

XXIX CONGRESO LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGÍA
ASOCIACION LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGÍA (ALAS)
Santiago de Chile, 29 de septiembre al 4 de octubre, 2013

CONOCIMIENTO CIENTÍFICO Y GUBERNAMENTALIDAD EN LA MEDICIÓN DE LA POBREZA¹

Grupo de Trabajo 01: Ciencia y Tecnología
Avance de investigación en curso

Claudio Ramos Zincke
Universidad Alberto Hurtado
cramos@uc.cl , claudior@uahurtado.cl

RESUMEN

La pobreza medida por la Casen resulta de un ensamblaje o asamblea, en que se entrelazan expertos y funcionarios de gobierno, hechos y valores, ciencia y preocupaciones políticas. Este objeto epistémico de gobierno, para cuya medición se aplican los protocolos y procedimientos de la ciencia social, se recubre de la legitimidad científica y, conjuntamente, responde a intereses y preocupaciones de gubernamentalidad estatal. Tal constitución es ineludible, pese a las narrativas prevalecientes, que han acompañado a la ciencia moderna, afirmando la necesaria separación entre hechos y valores, ciencia y política. Amparada en tal apariencia científico técnica, la pobreza de la Casen, por más de 20 años, ha mantenido cerrada su constitución interna, sin debate ampliado que permita su escrutinio y evaluación colectiva en cuanto objeto que guía decisiones públicas que conciernen a todos.

Palabras clave: actor-red, ontología relacional, *matter of concern*

0. INTRODUCCIÓN

La pobreza suele estar en la mira de la atención pública, como objeto de debate y de intervención política. Se informa sobre las variaciones en la cifra de pobreza y se diseñan programas y toman decisiones con el objetivo de reducirla. En los últimos años, además, se ha incorporado como tema de discusión en Chile otra faceta de la pobreza: su medición.

La presentación, en el segundo semestre del 2012, de los resultados de la Casen 2011, generaron una controversia en que se cuestionó, por una parte, la forma en que fueron realizados los cálculos (incorporando una nueva pregunta que multiplica los ingresos, atribuyendo al mes de la encuesta un bono que correspondería haber mensualizado) y, por otra parte, el manejo comunicacional del gobierno para presentar los resultados (afirmando reducción de la pobreza sin atender al margen de error, atribuyendo de manera triunfalista los resultados al gobierno). En todo ello se vio una intencionalidad y acción política del gobierno de Sebastián Piñera y, específicamente, del ministro de Desarrollo Social, Joaquín Lavín, para mostrar el éxito de un gobierno de derecha para lograr lo que el precedente gobierno de la Concertación, presidido por Michele Bachelet, no había conseguido: la reducción de la

¹ Esta investigación ha sido posible gracias al financiamiento de Fondecyt, proyecto N° 1121124. Agradezco la colaboración y aportes de Fernando Valenzuela, co-investigador del proyecto, y de Francisco Salinas y Alba Vásquez, participantes en el trabajo de terreno.

pobreza. Tal acción política fue señalada como una interferencia en el procedimiento meramente técnico que debería prevalecer.

Como resultado de la controversia se designó una comisión para que revisara el procedimiento de medición y propusiera modificaciones. Además, hacia adelante, como han declarado altas autoridades de gobierno, la medición quedaría en manos de un “INE autónomo”. Con todo ello se pretende perfeccionar técnicamente el procedimiento y garantizar la científicidad y tecnicidad del procedimiento, protegiéndolo de su politización.

Lo que aquí buscamos argumentar es que, pese a la intensidad de la controversia y su gran difusión, ella no dio cuenta de los aspectos que son más sustanciales en la medición de la pobreza, y que tal distinción entre los aspectos técnicos y políticos, oculta y distorsiona las características efectivas del proceso de construcción de la pobreza como objeto de gobierno. Pretendemos, así, cuestionar o problematizar lo que signifique el “hecho de la pobreza” y su medición científica técnica, y revisar el “peligro” de las “interferencias políticas” y la posibilidad de su eliminación o neutralización.

Así, el objetivo de la ponencia es dar cuenta del objeto epistémico pobreza en cuanto a su proceso de constitución.² Para ello, describiremos parte de tal proceso que muestra la complejidad del ensamblado constituyente, el cual normalmente no es reconocido, y que en la controversia apareció tan sólo tangencialmente, y señalar algunas importantes derivaciones prácticas, de índole política, que esto tiene.

La investigación en la cual se origina este trabajo está basada tanto en fuentes primarias como secundarias. Obtuvimos y revisamos toda la documentación empleada para el proceso de medición – manuales, instructivos, cuestionarios, bases de licitación, minutas, memos, evaluaciones internas, etc.– y entrevistamos al personal directamente encargado del diseño y manejo de la encuesta. Realizamos 15 entrevistas y revisamos más de 70 documentos relacionados con el proceso.³ La controversia generada durante nuestra investigación nos proveyó de información adicional, entre lo cual se cuentan cuatro foros que registramos y analizamos, y material de prensa. También consideramos diversas otras fuentes que fueron consultadas y analizadas para la investigación pero no directamente empleadas para lo que aquí se reporta.

De tal modo, en lo que sigue: (1) planteo un abordaje a los objetos sociales, tales como la pobreza, basado en la corriente de los estudios de ciencia y tecnología (STS), sobre todo en la teoría del actor-red, particularmente en la versión de Latour, que permite una nueva forma de entender la relación entre ciencia y política, y entre hechos y valores. Por otra parte, sostengo que el proceso constitutivo del objeto pobreza, en su entrelazamiento científico político, puede ser iluminado apelando al enfoque de la gubernamentalidad de Foucault. (2) Analizo algunos aspectos destacados y cruciales del proceso de configuración de la pobreza, tal como se lleva a cabo en la Casen, en los cuales se revela su peculiar forma de ensamblado, en que se entrelazan asuntos de hecho y asuntos de valores, y a través de lo cual puede registrarse la operación de la gubernamentalidad. (e) Extraigo algunas conclusiones y comento sobre el curso que está siguiendo la modificación a la Casen.

1. OBJETOS SOCIALES COMO ENSAMBLADOS

La visión imperante sobre la pobreza en Chile, cuando se habla de su medición, cuando se habla de ella en el debate público y en referencia a la política y medidas de gobierno, la muestra como una de esas realidades cuya existencia todos conocen y que son objeto de indagación e intervención estatal. Como tal, se la ve con perfiles bien definidos; como un objeto que está “ahí afuera”, separado de los intereses o valores de quienes sean los que lo miden, separado de la subjetividad de los actores sociales; se le

² Sobre la noción de “objeto epistémico” ver Knorr-Cetina (2001, 1999).

³ Las entrevistas realizadas son anónimas. Para evitar la identificación y respetar la confidencialidad se han evitado las referencias a ellas, que permitirían fácilmente la identificación.

reconocen, así, atributos propios (extensión, intensidad, dinámica, etc.) que pueden ser descritos de modo objetivo y desinteresado. Esta pobreza, a través de su medición, forma parte de los “datos duros” que sirven para orientar las acciones de gobierno. Sobre ella se genera el tipo de datos que emplean economistas, sociólogos y otros científicos sociales aplicándoles complejas herramientas estadísticas de análisis.

Tal es la forma de asumir la pobreza que ha estado detrás de la controversia suscitada y que está y ha estado detrás del manejo público de la pobreza, que ha acompañado sus recorridos institucionales y sus apariciones en la esfera pública en Chile. Esa ha sido la visión sobre la pobreza en el país desde estudios tempranos como el de Ahumada (1957) con datos de 1955 y desde el inicio de la medición oficial, con el mapa de la extrema pobreza, en 1974.

Los estudios de ciencia y tecnología (STS), desde sus primeros trabajos en los laboratorios científicos indagando sobre las prácticas efectivas involucradas en la producción de hechos científicos, han proporcionado una nueva manera de concebir tales hechos, sean naturales o sociales, y han llegado a proponer nuevas formas de pensar las relaciones entre agencia y estructura, naturaleza y sociedad, y entre los niveles micro y macro, que más bien, al menos en las formulaciones de Latour, implican disolver tales polaridades, anulando la división.

Latour, el autor dentro de tal corriente que más ha avanzado en articular teóricamente la producción investigativa de ella, ha ido gradualmente especificando su enfoque en la materia, el cual involucra una distintiva ontología relacional (Latour, 2005b; Harman, 2009). Desde ella cuestiona la aproximación ontológica y epistemológica que llama “Constitución moderna”, la cual ha consagrado las separaciones entre hechos y valores, naturaleza y cultura, sujeto y objeto, política y sociedad (Latour, 2007, 2004b). Sin tener espacio aquí para abordar el planteamiento global, me referiré específicamente al enfoque sobre los objetos y, más en particular, en lo concerniente a los objetos sociales.

