

Capítulo 13

Medición del progreso y bienestar: Nuevos conceptos, nuevas políticas

Recomendaciones principales

Se recomienda que el gobierno de Chile:

- Contribuya a expandir el alcance de la agenda de “Medición del Progreso” a las necesidades de países emergentes, participando en los foros de la OCDE y ayudando a identificar aquellos aspectos más relevantes para dichos países, así como enfoques de medición ajustados a sus necesidades.
- Considere el establecimiento de una mesa redonda nacional en torno a la “Medición del Progreso” - en la que participen círculos académicos, sociedad civil y organizaciones regionales - para así identificar los asuntos más apremiantes para el país, evaluar la pertinencia de las medidas hoy disponibles y desarrollar un programa orientado a políticas de medición que pueda incluirse en los planes de trabajo del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y de los organismos gubernamentales pertinentes.

La búsqueda de estadísticas confiables que sean mejor reflejo de las condiciones de vida de la gente, mejor que el producto interno bruto (PIB), no es nueva. Ciertamente, los diseñadores de políticas nunca se han concentrado tan sólo en aumentar al máximo el crecimiento del PIB; sino más bien en mejorar el bienestar general de los ciudadanos, hoy y en el futuro, tomando en cuenta una amplia gama de factores. Sin embargo, el grado en el cual los gobiernos y las políticas públicas tienen éxito en equilibrar diferentes dimensiones del bienestar depende de la disponibilidad y seguimiento de medidas confiables, así como de evidencia estadística sobre qué importa verdaderamente a los ciudadanos.

El bienestar es un concepto complejo. Las definiciones de los diccionarios difieren, pero por lo general contienen nociones de prosperidad, salud y felicidad. El bienestar no es algo a lo que uno pueda asignarle un número preciso. Existen indicadores numéricos para medir los diferentes componentes del bienestar y es plausible sostener que el bienestar de la sociedad como un todo aumenta o disminuye si un conjunto de indicadores se mueven todos en una misma dirección. Sin embargo, cuando estos indicadores se mueven en direcciones opuestas, no es posible decir si el bienestar está aumentando o reduciendo, a menos que dichos indicadores se expresen bajo una métrica común.

En este capítulo se analizan las implicaciones de ver el bienestar como un paradigma del progreso. Se revisan diferentes enfoques de medición, destacando su relevancia al evaluar el progreso en Chile. Se estudian medidas *monetarias* y *no monetarias* del bienestar que ya están disponibles en el sistema estadístico o que podrían desarrollarse sobre la base de métodos bien establecidos.

Mejorar la métrica del progreso

La OCDE, al igual que muchas otras organizaciones, por lo general ha medido los estándares materiales de vida en términos del nivel y tasa de crecimiento del PIB. Sin embargo, durante varios años ha habido evidencia de una creciente brecha entre el cuadro que emana de los datos del PIB y las percepciones que la gente tiene de su condición de vida. Si bien esa brecha ya era evidente durante los años de fuerte crecimiento y buen desempeño económico observados durante la primera parte de la década pasada, la crisis financiera y económica de los últimos años la ha amplificado en varios países.

Esta brecha entre evidencia macroeconómica y percepción de la gente no es necesariamente resultado de una baja calidad en las estadísticas oficiales, sino del uso inapropiado de ciertas estadísticas. En particular, una estadística que está diseñada para un propósito específico (por ejemplo, medir el volumen de la producción económica) no es adecuada para otros fines (por ejemplo, evaluar las condiciones de vida o el bienestar social). Cuando los datos del PIB se utilizan como una

métrica suficiente del desempeño, esto puede llevar a un análisis sesgado, objetivos de política incorrectos, brechas con la percepción de los ciudadanos y, eventualmente, desconfianza de los ciudadanos hacia las estadísticas oficiales y los diseñadores de políticas. Remediar este uso engañoso de las estadísticas existentes es de crucial importancia para la credibilidad y rendición de cuentas de las políticas públicas, y en consecuencia, para el propio funcionamiento de la democracia.

Hace diez años, la OCDE comenzó a abordar las faltas de adecuación de las estadísticas oficiales para evaluar el progreso de las sociedades. Muchos informes de la OCDE han analizado los límites del PIB como medida del bienestar, y varias publicaciones *At a Glance* han reunido valiosa información (sobre educación, salud, medio ambiente, el gobierno y la sociedad) para complementar las simples comparaciones del PIB *per cápita*. En fechas más recientes, en *National Accounts at a Glance* se destacó el papel que juegan indicadores complementarios para medir el estándar de vida, indicadores como el ingreso familiar disponible y los gastos de consumo que pueden consultarse en el Sistema de Cuentas Nacionales (OCDE, 2009). Se han desarrollado mejores metodologías para cuantificar el volumen de los servicios gubernamentales prestados (como educación y servicios de atención a la salud) con base en resultados y no con base en insumos (Schreyer, 2010), en tanto que las desigualdades de ingreso y riqueza han sido el punto central del informe *Growing Unequal?* (OCDE, 2008).

La OCDE realizó tres foros mundiales para discutir las implicaciones estadísticas y de política que tendría un nuevo enfoque para evaluar el progreso social (Palermo, Italia, en 2004; Estambul, Turquía, en 2007; y Busan, Corea, en 2009). Dichos foros reunieron a líderes políticos, científicos, directores de estadísticas nacionales, diseñadores de políticas y actores sociales. Con estos antecedentes se lanzó en 2008 un *Proyecto Global sobre la Medición del Progreso de las Sociedades*, basado en una alianza entre organizaciones nacionales e internacionales, y organizado por la OCDE.

En 2007, por iniciativa de la OCDE, importantes organizaciones internacionales adoptaron de manera conjunta la *Declaración de Estambul sobre la Medición y Fomento del Progreso de las Sociedades*. Esta declaración hace hincapié en la necesidad de:

- Empezar la medición del progreso social en cada país, abarcando más que las mediciones económicas convencionales como el PIB *per cápita*.
- Mejorar una cultura de toma de decisiones basada en la evidencia para aumentar el bienestar de la sociedad.
- Fortalecer la capacidad de los ciudadanos de influir en las metas de las sociedades en las que viven.
- Aumentar la rendición de cuentas de las políticas públicas.

