

Informe de la Comisión sobre la Medición de la Economía El rendimiento y el Progreso Social¹

*Profesor Joseph E. Stiglitz, Presidente de la Universidad de Columbia,
Profesor Amartya Sen, Presidente Consejero, la Universidad de Harvard
El profesor Jean-Paul Fitoussi, Coordinador de la Comisión, el IEP*

Extracto

Desde la producción al bienestar

21) Otro mensaje clave, y el tema unificador del informe, es que ha llegado el momento para cambiar el énfasis de nuestro sistema de medición desde la medición de la producción económica a la medición del bienestar de las personas, con medidas de bienestar puestas en un contexto de sustentabilidad. A pesar de las deficiencias en nuestras mediciones de la producción, sabemos mucho más sobre la producción que sobre el bienestar. Cambiar el énfasis no significa descartar el PIB y medidas de producción. Éstas emergieron de la preocupación por la producción de mercado y el empleo, y siguen siendo útiles para dar respuesta a muchas preguntas importantes tales como el monitoreo de la actividad económica. Sin embargo, hacer hincapié en el bienestar es importante, porque parece haber una creciente brecha entre la información contenida en la totalidad de los datos del PIB y lo que cuenta para el bienestar de la gente común. Esto significa trabajar hacia el desarrollo de un sistema estadístico que complemente la medición de la actividad del mercado con mediciones centradas en el bienestar de las personas y mediciones que capturen su sustentabilidad. Este sistema debe, necesariamente, ser plural - porque no hay una sola medida que pueda resumir algo tan complejo como el bienestar de los miembros de la sociedad; nuestro sistema de medición debe incluir una serie de medidas diferentes. El problema de la agregación de mediciones multidimensionales (es decir, cómo sumar, por ejemplo, una medición de salud con una medición de consumo de productos convencionales), aunque importante, está subordinado a la creación de un sistema estadístico amplio que capture la mayor cantidad de dimensiones relevantes que sea posible. Este sistema no sólo debe medir los niveles medios de bienestar en una comunidad determinada, y cómo cambian con el tiempo, sino también documentar la diversidad de las experiencias de las personas y los vínculos entre las diversas dimensiones de su vida. Hay varias dimensiones del bienestar, pero un buen lugar para comenzar es la medición del bienestar material o nivel de vida². **Recomendación 1: Cuando se evalúa el bienestar material, se debe observar los ingresos y el consumo en lugar de la producción.**

22) El PIB es la medida más ampliamente utilizada de la actividad económica. Hay normas internacionales para su cálculo, y mucho se ha pensado en sus bases estadísticas y conceptuales. Párrafos anteriores han puesto de relieve algunas de las áreas más importantes donde es necesario progresar en su cálculo. Como los estadísticos y los economistas saben muy bien, el PIB mide principalmente la

¹ Panel Creado por Nicolás Sarkozy en Febrero de 2008 para identificar los límites de PIB o PNB como indicador económico y de progreso social. El informe completo está disponible en: www.stiglitz-sen-fitoussi.fr. Traducción y Comentarios por Agustín Barroilhet Díez, Profesor Asistente, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

² N de T: En Chile esta medición se realiza con las encuestas socioeconómicas, típicamente la CASEN, que según Mideplan sirve para medir: "... información acerca de las condiciones socioeconómicas de los diferentes sectores sociales del país, sus carencias más importantes, la incidencia, magnitud y características de la pobreza, así como la distribución del ingreso de los hogares y la composición de sus ingresos." Ver <http://www.mideplan.cl/casen>

producción de mercado - expresada en unidades corrientes - y, como tal, es útil. Sin embargo, ha sido muchas veces usada como si se tratara de una medida de bienestar económico. Combinar producción y bienestar puede dar lugar a indicaciones engañosas acerca de cómo están realmente las personas e implicar decisiones políticas equivocadas. Los niveles de vida materiales están más estrechamente asociados con las medidas del ingreso nacional neto, los ingresos reales de los hogares y el consumo - La producción puede expandirse, mientras que disminuye el ingreso o viceversa, cuando se tiene en cuenta la depreciación, los flujos de ingresos dentro y fuera de un país, y las diferencias entre los precios de la producción y los precios de los productos de consumo. **Recomendación 2: Se debe hacer hincapié en la perspectiva de los hogares.**