Cabe advertir que en STS los objetos privilegiados han sido naturales (neutrinos, arterioesclerosis, bacterias, vieiras, etc.) o tecnológicos (radar, auto eléctrico, metro, etc.). En mucho menor medida y en general más recientemente han sido abordados con este enfoque los objetos sociales (Camic, Gross & Lamont, 2011). Por tanto, se trata de un campo relativamente poco explorado, en el cual nuevos estudios pueden ser un aporte. Por otra parte, hay más aspectos a dilucidar y discutir, y para ello puede ayudarnos nuestra investigación empírica.

En este enfoque, frente a la noción de objetos bien delimitados y autocontenidos, se los ve, en cambio, como enactados desde fuera, como ineludiblemente entrelazados con redes de prácticas y de agentes tanto humanos como no humanos, y como derivadamente cambiantes, con estabilizaciones siempre precarias. Además, como ha mostrado Mol (2002), la realidad de objetos supuestamente tan evidentes y unívocos como la arterioesclerosis, es múltiple. La enfermedad abordada conversacionalmente en la consulta del médico no es la misma que la enfermedad reflejada en tejidos diseccionados que son inspeccionados a través del microscopio. Más que ser perspectivas diferentes son objetos diferentes, aunque a través de determinadas prácticas se logra coordinarlos y tratarlos de modo unificado. Latour ha hecho variados estudios sobre las redes o asociaciones de elementos humanos y materiales que dan forma a los objetos; éstos aparecen simultáneamente como *ensamblados* y como centro de una *asamblea* de agentes convocados y participantes (Latour, 1994, 2001, 2004a, 2004b, 2005b; Latour & Woolgar, 1986). En el caso de la arteriosclerosis, médicos, laboratoristas, científicos, enfermeras, el paciente, familiares, y diversos otros participantes humanos contribuyen a configurar la enfermedad. Pero también contribuyen diversos artefactos técnicos, reactivos, y los tejidos y cuerpos mismos, los cuales, a través de los mecanismos diseñados, y de sus portavoces humanos, pueden, en cualquier momento “objetar” lo que se dice sobre ellos.

Hay objetos de reciente configuración en que esta hibridez y multiplicidad constitutiva aparece más evidente que en los de antigua data, en los cuales se ha invisibilizado. Ilustrativo de esto son los organismos modificados genéticamente y el calentamiento global. En ellos es manifiesta e innegable la

participación conjunta de elementos humanos y no humanos, ensamblados de manera indisociable. Conjuntamente, en su constitución misma aparecen visibles nudos de intereses que han actuado como atractores de su configuración, sea para dar determinados usos al objeto, sea para provocar cuestionamientos hacia él, sea para orientar decisiones.

En esta noción, estos objetos refieren a un asunto, a un *matter of concern* –como lo llama Latour, en contraste con los “*matters of fact*”–, que se encuentra en el corazón de una asamblea en torno al cual se debate o se ha debatido. Latour alude a la etimología de cosa –*thing, Ding*– que tiene tal sentido de asamblea, y que es explorada por Heidegger, aunque éste generaliza sus reflexión a partir de objetos cotidianos simples, como jarras de cerveza o café y similares objetos artesanales y sencillos, sin dar cuenta de objetos complejos como los que son abordados por la ciencia y tecnología –quasares, calentamiento global, mercado de derivados, aceleradores de partículas, sistemas de misiles, etc. (Latour, 2004a, 2004b, 2005a; Harman, 2005).

En este “realismo de relaciones” (Harman, 2009) u ontología práctica, al abrir los objetos lo que se encuentra son estas cadenas de asociaciones, estos “*mangles of practices*” (Pickering, 1995), estas asambleas o *gatherings*, estos ensamblados de elementos materiales y humanos que los enactan, que los habilitan, en tiempos y lugares específicos. Esa ontología es histórica y localizada (Hacking, 2002), aunque sus objetos puedan ser transportados, por asociaciones y redes siempre localizadas, y alcanzar una distribución, con múltiples lugares de enactamiento, que les puede otorgar una apariencia de generalidad, que se suele confundir con universalidad.

Los atributos de estos objetos, más que ser una propiedad intrínseca de ellos, resultan de un *proceso de atribución* que remite a esas redes las cuales, en el tratamiento cotidiano con los objetos, tienden a desaparecer. En esas redes puede reconocerse una doble dimensionalidad, diacrónica y sincrónica. Ellas pueden extenderse desde un laboratorio hasta lejanos ministerios y empresas, pueden conectar las decisiones del científico con debates políticos; por otra parte, pueden rastrearse hacia atrás en el tiempo, desplegando su temporalidad comprimida y están siempre proyectándose hacia un futuro incierto. Luego de que la nave espacial Columbia estalló en el aire, las investigaciones mostraban una multiplicidad de partes materiales desperdigadas, cuyas conexiones había que reconstituir. Pero en la indagación llevada a cabo, junto a los evidentes elementos materiales constituyentes de ese objeto tecnológico, un componente que se encontró y que todo indicaba fue decisivo en la constitución de la nave y en su fatal desenlace, era las prácticas organizacionales y decisorias de la NASA, las definiciones adoptadas sobre el vehículo (como operacional y no como en desarrollo) y las prácticas de mantención derivadas (Columbia Accident Investigation Board, 2003). La nave era un ensamblaje de todos esos elementos, humanos, semióticos y materiales, con sus peculiares capacidades agenciales interactuantes.

La pobreza como ensamblado social no es muy distinta, en cuanto a su proceso constitutivo, del calentamiento global o del Columbia. Se parece al calentamiento global en cuanto es un objeto con el que se busca orientar decisiones públicas. Se parece al Columbia en cuanto a que los debates de su asamblea constituyente están invisibilizados y el objeto aparece estabilizado y cajanegrizado (después del accidente, en el Columbia esto cambió radicalmente; después de la controversia de la Casen, esto no cambió mayormente respecto a la pobreza).

¿Cómo se constituyen esas redes o asociaciones fundantes del objeto? Señalaré un par de aspectos relevantes, especialmente pertinentes para nuestro estudio de la pobreza. En el entretejido de la red es fundamental el mecanismo del interesamiento (Akrich, Callon & Latour, 2003). Algunos agentes llevan a cabo problematizaciones o hacen proposiciones que atraen a otros agentes, con los cuales se van generando alianzas y articulaciones a través del engarzamiento de sus intereses. En el proceso, ciertos nodos que ayudan a movilizar la red van adquiriendo centralidad y se constituyen en “puntos de paso obligado” de la red de relaciones (Callon, 1986). En el caso de la pobreza en Chile, desde los inicios de la medición de la pobreza, tal punto de paso obligado ha sido un organismo estatal periódicamente

rebautizado: Odeplán, Mideplán, Ministerio de Desarrollo Social. Este constituye uno de los circuitos de la red que, en el proceso de constitución de los hechos científicos, tiene la tarea de movilizar la referencia, es decir llevar a los centros de cálculo aquellos elementos que pueden considerarse evidencias de los hechos, los que remiten a *matters of fact* y que son capaces de objetar, a través de los dispositivos que se diseñe, lo que en otros puntos de la red, o de la asamblea, especialmente en los centros de cálculo, se afirme sobre ellos (por ejemplo, sobre el comportamiento de las vieiras de St. Brieuç, o los procedimientos de desconexión de los vagones del metro modular Aramis en París, o las posesiones de la gente como expresiones de la pobreza).

En la visión imperante que los expertos de pobreza comparten (al menos en lo que dicen puertas afuera, en sus declaraciones oficiales), hechos y valores se muestran como tajantemente separados, como pertenecientes a esferas separadas. Los hechos serían ajenos a intereses y hablarían por sí solos, sin mediadores interesados. A lo más requerirían traductores, pero traductores neutros. Por su parte, los valores pertenecerían a otra esfera que no debe mezclarse con los hechos ni con su versión traducida en datos, pues eso los contaminaría, los distorsionaría. Esto supone que, en un adecuado proceso, se tiene, por un lado, hechos, *matters of fact*, y, por otro, valores e intereses sociales, *matters of concern*; ambos se distinguen netamente entre sí, y deben ser distinguidos. Este ha sido un predicado persistente de la ciencia moderna, compartido por Durkheim y Weber, y sostenido en la corriente principal de la ciencia social en Chile, de carácter positivista. Es el credo modernista de la ciencia, consolidado en una tradición de un par de siglos.

Todo eso deja de ser evidente cuando se analiza la práctica misma de la constitución de los hechos científicos. En la secuencia de producción de tales hechos, en la que participan multiplicidad de agentes, aparecen reiterados momentos de decisión en que se entremezclan los asuntos de hecho con los asuntos de interés y valoración (los *matters of fact* con los *matters of concern*). Más aún, sería imposible la constitución de tales hechos sin esas preocupaciones e intereses, sin esos *matters of concern*.