La *Comisión para la Medición del Desempeño Económico y el Progreso Social* - la llamada Comisión Stiglitz-Sen-Fitoussi -, convocada por el presidente de Francia, Nicolás Sarkozy en 2008, dio un ímpetu adicional a la agenda de la Medición del Progreso (Stiglitz *et al.*, 2009). La Comisión - en la cual la OCDE participó e hizo una contribución significativa - concluyó que se requiere una amplia gama de medidas para determinar el bienestar de las personas y el progreso social, y que dichas medidas deben utilizarse junto con estadísticas económicas estándares como el PIB.

Un cambio de paradigma

Medir el progreso requiere analizar no sólo el funcionamiento del sistema económico sino también las diversas experiencias y condiciones de vida de la gente. Esto es importante pues puede haber grandes diferencias en la evolución de medidas agregadas de producción económica en contraposición a las de ingreso familiar. Por otro lado, requiere medir el total de recursos económicos de las personas: no sólo su ingreso, sino también sus bienes y sus gastos de consumo, así como servicios en especie proporcionados por los gobiernos, tal como servicios de salud y educativos. Asimismo, dichos recursos deben incluir aquellos servicios que las familias producen para su propio uso, como la atención que brindan a sus hijos y ancianos.

Además, los recursos económicos, aunque importantes, con seguridad no son lo único que importa para la calidad de vida de una persona. Son relevantes también los sentimientos de la gente, sus estados de salud y sus capacidades, la calidad de sus actividades diarias en el trabajo y traslados, las condiciones de vivienda y de su entorno local, su participación en la vida política y la capacidad de respuesta de las instituciones públicas a sus demandas, sus conexiones sociales y los riesgos (tanto personales como económicos) que conforman su sensación de seguridad, como el desempleo. Para capturar el bienestar de manera debida, los sistemas estadísticos también deben medir varias formas de desigualdad (en ingresos, riqueza, salud, educación y expresión política) y prestar especial atención a las personas que acumulan varias desventajas o impedimentos.

Por último, también interesa si el bienestar y el progreso pueden perdurar en el tiempo, es decir, su sostenibilidad. Esto requiere preservar una amplia gama de stocks de capital, aumentando sus retornos. Ello implica limitar nuestra deuda con la naturaleza y la biosfera, así como invertir en capital humano y en bienes intangibles que impulsen mejoras tecnológicas. Para ese fin, se requieren métricas que capturen mejor el efecto que nuestros patrones de producción y de consumo tienen sobre los activos medioambientales, a nivel tanto nacional como global; asimismo, se requieren medidas apropiadas de habilidades, conocimiento e innovación.

El cambio de paradigma del progreso, desde la producción económica hacia el bienestar, es de alcance universal. La agenda de medición del progreso no está impulsada sólo por los intereses de los países ricos. Más bien, puede y debe contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a la mejora de aquellas políticas usadas para enfrentarse a los principales desafíos de países en desarrollo y emergentes, tales como la desigualdad y la falta de cohesión social. Análisis recientes sobre el bienestar en América Latina (IADB, 2008; Graham y Lora, 2009; Rojas, 2010; ECLAC y Latinobarómetro, 2010) demuestran que este trabajo es factible y a la vez pertinente. Con base en esta obra pionera, la agenda internacional de medición del progreso debiera ser encaminada a la creación de un continuo de indicadores de bienestar y progreso, indicadores que pudieran ser adaptados a los diferentes patrones de desarrollo.

Medidas monetarias del bienestar

Las medidas monetarias del bienestar incluyen tanto aquellas provenientes de las Cuentas Nacionales (para la economía en su conjunto y para los hogares), como las que podrían desarrollarse para capturar otros factores monetarios (como producción familiar, tiempo de ocio y distribución del ingreso).

PIB y otros indicadores de las Cuentas Nacionales

Los economistas a menudo evalúan el bienestar mediante el PIB *per cápita*. El PIB es una medida del valor de los bienes y servicios producidos dentro de un país en un cierto periodo. Se trata por tanto de una medida de la producción económica de un país (que tiene lugar dentro de la “frontera de producción” del Sistema de Cuentas Nacionales), y no una medida del bienestar económico obtenido por sus ciudadanos. Hay dos fuertes razones para querer distinguir entre producción y bienestar. La primera es que algunas actividades incluidas en el PIB pueden reducir el bienestar de las personas (como es el caso de costos de transporte más altos debido a una mayor congestión y a traslados más largos) o remediar algunos de los costos sociales y ambientales relacionados con la producción económica (como en el caso de los gastos de protección ambiental). La segunda razón es que el bienestar de las personas depende de factores que van mucho más allá de su ingreso y, por ende, omitidos de las cuentas económicas.

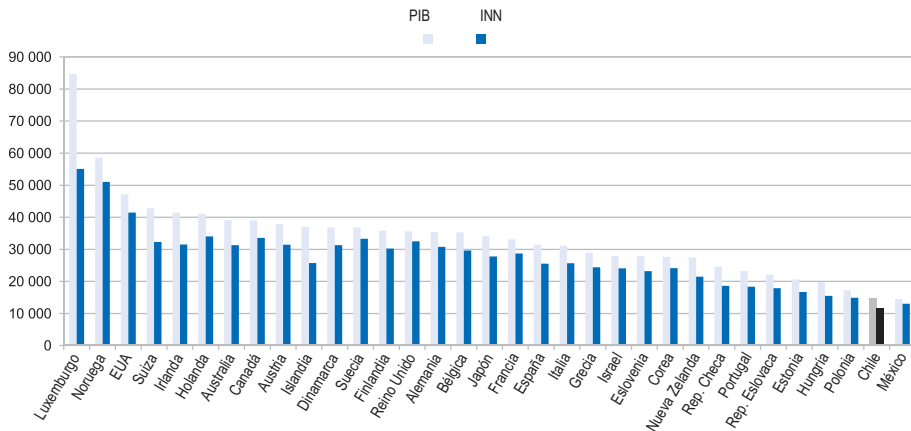
Sin embargo, no hay que salir del marco de Cuentas Nacionales para encontrar medidas del estándar de vida mejores que el PIB, aun cuando la disponibilidad y la confianza de dichos datos restrinjan la posibilidad de comparar entre países y entre distintos periodos de tiempo. Una de estas medidas es el *ingreso nacional*. Si bien el PIB es un concepto de producción, la manera en que está construido lo iguala al ingreso total ganado en el proceso de producción. Parte de este ingreso se paga a no

residentes, en tanto que los residentes pueden recibir otros ingresos asociados a la producción en otros países. El PIB puede ajustarse por el ingreso neto proveniente del extranjero y llegar así al concepto de ingreso nacional bruto, INB, el cual es más relevante en el bienestar de los residentes de un país.

