

Medio	El Mostrador
Fecha	19-2-2014
Mención	Las perversiones de la política pública: la Casen y los datos fantasmas. Columna de Osvaldo Blanco, académico Facultad de Ciencias Sociales de la UAH.

19 de febrero de 2014

Las perversiones de la política pública: la Casen y los datos fantasmas


MAURO SALAZAR Y OSVALDO BLANCO

Académicos de las universidades Arcis y Alberto Hurtado, respectivamente.

ENVIAR

RECTIFICAR

IMPRIMIR

Estamos a semanas del inicio de un segundo gobierno de Michelle Bachelet y, entre múltiples reivindicaciones, surge la imperiosa necesidad de consolidar las deudas sociales de la descentralización y mejorar –sustantivamente– la gestión comunal. Sin embargo, constatamos la ausencia de condiciones suficientes para la producción de información estadística representativa de los territorios a nivel comunal y los respectivos efectos que ello tiene en programas sociales dirigidos a **grupos prioritarios** de la población. En el último tiempo, dos potentes instrumentos de medición estadística han tambaleado públicamente y han sido objeto de fuertes críticas de manejo político –la Casen 2011 y el Censo 2012–, lo cual ha generado un “sismo” de fuerte intensidad. Ello, entre otras cosas, se tradujo en un “sobrio” pero sintomático distanciamiento de CEPAL de una revoltosa coyuntura. Las grietas de este “siniestro” permiten visualizar, entre otros fenómenos, significativas carencias ligadas a la producción de **datos sensibles** y representativos de la realidad comunal que puedan servir para abordar necesidades de planificación e investigación social. Ante esto, surgen algunas interrogantes: ¿cuáles son las condiciones para enfrentar la producción de datos a nivel comunal?, ¿cuáles son los supuestos ideológicos que imposibilitan una mayor comprensión de la realidad local a nivel comunal? Por último, una vez detectados los obstáculos técnicos y teóricos del saber comunal, cabe preguntarse: ¿existe un escenario de viabilidad para llevar a cabo investigaciones tendientes a producir información representativa y relevante a nivel comunal?

EL ESCENARIO TÉCNICO: UN SISMO DE FUERTE INTENSIDAD

Twittear

La preocupación fundamental del presente ensayo es abordar un problema concreto que tiene significativas implicancias metodológicas, políticas y teóricas para quienes pretenden

contribuir a enriquecer el ancestral debate entre la descentralización, las políticas públicas y la desigualdad social. Este problema se expresa en algo crucial para la **gestión local**: la carencia de información representativa a nivel comunal y la necesidad de contar con una institucionalidad que provea los recursos necesarios para la producción de **datos vivos** por parte de los municipios.

Antes que apareciera la “bullada polémica” sobre el supuesto manejo de las preguntas del módulo ingresos por parte de la administración de Sebastián Piñera, la Casen ya se encontraba en el “ojo del huracán”, y uno de los temas centrales del debate giraba en torno a la representatividad de los datos a nivel comunal. El año 2006 –el primer año del primer gobierno de Bachelet– fue el inicio de este sismo de gran intensidad, momento en el cual se conformó un equipo de expertos provenientes de diferentes organizaciones, tales como la U. de Chile, U. del Desarrollo, U. Católica, MIDEPLAN, PNUD, Ministerio de Hacienda, CEPAL, entre otros (MIDEPLAN, 2010).

Fecha	Fuente	Pag.	Art.	Título	Tamaño
19/02/2014	EL MOSTRADOR (STGO-CHILE)	3	3	LAS PERVERSIONES DE LA POLITICA PUBLICA: LA CASEN Y LOS DATOS FANTASMAS PARTE 02	22,1x31,9

Tenemos entonces una contradicción radical. Por una parte, es el municipio el encargado de ejecutar muchos de los programas y políticas sociales que han sido planificados desde el nivel central.

Sin embargo, es el propio nivel comunal el espacio que presenta sesgos estadísticos más significativos, dificultando la medición, el diagnóstico y la evaluación de las políticas públicas hacia grupos prioritarios (vulnerables).

El debate fue intenso, pero en lo que respecta al tema que aquí nos toca se pueden establecer tres puntos críticos: 1) la determinación del tamaño muestral de la Casen requiere considerar la variabilidad de las características bajo estudio; 2) el tamaño de la muestra de la Casen es considerado insuficiente para producir estadísticas confiables al nivel comunal; 3) en suma, la Casen proporciona datos representativos a nivel nacional y regional, pero insuficientes a nivel comunal, lo cual genera problemas operativos que afectan la calidad de los datos (MIDEPLAN, óp. cit.: 6; MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, 2012: 12).