Latour sintetiza los resultados de la investigación de STS y su planteamiento en esta materia en un esquema en que contrapone la forma de operación de la antigua constitución, la ahora convencional Constitución moderna, con el de la nueva mirada en proceso de desarrollo, de la nueva Constitución que él suscribe (ver Tabla 1).

Tabla 1. Hechos y valores, según la Constitución moderna y la nueva constitución emergente (la flecha indica la secuencia del proceso en la nueva Constitución)

		CONSTITUCIÓN MODERNA	
		Poder de la ciencia (Hechos)	Poder de la cultura (Valores)
NUEVA CONSTITUCIÓN	Poder de indagar y tomar en cuenta	Duda e indagación	Consulta
	Poder de disponer en orden de rango	Articulación e institucionalización	Jerarquización, descarte, compromisos

Fuente: Adaptado de Latour (2004b: 115).

En la nueva constitución pueden encontrarse los elementos antiguos, pero reconfigurados. En lugar de un ámbito de los hechos, separado y contrapuesto a uno de los valores, se observa un proceso continuo, en que ambos se entretajan. En éste, Latour distingue dos “poderes”, dos conjuntos de operaciones, unas que son de apertura –de indagación, consulta y debate–, ante lo que causa perplejidad, y otras que

son de cierre –de priorización, acuerdo e institucionalización. Esto último significa la ratificación del hecho en el mundo, o al menos un primer paso decisivo para que esto ocurra.

Describir y reanalizar los hechos sociales con la mirada de la nueva constitución propuesta por Latour va de contramano a lo predicado por la corriente dominante de la sociología desde sus inicios y es, sin duda, una tarea por hacer. En tal línea va el análisis de las secciones siguientes.

Junto a lo anterior, el enfoque del actor-red rechaza la existencia de la dicotomía entre agencia y estructura, individuo y contexto. Lo que aparece como contexto o como estructura toma forma, se propaga y ejerce influencia a través de las redes mismas, a través de su tratamiento, interpretación y decisión local. El “contexto” económico y político de la medición de la pobreza aparece efectivamente en las interpretaciones y decisiones de un puñado de agentes específicos, tales como los funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social, autoridades políticas de gobierno, expertos del ministerio y de Cepal, y funcionarios del Banco Central. Con esta mirada, desaparecen las fuerzas macroestructurales y contextuales como entidades externas, englobantes y objetivadas (Latour, 2005b). Lo que queda en su lugar son las asociaciones de actantes humanos y no humanos, en redes complejas que se extienden ilimitadamente a través de los colectivos humanos y no humanos. El trabajo de investigación, entonces, es seguir tales redes, describir su trazado y operación, y analizar lo que allí toma lugar.

Tentativamente, aquí planteo que una pista para el seguimiento de lo que fluye a través de las redes es la provista por el enfoque de la gubernamentalidad de Foucault. La gubernamentalidad para este autor es el conjunto de procedimientos, análisis, cálculos, mecanismos y formas de conocimiento – fundamentalmente conocimiento científico– que permiten conducir a distancia la conducta de individuos integrantes de agregados poblacionales. Es una forma de gobierno de las conductas típica de la sociedad moderna (Foucault, 2000a: 219, 220). Lo distintivo de los dispositivos de gubernamentalidad es que, con ellos no se busca imponer coactivamente conductas por la vía impositivo-reglamentaria, como hacen las tecnologías disciplinarias, sino que se busca anticipar y regular eventos posibles (Foucault, 2006), basándose para ello en el saber generado por las disciplinas científicas, especialmente en el saber de esos regímenes de verdad que surgen adosados al Estado, tales como la estadística, demografía, economía política y sociología.

La gubernamentalidad, para su operación, requiere la configuración de objetos epistémicos, tales como la pobreza, la delincuencia, la drogadicción y el rendimiento escolar, que luego le sirven como focos o *targets* para su acción, y le permiten plantearse objetivos y monitorear el avance en el logro de ellos. Es su manera de visualizar los procesos poblacionales e intervenir en ellos. En ello, las ciencias sociales juegan un papel fundamental (Miller & Rose, 2008; Ramos, 2012).

Tal constitución de objetos epistémicos, llevada a cabo en las operaciones de la gubernamentalidad, se realiza a través de multiplicidad de prácticas encadenadas que contienen elementos semánticos y materiales, que incluyen elementos humanos y no humanos, tal como indica la teoría del actor-red. Foucault, sin embargo, en su estudio de la gubernamentalidad no aterriza en su análisis a las prácticas efectivas involucradas, concentrando su estudio en los enunciados discursivos, aunque el resto de su obra permite entender la importancia paralela de las prácticas involucradas (Cohen, 2011: 49). El análisis de redes, por su parte, tiende a quedarse localizado, aunque Latour (1988, 1996), en algunas de sus investigaciones, como en el caso de Pasteur y de Aramis, precisa redes que pueden ser concebidas como expresión de procesos de gubernamentalidad.

2. LA MEDICIÓN DE LA POBREZA A TRAVÉS DE LA CASEN

2.1. El concepto de pobreza

Los conceptos de pobreza, en general, remiten a estados o condiciones o a la disponibilidad de capacidades o recursos que no permiten a las personas el acceso a un nivel de bienestar que puede ser

considerado como mínimo o básico (Houghton & Khandker, 2009; Denis, Gallegos & Sanhueza, 2010; Altimir, 1979). También se la plantea como la carencia y privación inaceptable de capacidades que permitan el ejercicio de la libertad y una adecuada integración o participación en sociedad (Sen, 2000, 1993). Ya en eso, sin ir más lejos en los aspectos operativos relevantes para la medición empírica, aparece un punto de decisión complejo y difícil de dirimir, el cual no es decidible con criterios meramente científicos. Es lo que podríamos llamar el **núcleo normativo** de la medición de la pobreza. Reiteradamente, al plantear esos niveles mínimos de bienestar o de participación e inclusión en la sociedad, el estándar para definir la pobreza estaría dado por “situaciones sociales inaceptables”, “carencias intolerables socialmente”. Tal calificación de “inaceptable” o “intolerable” responde a un juicio que se fundamenta en criterios normativos constituidos por determinados grupos sociales en determinado contexto social en determinado momento histórico. Se trata, ciertamente, de criterios valorativos, de preocupaciones y orientaciones sociales con respecto a lo bueno, lo deseable y lo aceptable para el colectivo de habitantes del país. Son *matters of concern* que, no obstante las declaraciones y prescripciones positivistas sobre la separación entre hechos y valores, entran en la definición misma de la pobreza, en el núcleo de su constitución y se convierten en un pivote de las prácticas epistémicas que la configuran. Por tanto, el núcleo de la medición contiene un elemento que no es definible desde los marcos científicos sino que desde un marco sociopolítico, desde una negociación, implícita o explícita, continuamente en movimiento, que se desplaza históricamente, de modo tal que en una misma sociedad va a cambiar a través del tiempo. Esta pobreza objeto de medición es, entonces, una construcción históricamente determinada (Feres & Villatoro, 2012), cuyo sentido emerge en el contexto de su uso para enfrentar las situaciones socialmente intolerables, para identificar procedimientos de intervención y destinatarios de ella.

Ambas facetas de la pobreza –representar el mínimo socialmente tolerable y servir para intervenir socialmente–, sin embargo, no se orquestan armónicamente, por el contrario, colisionan, están en lucha. Los expertos que tienen que definir la pobreza para medirla tienen, por un lado, que resolver el problema de cuál sea ese mínimo socialmente aceptable y, por otro, lograr que la medición ayude a la gestión de gobierno en el marco de las posibilidades de recursos materiales, tecnológicos, organizativos y financieros del Estado; en el marco de las capacidades y orientaciones gubernamentales del período de la medición. Esto último es un factor restrictivo de la preocupación normativa que lleva a los agentes a reinterpretar tal preocupación con especial mesura. Este criterio interpretativo tampoco es propiamente científico; es meramente un criterio pragmático de lo que ciertos actores situados consideran factible. Cabe resaltar esto último: lo que está en juego no es lo efectivamente factible (¿cómo podríamos determinarlo?) sino que lo **interpretado** como tal por parte de los respectivos expertos y de la red de agentes con los que interactúan. Esta interpretación es guiada por esos diferentes intereses y valoraciones, que toman forma en la mirada de actores situados en el aparato de gobierno y en la anticipación de tal mirada por parte de los expertos, con la consiguiente negociación entre todos estos agentes.