23) Si bien es informativo seguir el rendimiento de las economías en su conjunto, las tendencias en los estándares materiales de vida de los ciudadanos queda mejor reflejado a través de mediciones de ingresos de los hogares y su consumo. De hecho, los datos disponibles de las cuentas nacionales muestra que en varios países de la OCDE los ingresos reales de los hogares ha crecido de manera muy diferente de la del PIB real per cápita, y en general a una tasa más baja. La perspectiva del ingreso de los hogares supone tener en cuenta los pagos entre los sectores, como los impuestos van al gobierno, las prestaciones sociales impuestas por el gobierno, y los pagos de intereses sobre los préstamos de hogares que va a sociedades financieras. Adecuadamente definidas, los ingresos del hogar y el consumo también debe reflejar servicios especiales provistos por el gobierno, tales como la atención de la salud subsidiada y los servicios educativos. Un gran esfuerzo de reconciliación estadística también será necesario para entender por qué determinadas mediciones, tales como el ingreso de los hogares se puede mover de manera diferente dependiendo de la fuente estadística en que se base la medición. **Recomendación 3: Se debe considerar el ingreso y el consumo en conjunción con la riqueza.**

24) El ingresos y el consumo son fundamentales para evaluar el estándar de vida, pero al final sólo puede medirse en relación con la información sobre la riqueza. Un hogar que gasta su riqueza en bienes de consumo aumenta su bienestar actual, pero a expensas de su bienestar futuro. Las consecuencias de esta conducta serían capturadas en el balance del hogar, y lo mismo es válido para otros sectores de la economía, y para la economía en su conjunto. Para la construcción de los balances, necesitamos entonces una comprensión global de activos y potenciales pasivos. Balances o cuentas nacionales de los países no son conceptualmente nuevas, pero su capacidad es aún limitada y su construcción debe ser mejorada. Las medidas de la riqueza son fundamentales para medir la sustentabilidad. Lo que se lleva hacia el futuro debe necesariamente expresado como "stock" - de capital físico, natural, humano y social. La valoración correcta de estos stocks tiene un papel crucial, y es a menudo problemático. También es necesario realizar un "test de esfuerzo" (stress test) a los balances con otras valoraciones, cuando los precios de mercado de los activos no estén disponibles o estén sujetos a las burbujas de precios. Algunos indicadores no monetarios más directos pueden ser preferibles a la valoración monetaria cuando esta es muy incierto o difícil de obtener. **Recomendación 4: Dar más importancia a la distribución del ingreso, el consumo y la riqueza.**

25) El ingreso promedio, el consumo y la riqueza son estadísticas significativas, pero no cuentan la historia completa respecto del nivel de vida. Por ejemplo, un aumento en el ingreso promedio podría ser distribuido de manera desigual entre los distintos grupos, dejando algunos hogares relativamente en peor situación que otros. Así, las medidas promedio de ingresos, consumo y riqueza deben ir acompañadas de indicadores que reflejan su distribución. La mediana de consumo proporciona una mejor medida que el consumo promedio, para conocer lo que le está sucediendo a la

familia normal (ingreso o riqueza). Pero para muchos fines, también es importante conocer lo que está sucediendo en la parte inferior de los ingresos/distribución de la riqueza (reflejado en las estadísticas de la pobreza), o en la parte superior. Idealmente, esta información no debe ser presentada en forma aislada, sino estar vinculada, por ejemplo, con información acerca de cómo las familias acomodadas están respecto a diferentes dimensiones de la vida material: los ingresos, el consumo y la riqueza. Después de todo, un hogar con bajos ingresos pero que se encuentra por sobre la riqueza promedio no está necesariamente peor situado que los hogares de renta media sin riqueza. (La conveniencia de informar sobre la distribución de la "conjunta" de las diversas dimensiones de bienestar de las personas se tratará nuevamente en las siguientes recomendaciones sobre cómo medir la calidad de vida.) **Recomendación 5: Ampliar las mediciones de ingreso para capturar actividades que se encuentran fuera del mercado**³.

26) Se han producido cambios importantes en cómo funcionan las familias y la sociedad. Por ejemplo, muchos de los servicios recibidos por los miembros de la familia en el pasado son ahora adquiridos en el mercado. Este cambio se traduce en un aumento del ingreso, medido en las cuentas nacionales y puede dar una falsa impresión de un cambio en el nivel de vida, cuando sólo refleja un cambio de servicios no prestados por el mercado a servicios prestados por el mercado. Muchos de los servicios que los hogares que producen por sí mismos no son reconocidos en la medición del ingreso y la producción, sin embargo, constituyen un aspecto importante de la actividad económica. Mientras que su exclusión de las mediciones oficiales refleja más incertidumbre en la fuente de los datos, que dificultades conceptuales para excluirlos, se ha avanzado en este campo; y todavía, más y más trabajo sistemático debería realizarse. Esto debe comenzar con información sobre cómo la gente gasta su tiempo que pueda ser comparable, tanto en tiempo y entre países. Contabilización integral y periódica de la actividad de las familias que circundan el centro de las Cuentas Nacionales debiera complementar el diagnóstico. En los países en desarrollo, la producción de bienes (por ejemplo, alimentos o techo) realizada por los hogares desempeña un papel importante. Realizar un seguimiento de los bienes producidos en casa, es importante para evaluar los niveles de consumo de los hogares en estos países.