Esta misma comisión de expertos aconsejaba que la encuesta Casen “se especialice en sus objetivos centrales y no sea usada para informar sobre la realidad socioeconómica de las comunas, dejando tal objetivo a otro tipo de instrumentos” (ibíd.). El argumento tenía en consideración el hecho de que, de una muestra de 22.700 hogares en 1990, se había llegado a casi 74.000 en 2006, para alcanzar el total de 86.854 hogares en el 2011 (27.770 en la submuestra 1, llevada a cabo entre octubre y noviembre, y 59.084 en la submuestra 2, llevada a cabo entre diciembre de 2011 y enero 2012). Todo ello con miras a obtener representatividad comunal, objetivo que finalmente no se cumplió.

Este aumento en el número de encuestas requiere gran esfuerzo logístico, pero, pese a todas las energías desplegadas, es un número que siempre ha sido considerado insuficiente para obtener resultados precisos. La propia comisión de técnicos de la referida

encuesta declaró en su momento que **el total de hogares en la encuesta Casen era un tamaño de muestra muy pequeño para la estimación de estadísticas confiables a nivel comunal**, especialmente de características de baja frecuencia (como el porcentaje de extrema pobreza). En un documento metodológico de la Casen 2006, se entregaba el error muestral absoluto del dato comunal, el cual siempre fluctuó en promedio entre 6 y 7%, existiendo casos donde el error se disparaba a más de 10%. Lo cierto es que, tal y como señalaban los expertos en ese entonces, “la estimación de un indicador como el porcentaje de pobreza de la comuna está afecto a un intervalo de confianza que las más de las veces torna no significativo (sic) los cambios del indicador en el tiempo” (ibíd.).

Tenemos entonces una contradicción radical. Por una parte, es el municipio el encargado de ejecutar muchos de los programas y políticas sociales que han sido planificados desde el nivel central. Sin embargo, es el propio nivel comunal el espacio que presenta sesgos estadísticos más significativos, dificultando la medición, el diagnóstico y la evaluación de las políticas públicas hacia grupos prioritarios (vulnerables).

Fecha	Fuente	Pag.	Art.	Título	Tamaño
19/02/2014	EL MOSTRADOR (STGO-CHILE)	3	4	LAS PERVERSIONES DE LA POLITICA PUBLICA: LA CASEN Y LOS DATOS FANTASMAS PARTE 03	22,4x28,5

La intención del grupo de expertos fue cortar desenfadadamente por lo más simple y omitir la relevancia de la Casen en el plano comunal –salvo algunas alusiones vagas–. Esto, porque existirían otras fuentes estadísticas para quien quiera sobrevolar la realidad comunal: el SIMCE, los registros de los consultorios de salud municipales, la ficha de protección social (FPS), entre otras (ibíd.). Efectivamente, el informe de la “comisión de expertos” señalaba que “cualquiera de estas base de datos cubre a un gran porcentaje de la población comunal y pueden ser usados de modo complementario (por ejemplo, el SIMCE entrega información de las familias de los estudiantes mientras que la FPS contiene información de la mayor parte de los adultos mayores)” (ibíd.: 7).

Con una información de esta naturaleza, la posibilidad de implementar estudios profundos a partir de estos datos se nos escapan entre las manos. A partir de este diagnóstico las investigaciones y planificaciones están destinadas a generar simples informes estadísticos descriptivos, descartándose el uso de un arsenal técnico más potente con elementos de estadística inferencial y/o análisis multivariado, por ejemplo. En suma, los expertos recomendaron la solución de “tirar el agua sucia de la bañera”, pero con el problema de que la guagua estaba adentro. Es decir, tales sugerencias no solucionaron la urgente necesidad de contar con información comunal que permita desarrollar análisis avanzados que fortalezcan el efecto de la política pública.

LA INVISIBILIDAD GEOGRÁFICA DE LO LOCAL: EL ESCENARIO IDEOLÓGICO DETRÁS DEL SABER TÉCNICO

El problema tiene efectos insospechados porque, a fin de cuentas, estos “expertos” prefieren que la Casen muestre datos a niveles nacionales y regionales, cuando la realidad nos indica que a nivel comunal es donde se ven las particularidades y desigualdades sociales. Datos a escala nacional o regional son sólo un promedio (Ud. seguramente conoce el magnífico verso de Nicanor Parra: *“Hay dos panes. Usted se come dos. Yo ninguno. Consumo promedio: un pan por persona”*).