Así como decíamos que la definición normativa de pobreza es una construcción históricamente determinada, deberíamos agregar que esa construcción además opera localizada en particulares instituciones y en redes específicas de agentes estatales y expertos científico técnicos situados en el Estado, organismos internacionales y centros académicos. De hecho, es normalmente desde esa perspectiva situada, desde el seno de la acción con preocupaciones de gobierno, que los expertos y otros funcionarios hacen la reflexión normativa sobre lo que es, en el contexto respectivo, un bienestar mínimo aceptable: ese contexto opera a través de las interpretaciones que de él hacen estos expertos.

Uno podría imaginar que tal reflexión debería tener la forma de un debate en un foro con variada representación social, en el cual se confrontaran una variedad de realidades sociales, de opciones valorativas y de tipos de conocimientos; un foro suficientemente amplio como para garantizar que tan complejo tema se aborde con la profundidad requerida. Tal debate sin duda que no debería quedar sólo

en las manos de economistas u otros expertos, dado que la definición requerida se escapa del terreno exclusivamente científico. Pero, ciertamente que tal foro no se constituye. En el proceso de la medición de la Casen 2011 se realizaron sesiones a las cuales se convocó a representantes de diversas instituciones y organizaciones sociales, pero fue para dirimir o mejorar materias muy específicas – formas de hacer ciertas preguntas, preguntas a agregar, etc. (OS-MDS, 2012), nada ni remotamente cercano a debatir sobre los umbrales del bienestar aceptable.⁴ Los agentes decisivos fueron los expertos del Ministerio de Desarrollo Social, Cepal y Microdatos, centro de investigación de la Universidad de Chile, sumados a los expertos que desde fines de los años 1980 han participado en la definición del proceso de medición.

2.2. Multidimensionalidad de la pobreza

La idea de insuficiencia de capacidades o recursos para integrarse satisfactoriamente en la sociedad o para compartir al menos mínimamente el bienestar logrado por ésta remiten no solamente a la dimensión económica. Involucra una gama de otras dimensiones. Altimir (1979) se refiere desde los primeros años de la medición a esta multidimensionalidad de la pobreza, pese a que, desde la Cepal, opta por el enfoque monetario, el cual será seguido por la Casen desde la medición inaugural de 1985. Las razones prácticas lo hicieron preferir el uso de los ingresos como indicador teniendo en cuenta, además, la potencialidad que tienen éstos para facilitar el acceso a al menos algunas de tales otras dimensiones, como vivienda, salud y educación. Parece indiscutible que los ingresos constituyen una vía privilegiada para acceder al bienestar en diferentes facetas de la vida. Esto es especialmente válido en sociedades con alto grado de penetración del mercado en los diferentes ámbitos de la vida social, en sociedades altamente mercantilizadas como es el caso del Chile actual.

Sin embargo, de todas formas, el acceso que permite el dinero tiene sus limitaciones. Por una parte, hay aspectos del acceso al bienestar social o de la integración a la sociedad que no son adquiribles en el mercado, como es el caso del reconocimiento social o del empoderamiento, y aunque los ingresos pueden tener una incidencia en ellos, no son suficientes. Por otra parte, en la medida que avanza el desarrollo general de la sociedad, en la medida en que se va imponiendo el primado de valores postmaterialistas, la atención colectiva se va desplazando desde las necesidades materiales a otras de bienestar subjetivo; ocurre un salto cualitativo de las expectativas sociales; cambia el sentido mismo de lo que es bienestar (Inglehart, 1997; Inglehart & Welzel, 2005). En consecuencia, las apreciaciones colectivas de lo intolerable, de lo inaceptable en materia de inclusión social, de participación en el bienestar, van cambiando. Las demandas sociales van modificando su foco y esto presiona también a los gobiernos y a los expertos científico técnicos a cargo de las mediciones.

La Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) es el centro internacional que más ha aportado en el desarrollo de mediciones multidimensionales de pobreza. Recientemente ha tenido incidencia en la adopción en México de una medida de tal tipo, en el 2010. La OPHI inserta la medición de pobreza en una discusión más amplia sobre el desarrollo humano, en cuanto “proceso de expandir las libertades que la gente valora y que tiene razones para valorar” (Alkire, 2007:1). En el planteamiento de los investigadores de la OPHI, que recogen las reflexiones de autores como Sen, hay varias dimensiones que habitualmente faltan en las mediciones de pobreza. Ellas son: (1) Empleo, particularmente el empleo informal, siendo de especial relevancia atender a la calidad del empleo. (2) Empowerment o agencia: la capacidad de promover metas que el individuo valora y tiene razones para

⁴ Lo más significativo en materia de discusión pública ha sido la labor realizada por la Fundación para la Superación de la Pobreza, que es una institución privada nacida en 1994 con el fin de contribuir a la superación de la pobreza. Ella ha generado debates y estudios para plantear umbrales de referencia (Funasupo, 2006) y ha buscado recoger la variedad de “voces de la pobreza (Funasupo, 2009).

valorar. (3) Seguridad física, focalizada en seguridad frente a violencia a la propiedad y a la persona así como frente a la violencia percibida. (4) Capacidad de vivir sin culpa, siendo importantes la dignidad, respeto y ausencia de humillación. (5) Bienestar psicológico y subjetivo (Alkire, 2007).

La relevancia colectiva de tales aspectos se funda en las transformaciones económicas y socioculturales que han ocurrido en las últimas décadas. Por otra parte, su consideración se ve apoyada o justificada discursivamente por el enfoque ampliamente extendido de derechos humanos (derechos a la seguridad social, al trabajo, al descanso y las vacaciones, a la salud, etc.), el cual es promovido por organizaciones internacionales y que ha sido acogido, aunque en diferente grado, en los sistemas legislativos de la mayoría de los países. El apoyo institucional de organismos internacionales de Naciones Unidas ha sido de especial relevancia, tal como desde los setenta la labor de la Cepal fue crucial en promover y asesorar las mediciones de pobreza en América Latina usando el enfoque de ingresos, esfuerzo con el cual la Cepal ha logrado que la región cuente con un registro longitudinal comparativo entre países que ha visibilizado la situación de la pobreza (así como de la desigualdad) y su evolución temporal.

La medición multidimensional de pobreza trae consigo diversos problemas metodológicos y de uso de los resultados. No hay acuerdo amplio sobre cuáles sean las dimensiones a considerar ni cuáles sean los umbrales en cada una. Las variadas dimensiones que se incluyen tienen cada una su propio umbral, lo cual plantea el problema de cómo integrarlas. Cuando se considera como pobreza la unión de todos los que están bajo el umbral en cada dimensión las cifras de pobreza resultan extremadamente altas, quedando más de la mitad de la población clasificada como pobre. Si se procede con otras combinaciones de las dimensiones, la tasa de pobreza es más baja, pero los resultados son menos parsimoniosos y más difíciles de explicar. Por otra parte, la nueva medida carece de comparabilidad con las mediciones históricas de la pobreza, lo cual implica partir de nuevo o mantener medidas paralelas, lo cual inevitablemente genera algún grado de confusión.

Con el enfoque de ingresos hay un umbral que cuenta con criterios relativamente acordados para definirlo. Con la pobreza multidimensional, como decimos, hay tantos umbrales como dimensiones. En cada una hay que discutir cuáles son los indicadores más apropiados y cuáles son los respectivos umbrales, todo lo cual presenta una amplia gama de opciones abiertas. Desde un punto de vista estrictamente científico, puede ser indistinto cuál indicador específico usar, del conjunto de los posibles. Pero para la población esto no es indistinto, porque esta medición no tiene sólo un objetivo y uso descriptivo. Aquello que queda incorporado en la medición se convierte en foco de intervención. Si la medición incluye, como en el caso de la Unión Europea, contar con un período de vacaciones fuera de casa o mantener la vivienda a una temperatura adecuada, habrá intervenciones estatales que apuntarán a mejorar las cifras en tales aspectos. En contraste, lo no incluido en la medida no será objeto de igual atención y no se verá beneficiado por intervenciones para su mejoramiento. Es la consustancial doble cara de estas medidas lo que las hace ser, por un lado, materia de observación científico técnica y, por otro, materia de preocupación política; es lo que hace que, al mismo tiempo, describan la realidad y sean parte de un proceso deliberado de intervención para cambiar la realidad descrita.

Esto lleva a plantearse la pregunta respecto a cuál sea el espacio más apropiado para llevar a cabo tales debates. Si la voz de los técnicos es insuficiente, y todo hace pensar que lo es, ¿qué otras voces deberían entonces sumarse y cómo?. Al respecto, la propuesta de avanzar a través del diálogo social ha ido incrementando adherentes entre los expertos, al menos en sus declaraciones (Denis, Gallegos & Sanhueza, 2010; Feres & Villatoro, 2012: 28). Cómo se vaya a expresar tal diálogo es una materia abierta e interpretable de muchas maneras.

