2015). Estadísticas y estadistas, una relación difícil. *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social*, 8(4), 32-49. <http://relmis.com.ar/ojs/index.php/relmis/article/view/101/104>

Llovet, I., y Scarponetti, P. E. (Coord.). Estudios sobre condiciones de vida en la Argentina contemporánea. *PISAC - Programa de Investigación sobre la Sociedad Argentina Contemporánea*. CLACSO. <https://biblioteca->

[repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/15267/1/Estudios\\_sobre\\_condiciones\\_de\\_vida.pdf](https://repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/15267/1/Estudios_sobre_condiciones_de_vida.pdf)

Lozano, C. (2002). *Catástrofe social en Argentina: La situación a junio del 2002*. Instituto de Estudios y Formación de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA). <https://cdi.mecon.gob.ar/bases/docelec/mu1383.pdf>

Manzano, F. (2020). Recorrido por la medición de la pobreza. En Velázquez, G. y Celemin, J.P. (2020). *Atlas Histórico y Geográfico de la Argentina: Calidad de Vida I*. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Instituto de Geografía, Historia y Ciencias Sociales. ISBN: 978-950-658-522-8 <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/129452>

Manzo, A., (2011). La penetración del neoliberalismo en los ámbitos subnacionales. El caso Córdoba: análisis de las leyes provinciales del Estado nuevo y el Pacto fiscal. *Civilizar, Ciencias Sociales y Humanas*, 11(21), 15-32. <https://www.redalyc.org/pdf/1002/100222638001.pdf>

Messina, G. (2017). La construcción social de las estadísticas de pobreza: una aplicación al caso de Argentina. *Athenea Digital - Revista de Pensamiento e Investigación Social*, 17(3), 247-270. <https://atheneadigital.net/article/view/v17-n3-messina/2045-pdf-es>

Muñoz, H. (2021). *La reconstrucción del INDEC: Un análisis desde la economía política de las capacidades estadísticas*. [Tesis de maestría]. Universidad de San Andrés. <https://repositorio.udesa.edu.ar/items/fee58054-7254-4c06-b2ef-c5f67548e608>

Nardachione, G. y Acevedo, M. (2013). Las sociologías pragmático-pragmatistas puestas a prueba en América Latina. *Revista Argentina de Sociología*, 10(18), 87-118. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/51813>

Nardachione, G. y Tovillas, P. (2013). Otra controvertida relación maestro-discípulo. Pierre Bourdieu y Luc Boltanski. *Cuestiones de Sociología*, 16(e024), 1-19. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/51813>

Nardachione, G. (2017). Sociologías pragmáticas y pragmatistas. Contextualización académico-conceptual para una deriva en proceso. *Revista de la Carrera de Sociología. Entramados y perspectivas*, 7(7). 158-178.

<https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/entramadosyperspectivas/article/view/2598>

Nudler, O. (2004). Hacia un modelo de cambio conceptual: espacios controversiales y refocalización. *Revista de Filosofía*, 9 (2). 7-19.  
<https://revistas.ucm.es/index.php/RESF/article/view/RESF0404220007A/9582>

Nudler, O. (2009). *Espacios controversiales. Hacia un modelo de cambio filosófico y científico*. Ed.Prometeo.

Orshansky, M. (1969). How poverty is measured. *Monthly Labor Review*, 92 (2), 37-41.

Ortiz Davison, J., Ortiz Mendoza, E. O., y Cárdenas Almagro, A. (2004). Revisión del debate sobre la pobreza, orientado al diseño de políticas. *Análisis Económico*, 19(42), 275-298. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.  
<https://www.redalyc.org/pdf/413/41304213.pdf>

Otero, H. (2010). La historia de las estadísticas en las universidades y en los institutos nacionales de estadística. El caso argentino. En *Estadísticas Nas Américas*, 67-94. Río de Janeiro: IBGE (Instituto Brasileiro de Geografía Estadística).

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>

Pardo Abril, N. G. (2008a). ¿Qué nos dicen? ¿Qué vemos? ¿Qué es...pobreza? Análisis crítico de los medios: Instituto de Estudios en Comunicación y Cultura. Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/20013>

Pardo Abril, N. G. (2008b). La representación de lo mesurable sobre la pobreza en la prensa colombiana. *Discurso y Sociedad*, 2(2), 394-421.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3738153>

Pardo Abril, N. G. (2008c). Estrategias discursivas. La prensa colombiana y la pobreza. *CIC Cuadernos de Información y Comunicación*, 13, 169-182.  
<https://www.redalyc.org/pdf/935/93511742010.pdf>

Patrana, F. y Trajtemberg, D. (2020). Desempeño macroeconómico, instituciones y negociación colectiva. Un análisis de sus interacciones en el periodo 2003-2019 en Argentina. En Frascina, S., & Panigo, D. T. (Comps.). (2020). *Tiempo de reconstrucción: Los desafíos de la economía argentina luego de la nueva ola neoliberal*. Universidad Nacional de Avellaneda. 94-132.

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. <https://www.redalyc.org/pdf/115/11525601005.pdf>

Piketty, T. (2015). *El capital en el siglo XXI* (A. Gago, Trad.). Fondo de Cultura Económica.

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. <http://rdd.undav.edu.ar/pdfs/pr98/pr98.pdf>

Pizzolito, 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*, 45. Universidad Nacional de la Plata. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/3604>

Polanyi, K. (1989). *La gran Transformación*. La Piqueta.

Porter, T. M. (1995). *Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*. Princeton University Press.

Porter, T. M. (2000). Statistics in the History of Social Science. En J. Beaud & J. G. Prévost (Eds.), *L'ère du chiffre/The Age of Numbers. Systèmes statistiques*, 37-57. PU Quebec.

Porter, T. M. (2009). La estadística y el curso de la razón pública: compromiso e imparcialidad en un mundo cuantificado. *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 18, 19-35. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3130600>

Porter, T. M. (2013). Funny Numbers. *Culture Unbound*, 4(4), 585–598. <https://doi.org/10.3384/cu.2000.1525.124585>

Ramos Zincke, C. (2015). Poverty as epistemic object of government: State cognitive equipment and social science operations. *Social Science Information*, 54(1), 91-114.