El PIB tampoco asigna valor a la depreciación de los bienes de capital durante el proceso de producción. La depreciación del capital puede restarse del PIB y del INB para llegar a los correspondientes conceptos netos de Producto Interno Neto (PIN) e Ingreso Nacional Neto (INN). Para la mayoría de los países de la OCDE hay poca diferencia entre el INN y el PIB *per cápita* expresados a tasas de la paridad de poder de compra (PPC) (véase la gráfica 13.1). La diferencia es cercana a 20% en el caso de Chile, aunque más baja que en algunos otros países de la OCDE. Estas diferencias también son significativas en muchos países en desarrollo y emergentes que se caracterizan por contar con una presencia significativa de empresas multinacionales (las cuales transfieren sus utilidades al extranjero) y de inmigrantes que trabajan en otros países (los cuales transfieren parte de su ingreso de vuelta a su país de origen en forma de remesas).

Gráfica 13.1. **Producto interno bruto e ingreso nacional neto per cápita en Chile, 2008**

Precios corrientes en dólares estadounidenses y paridad de poder de compra



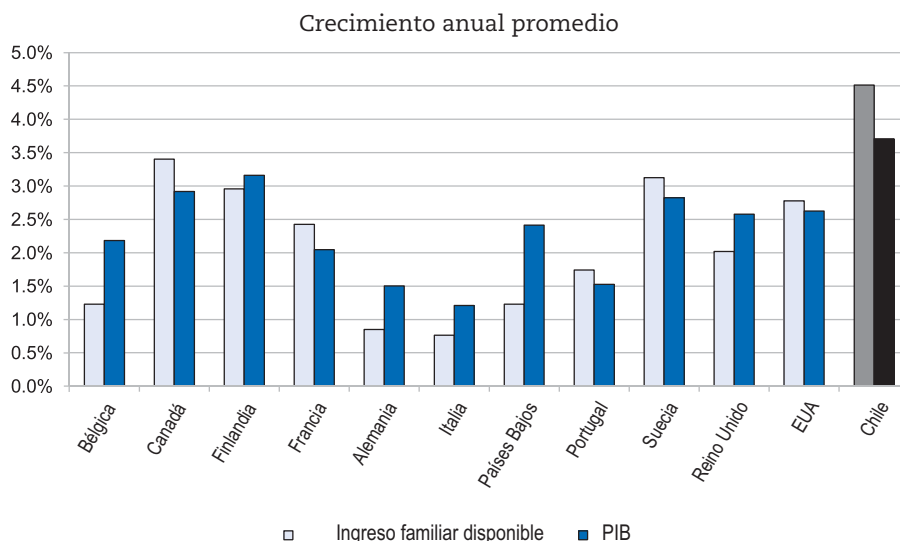
Fuente: National Accounts of OECD Countries, OCDE.

Sin embargo, incluso el INN *per cápita* no captura bien el total de recursos económicos disponible para los ciudadanos. Una mejor medida es el ingreso total de los hogares después de pagar impuestos y, de manera ideal, después de incluir los bienes y servicios que reciben a

tasas subsidiadas por parte del gobierno e instituciones sin fines de lucro (considerar el valor de estos servicios en especie genera los conceptos de ingreso disponible *ajustado* y de consumo final efectivo). Para todos los países de la OCDE, el ingreso disponible de los hogares *per cápita* es menor que el PIB *per cápita* y los niveles de consumo de los hogares *per cápita* suelen ser aún más bajos.

En los países tiende a haber una correspondencia cercana entre el ingreso disponible de los hogares (en particular cuando incluye servicios públicos en especie), el consumo y el PIB *per cápita*. Sin embargo, las diferencias son más significativas cuando se analizan las tasas de crecimiento de dichas medidas. Para la mitad de los países (incluyendo Chile) de la gráfica 13.2, el ingreso disponible de los hogares aumentó más rápido que el PIB durante la década pasada, en tanto que en otros países el patrón inverso es evidente (menor crecimiento en el ingreso de los hogares que en el PIB). Este último patrón suele reflejar un cambio hacia mayores utilidades de las empresas. Dado que los hogares son los propietarios finales de las empresas, un crecimiento más rápido del ingreso retenido por las empresas debiera aumentar el bienestar de los hogares (mediante valores de activos más altos), efecto que no se toma en cuenta en la medición del ingreso de las Cuentas Nacionales. Sin embargo, aumentos en el valor de activos y utilidades empresariales benefician a una proporción relativamente pequeña de los hogares. Esto destaca la importancia de cambiar de medidas de ingreso *promedio* a medidas que expliquen la desigualdad de condiciones entre los hogares.

Gráfica 13.2. **Ingreso disponible del hogar y PIB en Chile en términos reales, 1998-2008**



Fuente: National Accounts, OCDE.

Explicar otros componentes del bienestar dentro de un marco monetario

Los determinantes del bienestar individual y social van más allá de la producción y el consumo de recursos económicos. Por ello, varios enfoques han sido desarrollados para ampliar los agregados monetarios a otras dimensiones que también sean valoradas por los individuos y las comunidades. Si bien al día de hoy se dispone de pocas estimaciones para Chile, cálculos para otros países (a pesar de estar basados en supuestos controvertidos) destacan la importancia de algunas de estas extensiones.