En el caso de México, su metodología para la medición multidimensional resultó de una discusión coordinada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que incluyó a especialistas nacionales y extranjeros (especialmente investigadores del OPHI), y a una

gran cantidad de integrantes de centros académicos, instituciones estatales y organismos internacionales. Este proceso estuvo asociado a acuerdos parlamentarios, los cuales en la Ley General de Desarrollo Social del 2004, establecieron las variables básicas que debería contemplar la medición: ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social (CONEVAL, 2010). El debate parlamentario permitió, así, dirimir algunos de los aspectos normativos cruciales involucrados en la medición.⁵

2.3. Establecimiento del umbral de pobreza: la línea de pobreza

Junto con la opción por el concepto de pobreza –pobreza monetaria, pobreza relativa, pobreza multidimensional, etc.– una segunda decisión fundamental en la medición es el establecimiento del estándar y punto de corte que permita clasificar a los individuos entre pobres y no pobres o entre indigentes, pobres no indigentes y no pobres. La clasificación depende del estándar. “Clasificaciones y estándares son dos caras de la misma moneda” (Bowker & Star, 2000: 15). Clasificaciones y estándares son parte de la ontología práctica que define estados que podrían parecer evidentes, como la determinación de la muerte de un individuo. ¿Cuándo ocurre ésta?: ¿es cuando desaparece la conciencia, cuando cesa la respiración, cuando se detiene el corazón, cuando deja de manera permanente de haber actividad eléctrica en el cerebro? Como este ejemplo muestra, los estándares están asociados a instrumentos que permitan su determinación. Sin electroencefalogramas, métodos de resonancia magnética o técnicas parecidas no sería posible detectar muerte cerebral. Estado de la realidad, estándar e instrumentos van entrelazados.

Del mismo modo, sin los instrumentos para determinar el contenido calórico y nutricional de los alimentos, sin el método para investigar los presupuestos familiares de la población, el estándar de la Casen no podría existir. El estándar de la encuesta Casen es una compleja construcción, que descansa en numerosos supuestos y que está asociado, entre otras cosas, a las pautas de consumo de la población y a la oferta de alimentos, aspectos que van cambiando con el tiempo. El estándar de la Casen fue establecido en 1985 y ha regido hasta 2011. Durante esos 26 años ha sido empleado en las prácticas epistémicas de construcción de la pobreza, como la vara técnica que delimita la pobreza. En todo ese período ha permanecido cerrado a revisión, siendo objeto de esporádicos cuestionamientos que, sin embargo, no han conseguido suficiente fuerza como para desafiar la solidez y legitimidad del estándar y someterlo a revisión y cambio.

En el enfoque monetario, seguido por la Casen, el procedimiento general para determinar el umbral de pobreza –la “línea de pobreza”– es determinar la cantidad de ingresos necesaria para la adquisición de un conjunto de bienes básicos. El elemento central de estos bienes son los productos alimenticios. Se busca entonces determinar una **canasta básica de alimentos** que satisfaga las necesidades energéticas y nutricionales básicas. La línea de pobreza (o, más precisamente, la línea de pobreza extrema) corresponde, entonces, al costo de comprar tal canasta básica de alimentos (Altimir, 1979). Este es el procedimiento que inauguró Rowntree en 1901, en USA, país en donde se ha seguido usando hasta ahora y que han implementado numerosos otros países (Rowntree, 1908); Citro & Michael, 1995).

Conceptualmente se plantea que la canasta para determinar la pobreza incluiría también otros bienes y servicios no alimentarios, pero operacionalmente los cálculos, por lo general, sólo se basan en bienes alimenticios y el cálculo del segundo umbral, el de la pobreza no extrema, se hace multiplicando el costo de la canasta básica de alimentos por un factor. Tal es el procedimiento seguido en Chile.

⁵ Tras los estudios de los especialistas, se acordó que el grado de cohesión social se midiera a nivel municipal y estatal mediante indicadores de desigualdad económica, desigualdad en pobreza extrema, polarización social y redes sociales (Coneval, 2010: 48).

El procedimiento es complejo y requiere multiplicidad de información: alimentos que consume la población, cantidad consumida de cada alimento, precios de los alimentos, contenido calórico de los alimentos consumidos, contenido proteico de ellos, requerimientos calóricos y proteicos de individuos de diferentes edades y diferentes niveles de actividad, etc.

Como las pautas de consumo son muy diferenciadas a través de la población, se requiere estudiar las pautas de los sectores pobres. Para ello, en el análisis de la encuesta de presupuestos familiares que sirve de base, se considera a la población agrupada en quintiles y se escoge el quintil que, comenzando desde el quintil con menores ingresos, cumpla primero con los niveles nutricionales de la FAO-OMS. A esta pauta de consumo se le agregan productos para ajustarse bien al perfil nutricional requerido.

La canasta básica de alimentos empleada para la medición de la Casen viene de la IV Encuesta de Presupuestos Familiares, hecha por el INE en 1987-1988 en el Gran Santiago, con una muestra de 5.076 hogares. Pese a que desde ese momento hasta ahora se han realizado dos nuevas encuestas de presupuesto familiar –la quinta, de 1996-1997, con muestra también del Gran Santiago (8.358) y la sexta, del 2006-2007, con una muestra urbana de 10.026 hogares (Alonso & Mancero, 2011: 8; Schkolnick, s/d)–, la canasta original no ha sido actualizada. Esta es una situación que un economista experto en pobreza ha calificado de “inexplicable” (Larraín, 2008: 103). Ese mismo experto, cuando dos años después asumió como ministro de Hacienda en el siguiente gobierno, “inexplicablemente” tampoco propulsó tal actualización que antes había tan fervorosamente defendido. En cada nueva medición, ante la propuesta de los expertos de actualizar la canasta, las autoridades de gobierno estimaron que no era políticamente aconsejable. Así, sucesivos gobiernos, durante dos décadas, consideraron que no era el momento más apropiado para hacerlo, basados en sus apreciaciones sobre los eventuales cuestionamientos o complicaciones políticas que se derivarían; técnicamente no había impedimentos.

Atendiendo a que las pautas de consumo y los precios de alimentos tienen variaciones regionales, esto haría aconsejable diferenciar líneas de pobreza de acuerdo a regiones. Es lo que hacen países como Cambodia, Tailandia e India (Haughton & Khandker, 2009: 42; Larraín, 2008: 125). En Chile, sin embargo, no se hace tal diferencia regional. De hecho, la encuesta de presupuestos familiares que ha servido de base a todas las encuestas Casen fue hecha en el Gran Santiago y se ha asumido, por tanto, la uniformidad del resto del país con el Gran Santiago. La falta de información sobre la situación en otras regiones ha guiado tal decisión. De todos modos, pese a que la encuesta de presupuestos familiares usada no incluye una muestra rural, la Casen diferencia entre una canasta para el sector rural, calculada como el 75% de la CBA urbana, sobre el supuesto de que en ese sector se requiere menor cantidad de ingresos por el acceso a bienes no transados en el mercado (Larraín, 2008: 145); y el coeficiente de Orshansky para este sector es de 1.75. La estimación de la proporción usada, estuvo basada en los estudios de la Cepal en otros países, en particular datos de México y Perú (Altimir, 1979: 45). Según la apreciación de los propios expertos a cargo de la medición de la pobreza, tal proporción, a muy poco andar, se distanció del porcentaje efectivo de población rural en Chile, que estaría por sobre el 90%.

Hasta aquí nos hemos referido a la canasta básica de alimentos, pero ésta solamente permite clasificar la pobreza extrema o indigencia. Para fijar el umbral de la pobreza incluyendo también la pobreza no extrema se requiere atender al *componente no alimentario*. Si para determinar cuáles alimentos incluir como básicos se tenía el punto de referencia de los requerimientos biológicos –según los análisis de los expertos bioquímicos internacionales–, y aún así es complicado determinarlos, con respecto a la selección de los elementos no alimenticios “básicos” la situación se hace mucho más ambigua y difícil de decidir. No se cuenta, en la materia, con criterios normativos de referencia ni otros criterios que susciten claro acuerdo (ver Alonso & Mancero, 2011).

Frente a este problema, la solución adoptada tempranamente en USA por Orshansky, en 1963-1964, fue no determinar directamente esas necesidades sino que atribuirle una proporción del gasto. El razonamiento de Orshansky consideró que, según los datos de su época, los consumidores destinaban una tercera parte de su gasto a alimentos; dado eso, el gasto total de quienes consumen la canasta básica de alimentos (CBA) será 3 X CBA. Ese ($k = 3$) es el coeficiente de Orshansky que, en términos más generales es el inverso de la proporción entre gasto en alimentos y gasto total, para la subpoblación de referencia, que en el caso chileno corresponde al segundo quintil (Haughton & Khandker, 2009). Si aumenta la proporción del gasto en alimentos (por ejemplo al 50%), el coeficiente baja (en este caso sería $1/0.5 = 2$).