Ravallion, M. (1998). Poverty lines in theory and practice. *Living Standards Measurement Surveys*, (133), 1-35.

Ravallion, M. (2003). The debate on globalization, poverty and inequality: why measurement matters. *International Affairs*, 79(4), 739-753.  
<https://www.jstor.org/stable/3569571>

Repetto, F. (2004). Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. *Documentos del IDES. Serie de documentos de trabajo I-52*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0012049>

Reynares, J. M. (2014). El peronismo cordobés en los noventa: algunas notas sobre identificación neoliberal y práctica partidaria. *Revista Enfoques*, 12(21), 111-130.  
<https://revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/127/107>

Reynares, J. M. (2017). Neoliberalismo y actores políticos en la Argentina contemporánea. *Perfiles Latinoamericanos*, 25(50), 279-299.  
<https://doi.org/10.18504/pl2550-013-2017>

Reynares, J. M. y Tomassini, M. V. (2016). "No tan distintos": el lugar de la política en los discursos de Unión por Córdoba y el Partido Nuevo. *Raigal*, (2), 52-67.  
<https://raigal.unvm.edu.ar/ojs/index.php/raigal/article/view/17/62>

Reynares, J. M. y Tomassini, M. V. (2021). Elecciones 2019 en Córdoba: entre la consolidación del peronismo provincial y el apoyo a Cambiemos a nivel nacional. *Historia Regional*, 34(44), 1-15.  
<http://historiaregional.org/ojs/index.php/historiaregional/index>

Reygadas, L. (2004). Las redes de la desigualdad: Un enfoque multidimensional. *Política y Cultura*, (22), otoño 2004. Universidad Autónoma Metropolitana, México.  
[https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422004000200002](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422004000200002)

Reygadas, L. (2008). *La apropiación: Destejiendo las redes de la desigualdad*. México: Ed. Anthropos.

Riorda, M. (2004). Mitos y política: estilos comunicativos de los gobernadores cordobeses (1983-2003). *Estudios*, 15, Revista del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba, 119-142. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/restudios/article/view/13540>

Rodríguez Zoya, L. G., y Rodríguez Zoya, P. G. (2013). Modelo de espacios controversiales y estudios de la complejidad en América Latina: metodología de análisis, propuesta de formalización y aplicación al campo de la complejidad. *Documentos de Jóvenes Investigadores*, 37. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/187294/CONICET\\_Digital\\_Nro.941a097b-38a0-4c37-896c-668d9d6466cd\\_B.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/187294/CONICET_Digital_Nro.941a097b-38a0-4c37-896c-668d9d6466cd_B.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

Rose, N. (1991). Governing by numbers: Figuring out democracy. *Accounting, Organizations and Society*, 16(7), 673–692. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(91\)90019-B](https://doi.org/10.1016/0361-3682(91)90019-B)

Ruiz Catillo, J. (1986). Problemas conceptuales en la medición de la desigualdad. *Hacienda Pública Española*, 101, 17-31.

Salais, R. (2016). Quantification and objectivity: from statistical conventions to social conventions. *Historical Social Research*, 41(2), 118-134. <https://doi.org/10.12759/hsr.41.2016.2.118-134>

Salais, R., & Thévenot, L. (1986). *Le travail. Marchés, règles, conventions*. Economica.

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. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/45381>

Salvia, A., y Donza, E. (1999a). 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. <https://www.aacademica.org/agustin.salvia/223.pdf>

Salvia, A., y Donza, E. (1999b). Problemas de medición y sesgos de estimación derivados de la no respuesta a preguntas de ingresos en la EPH (1990-1998). *Asociación Argentina de Especialistas de Estudios del Trabajo/ASET*, 18, 93-120.

Sanchez Carrión, J. J. (2001). Estadística, orden natural y orden social. *Papers*, 63/64, Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, 33-46.

<https://halweb.uc3m.es/esp/Personal/personas/jmmarin/esp/EstCCPP/Estadistica%20orden%20natural%20y%20orden%20social%20-%20SanchezCarrion.pdf>

Sanchez, M. y London, S. (2020). La pobreza y el discurso de los mass media. Un estudio de la prensa local argentina. *Ámbitos. Revista Internacional de Comunicación*, 49. <https://doi.org/10.12795/Ambitos.2020.i49.09>

Schaigorodsky, E. (2020). *Las sociabilidades y lo político en la elite económica empresarial de Córdoba, 2015-2019*. [Tesis doctoral]. Universidad Nacional de Villa María

Schaigorodsky, E. (2022). Iguales pero distintos. Trayectorias sociales de empresarios en la provincia de Córdoba, Argentina 2015-2019. *Debates en Sociología*, 55, 103-130. <https://doi.org/10.18800/debatesensociologia.202202.005>

Schwartzman, S. (1997). Legitimidad, controversias y traducciones en la estadística pública. *Teoria e Sociedade. Revista de los Departamentos de Ciencia Política y Sociología y Antropología, Universidad Federal de Minas Gerais*, 2, 9-38. Publicado en inglés en *Science, Technology and Society*, 1999, 4(1), 1-34.

Schwartzman, S. (2004). *As causas da pobreza*. Editora da Fundação Getúlio Vargas.

Sen, A. (1979). Issues in the measurement of poverty. *Scandinavian Journal of Economics*, 81(2). 285-307. <https://www.jstor.org/stable/3439966>

Sen, A. (1985). A Sociological Approach to the Measurement of Poverty: A Reply to Professor Peter Townsend. *Oxford Economic Papers. New Series*, 37(4). 669-676. <https://www.jstor.org/stable/2663049>

Sen, A. (1992). Sobre conceptos y medidas de pobreza. *Comercio Exterior*, 42 (4), 1-13

Sen, A. (1997). *Values, Resources and Development*. Cambridge: Harvard University Press.