Servicios gubernamentales a los hogares

Los servicios para uso propio que los gobiernos proporcionan a los hogares, como la educación y la salud, se incluyen en las mediciones del PIB pero no del ingreso disponible de los hogares. Estos servicios son de gran escala pero están mal medidos y su valoración suele basarse en el costo de los insumos utilizados para producirlos más que en el valor de lo producido. Se ignora el cambio de productividad en el gobierno, lo que implica que las medidas del crecimiento del PIB se subestiman cuando la productividad del sector público aumenta. La comparación entre países del crecimiento del PIB resulta también afectada cuando las oficinas de estadísticas utilizan diferentes metodologías para medir cambios en el volumen de estos servicios. Por ejemplo, la diferencia en las tasas de crecimiento del PIB entre el Reino Unido y Estados Unidos de América de 1995 a 2003 se reduciría a la mitad si el Reino Unido hubiera continuado valorando sus servicios públicos en función de los insumos, tal como aún se hace en Estados Unidos de América (Atkinson, 2005).

Es crucial contar con una buena medición de los servicios públicos para los hogares y poder así sopesar el bienestar. Esto requiere información detallada para, de esta manera, evitar mezclar los verdaderos cambios en el volumen de estos servicios con los efectos de composición; por ejemplo, un gasto promedio más alto por estudiante puede reflejar bien sea costos unitarios más altos (es decir, volúmenes más bajos) o una mayor proporción de estudiantes que toman cursos más caros (es decir, una calidad más alta). Comparar entre países la producción de servicios gubernamentales también requiere desarrollar índices de PPC para estos servicios. Mejorar las medidas de estos servicios gubernamentales es especialmente importante cuando se cambia de medidas globales de la economía a otras que son específicas para el sector hogares, *inter alia* debido a que estos servicios son un canal importante a través del cual los gobiernos afectan la distribución de recursos entre la población (OCDE, 2008).

Producción de los hogares

La frontera de producción de las Cuentas Nacionales incluye aquellos bienes que los hogares producen para uso propio, pero excluye la mayoría de los servicios que los hogares producen para uso propio (con la excepción de rentas imputadas, es decir, los servicios que se supone que las familias que poseen su residencia primaria se pagan a sí mismas). Esta exclusión es importante, puesto que cambios en la participación laboral de las mujeres implican que muchos de los servicios que en el pasado la gente recibía en sus hogares (como cuidado) ahora se adquieren en el mercado. En teoría, un cambio del lugar de producción no debiera afectar el resultado, a menos que dichos servicios se produzcan con mayor eficacia que antes. En la práctica, las actuales convenciones generan cambios en la medida del PIB, haya o no cambiado la eficacia de la producción.

Ya que las personas, en especial las mujeres, dedican una proporción significativa de su tiempo a labores del hogar, tomar en cuenta los servicios que los hogares producen para uso propio puede tener un impacto significativo en medidas agregadas del estándar material de vida de los hogares. Cálculos ilustrativos de la OCDE para la Comisión sobre la Medición de Desempeño Económico y Progreso Social (Stiglitz et al., 2009) muestran que la producción de los hogares puede llegar a cerca de 35% del PIB convencional en Francia (promedio 1995–2006), alrededor de 40% en Finlandia y 30% en Estados Unidos de América, es decir, las cifras son lo bastante grandes para afectar significativamente la comparación del nivel de bienestar económico entre países. Lo que es aún más importante, este cambio de lugar de la producción afectará las tasas de crecimiento medido del PIB.

Tiempo de ocio

Para la mayoría de las personas las vacaciones más largas y las horas de trabajo más cortas contribuyen al bienestar, siempre y cuando no se acompañen por ingresos más bajos. Sin embargo, como el ocio no se compra en los mercados, no entra en los cálculos de los agregados de Cuentas Nacionales. Las sociedades, conforme se enriquecen, por tradición han disfrutado los frutos de una prosperidad material más alta en la forma de un mayor consumo de ocio, bien sea al final de su vida laboral o mientras trabajan. En tanto que diferentes sociedades pueden tener distintas preferencias entre consumo material y ocio, nuestro sistema de medición de modo implícito predispone nuestra evaluación de desempeño *contra* aquellos que optan por disfrutar más tiempo libre.

De nuevo, algunos cálculos sirven como ejemplo de las magnitudes involucradas. Las estimaciones incluidas en Stiglitz et al. (2009) muestran que tomar en cuenta el ocio tiene gran impacto, afectando las comparaciones entre países y bajando las tasas de crecimiento en comparación con las del PIB.

Tamaño de los hogares

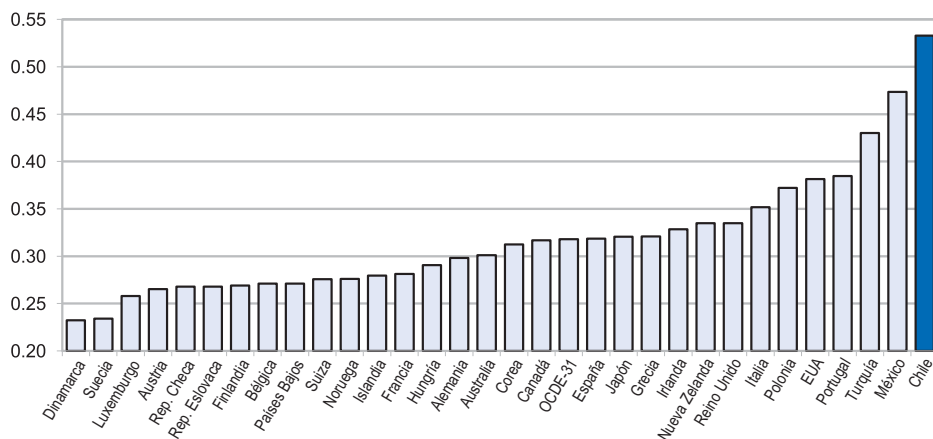
Las estimaciones de Cuentas Nacionales para el ingreso *per cápita* se obtienen sumando el ingreso de todas las unidades y dividiendo el total por la población residente. Esto ignora el agrupamiento de recursos en el seno de cada hogar y el hecho de que los hogares tienen tamaños diferentes, a menudo hay en ellas personas sin un ingreso independiente (por ejemplo, hijos y cónyuge). La mayoría de los análisis de bienestar a nivel de hogares parte del supuesto de que las necesidades económicas de los hogares se elevan menos que su tamaño (por ejemplo, un hogar que comprende a dos adultos y dos niños no necesita recibir el doble de ingresos que una pareja sin niños para mantener el mismo nivel de bienestar). Si bien en un momento dado el ajuste será algo arbitrario, suponer que en los hogares se comparten algunos recursos es con claridad preferible a la alternativa.