Sobre la base del estudio del equipo de Altimir, para diversos países de América Latina, el coeficiente de Orshansky se fijó en 2.0 para todos los países, dado que los valores del coeficiente estaban en el entorno de esa cifra. En consecuencia, la línea de pobreza resulta de multiplicar el costo de la canasta básica de alimentos por 2. Dado que el coeficiente resulta de una operación con datos empíricos que cabe prever cambiarán a través del tiempo, el coeficiente también debería variar. Pese a eso, el coeficiente se ha mantenido igual, ajeno a los cambios históricos en el consumo, tanto en Chile como en los otros países de América Latina, y ese número 2 se ha aplicado con una confianza plena en el poder de las fórmulas científicas, la cual en este caso ha sido una confianza bastante ciega y el poder de la fórmula ha sido ejercido ritualmente. Tan sólo alguna que otra voz aislada ha puesto algún reparo fundamentado (Larraín, 2008; Ihnen, 1988).

La decisión (implícita) de no incorporar los resultados de las nuevas encuestas de presupuestos familiares fue tomada reiteradamente, a través de cuatro gobiernos diferentes (Frei, Lagos, Bachelet y Piñera). Dado que aparece como una “no decisión” la responsabilidad se diluye. Queda la apariencia de que nadie ha decidido algo que pudiera cuestionársele. Esta “no decisión” se ha arrastrado por años y ello no es inocuo; tiene fuerte impacto en los resultados de pobreza. Larraín (2008), basándose en el trabajo técnico desarrollado por la Fundación para la Superación de la Pobreza y tomando los datos de la V Encuesta de Presupuestos Familiares de 1996-1997, realizó un cálculo actualizado para las encuestas Casen de los años 2000, 2003 y 2006. Siguiendo el mismo procedimiento original rehizo los cálculos de la canasta básica llegando a 51 productos que aportan 2.362 calorías por persona al día. Las tasas de pobreza e indigencia resultantes del cálculo actualizado aparecen en la tabla siguiente.

Tabla 2. Pobreza e indigencia según datos de la Casen con canasta básica de alimentos original y revisada (en %)

		2000 (%)	2003 (%)	2006 (%)
MEDICION CASEN CON CBA ORIGINAL	Indigencia	5.7	4.7	3.2
	Pobreza total	20.6	18.7	13.7
MEDICION CASEN CON CBA REVISADA	Indigencia	10.4	9.4	6.2
	Pobreza total	36.6	36.4	29.0

Fuente: Mideplan (2007), Larraín (2008: 117).

Puede observarse que las cifras de indigencia y pobreza prácticamente se duplican. Vale decir, esa “no decisión” de actualizar los datos de consumo de la población habría estado reduciendo la pobreza a la mitad. Gran impacto de una “no decisión” que se ubica en el difuso margen entre lo científico técnico y las inquietudes prácticas de los involucrados en la medición.

La medida Larraín – Funasupo se diferencia, sin embargo, de la medida original en cuanto al cálculo del componente no alimentario. En el período transcurrido desde los inicios de la Casen la relación

entre gasto total y gasto en alimentos (coeficiente de Orshansky) ha aumentado; es decir, los alimentos son una proporción menor del gasto total en comparación a la situación de las mediciones iniciales de la Casen. De tal modo, si en 1988 esta relación se estimó en 2.0 en la subpoblación de referencia (segundo quintil), en la encuesta 1996-1997 la proporción es de 2.6 (en el primer quintil sube de 1.8 a 2.2 y en el promedio total de la población sube de 3.0 a 3.6) (Larraín, 2008: 135). En su cálculo, no obstante, Larraín, diferenciándose del procedimiento seguido precedentemente, no aplica ese coeficiente sino que aplica un nuevo procedimiento, analizando los gastos no alimentarios efectivos. Selecciona, así, el gasto en bienes y servicios no alimentarios básicos, considerando, entre otros criterios, su incidencia en el gasto (que fuesen superiores al 0.05%), excluyendo los de uso muy eventual, los de elevado costo en relación a bienes homologables, y el tabaco, por ser nocivo para la salud. La canasta resultante incluyó 113 productos y servicios. El cálculo incluye la reponderación, dentro de los productos incluidos, del gasto correspondiente a los excluidos de finalidad similar. Con algunas variantes en los cálculos anteriores resultan dos alternativas, con valores 2.26 y 2.34. Larraín elige la de menor costo que redondea en 2.2.

La razón para cambiar el procedimiento, es evitar una “elevación significativa del valor de la línea de pobreza” que “no parece ser una alternativa razonable, dado que el patrón de gasto registrado en 1996-1997 revela algunos consumos muy estacionales, de categorías exclusivas o elevado costo” (Larraín, 2008: 135). Este argumento aparece planteado así, de modo general, y con ello se descarta aplicar el nuevo coeficiente de 2.6 en vez del antiguo 2.0. Y cuando los cálculos llevan a una alternativa de 2.34 también es descartada por alta. Incluso la finalmente seleccionada de 2.26 es recortada a 2.2. En estas rebajas no hay un criterio exclusivamente técnico. La decisión final descansa en la apreciación de que la cifra sería “muy alta”. ¿Muy alta para quién?, puede preguntarse uno. Para Larraín, la respuesta sería obvia: alta para los funcionarios de gobierno y alta para la credibilidad de las cifras en la esfera pública, las cuales no pueden dispararse súbitamente. Esas apreciaciones, por muy “razonables” y compartidas que puedan ser no por eso adquieren el status de criterio de discernimiento científico o técnico. Son difusas preocupaciones o *matters of concern* que generan criterios decisorios que se enlazan con los criterios técnico científicos, quedando ocultos tras éstos.

Los precios de los bienes incluidos en la canasta básica de alimentos son reajustados anualmente de acuerdo al IPC. Esto significa que el componente no alimentario (que en la Casen resulta, como hemos visto, de la mera multiplicación por 2 del componente alimentario) es reajustado de acuerdo a precios que no son los propios. Cualquiera haya sido el nivel de efecto de esta atribución en el pasado, no se tomó en consideración durante más de 20 años, hasta que en los años 2007 y 2008 los precios de los alimentos experimentaron un notable incremento en América Latina, el cual no fue acompañado por un aumento similar en los precios del resto de los bienes y servicios. En el caso de Chile, mientras entre 2006 y 2009 el IPC de los alimentos creció en 32.4%, el del resto de los bienes sólo lo hizo en 6.4%. Entre el 2009 y el 2011, esas variaciones fueron de 13.1% y 2.9% (Cepal, 2012a: 4). Atendiendo a esto, el 2009 la Cepal decidió diferenciar el reajuste de los bienes no alimenticios, aplicándoles la variación del IPC propia de estos bienes y no la de los bienes alimenticios. Con ello, mientras la línea de la indigencia no se vio afectada, la de pobreza en cambio sí. Como puede verse en la tabla siguiente, este cambio en el cálculo hace que la pobreza se reduzca 3.6 puntos porcentuales el 2009 y 4.0 puntos el 2011, en comparación a los resultados de la Casen aplicando la forma de reajuste previa.

Tabla 3. Indigencia y pobreza, según forma de reajuste del componente no alimenticio (en %)

		2009 (%)	2011 (%)
Casen – con IPC sólo de bienes alimenticios (MDS)	Indigencia	3.7	2.8
	Pobreza	15.1	14.4

Encuesta Casen con reajuste diferenciado (Cepal)	Indigencia	3.6	2.7
	Pobreza	11.5	10.4

Fuente: Cepal (2012a).