Schuster, E. (2015). Un acercamiento al estado y las políticas laborales en Córdoba 1999-2007. Trabajo presentado en el 12 Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET, Buenos Aires, pp. 1-17.

[https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/548338/SCHUSTER Un acercamiento al estado y las políticas laborales en Córdoba .pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/548338/SCHUSTER_Un_acercamiento_al_estado_y_las_politicas_laborales_en_Cordoba.pdf?sequence=3&isAllowed=y)

Stezano, F. (2021). Enfoques, definiciones y estimaciones de pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe. Un análisis crítico de la literatura. *Documentos de Proyectos*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/585921e7-9286-481d-85a5-0e714ada676a/content>

Stiglitz, J. E. (2012). *El precio de la desigualdad: El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*. Taurus.

Thévenot, L. (2016a). *L'action au pluriel: Sociologie des régimes d'engagement*. Paris: Éditions La Découverte.

Thévenot, L. (2016b). From social coding to economics of convention: A thirty-year perspective on the analysis of qualification and quantification investments. *Historical Social Research*, 41(2), 96–117. <https://doi.org/10.12759/hsr.41.2016.2.96-117>

Townsend, P. (1985). A Sociological Approach to the Measurement of Poverty: A Rejoinder to Professor Amartya Sen. *Oxford Economic Papers. New Series*, 37(4). 659-668. <https://www.jstor.org/stable/2663048?origin=JSTOR-pdf>

Townsend, P. (2003). La conceptualización de la pobreza. *Comercio Exterior*, 53(5). 445-452.

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. Entramados y Perspectivas*, 10(10), 64-91. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/entramadosyperspectivas/article/view/5595>

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>

Vasilachis de Gialdino, I. (Coord.). (2006). ¿Qué es la investigación cualitativa? En *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 213-237). Barcelona: Gedisa.

Valles, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social*. Madrid: Síntesis Editorial S.A.

Vommaro, G. (2011). La pobreza en transición. El redescubrimiento de la pobreza y el tratamiento estatal de los sectores populares en Argentina en los años 80. *Apuntes de investigación del CECYP. Tema central: Conocer*. 14(19), 45-73.  
<https://apuntescecyp.com.ar/index.php/apuntes/article/view/336/316>

Vommaro, G., y Daniel, C. (2013). ¿Cuántos son los pobres? Contribuciones a la historia de su definición estadística en la Argentina en los años ochenta. *Voces del Fénix: Nosotros los pobres*, 23, 24-31.  
<https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/cuantos-son-los-pobres-contribuciones-a-la-historia-de-su-definicion-estadistica-en-la-argentina-de-los-anos-ochenta/>

Vommaro, G., y Daniel, C. (2016). Poor in Numbers: Contribution to a Social History of Social Statistics in Contemporary Argentina. *J. Lat. Amer. Stud.*, Cambridge University Press. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/47233>

Wagle, U. (2002). Volver a pensar la pobreza: Definición y mediciones. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 171, 18-33.  
[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000125501\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000125501_spa)

## VII.II Páginas web consultadas

Página Institucional del *Gobierno de la provincia de Córdoba*. <https://www.cba.gov.ar/>

Página Institucional de la *Dirección General de Estadísticas y Censos Córdoba*. [www. https://estadistica.cba.gov.ar/](http://www.estadistica.cba.gov.ar/)

Página Institucional del *Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana – Fundación Mediterránea*. <https://www.ieral.org/>

Página Institucional del *Instituto de Investigaciones Económicas- Bolsa de Comercio de Córdoba*. <https://www.bolsacba.com.ar/instituto-de-investigaciones-economicas/el->

[instituto/](#)

Página institucional del *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos*. <https://www.indec.gob.ar/>

Página Institucional de la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico*. <https://www.oecd.org/en.html>

Página Institucional del *Instituto para el Desarrollo Social Argentino*. <https://idesa.org/>

Página Institucional del *Observatorio de Deuda Social- Universidad Católica Argentina*. <https://linktr.ee/odsauca>

*Asociación de Trabajadores del Estado (ATE)*. Entrevista a Cynthia Pok. (15 de diciembre de 2017). Cynthia Pok: “No se pueden cuestionar los datos por sus implicancias políticas”. <https://ate.org.ar/cynthia-pok-no-se-pueden-cuestionar-los-datos-por-sus-implicancias-politicas/>

### **VII.III Fuentes periodísticas citadas**

Bocco, E. y Cañas, J. (04 de abril de 2017a). Schiaretti: La pobreza es resultado de la política económica nacional. *Diario La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/politica/schiaretti-la-pobreza-es-resultado-de-la-politica-economica-nacional/>

Bocco, E. y Cañas, J. (18 de abril de 2017b). Massot: Schiaretti no puede mirar para el otro lado sobre la pobreza porque gobierna desde 1999. *Diario La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/politica/massot-schiaretti-no-puede-mirar-para-otro-lado-sobre-la-pobreza-porque-gobierna-desde-1999/>

Cañas, J. (26 de julio de 2017a). Un tema que llegó a la campaña antes de que comenzara. *La Voz del interior*. <https://www.lavoz.com.ar/politica/un-tema-que-llego-la-campana-antes-de-que-comenzara/>

Cañas, J. (26 de septiembre de 2017b). La provincia defiende su monitoreo y la oposición dice que es electoralista. *Diario La Voz de Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/politica/la-provincia-defiende-el-monitoreo-y-la-oposicion-dice-que-es-electoralista/>

Cañas, J. (30 de septiembre de 2017c). El papelón del INDEC y el silencio de Schiaretti. *Diario La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/politica/el-papelon-del-indec-y-el-silencio-de-schiaretti/>

Colina, J. (20 de mayo de 2017). Llevará años enmendar la destrucción del INDEC. *Diario La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/opinion/llevara-anos-enmendar-la-destruccion-del-indec/>