Es posible ajustar el ingreso *per cápita* al tamaño de los hogares usando información de encuestas aplicadas a éstos. Corregir los datos del ingreso *per cápita* por la caída en el tamaño de los hogares ocurrida en todos los países de la OCDE durante las décadas pasadas implica un menor crecimiento del ingreso “equiparado” (es decir, ingreso ajustado por el tamaño de los hogares) que en el ingreso *per cápita*. Desde 1995, México, la República Checa y Portugal se encuentran entre los países con la mayor reducción del tamaño de los hogares (Boarini *et al.*, 2006). En el caso de algunos países (por ejemplo, Italia), un pequeño aumento en el ingreso *per cápita* se convierte en una pequeña caída cuando se toma en cuenta las mayores necesidades relacionadas con el menor tamaño de los hogares.

Desigualdades

Los ingresos varían entre individuos, y los países de la OCDE difieren en el grado de desigualdad, así como en la manera en que ésta ha evolucionado en el tiempo. A este respecto, Chile destaca por su alto grado de desigualdad de ingresos en comparación con otros países de la OCDE (véase la gráfica 13.3). No es posible afirmar, *a priori*, qué impacto tiene la desigualdad de ingresos en el bienestar *promedio* de un país. Si se supone que incrementos del ingreso generan aumentos cada vez menores de bienestar y que todos los individuos con un mismo ingreso experimentan el mismo nivel de bienestar, entonces el bienestar general será más alto cuando todos tengan el mismo nivel de ingreso; el corolario es que cualquier aumento en la desigualdad de ingresos, manteniendo el ingreso promedio constante, reduce el bienestar para la sociedad en su conjunto. Pero también puede sostenerse que la posibilidad de aumentar nuestro ingreso estimula el esfuerzo y la innovación, lo cual beneficia a toda la sociedad, y que los individuos difieren en sus preferencias por el ocio y no por bienes materiales.

Gráfica 13.3. Índice de Gini de desigualdad en los ingresos en los países de la OCDE, mediados de la década de 2000



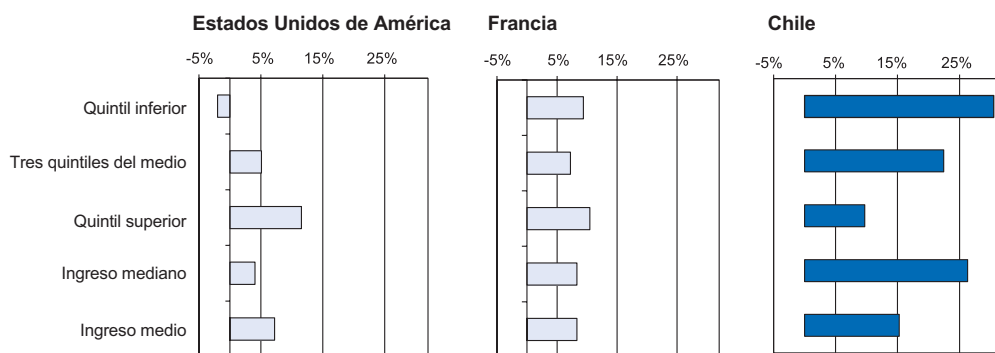
Fuente: Income Distribution Questionnaire, OCDE.

Es posible ajustar las medidas de las Cuentas Nacionales para el ingreso de los hogares *per cápita* e incorporar aspectos relacionados con la distribución. Uno de estos ajustes implica medir el ingreso promedio para cada decil de la distribución y ponderarlos con distintos coeficientes que representen el grado de aversión a la desigualdad. Un coeficiente más alto implica que se da un menor peso a los ingresos más altos. Este ajuste cambia la clasificación de países y afecta sus tasas de crecimiento (Boarini *et al.*, 2006).

Más allá del tema de combinar el total y la distribución del ingreso en una sola métrica, los datos sobre el ritmo de crecimiento del ingreso de personas en diferentes puntos de la distribución transmiten información importante sobre la condición de varios grupos de personas. Una manera sencilla de capturar aspectos distributivos es observar el crecimiento del ingreso mediano (junto a la media) (véase la gráfica 13.4). La persona mediana es, en cierto sentido, el individuo “característico”, aquel que permanece exactamente en medio de la distribución. Si la desigualdad aumenta, la diferencia entre medianas y medias se amplía y la media proporciona una evaluación sesgada de la evolución de las condiciones de vida de la persona característica. También pueden identificarse los cambios en el ingreso disponible de diferentes grupos de ingreso (como el 20% en la parte superior e inferior de la distribución). En todos los casos, la información sobre las distribuciones enriquece nuestra evaluación y resalta importantes diferencias entre los países. Como se muestra en la gráfica 13.4, la desigualdad de ingresos en Chile (limitada al periodo entre 2000 y 2006) y

Francia ha ido a la baja, junto a un mayor crecimiento para la persona mediana que para la media de todos los residentes, en tanto que el patrón opuesto ha prevalecido en Estados Unidos de América (donde la desigualdad ha aumentado durante todo el periodo).

Gráfica 13.4. Crecimiento en el ingreso disponible del hogar equiparado en Estados Unidos de América, Francia y Chile, entre mediados de 1990-2000



Nota: El ingreso disponible del hogar se equipara por la raíz cuadrada del tamaño de la familia. Los datos sobre Chile se refieren al periodo comprendido entre 1996 y 2006 y son provisionales.

Fuente: Income Distribution Questionnaire, OCDE.

Medidas no monetarias del bienestar

Para la medición del bienestar, un enfoque complementario es analizar indicadores que proporcionan información sobre algunos de sus componentes específicos. Un camino es analizar si los países de la OCDE con mayor PIB *per cápita* (o con un crecimiento más rápido de dicho PIB *per cápita*) experimentan mayor adelanto (o más rápido) en las condiciones sociales. Otra vía es considerar la relación entre el PIB y los indicadores de condición ambiental. Por último, podemos tomar en cuenta la manera en que las personas responden preguntas acerca de su bienestar subjetivo y la manera en que éstas se relacionan con ingreso monetario.