El gobierno entrante de Piñera, al que le correspondió definir los cálculos finales de la Casen 2009, decidió mantener el reajuste de todos los bienes de acuerdo al IPC de los alimentos y no suscribir la forma de cálculo de la Cepal. En apoyo de esta decisión se puede aducir una razón técnica de mantención de la comparabilidad. El cambio en el procedimiento habría obligado a revisar el reajuste del componente no alimenticio para los años previos, lo cual la Cepal no hizo en su cálculo oficial. Por otra parte, la razón política no declarada (ni declarable) es que preservar la forma de cálculo involucraba que el gobierno de Bachelet concluía con un **alza** de la pobreza de 1.4 puntos porcentuales, mientras que con el cálculo de la Cepal **bajaba** 2.2 puntos. Variaciones numéricamente pequeñas y escasamente significativas estadísticamente, pero que en la simbólica política resultan muy significativas, y como tales fueron usadas por el gobierno y los dirigentes políticos oficialistas. El principal crítico en ese momento, y también posteriormente, fue Andrés Velasco, quien había sido Ministro de Hacienda bajo el gobierno de Bachelet y que demostraba estar muy consciente de esos efectos políticos de las estadísticas. En agosto del 2012 señalaba que “todo el debate [político] que ha tenido Chile en los últimos tres años pasaría a ser distinto” si sigue el cálculo de la Cepal, que según él es el correcto. La contracrítica, expuesta por el ex Ministro de Mideplan de Piñera, Felipe Kast (8 septiembre 2012), es que tal ajuste habría significado reducir la pobreza por secretaría; 3.6% de pobres que dejan de serlo por meras razones administrativas. La mera técnica no permite dirimir estos debates. Por razones de espacio, me he referido a sólo dos aspectos del proceso de medición de la pobreza. Análisis análogos los he realizado con respecto a otros aspectos tales como el cálculo de los ingresos, las decisiones muestrales, la construcción del cuestionario de la encuesta y los procedimientos de ajuste e imputaciones de ingresos. En todos ellos aparece reiteradamente el entretreído entre criterios técnicos e intereses, preocupaciones y valoraciones que tienen que ver con el despliegue práctico de las acciones de gobierno, que corresponden a supuestos sobre aspectos normativos asociados al momento histórico particular; y el peso de estos *matters of concern* sobre las decisiones provoca variaciones significativas en las cifras de pobreza resultantes. Pese a remitir a apreciaciones normativas o valóricas sobre lo que es bueno para el colectivo, no existen procedimientos de consulta a tal colectivo. Los expertos y algunos funcionarios de gobierno actúan, en la práctica, como portavoces (no autorizados) del colectivo. De su interpretación y juicio se deriva la definición de los estándares sociales del bienestar mínimo aceptable. El colectivo social, por su parte, nunca se enteró de tal vocería y representación de sus intereses por ese grupo de agentes.

3. CONCLUSIONES

La pobreza que orienta las decisiones gubernamentales y que es debatida en la esfera pública no es una propiedad de los individuos o de sus hogares. No es una realidad predefinida que anteceda a su medición. Sin duda que hay muchas realidades “ahí afuera” que pueden ser pertinentes con respecto a la pobreza, que pueden servir de evidencia para proposiciones sobre ella: casas con suelo de tierra; mujeres que deben mantener varios hijos, contando con escasos fondos para hacerlo y sin marido que las ayude; jefes de hogar con trabajos precarios; etc. Pero esa pobreza epistémica que es objeto de la medición involucra una peculiar selectividad y articulación de tales elementos asociada a preocupaciones de gobierno. De hecho, las mediciones de pobreza, desde sus orígenes históricos, desde los trabajos de Booth, que ya mapeaba la pobreza en Inglaterra a fines del siglo XIX, y desde las investigaciones de Rowntree, en USA, realizadas en torno a 1900, han buscado reiteradamente influir

en la visión e intervención pública, sea desde fuera del Estado o, como ha sido tradicional en Chile, desde dentro suyo. Las mediciones de pobreza han sido usadas para orientar la conducta de funcionarios estatales, para diseñar cadenas de acciones o programas de intervención que buscan contribuir al cuidado de la población y para monitorear el desarrollo y resultados de tales acciones.

Esos intereses y preocupaciones sobre cómo intervenir, en períodos determinados, con determinados recursos institucionales, con determinadas visiones valorativas sobre la sociedad y sobre lo que se considere bienestar, se encuentran entremezcladas en la constitución misma de la pobreza, son parte de su realidad como objeto epistémico, como objeto de medición. Tales intereses y valoraciones llevan a buscar la configuración de un objeto pobreza que sirva de blanco, permiten transformar esa realidad problemática, inicialmente vaga, en un objeto compartido, posicionado en el mundo común y, derivadamente, intervenible.

En el proceso de medición, participan multiplicidad de agentes –expertos, funcionarios de gobierno, ministros–, con sus particulares interpretaciones de lo que sea conveniente o deseable para la sociedad y para el gobierno, en un particular momento histórico. Ellos, en sus actividades conjuntas, en sus negociaciones, van llenando los múltiples vacíos decisionales de la ciencia y técnica: definen, entre los variados marcos de selectividad posibles, aquél que determinará los elementos que la pobreza integrará; precisan los umbrales de pobreza, para lo cual la técnica es insuficiente; definen coeficientes cruciales para los resultados (como es el caso del coeficiente de Orshansky) entre los muchos que el análisis técnico proporciona; definen entre las múltiples variantes de operacionalización y muestreo, en las zonas de discrecionalidad científico técnica.

De tal modo, tal como lo muestra el esquema de Latour (Tabla 1), el proceso investigativo de los hechos que se busca medir, que se apoya en procedimientos de la ciencia y al cual se le atribuye el carácter de procedimiento técnico científico, va acompañado, de manera continua, en todas sus etapas –conceptualización, operacionalización, muestreo, articulación estadística– de preocupaciones valorativas diversas (*matters of concern*). Esas preocupaciones derivan de consultas a otros agentes, como las autoridades estatales u otros *stakeholders*, o de los expertos mismos operando como portavoces (no reconocidos) de los colectivos cuya conveniencia interpretan (por ejemplo, sobre los niveles de bienestar mínimos aceptables). De ello han resultado finalmente decisiones que se institucionalizaron, y que se han mantenido por más de 20 años en Chile: se mide la pobreza sólo a través de ingresos, pese a que deja fuera dimensiones relevantes del bienestar; no se actualiza la canasta básica de alimentos, pese a existir la información para ello; se usa un coeficiente de Orshansky de 2, pese a que la proporción de los alimentos en el gasto ha cambiado significativamente; se mantiene el umbral de ingresos del sector rural como un 75% del correspondiente a las zonas urbanas, pese a que esa no es la proporción; etc. Las cifras resultantes de pobreza están asociadas a tales decisiones; si ellas hubieran sido diferentes la pobreza habría tenido magnitudes y perfiles muy diferentes.

La articulación del hecho de la pobreza va entretejida con intereses y valores de agentes preocupados por la gubernamentalidad, en particular por la conducción de conductas en torno a la pobreza y en una determinada forma de gubernamentalidad, en sus modalidades locales. Ello asegura que la pobreza adquiera sentido y encaje adecuadamente en el manejo gubernamental, como un objeto con capacidades orientadoras múltiples. Para ello, diversos agentes se aseguran de que circule, tanto dentro de la institucionalidad estatal como en la esfera pública. De hecho, los datos estadísticos y las gráficas de pobreza son altamente móviles y circulan entre el Estado, los medios de comunicación masiva y los hogares. Pese a tal movilidad, y a las traducciones y al repliegue y ocultamiento de sus cadenas de producción, la pobreza mantiene una apariencia de inmutabilidad, de no ser afectada por el transporte entre los centros de cálculo, como el Ministerio de Desarrollo Social y Cepal, y esa variedad de otros destinos. Así, todos hablan de la pobreza, como si fuera un objeto compartido, parte de nuestro mundo común.

En contra de la prevaleciente visión de la pobreza como materia de hecho, medida a través de un proceso científico técnico, y objeto ineludible de reconocimiento común, su análisis pragmático la muestra como un objeto altamente contingente, permeado por razones prácticas de tal modo que hechos y valores resultan inseparables, con una constitución que está asociada a las particulares redes de producción involucradas, y cuya aceptación como objeto compartido resulta de particulares procedimientos de transporte de la pobreza así configurada.

Las redes, asociaciones o asamblea en que toma forma la pobreza pueden mantener concentrada la consulta, respecto a las preocupaciones (*matters of concern*) definitorias, en los expertos y unos pocos funcionarios de gobierno, tal como ha ocurrido hasta ahora en Chile, o pueden abrir la consulta a variedad de grupos interesados o interesables. En el país, la pobreza, en su medición como objeto de gobierno, se cerró y cajanegrizó alrededor de 1990 y desde ese momento hasta el 2011 no dio cabida efectiva a nuevas discusiones sustantivas. Cuatro gobiernos de la Concertación rechazaron tácitamente abrir la caja negra de la pobreza y extender la consulta de su configuración. ¿Cambiará esto con la nueva medición que vaya a proponer la comisión designada a fines del 2012, y que dirige Rodrigo Jordán? ¿Es el tan exaltado “INE autónomo” una respuesta a tal bloqueo? Lo que resulte de la comisión está aún por verse y, aunque tengo mis apreciaciones, no me adelantaré con los juicios. En cuanto al INE autónomo, la idea misma preserva la ficción de la separación entre hechos y valores, entre ciencia y política. Esa entidad se formula como un baluarte en que reinarán la ciencia y la técnica, ajenas a la política y los valores. Pero ya sabemos, como hemos destacado en esta ponencia, que eso no es realizable. Lo que cabe es abrir los debates involucrados en la medición y no enmascararlos. Se requiere, en los términos de Latour, seguir un “debido proceso”, una consulta suficientemente ampliada, para la constitución de los componentes del mundo común.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ahumada, Jorge (1990). *En vez de la miseria*. Santiago, Chile: Ediciones BAT [1958].