Dinatale, M. (05 de diciembre de 2019). Según la UCA, la pobreza en la Argentina llegó al 40,8% y es la más alta de la década. *Infobae*. <https://www.lavoz.com.ar/politica/segun-uca-casi-2-millones-de-argentinos-cayeron-en-pobreza-en-2018/>

Franco, L. (05 de junio de 2017). Entrevista a Todesca. “La pobreza baja más cuando cae la inflación que cuando los salarios les ganan a los precios”. *Diario Ámbito Financiero*. <https://www.ambito.com/edicion-impres/la-pobreza-baja-mas-cuando-cae-la-inflacion-que-cuando-los-salarios-le-ganan-los-precios-n3985313>

Garbovetzky, A. (18 de mayo de 2017a). La Provincia tendrá su propia medición de la pobreza. *Diario La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/la-provincia-tendra-su-propia-medicion-de-la-pobreza/>

Garbovetzky, A. (19 de mayo de 2017b). Cuestionan que la provincia ponga en marcha su propio índice de pobreza. *Diario La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/cuestionan-que-la-provincia-ponga-en-marcha-su-propio-indice-de-pobreza/>

Garbovetzky, A. (13 de septiembre de 2017c). Córdoba ultima su medición de pobreza y publicará los datos a fin de mes. *Diario La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/politica/cordoba-ultima-su-medicion-de-pobreza-y-publicara-los-datos-fin-de-mes/>

Garbovetzky, A. (19 de septiembre de 2018). La provincia de Córdoba registra un menor impacto de planes sociales para reducir la pobreza. *Diario La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/provincia-de-cordoba-registra-un-menor-impacto-de-planes-sociales-para-reducir-pobreza/>

García Oro, G. (26 de septiembre de 2017). No son comparables, pero sí útiles. *Diario La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/politica/no-son-comparables-pero-son-utiles/>

Jueguen, F. (19 de noviembre de 2017). Jorge Todesca: “Ya no quiero hablar de él. Guillermo Moreno para mi es el color sepia”. *Diario La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/economia/jorge-todesca-ya-no-quiero-hablar-de-el-guillermo-moreno-para-mi-es-el-color-sepia-nid2083430/>

Juez, L. (14 de abril de 2017). Pobre Córdoba. *Diario La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/opinion/pobre-cordoba/>

Kanenguiser, M. y Jueguen, F. (31 de mayo de 2017). El INDEC desmintió a Dujovne por las cifras de la pobreza en Córdoba. *Diario La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/economia/el-indec-desmintio-a-dujovne-por-las-cifras-de-la-pobreza-en-cordoba-nid2029077/>

Lezcano, N. (29 de julio de 2017). Think tank locales se meten en la disputa entre Córdoba y el INDEC. *Diario Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/cordoba/think-tank-locales-se-meten-en-la-disputa-entre-cordoba-y-el-indec.phtml>

Martínez, P. (26 de julio de 2017). La pobreza, un debate que sólo mira estadísticas. *Diario La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/politica/la-pobreza-un-debate-que-solo-mira-estadisticas/>

Mathus Ruiz, R. (4 de mayo de 2013). Stiglitz advirtió sobre los riesgos de no tener estadísticas adecuadas. *Diario La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/stiglitz-advirtio-sobre-los-riesgos-de-no-tener-estadisticas-adecuadas-nid1578896/>

Origlia, G. (25 de julio de 2017). Todesca cuestionó la medición de la pobreza en Córdoba y pidió la renuncia del director de estadística provincial. *Diario La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/economia/siguen-los-cruces-entre-la-nacion-y-cordoba-ahora-por-la-medicion-de-pobreza-nid2046859/>

Petovel, P. (29 de marzo de 2018a). INDEC registró más pobres en Córdoba y la provincia volvió a cuestionar sus datos. *Diario La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/politica/indec-registro-mas-pobres-en-cordoba-y-la-provincia-volvio-cuestionar-los-datos/>

Petovel, P. (28 de septiembre de 2018b). La pobreza se consolida sobre el 30% en el Gran Córdoba. *Diario La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/politica/pobreza-se-consolida-sobre-30-en-gran-cordoba/>

Radio Mitre. (31 de mayo 2017). Dujovne dijo que el INDEC está revisando los números de la pobreza en Córdoba. <https://radiomitre.cienradios.com/el-indec-esta-revisando-los-numeros-de-la-pobreza-en-cordoba/>

Redacción Ámbito Financiero. (26 de julio de 2017). Todesca sugirió a Schiaretti echar al jefe de estadísticas. *Ámbito Financiero*. <https://www.ambito.com/edicion-impresa/todesca-sugirio-schiaretti-echar-jefe-estadisticas-n3991336>

Redacción Ámbito Financiero. (28 de marzo de 2018). Polémica en Córdoba tras difusión de números del INDEC sobre pobreza. *Ámbito Financiero*. <https://www.ambito.com/politica/polemica-cordoba-difusion-numeros-del-indec-pobreza-n4016673>

Redacción Clarín. (25 de julio de 2017). Por diferencias en la medición de la pobreza, Jorge Todesca pidió reemplazar al director de estadísticas en Córdoba. *Diario Clarín*. [https://www.clarin.com/economia/diferencias-medicion-pobreza-jorge-todesca-pidio-reemplazar-director-estadisticas-cordoba\\_0\\_BkXPSeHIW.html](https://www.clarin.com/economia/diferencias-medicion-pobreza-jorge-todesca-pidio-reemplazar-director-estadisticas-cordoba_0_BkXPSeHIW.html)

Redacción Comercio y Justicia. (29 de marzo de 2017a). INDEC: en el Gran Córdoba, 4 de cada 10 personas se encuentran bajo la línea de la pobreza *Diario Comercio y Justicia*. <https://comercioyjusticia.info/economia/cifras-del-indec-en-el-gran-cordoba-cuatro-de-cada-diez-personas-se-encuentran-bajo-la-linea-de-la-pobreza/>

Redacción Comercio y Justicia. (26 de julio de 2017b). Bajan tono por la Caja y ahora la pobreza volvió a la disputa. *Diario Comercio y Justicia*. <https://comercioyjusticia.info/economia/bajan-tono-por-la-caja-y-ahora-la-pobreza-volvio-a-la-disputa/>

Redacción Comercio y Justicia. (26 de septiembre de 2017c). Pobres: Para el gobierno sólo suman 490 mil. *Diario Comercio y Justicia*.