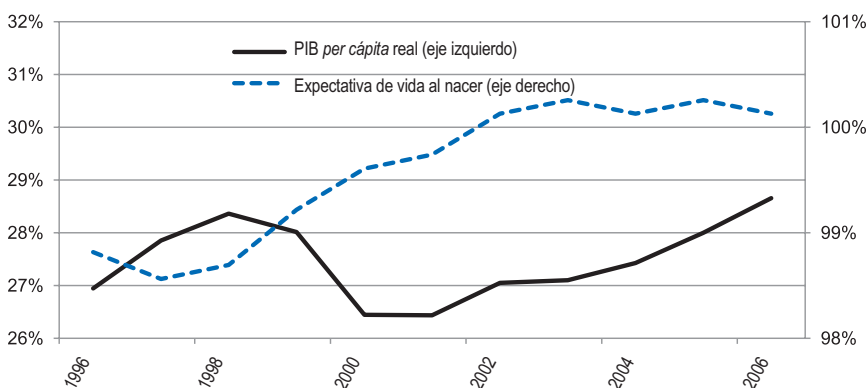
Condiciones sociales

Los factores sociales - como la autosuficiencia, la equidad, la salud y la cohesión social - son determinantes para el bienestar de los individuos y de la sociedad en su conjunto. Con base en varios tipos de indicadores sociales recabados por la OCDE, un análisis de correlaciones entre países (tanto en niveles como en crecimientos) muestra que la relación entre una selección de condiciones sociales y el nivel del PIB *per*

cápita es positiva pero débil (abajo de 0.60, en promedio). La correlación disminuye más cuando el análisis se limita a los países de la OCDE con un ingreso *per cápita* más alto. Como resultado, las medidas que agregan estos indicadores sociales en un índice sintético generan grandes diferencias en la clasificación de países de la OCDE, en comparación con las clasificaciones basadas sólo en el PIB *per cápita*. Esta conclusión no cambia mucho con variaciones en las ponderaciones del índice sintético (Boarini *et al.*, 2006).

Un segundo patrón que resalta con estos datos es que la correlación entre cambios temporales en el PIB *per cápita* y aquellos en varios resultados sociales es por lo general insignificante (Boarini *et al.*, 2006). Esto implica que un país puede registrar un empeoramiento en su desempeño relativo cuando se analiza su PIB *per cápita* junto con mejoras en otro indicador. A manera de ejemplo, la brecha del PIB *per cápita* entre Chile y Estados Unidos de América se amplió de manera significativa a finales de la década de 1990, en tanto que la brecha en la expectativa de vida continuó estrechándose durante todo este periodo (véase la gráfica 13.5). Se observan diferencias aún más grandes para otros países de la OCDE (por ejemplo, la brecha del PIB *per cápita* entre Italia y Estados Unidos de América empeoró por cerca de 12 puntos porcentuales desde 1991, en tanto que Italia mejoró su ventaja en esperanza de vida en alrededor de 18 meses). Las respuestas a la pregunta de cuál de estos dos desarrollos importa más para una evaluación general del progreso entre dos países dependerá de las preferencias y circunstancias de cada persona. Está claro que un sistema de medición limitado a los aspectos materiales favorecerá de manera implícita una respuesta en relación con la otra.

Gráfica 13.5. PIB *per cápita* y esperanza de vida al nacer en Chile como porcentaje de valores estadounidenses



Fuente: OCDE (2009), *Factbook de la OCDE 2009: Economic, Environmental and Social Statistics*, OCDE, París. DOI: 10.1787/factbook-2009-en.

Factores ambientales

El estado del medio ambiente también afecta el bienestar de las personas. La contaminación del aire y del agua puede provocar problemas de salud y reducir el valor de comodidad que ofrece el hábitat natural. Incluso si las condiciones ambientales actuales no ejercen efectos notorios en el presente, pueden tener consecuencias serias para generaciones futuras y, por tanto, para el bienestar de quienes viven hoy y están interesados en los estándares de vida de las personas que aún no nacen. La preocupación por el cambio climático es un ejemplo de tales preocupaciones intertemporales.

La relación entre el estado del medio ambiente y el PIB *per cápita* es compleja. Niveles más altos del PIB ejercen un mayor estrés sobre el medio ambiente, pero también elevan la capacidad de las sociedades de mitigar y encarar estas presiones. En los 10 o 15 últimos años, en la mayoría de los países de la OCDE las emisiones de casi todos los contaminantes han crecido a una tasa menor que el PIB. El número de toneladas de contaminantes tradicionales liberados en el aire y en los sistemas hídricos ha bajado en la mayoría de los países miembros. Además, la emisión de gases de efecto invernadero se ha reducido en términos absolutos en cerca de la mitad de los países de la OCDE, aunque continúan acumulándose en la atmósfera. Pero, puesto que los patrones de consumo de los países ricos son emulados por los demás (por ejemplo, en transporte, energía y alimentación), este comportamiento genera presiones ambientales en una escala global.

Ha habido menos éxito en la gestión sostenible de los recursos naturales renovables (por ejemplo, de varias reservas importantes de peces). Si bien no se dispone de cuentas estándares que ajusten el PIB por cambios en el estado del medio ambiente, algunas de las mejoras antes señaladas sugieren que la degradación medioambiental podría haberse convertido en un menor estorbo para el bienestar desde principios de la década de 1990. Sin embargo, éste no sería necesariamente el caso si el costo de emisiones y descargas hubiera aumentado mientras las concentraciones de contaminantes y sustancias emitidas continúan aumentando (como es el caso de los gases de efecto invernadero).