Akrich, Madeleine; Michel Callon & Bruno Latour. “The Key to Success in Innovation Part I: The Art of Interessement”. *International Journal of Innovation Management*, 6(2): 187-206.

Alkire, Sabina (2007). “The Missing Dimensions of Poverty Data”. OPHI Working Paper 0. Oxford Poverty & Human Development Initiative, University of Oxford.

Alonzo, Haydee & Xavier Mancero (2011). “Escalas de equivalencia en los países de América Latina”. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos 73, Naciones Unidas, Cepal

Altimir, Oscar (1979). *La dimensión de la pobreza en América Latina*. Santiago, Chile: Cuadernos de la Cepal.

Beccaria, Luis; Juan Carlos Feres & Pedro Sáinz (1997). “Medición de la pobreza. Situación actual de los conceptos y métodos”. Informe del “Seminario de Santiago”, 7 al 9 de mayo de 1997.

Bowker, Geoffrey & Susan Leigh Star (2000). *Sorting Things Out. Classification and its Consequences*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Camic, Charles; Neil Gross & Michèle Lamont (2011). *Social Knowledge in the Making*. Chicago: University of Chicago Press.

- Cepal (2010). *Panorama social de América Latina*. Naciones Unidas, Cepal.
- Cepal (2012a). “La Casen 2011, precisiones de la Cepal”. División de Estadísticas, Cepal, Naciones Unidas.
- Cepal (2012b). “La medición de los ingresos en la encuesta Casen 2011-R2” (Distribución restringida), División de Estadísticas, Cepal, Naciones Unidas.
- Citro, Constance & Robert Michael, eds. (1995). *Measuring Poverty: A New Approach*. Washington, DC: National Academies Press.
- Columbia Accident Investigation Board (2003). *Report of Columbia Accident Investigation Board, Volume I*. NASA. http://www.nasa.gov/columbia/home/CAIB_Vol1.html
- Denis, Angela; Francisca Gallegos & Claudia Sanhueza (2010). *Medición de la pobreza multidimensional en Chile*. Santiago, Chile: Universidad Alberto Hurtado /2 septiembre/
- Cohen, Yves (2011). “Foucault déplace les sciences sociales. La gouvernementalité et l’histoire du XX^e Siècle”. En Laborier, Pascale; Frédéric Audren; Paolo Napoli y Jakob Vogel (eds.), *Les sciences camérales. Activités pratiques et histoire des dispositifs publics*. Paris: Presses Universitaires de France.
- CONEVAL (2010). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Díaz, Ximena; Daniela Neri; Francisco Moraga; María Jesús Rebollo; Sonia Olivares; Carlos Castillo (2006). “Análisis comparativo de la canasta básica de alimentos, pirámide alimentaria y recomendaciones nutricionales para preescolares y escolares chilenos”. S/d.
- Eberstadt, Nicholas (2008). *The Poverty of “The Poverty Rate”. Measure and Mismeasure of Want in Modern America*. Washington, DC: The AEI Press.
- Feres, Juan Carlos & Pablo Villatoro (2012). “La viabilidad de erradicar la pobreza: Un examen conceptual y metodológico”. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos 78. Naciones Unidas, Cepal
- Foucault, Michel (2000). *Essential Works, 1954-1984. Volume 3: Power*. New York: The New Press.
- Foucault, Michel (2006). *Seguridad, territorio, población. Curso en el College de France (1977-1978)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Funasupo (2006). *Umbrales sociales, Chile*. Santiago, Chile: Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza.
- Funasupo (2009). *Voces de la pobreza*. Santiago, Chile: Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza.
- Hacking, Ian (2002). *Historical Ontology*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

- Harman, Graham (2005). "Heidegger on Objects and Things". En Latour, Bruno & Peter Weibel (eds.), *Making Things Public*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Harman, Graham (2009). *Prince of Networks. Bruno Latour and Metaphysics*. Melbourne: re.press
- Haughton, Jonathan & Shahidur Khandker (2009). *Handbook on Poverty and Inequality*. Washington, DC: The World Bank.
- Herrera, Rodrigo; Osvaldo Larrañaga & Amanda Telias (2010). "La Ficha de Protección Social". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Area de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad.
- Ihnen, Pablo (1988). "Reflexiones sobre la magnitud de la pobreza en Chile". *Estudios Públicos*, 31?: 223-259.
- Inglehart, Ronald (1997). *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Inglehart, Ronald & Christian Welzel (2005). *Modernization, Cultural Change, and Democracy. The Human Development Sequence*. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press.
- Kast, Felipe (2012, 8 de septiembre). "Andrés Velasco está actuando con fines electorales". [Entrevistado por Waldo Díaz & Jorge Fuica]. La Tercera, R5.
- Knorr-Cetina, Karin (2001). "Objectual Practice". En Schatzki, Theodore; Karin Knorr-Cetina & Eike Von Savigny (eds), *The Practice Turn in Contemporary Theory*. London: Routledge.
- Knorr-Cetina, Karin (1999). *Epistemic Cultures: How the Sciences Make Knowledge*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Krosnick, Jon & Stanley Presser (2010). "Questions and Questionnaire Design". En James Wright & Peter Marsden (eds.), *Handbook of Survey Research*. San Diego, Calif.: Elsevier.
- Larraín, Felipe (2008). "Cuatro millones de pobres en Chile: actualizando la línea de la pobreza". *Estudios Públicos*, 109: 101-148.
- Larrañaga, Osvaldo (2007). "La medición de la pobreza en dimensiones distintas al ingreso". *Estudios Estadísticos y Prospectivos* 58. Cepal, Naciones Unidas.
- Latour, Bruno (1988). *The Pasteurization of France*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Latour, Bruno (1996). *Aramis or the Love of Technology*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Latour, Bruno (2000). "When Things Strike Back: A Possible Contribution of 'Science Studies' to the Social Sciences". *British Journal of Sociology*, 51(1): 107-123.

Latour, Bruno (2001). *La esperanza de Pandora. Ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia*. Barcelona: Gedisa Editorial.

Latour, Bruno (2004a). "Why Has Critique Run out of Steam? From Matters of Fact to Matters of Concern". *Critical Inquiry*, 30(2): 225-248.

Latour, Bruno (2004b). *Politics of Nature. How to Bring the Sciences into Democracy*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Latour, Bruno (2005a). "From Realpolitik to Dingpolitik or How to Make Things Public". En Latour, Bruno & Peter Weibel (eds.), *Making Things Public*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Latour, Bruno (2005b). *Reassembling the Social*. Oxford: Oxford University Press.

Latour, Bruno (2007). *Nunca fuimos modernos. Ensayo de antropología simétrica*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Latour, Bruno (2010). *On the Modern Cult of the Factish Gods*. Durham: Duke University Press.

Latour, Bruno y Steve Woolgar (1986). *Laboratory Life: The Construction of Scientific Facts*. 2nd. ed. Princeton: Princeton University Press.

Mideplan (2009). *Informe Metodológico Casen 2009*. Mideplan.

Miller, Peter & Nikolas Rose (2008). *Governing the Present*. Cambridge, UK: Polity.

Mol, Annemarie (2002). *The Body Multiple: Ontology in Medical Practice*. Durham: Duke University Press.

Observatorio Social [OS-MDS] (2012). "Diseño y evaluación de preguntas módulo de ingresos Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 2011)". Serie Documentos Metodológicos N° 9, 15 de octubre. [Informe elaborado por Carolina Casas-Cordero]. Santiago, Chile: Ministerio de Desarrollo Social.

Ortega, Eugenio & Ernesto Tironi (1988). *La pobreza en Chile*. Santiago, Chile: Centro de Estudios del Desarrollo (CED).

Pickering, Andrew (1995). *The Mangle of Practice. Time, Agency and Science*. Chicago: The University of Chicago Press.

Ramos, Claudio (2012). *El ensamblaje de ciencia social y sociedad. Conocimiento científico, gobierno de las conductas y producción de lo social*. Santiago, Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

Rowntree, Seebohm (1908). *Poverty: A Study of Town Life*. London: Macmillan and Co.

Schkolnick, Mariana (s/d). Medición del gastos en encuestas de presupuesto familiar. Santiago, Chile: INE.

Sen, Amartya (1993). “Capability and Well-being”. En Martha Nussbaum & Amartya Sen (eds.), *The Quality of Life*. Oxford: Oxford University Press.

Sen, Amartya (2000). “Social Exclusion: Concept, Application and Scrutiny”. Social Development Papers N° 1. Office of Environment and Social Development, Asian Development Bank.

Velasco, Andrés & Dante Contreras (2012, agosto 12). “Malas prácticas y la Casen”. La Tercera. 20.

CRZ/13 agosto, 2013