Redacción Comercio y Justicia. (29 de septiembre de 2017d). El INDEC “corrigió” la medición y al final la pobreza en Córdoba llega a 30,7%. *Diario Comercio y Justicia*. <https://comercioyjusticia.info/economia/el-indec-corrigio-medicion-y-al-final-la-pobreza-en-cordoba-llega-a-307/>

Redacción Comercio e Industria. (23 de marzo de 2018a). Según el Gobierno cordobés, la indigencia bajó a 2,8% por los planes sociales. *Diario Comercio y Justicia*. <https://comercioyjusticia.info/economia/segun-la-provincia-la-indigencia-bajo-a-28-por-los-planes-sociales/>

Redacción Comercio e Industria. (20 de septiembre de 2018b). Hay en Córdoba 8.000 nuevos pobres y 10.000 indigentes más. *Diario Comercio y Justicia*. <https://comercioyjusticia.info/economia/hay-en-cordoba-8-000-nuevos-pobres-y-10-000-indigentes-mas/>

Redacción Cronista Comercial. (26 de julio de 2017). Cruce entre el Gobernador provincial y el titular del INDEC. Schiaretti lo criticó y Todesca le recomendó cambiar al director de estadísticas. *Diario Cronista Comercial*. <https://www.cronista.com/economia-politica/Schiaretti-lo-critico-y-Todesca-le-recomendo-cambiar-al-director-de-estadisticas-20170726-0053.html>

Redacción La Nación. (19 de noviembre de 2017). La pobreza, entre índices y disputas políticas. *Diario La Nación*.

Redacción La Nueva Mañana. (01 de junio de 2017a). Schiaretti: “Todas las voces dicen que los datos del INDEC son inconsistentes”. *Diario La Nueva Mañana*. <https://lmdiarario.com.ar/contenido/15011/schiaretti-todas-las-vozes-dicen-que-los-datos-del-indec-son-incosistentes>

Redacción La Nueva Mañana. (25 de julio de 2017b). Todesca pidió la renuncia del director de Estadísticas de Córdoba. *Diario La Nueva mañana*. <https://lmdiarario.com.ar/contenido/17775/todesca-pidio-la-renuncia-del-director-de-estadisticas-de-cordoba>

Redacción La Nueva Mañana. (29 de marzo de 2018a). Ñañez sobre la pobreza: algo hemos hecho mal. *Diario La Nueva Mañana*. <https://lmdiarario.com.ar/contenido/58043/nanez-sobre-la-pobreza-algo-hemos-hecho-mal>

Redacción La Nueva Mañana. (21 de septiembre de 2018b). La pobreza en el Gran Córdoba afecta a más de 470 mil personas. *Diario La Nueva Mañana*. <https://lmdiarario.com.ar/contenido/98945/casi-470-mil-personas-son-pobres-en-el-gran-cordoba>

Redacción La Voz del Interior. (29 de marzo de 2017a). Gran Córdoba, con el peor cuadro social junto con Santiago del Estero, según INDEC *Diario La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/politica/gran-cordoba-con-el-peor-cuadro-social-junto-con-santiago-del-estero-segun-indec/>

Redacción La Voz del Interior. (29 de marzo de 2017b). Puntos más o menos, una enormidad de miseria. *La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/politica/puntos-mas-o-menos-una-enormidad-de-miseria/>

Redacción La Voz del Interior. (29 de marzo de 2017c). Tocalli: No nos sorprenden los números de pobreza en Córdoba. *Diario La Voz del Interior*.

Redacción La Voz del Interior. (14 de abril de 2017d). La pobreza en Córdoba es un escándalo y todos somos responsables. *Diario La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/politica/nanez-la-pobreza-es-un-escandalo-y-todos-somos-responsables/>

Redacción La Voz del Interior. (22 de mayo de 2017e). Advierten sobre problemas con las muestras del INDEC. *Diario La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/negocios/advierten-sobre-problemas-con-las-muestras-del-indec/>

Redacción La Voz del Interior. (01 de junio de 2017f). Tal vez Todesca no comprendió bien. *Diario La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/negocios/tal-vez-todesca-no-comprendio-bien/>

Redacción La Voz del Interior. (22 de julio de 2017g). Para la provincia, la pobreza bajó 11 puntos. *Diario La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/para-la-provincia-la-pobreza-bajo-11-puntos/>

Redacción La Voz del Interior. (23 de julio de 2017h). Para los planes sociales, Córdoba usará sus datos. *Diario La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/para-los-planes-sociales-cordoba-usara-sus-datos/>

Redacción La Voz del Interior. (25 de julio de 2017i). Schiaretti le contestó a Todesca: Se ve que no sabe lo que dice el INDEC. *Diario La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/politica/schiaretti-le-contesto-todesca-se-ve-que-no-sabe-lo-que-dice-el-indec/>

Redacción La Voz del Interior. (25 de julio de 2017j). Todesca cuestionó los datos de pobreza en Córdoba y pidió la renuncia del director de Estadísticas. *Diario La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/politica/todesca-cuestiono-los-datos-de-pobreza-en-cordoba-y-pidio-la-renuncia-del-director-de-estad/>

Redacción La Voz del Interior. (27 de julio de 2017k). Quinteros: La pobreza en Córdoba es culpa de De la Sota y Schiaretti. *Diario La Voz del Interior*.