Bienestar subjetivo

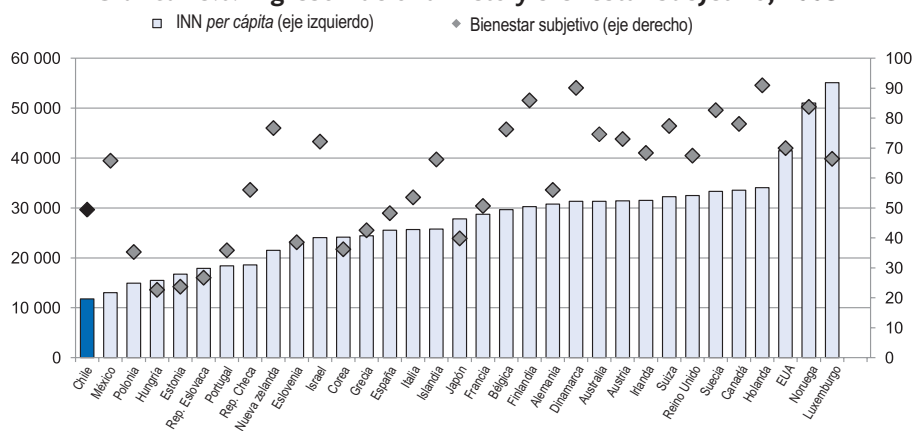
En vez de evaluar el bienestar sobre la base de indicadores objetivos, es posible utilizar medidas subjetivas para tal fin. Las medidas subjetivas siempre han sido parte de la caja de herramientas de los estadísticos, puesto que muchos aspectos de nuestra economía y sociedad son medidos por medio de las respuestas a un conjunto estándar de preguntas en una encuesta a personas (por ejemplo, el desempleo). El aspecto específico de las mediciones del bienestar subjetivo que aquí se analiza es que lo que la gente manifiesta acerca de su propia condición no tiene una contraparte objetiva obvia; sólo las

personas pueden proporcionar información acerca de su evaluación de la vida y de sus sentimientos tanto positivos (por ejemplo, orgullo, significado) como negativos (por ejemplo, temores, ansiedad).

Una manera de determinar si las personas están o no satisfechas con su vida es, sencillamente, preguntarles. Hay encuestas para la mayoría de los países durante varios años (por ejemplo, la Encuesta Mundial Gallup o el Latinobarómetro). Se pide a una muestra representativa de personas en cada país que marquen la respuesta que mejor describa su vida, desde el peor resultado posible hasta el mejor. Los resultados parecen ser confiables, pues los individuos que informan de sus altos niveles de satisfacción también son vistos de esta manera por sus amistades y familiares, son más flexibles ante el estrés y es más probable que recuerden acontecimientos positivos de su vida, sonrían más y vivan más, y es menos probable que sufran depresión o pierdan su empleo.

En 2008, en promedio, cerca de 63% de los habitantes de los países de la OCDE informaron que tenían una alta satisfacción de vida. Entre los países de la OCDE, la proporción de personas que hablan de una alta satisfacción en su vida osciló entre 85% o más en Países Bajos, Dinamarca y Finlandia, y 66% en México, 50% en Chile y 28% o menos en Turquía, Polonia, Portugal y Corea (véase la gráfica 13.6). Aunque los países más ricos de la OCDE informan de niveles más altos de satisfacción de vida, la relación es débil. Por ejemplo, la proporción de personas que manifiestan tener una alta satisfacción en Chile está cerca de la de España, Italia y Francia, a pesar de tener un INN *per cápita* de menos de la mitad.

Gráfica 13.6. Ingreso nacional neto y bienestar subjetivo, 2008



Nota: Los datos sobre el bienestar subjetivo mostrados aquí se basan en preguntas sobre la escala de la vida, que piden a los encuestados que califiquen su vida del nivel peor (0) al mejor (10) y se refieren a la proporción de personas que califican su vida de hoy en el paso 7 o más alto.

Fuentes: Annual National Accounts y Gallup World Poll, OCDE.

Más allá de la clasificación de países, la información más relevante proporcionada por estas medidas subjetivas se encuentra a nivel de individuos. Un primer descubrimiento realizado a partir de estas encuestas es que, a medida que la situación económica de las personas mejora durante su vida (como sucede en la mayoría de los casos), la satisfacción que ellas informan no aumenta de manera proporcional (de hecho, cambia muy poco en la mayoría de las muestras), en tanto que aquellos cuya situación empeora informan de niveles menores de felicidad. Quizá las personas se adaptan a un ingreso y consumo más altos o el bienestar individual depende con fuerza de cómo se comparan con amigos, parientes y colegas. Esto podría explicar por qué, entre los países, el vínculo entre las calificaciones de evaluación de vida y el INN *per cápita* es tenue.

Un segundo descubrimiento es que, aparte del ingreso, el bienestar subjetivo es más alto para las personas que tienen empleo, tienen vínculos sociales más fuertes, disfrutan de una mejor salud y educación, viven en países donde la calidad de las instituciones se percibe como más alta y (para algunos países) la desigualdad en los ingresos es menor. La investigación realizada por Graham y Lora (2009) sobre los países de América Latina ha puesto en evidencia que “las amistades importan para el bienestar del latinoamericano promedio más que la salud, el empleo o los bienes personales, y sólo ligeramente menos que la seguridad alimentaria”. Este mismo estudio muestra que las personas que viven en países con tasas más altas de crecimiento del PIB informan de una menor felicidad, patrón que los autores atribuyen a las reubicaciones y la inseguridad en el empleo, y la más alta desigualdad que a menudo acompaña al crecimiento más alto del PIB. Como sostienen Graham y Lora: “En décadas recientes América Latina ciertamente encaja en este patrón, lo cual puede ayudar a explicar los inesperados brotes de frustración en países relativamente prósperos como Chile”.

Medir el bienestar para mejorar las políticas

En tanto que la OCDE ha desarrollado, con el paso de los años, un amplio conjunto de recomendaciones sobre la manera en que varias políticas pueden apoyar mejor el crecimiento del PIB, el grado de conocimiento sobre las políticas que funcionan mejor para enriquecer otras dimensiones en la vida de las personas es más escaso. Invertir en medidas mejores de bienestar es crucial para desarrollar dicho entendimiento, aunque esta meta sólo puede lograrse de manera incremental.