Lo anterior no se puede zanjar dejando a un lado la representatividad de esta información a nivel comunal. Ocultar las estadísticas comunales cual avestruz que esconde su cabeza en la tierra, no soluciona en absoluto los inconvenientes subrayados. Por el contrario, al quedarnos con datos nacionales y regionales sólo alcanzamos promedios que ocultan la interna variabilidad geográfica de las **desigualdades sociales**. De hecho, la cuestión es tan importante que podemos adelantar a modo de hipótesis que la **desigualdad social** sólo se comprende –radicalmente– cuando nos vinculamos al **territorio**, vale decir, sólo cuando dejamos de pensar la desigualdad en términos “a-espaciales” podemos entender la relevancia primordial en la producción de saber y de datos a nivel comunal. El territorio no es un simple “contendor” del paisaje: las estructuras sociales y la propia desigualdad social no flotan en el aire, sino que se asientan sobre el territorio, transformándolo y resiniéndolo profundamente. Lejos de ser una cuestión trivial, el territorio local y comunal es expresión material de la apropiación y reproducción de la actividad humana. Por ello, enuncia en sí mismo la desigualdad inherente de la sociedad.

De esta forma, el principal problema que constatamos en esta situación no es de índole meramente técnico, sino que tiene relación con sesgos teóricos e ideológicos que operan como saber común y práctico. La ideología de la invisibilidad geográfica de lo local/comunal lleva al intelecto a caer en el error de pensar lo comunal como algo menor, incluso como algo homogéneo. Para visibilizar en su total complejidad a la realidad comunal, debemos alejarnos de cualquier visión que la conciba como algo internamente uniforme. En efecto, la escala geográfica que va desde lo nacional/regional/comunal –patrón de sentido común que atraviesa toda la orgánica de la administración pública, desde los “niveles centrales” de los Ministerios hasta decantar en las instancias de los municipios– posee un correlato que, dirigiéndose hacia el sentido que va desde “lo mayor hasta lo menor”, termina conformando una gruesa base de supuestos y desviaciones ideológicas. **A nuestro juicio, subyace una imagen de sentido común que va de lo mayor y más complejo a lo menor y más homogéneo.** De hecho, la realidad de comunas tales como las de Peñalolén o Colina, por nombrar sólo las más obvias, demuestran una y otra vez lo equivocado de estos supuestos.

Lejos de un territorio **homogéneamente estratificado**, la actual fase del capitalismo financiero tiende a producir la desigualdad geográfica, explotando y acrecentando las asimetrías surgidas por las relaciones espaciales de intercambio (Harvey, 2006; 2007). En ese sentido, fenómenos tales como la **segregación urbana** explican de qué forma grupos socioeconómicamente distantes pueden coexistir en lugares físicamente cercanos. Es decir, el que la gente del pueblo de Colina esté a pocos kilómetros de los residentes de Chicureo no significa que se borren las distancias clasistas que los separan en el espacio social. El hecho de ser ambos “colinenses” –ese es el gentilicio de la comuna de Colina– no hace que ambos vivan una misma realidad social. Por ello, mientras unos viven conectados económica y culturalmente al mundo de la globalización tecnológica, de la información y del conocimiento, sus vecinos del barrio de pocos kilómetros más allá desarrollan actividades de subsistencia, ya sea como obreros, empleados, temporeros agrícolas o servicio doméstico. Este es, claro está, un ejemplo muy extremo, pero lo que interesa señalar aquí es cómo la realidad comunal es una atravesada por la profundidad de la variabilidad geográfica y socioeconómica. Por lo tanto, urge contar con información fidedigna que nos permita comparar no sólo comunas entre sí, o bien comunas respecto de totales regionales o nacionales.

PROPUESTAS POLÍTICAS Y METODOLÓGICAS

Es imposible solucionar en tan corto espacio la profundidad del problema. Sin embargo, se esbozarán aquí sucintamente dos frentes: uno político, donde los esfuerzos deben apuntar a capacitar a los municipios para la realización de este tipo de estudios o bien la acreditación de organismos de estudios (ligados a universidades, ONG, etc.) que estén interesados en este tipo de investigaciones; el segundo frente es técnico, para lo cual es posible dar aquí algunos someros elementos introductorios tendientes a afinar una metodología para este tipo de necesidades.