Redacción La Voz del Interior. (27 de julio de 2017l). Macri habló de la polémica con Schiaretti: No va a cambiar nada, vamos a seguir trabajando. *Diario La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/politica/macri-hablo-sobre-la-polemica-con-schiaretti-no-va-cambiar-nada-vamos-seguir-trabajando/>

Redacción La Voz del Interior. (27 de julio de 2017m). Pobreza: para el IARAF puede haber errores en la declaración de datos. *Diario La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/negocios/pobreza-para-el-iaraf-puede-haber-errores-en-la-declaracion-de-datos/>

Redacción La Voz del Interior. (28 de julio de 2017n). Macri: Hay que decir la verdad sobre la pobreza. *Diario La Voz del interior*. <https://www.lavoz.com.ar/politica/macri-hay-que-decir-la-verdad-sobre-la-pobreza/>

Redacción La Voz del Interior. (03 de agosto de 2017o). Carolina Stanley: Debatir sobre el fondo y no sólo el número de la pobreza. *Diario La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/politica/carolina-stanley-debatir-sobre-el-fondo-y-no-solo-el-numero-de-la-pobreza/>

Redacción La Voz del Interior. (13 de septiembre de 2017p). Pobreza: la provincia defendió el informe cuestionado por INDEC. *Diario La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/politica/pobreza-la-provincia-defendio-el-informe-cuestionado-por-el-indec/>

Redacción La Voz del Interior. (25 de septiembre de 2017q). Según la provincia, Córdoba tiene un 30.3% de pobreza integral. *Diario La Voz del Interior*. <https://lmdiarario.com.ar/contenido/21086/segun-mediciones-de-la-provincia-cordoba-tiene-303-de-pobreza-integral>

Redacción La Voz del Interior. (28 de septiembre de 2017r). Fin de la pelea: INDEC anunció que la pobreza en Gran Córdoba es 30,7%. *Diario La Voz del Interior*.

<https://www.lavoz.com.ar/politica/fin-de-la-pelea-indec-anuncio-que-la-pobreza-en-gran-cordoba-es-307/>

Redacción La Voz del Interior. (28 de septiembre de 2017s). Schiaretti no opinó sobre la nueva medición del INDEC sobre la pobreza en Córdoba. *Diario La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/politica/schiaretti-no-opino-sobre-la-nueva-medicion-del-indec-sobre-la-pobreza-en-cordoba/>

Redacción La Voz del Interior. (2 de octubre de 2017t). Pobreza: Pacto de no agresión entre Macri y Schiaretti. *Diario La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/politica/pobreza-pacto-de-no-agresion-entre-macri-y-schiaretti/>

Redacción La Voz del Interior. (22 de marzo de 2018a). Con planes sociales, la pobreza en el Gran Córdoba fue del 27,7% en el segundo semestre de 2017. *Diario La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/con-planes-sociales-la-pobreza-en-el-gran-cordoba-fue-del-277-en-el-segundo-semestre-de-2/>

Redacción La Voz del Interior. (28 de marzo de 2018b). La pobreza se redujo al 25.7% en todo el país. *Diario La Voz del Interior*. <https://lmdiarario.com.ar/contenido/57832/segun-el-indec-la-pobreza-se-redujo-al-257-en-la-segunda-mitad-de-2017>

Redacción La Voz del Interior. (28 de marzo de 2018c). Porque baja la pobreza en Argentina y qué pasa en Córdoba. *Diario La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/politica/por-que-baja-la-pobreza-en-argentina-y-que-pasa-en-cordoba/>

Redacción La Voz del Interior. (27 de septiembre de 2018d). Para el INDEC, el indicador de pobreza para Córdoba se ubicó en el 30,3%. *Diario La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/politica/para-indec-indicador-de-pobreza-para-cordoba-se-ubico-en-303/>

Redacción La Voz del Interior. (06 de diciembre de 2019). Pobreza: Todesca denunció que la UCA actuó con “intencionalidad política”. *Diario La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/politica/pobreza-todesca-denuncio-que-uca-actuo-con-intencionalidad-politica/>

Redacción Página 12. (13 de julio de 2017a). Macri y Schiaretti se cruzaron por los fondos para Córdoba. Chispazos en plena campaña. *Diario Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/49747-chispazos-en-plena-campana>

Redacción Página 12. (16 de diciembre de 2017b). El INDEC de Macri acomoda los números. *Diario Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/83116-el-indec-de-macri-acomoda-los-numeros>

Redacción Perfil. (06 de diciembre de 2019). Jorge Todesca cuestionó a la UCA por difundir su cifra de pobreza antes del discurso de Mauricio Macri. *Diario Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/politica/jorge-todesca-cuestiono-a-la-uca-por-difundir-su-cifra-de-pobreza-antes-del-discurso-de-mauricio-macri.phtml>

Simioni, A. (29 de septiembre de 2017). El INDEC admite de hecho que sus datos de pobreza en Córdoba eran incorrectos. *Diario La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/politica/el-indec-admite-de-hecho-que-sus-datos-de-pobreza-en-cordoba-eran-incorrectos/>

UCA-Redacción Perfil. (01 de abril de 2018). “La pobreza es mucho más amplia que la insuficiencia de ingresos”. *Diario Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/cordoba/la-pobreza-es-mucho-mas-amplia-que-la-insuficiencia-de-los-ingresos.phtml>

Villafañe, L. (28 de septiembre de 2017). Bajó la pobreza en el país, con caídas muy llamativas en Córdoba y San Juan. *Cronista Comercial*. <https://www.cronista.com/economia-politica/Bajo-la-pobreza-en-el-pais-con-caidas-muy-llamativas-en-Cordoba-y-San-Juan-20170928-0100.html>

#### **VII.IV Fuentes documentales consultadas**

Dirección General de Estadísticas y Censos. (2013). *Indicadores de Carencias y Carencias Severas*. <https://datosestadistica.cba.gov.ar/dataset/835ff82a-363f-446a-a894-cbb3fec8762d/resource/ce6f66a1-34a0-4431-8dd2-d3d0acb3041e/download/indicadores-de-carencias-metodologia.pdf>