Algunas medidas del progreso social pueden parecer demasiado generales para ser receptivas a las intervenciones de política. Más aún, medidas generales en diferentes campos (por ejemplo, el estatus de la salud) reflejarán varios factores, algunos referentes a las características de los individuos (es decir, pacientes), otros a las de los programas

gubernamentales encargados de la provisión e implementación de servicios (por ejemplo, el sistema de atención a la salud) y otros relativos al ambiente en el cual viven las personas. Si bien algunos de estos factores pueden no estar influenciados por políticas, es crucial identificar las conexiones pertinentes entre varios resultados de bienestar y políticas gubernamentales.

Mejores mediciones del bienestar pueden generar mejores políticas a través de una variedad de canales:

- Primero, al destacar asuntos a los que líderes políticos puedan haber prestado menos atención en el pasado. Un buen ejemplo lo proporcionan los indicadores reunidos por el *Panel Internacional sobre Cambio Climático*, que ha sido muy útil para iniciar un proceso internacional dirigido a reducir emisiones de gases de efecto invernadero.
- Segundo, mejores mediciones de los resultados de progreso, apoyadas por metodologías adecuadas de recopilación de datos (por ejemplo, datos longitudinales) e instrumentos analíticos (por ejemplo, modelos de microsimulación), pueden generar una mejor comprensión de la gama completa de factores que impulsan estos resultados.
- Tercero, mejores medidas de resultados pueden generar una mejor evaluación del desempeño comparativo entre países en varios campos, así como el establecimiento de estrategias detalladas cuando se encuentra que los resultados de un país se quedan atrás del desempeño de otros países.

Como ya se observó, el alcance de la agenda de medición del bienestar y el progreso no se limita a los países industrializados. Las mejores medidas del ingreso, consumo y riqueza, y de sus desigualdades, permitirá a los países en desarrollo mejorar la evaluación de sus esfuerzos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, al informar de establecimiento de instituciones, diseño de políticas y mecanismos de redistribución. Además, medir el bienestar puede:

- Resaltar aspectos específicos que deben tomarse en cuenta al evaluar el progreso.
- Identificar las preocupaciones de la gente que no están contempladas en las políticas actuales.
- Identificar brechas entre las percepciones de las personas y la situación real en áreas cruciales.
- Mejorar la evaluación de la participación pública, la expresión política y la calidad de gobierno, que son el elemento central de la democracia y del enfoque de derechos humanos al desarrollo.

El acceso de Chile a la OCDE brinda una oportunidad de oro para mejorar la agenda de medición del progreso y expandir su alcance a las necesidades de países emergentes. Lograr esta meta requerirá su contribución en los foros de la OCDE para identificar asuntos de especial relevancia para el país, así como enfoques de medición ajustados a sus necesidades. También puede requerir seguir pasos similares a los emprendidos por otros países de la OCDE, mediante el establecimiento de mesas redondas nacionales en torno a la medición del progreso. Dichas mesas redondas podrían incluir a representantes de la sociedad civil, expertos académicos y gubernamentales, así como actores regionales como la CEPAL, IADB y Latinobarómetro, con el objetivo de:

- Identificar los asuntos más sobresalientes que enfrenta el país en términos de las varias dimensiones del bienestar de las personas, las condiciones sociales y los desafíos relacionados con la equidad.
- Evaluar la pertinencia y solidez de los datos e indicadores disponibles para informar de la elaboración de políticas en estas áreas.
- Movilizar la capacidad de Chile de diseñar y poner en marcha un programa orientado a las políticas sobre medición del bienestar y fomento del progreso social. Dicho programa podría después incluirse en el plan de trabajo y presupuesto del Instituto Nacional de Estadísticas y otros organismos gubernamentales pertinentes.

Lectura adicional

- Atkinson, A.B. (2005), “Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts”, *Atkinson Review: Final Report*, Palgrave-MacMillan, Reino Unido.
- Boarini R., A. Johansson y M. Mira d’Ercole (2006), “Alternative Measures of Well-being”, en *OECD Social, Employment and Migration, Working Paper*, núm. 33, OCDE, París. DOI: 10.1787/713222332167.
- CEPAL (2007a), *Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, CEPAL y SEGIB, Santiago de Chile, 2007.
- CEPAL (2007b), *Un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social (LC/G.2379)*, CEPAL, UE-EuropeAid, Santiago de Chile.
- CEPAL y Latinobarómetro (2010), *América Latina frente al espejo: dimensiones objetivas y subjetivas de la inequidad social y el bienestar en la región*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Graham C. y E. Lora (Eds.) (2009), “Paradox and Perception: Measuring Quality of Life in Latin America”, *Inter-American Development Bank*, Washington, DC.

- IADB (2008), *Beyond Facts Understanding Quality of Life, Development in the Americas*, Inter-American Development Bank, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Lagos, M. (2008), “International Comparative Surveys: Their Purpose, Content and Methodological Challenges”, en W. Donsbach y M.W. Traugott (Eds.), *The SAGE Handbook of Public Opinion Research*, Sage, Londres, Parte V, núm. 54.
- Latinobarómetro (1995-2009), Informes anuales, Santiago de Chile. Disponible en www.latinobarometro.org/.
- OCDE (2008), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264044197-en.
- OCDE (2009), *Society at a Glance 2009: OECD Social Indicators*, OCDE, París. DOI: 10.1787/soc_glance-2008-en.
- OCDE (2010), *National Accounts at a Glance*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264067981-en.
- Rojas, M. (2010), *Mejorando los programas de combate a la pobreza en México: del ingreso al bienestar*, en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 35, FLACSO, México.
- Schreyer P. (2010), “Towards Measuring the Volume Output of Education and Health Services”, *OECD Statistics Department Working Paper*, No. 2010/02. DOI: 10.1787/5kmd34g1zk9x-en.
- Stiglitz, J., A. Sen y J.P. Fitoussi (2009), “Vers de nouveaux systèmes de mesure: Commission pour la mesure des performances économiques et du progrès social”, Odile Jacob, París.



From:
Maintaining Momentum
OECD Perspectives on Policy Challenges in Chile

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264095199-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2011), “Medición del progreso y bienestar: Nuevos conceptos, nuevas políticas”, in *Maintaining Momentum: OECD Perspectives on Policy Challenges in Chile*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264095755-14-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.