Partamos por el segundo punto, siendo posible mencionar el importante dilema del diseño muestral. Lo cierto es que aquí sólo podemos dar unos cuantos consejos. A nuestro juicio, un diseño muestral adecuado debiera incorporar a lo menos los siguientes elementos: 1) Disminución del error muestral que se maneja en la Casen, ojalá bordeando alrededor de un $\pm 3\%$, ya que datos de pobreza son sensibles a intervalos de estimación demasiado amplios contruidos a partir de errores grandes; de hecho, tal y como lo explicamos en esta nota, el comité de expertos señaló que esta es una de las debilidades de la Casen; 2) aumentar significativamente los casos muestrales: si Ud. quiere realizar una encuesta a la población de un municipio, preocúpese de tener una muestra suficientemente grande para manejar un error bajo y aumentar considerablemente los casos; 3) tener en cuenta los costos económicos y humanos necesarios para llevar a cabo un proyecto de esta envergadura; en ese sentido, equilibre los costos humanos y técnicos con la riqueza y precisión de la información; 4) asegurarse que su muestra sea representativa no de la comuna, sino de su heterogeneidad interna: una posibilidad práctica es diseñar un marco muestral que posea todas las unidades vecinales; eso lo obligará a saber cuántas viviendas hay por cada comuna y establecer un diseño estratificado con afijación proporcional, es decir, estratificar a la comuna en subdivisiones, para así calcular los “pesos” de estas unidades vecinales respecto del total de la población. Siga el criterio de que unidad vecinal que posee mayor peso en cuanto a su densidad demográfica respecto del total comunal, se le asigna mayor cantidad de encuestas. Un buen indicador podría ser la fracción de muestreo por cada unidad vecinal, para obtener el porcentaje del total de viviendas que cada estrato alcanza. Lo mismo puede calcular para el punto N° 2, es decir, saber cuánto porcentaje del total de la población logra alcanzar su muestra.

Respecto de esto último, la encuesta Casen posee muestras a nivel comunal que no sobrepasan el 5% del total en términos de su fracción de muestreo. En una comuna pequeña, por ejemplo, de 6.000 o 7.000 viviendas, se podría perfectamente obtener una muestra que bordee el 30%, lo cual aumenta de forma significativamente la capacidad representativa de su trabajo respecto de la muestra Casen. El actual Ministerio de Desarrollo Social ha publicado las cantidades de muestra de cada una de las comunas encuestadas a lo largo del país (MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, óp. cit.), las cuales son una información que permite comparar el tamaño de su muestra con el de la muestra efectiva de la Casen en la comuna de su estudio.

Con todo, no queremos hacer de esta nota una especie de breve manual metodológico, sino consignar que este tipo de estudios pueden realizarse. Eso, al menos, teóricamente. En efecto, las trabas institucionales son varias, partiendo del hecho de que los municipios no cuentan con una institucionalidad que promueva este tipo de avances que aquí hemos denominado como la producción de saber a nivel comunal.

Y en este punto aparece la primera dimensión política antes mencionada, ligada a la falta de institucionalidad para llevar a cabo este tipo de producción de saber. En teoría, los municipios están facultados para realizar procesos de producción de sus propios datos, validándose frente a instancias del nivel regional o central. Como en la mayor cantidad de los casos, estos no cuentan con presupuestos para ello, deben echar mano de datos secundarios, generalmente provenientes de datos tales como la Casen y el Censo. De la primera ya hemos mencionado los inconvenientes para trabajar con información a escala comunal, mientras que en el caso del Censo vemos cómo estos importantes datos no alcanzan la actualización suficiente debido a lo cuestionado que está el proceso del último Censo del año 2012. Lo anterior hace que aún se estén manejando datos del 2002, lo que –en pleno año 2014– se vuelve poco confiable.

La solución estaría en recurrir a fuentes estadísticas tales como SIMCE, FPS, consultorios, etc., tal y como la comisión de expertos de la Casen aconsejaba el año 2006. El problema, tal como señalamos antes, es la frágil maniobrabilidad para el desarrollo de análisis estadísticos más complejos. Esto porque, claro está, la realidad social es multidimensional y apenas puede ser abordada mediante la estadística descriptiva. La toma de decisiones políticas sociales requiere de una evidencia empírica completa y representativa de la heterogeneidad interna de las comunas. Además, es fundamental que esta producción de saber sea accesible tanto a planificadores del nivel comunal como a las diversas organizaciones de la sociedad civil. Por fin, más allá del eslogan electoral, todo ello es indispensable para fortalecer la democracia local.