Dirección General de Estadísticas y Censos. (2016a). *Documentos estadísticos 2016*. <https://datosestadistica.cba.gov.ar/dataset/affbc0b7-8aac-4a12-9f7a-3160c3d5ff44/resource/a9a7a040-f2ca-4443-b1d0-185db7fe89fa/download/anuario-con-caratulas.pdf>

Dirección General de Estadísticas y Censos. (2016b). *Línea del tiempo 1778-2016*. <https://datosestadistica.cba.gov.ar/dataset/affbc0b7-8aac-4a12-9f7a-3160c3d5ff44/resource/553f675f-1c3e-42b6-b5da-722fdea5a096/download/linea-del-tiempo-1778-2016.pdf>

Dirección General de Estadísticas y Censos. (2016c). *Indicadores de Carencias Severas. Gobierno Provincia de Córdoba*. <https://datosestadistica.cba.gov.ar/dataset/835ff82a-363f-446a-a894-cbb3fec8762d/resource/ce6f66a1-34a0-4431-8dd2-d3d0acb3041e/download/indicadores-de-carencias-metodologia.pdf>

Dirección General de Estadísticas y Censos. (2017a). *Informe de monitoreo de condiciones de vida junio a agosto de 2017*. <https://datosestadistica.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. (2017b). *Anexo metodológico de condiciones de vida junio a agosto de 2017*.

Dirección General de Estadísticas y Censos. (2018a). *Informe de monitoreo de condiciones de vida 1S 2018*. <https://datosestadistica.cba.gov.ar/dataset/5c0e7edc-4386-4fd1-9165-9aeacc01500b/resource/5465aed0-a277-4f8a-aebb-bea9c2a04e2d/download/informe-monitoreo-condiciones-de-vida-1s-2018.pdf>

Dirección General de Estadísticas y Censos. (2018b). *Anexo metodología monitoreo de condiciones de vida 1S 2018*. <https://datosestadistica.cba.gov.ar/dataset/5c0e7edc-4386-4fd1-9165-9aeacc01500b/resource/69d9c110-ae96-402f-ac14-b2ccfc163833/download/anexo-metodologia-monitoreo-condiciones-de-vida-1s-2018.pdf>

Dirección General de Estadísticas y Censos. (2018c). *Informe de monitoreo de condiciones de vida 2S 2018*. [https://datosestadistica.cba.gov.ar/dataset/5c0e7edc-4386-4fd1-9165-9aeacc01500b/resource/91bcf573-4798-4034-814e-78bd471475ed/download/mcv\\_informe\\_resumen\\_2018\\_2s.pdf](https://datosestadistica.cba.gov.ar/dataset/5c0e7edc-4386-4fd1-9165-9aeacc01500b/resource/91bcf573-4798-4034-814e-78bd471475ed/download/mcv_informe_resumen_2018_2s.pdf)

Dirección General de Estadísticas y Censos. (2018d). *Anexo metodología monitoreo de condiciones de vida 2S 2018*.

[https://datosestadistica.cba.gov.ar/dataset/5c0e7edc-4386-4fd1-9165-9aeacc01500b/resource/9d197ea1-e13d-4540-abc6-b281f5ba3c00/download/mcv\\_anexo\\_metodologia\\_2018\\_2s.pdf](https://datosestadistica.cba.gov.ar/dataset/5c0e7edc-4386-4fd1-9165-9aeacc01500b/resource/9d197ea1-e13d-4540-abc6-b281f5ba3c00/download/mcv_anexo_metodologia_2018_2s.pdf)

Dirección General de Estadísticas y Censos. (2019a). *Informe de monitoreo de condiciones de vida 1S 2019*. [https://datosestadistica.cba.gov.ar/dataset/5c0e7edc-4386-4fd1-9165-9aeacc01500b/resource/0bdbfad5-dfbb-48ec-8928-2af0f071af5b/download/mcv\\_informe\\_resumen\\_2019\\_1s.pdf](https://datosestadistica.cba.gov.ar/dataset/5c0e7edc-4386-4fd1-9165-9aeacc01500b/resource/0bdbfad5-dfbb-48ec-8928-2af0f071af5b/download/mcv_informe_resumen_2019_1s.pdf)

Dirección General de Estadísticas y Censos. (2019b). *Anexo metodología monitoreo de condiciones de vida 1S 2019*. [https://datosestadistica.cba.gov.ar/dataset/5c0e7edc-4386-4fd1-9165-9aeacc01500b/resource/d37cc5bf-f7e3-4f10-8ec6-c1e05ea09d05/download/mcv\\_anexo\\_metodologia\\_2019\\_1s.pdf](https://datosestadistica.cba.gov.ar/dataset/5c0e7edc-4386-4fd1-9165-9aeacc01500b/resource/d37cc5bf-f7e3-4f10-8ec6-c1e05ea09d05/download/mcv_anexo_metodologia_2019_1s.pdf)

Dirección General de Estadísticas y Censos. (2019c). *Informe de monitoreo de condiciones de vida 2S 2019*. [https://datosestadistica.cba.gov.ar/dataset/5c0e7edc-4386-4fd1-9165-9aeacc01500b/resource/261fe0ea-7bc7-499e-8b33-7e31f704e37b/download/mcv\\_informe\\_resumen\\_2019\\_2s.pdf](https://datosestadistica.cba.gov.ar/dataset/5c0e7edc-4386-4fd1-9165-9aeacc01500b/resource/261fe0ea-7bc7-499e-8b33-7e31f704e37b/download/mcv_informe_resumen_2019_2s.pdf)

Dirección General de Estadísticas y Censos. (2019d). *Anexo metodología monitoreo de condiciones de vida 2S 2019*. [https://datosestadistica.cba.gov.ar/dataset/5c0e7edc-4386-4fd1-9165-9aeacc01500b/resource/1612da50-6f2f-42cd-b267-efb10d9e4a61/download/mcv\\_anexo\\_metodologia\\_2019\\_2s.pdf](https://datosestadistica.cba.gov.ar/dataset/5c0e7edc-4386-4fd1-9165-9aeacc01500b/resource/1612da50-6f2f-42cd-b267-efb10d9e4a61/download/mcv_anexo_metodologia_2019_2s.pdf)

Dirección General de Estadísticas y Censos. (2020). *Metodología Marco de bienestar. Principales Aglomerados Urbanos de la Provincia de Córdoba*. [https://datosestadistica.cba.gov.ar/dataset/89b3e913-1427-413c-9333-884ef7d5254e/resource/e797d066-2296-40e8-91ed-8848716eb17b/download/metodologia\\_bienestar\\_ocde\\_vf.pdf](https://datosestadistica.cba.gov.ar/dataset/89b3e913-1427-413c-9333-884ef7d5254e/resource/e797d066-2296-40e8-91ed-8848716eb17b/download/metodologia_bienestar_ocde_vf.pdf)

Dirección General de Estadísticas y Censos. (2023). *Marco de bienestar 2S 2018 a 2S 2023*. [https://datosestadistica.cba.gov.ar/dataset/11218931-8523-4fad-925b-6877bf3d10ad/resource/ea565fd1-e38d-401c-9d41-860c07893c56/download/marco\\_de\\_bienestar\\_2s\\_2023.pdf](https://datosestadistica.cba.gov.ar/dataset/11218931-8523-4fad-925b-6877bf3d10ad/resource/ea565fd1-e38d-401c-9d41-860c07893c56/download/marco_de_bienestar_2s_2023.pdf)

Fondo Monetario Internacional. (2011). *Convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional (1944)*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional. <https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/aa/aa.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (1987). *Investigación sobre la pobreza en la Argentina*. [https://biblioteca.indec.gob.ar/bases/minde/4si14\\_1.pdf](https://biblioteca.indec.gob.ar/bases/minde/4si14_1.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (1999). *Secreto Estadístico. Disposición INDEC N° 176/99*. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos <https://www.indec.gob.ar/ftp/documentos/DISP1700.PDF>

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2002a). *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.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2002b). *Incidencia de la pobreza en los aglomerados urbanos. Octubre de 2001*. Buenos Aires.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2003a). *Metodología de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) continua*. [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/metodologia\\_eph\\_continua.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/metodologia_eph_continua.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2003b). *Acerca del método utilizado para la medición de la pobreza en Argentina*. <https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/pobreza2.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2007). *Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares 2004-2005*. [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/menusuperior/engho/engho200405\\_metodologia.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/menusuperior/engho/engho200405_metodologia.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2015). *Errores de muestreo en la estimación de totales de personas a partir de una base trimestral*. [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/menusuperior/eph/EPH\\_errores\\_muestreo.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/menusuperior/eph/EPH_errores_muestreo.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2016a). *Anexo informe de pobreza. Mercado de Trabajo: principales indicadores. Segundo trimestre de 2016*. [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/anexo\\_informe\\_eph\\_23\\_08\\_16.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/anexo_informe_eph_23_08_16.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2016b). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos: Segundo trimestre de 2016*. [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_01\\_16.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_01_16.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2016c). *La medición de la pobreza y la indigencia en Argentina. Metodología INDEC N° 22*. [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/EPH\\_metodologia\\_22\\_pobreza.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/EPH_metodologia_22_pobreza.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2017a). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos: Segundo semestre de 2016*. [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_02\\_16.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_16.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2017b). *Metodología del Índice de Precios al Consumidor Nacional*. [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/metodologia\\_ipc\\_nacional\\_05\\_17.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/metodologia_ipc_nacional_05_17.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2017c). *Nota técnica: Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) sobre ingresos, segundo trimestre de 2017*. [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/nota\\_EPH\\_ingresos\\_06\\_17.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/nota_EPH_ingresos_06_17.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2017d). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos: Primer semestre de 2017*. [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_01\\_17.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_01_17.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2018a). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos: Segundo semestre de 2017*. [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_02\\_17.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_17.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2018b). *Libro del 50 aniversario del INDEC*. [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/libro\\_aniversario\\_50.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/libro_aniversario_50.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2018c). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos: Primer semestre de 2018*. [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_01\\_18.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_01_18.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2019a). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos: Segundo semestre de 2018*. [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_02\\_18.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_18.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2019b). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos: Primer semestre de 2019*. [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_01\\_19422F5FC20A.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_01_19422F5FC20A.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2019c). *Consideraciones sobre la revisión, evaluación y recuperación de la EPH. Nota metodológica actualizada para el uso de los datos a partir del primer trimestre de 2019*. [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/menusuperior/eph/EPH\\_nota\\_metodologica\\_1\\_trim\\_2019.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/menusuperior/eph/EPH_nota_metodologica_1_trim_2019.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2019d). *Metodología del Índice de Precios al Consumidor Nacional*. [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/metodologia\\_ipc\\_nacional\\_2019.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/metodologia_ipc_nacional_2019.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2019e). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos: Segundo semestre de 2019*. [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_02\\_195EFE752E31.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_195EFE752E31.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2020a). *Aglomerados de Argentina de 500.000 habitantes y más*. [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/aglomerados\\_argentina\\_500\\_mil.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/aglomerados_argentina_500_mil.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2020b). *Canasta básica alimentaria y canasta básica total. Preguntas frecuentes. Notas al pie N°3*. [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/preguntas\\_frecuentes\\_cba\\_cbt.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/preguntas_frecuentes_cba_cbt.pdf)

Ley provincial N.º 8835 de 2000. Carta del ciudadano. Decreto de promulgación N.º 345/2000. Córdoba. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-8835-123456789-0abc-defg-538-8000ovorpyel>

Ley provincial N.º 8836 de 2000. Modernización del Estado. Córdoba. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-8836-123456789-0abc-defg-638-8000ovorpyel/actualizacion>

Ley provincial N.º 8837 de 2001. Sobre la incorporación de capital privado al sector público. Córdoba. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-8837-123456789-0abc-defg-738-8000ovorpyel/normas-modifican>