27) Una vez que se comience a enfocar el análisis en actividades fuera de mercado, la cuestión de ocio surgirá. Consumir el mismo paquete de bienes y servicios, producto del trabajo de 1500 horas al año en lugar de 2000 horas al año, implica un aumento en la calidad de vida. Aunque la valoración de ocio está llena de dificultades, la comparación de los niveles de vida en el tiempo o entre países debe tener en cuenta la cantidad de ocio que disfrutaban las personas. El bienestar es multidimensional

28) Para definir lo que significa el bienestar debe usarse una definición multidimensional. Basado en la investigación académica y una serie de iniciativas concretas desarrolladas en todo el mundo, la Comisión ha identificado las siguientes dimensiones claves que deben tenerse en cuenta. Al menos en principio, estas dimensiones deberían ser analizadas simultáneamente: i. El nivel de vida material (ingresos, el consumo y la riqueza), ii. Salud, iii. Educación, iv. Las actividades personales, incluyendo el trabajo v. Derechos Políticos; vi. Redes sociales y familiares, vii. Las condiciones medioambientales (presentes y futuras); viii. La inseguridad, de carácter económico, así como la naturaleza física. Todas estas dimensiones forman parte del bienestar de la gente, y sin embargo muchas de ellas no son detectadas por las mediciones de ingreso convencionales. Las dimensiones

³ C del T: Por ejemplo en Chile no se incorporan los servicios prestados por las dueñas de casa.

objetivas y subjetivas de bienestar son importantes. **Recomendación 6: Calidad de vida depende de las condiciones objetivas de las personas y sus capacidades⁴. Deben tomarse medidas para mejorar las mediciones de salud de la población, la educación, las actividades personales y las condiciones ambientales. En particular, debe realizarse un importante esfuerzo para desarrollar e implementar medidas fiables de las redes sociales, participación política e inseguridad, que pueden ser utilizadas como predictores de satisfacción de las personas.**

9) La información relevante para la valoración de la calidad de vida va más allá de las encuestas y la percepción de sí misma que tenga la gente, debiendo incluir mediciones de su "funcionalidad" y de sus libertades. En efecto, lo que realmente importa son las posibilidades de las personas, es decir, el alcance de su conjunto de oportunidades y su libertad para elegir entre este dentro de ese conjunto, la vida que valoran. La elección de las funcionalidades y capacidades relevantes para cualquier medición de la calidad de vida es un juicio de valor más que un ejercicio técnico. Pero mientras que la lista precisa de las características que afectan la calidad de vida, inevitablemente, se basa en juicios de valor, hay un consenso de que ésta depende algunos factores como la salud y la educación, las actividades cotidianas (que incluye el derecho a un trabajo digno y vivienda), la participación en el proceso político, el entorno social y natural en el que se vive, y los factores determinantes de la seguridad personal y económica. La medición de todas estas características requiere tanto de datos objetivos y subjetivos. El reto en todos estos campos es para mejorar lo que ya se ha logrado, para identificar lagunas en la información disponible, y invertir en capacidad estadística en áreas (tales como el empleo del tiempo), donde los indicadores disponibles siguen siendo deficientes. **Recomendación 7: Los indicadores de calidad de vida deberían evaluar las desigualdades de una manera integral en todas las dimensiones cubiertas.**

30) Las desigualdades en las condiciones humanas son parte integral de cualquier evaluación de la calidad de vida de todos los países y la forma en que se está desarrollando en el tiempo. La mayoría de las dimensiones de la calidad de vida requieren medidas segregadas de la desigualdad, pero teniendo en cuenta los vínculos y las correlaciones con el resto de las dimensiones. Las desigualdades en la calidad de vida deben ser evaluadas a través de las personas, grupos socio-económicos, género y generaciones, con especial atención a las desigualdades que han surgido más recientemente, como las vinculadas a la inmigración. **Recomendación 8: Las encuestas deben estar diseñadas para evaluar los vínculos entre diversos ámbitos incidentes en la calidad de vida de cada persona, y esta información debe ser utilizada cuando se diseñen políticas en distintos campos.**

31) Es crítico responder preguntas acerca de cómo la evolución de un ámbito de la calidad de vida incide en otros ámbitos, y cómo la evolución en todos los diferentes aspectos está relacionado con el ingreso. Esto es importante porque tener múltiples desventajas con consecuencias para la calidad de vida, supera con creces la suma de su efecto individual de dichas desventajas. Desarrollar mediciones de estos efectos acumulados requiere información sobre la distribución conjunta de las características más sobresalientes de la calidad de vida considerando a todos los habitantes a través de encuestas específicas. Pasos en esta dirección también podrían ser adoptados incorporando en todas las encuestas algunas preguntas estándar que permitan la caracterización de los encuestados sobre la base de un conjunto de características. Cuando el diseño de políticas para sectores específicos

⁴ N del T: Capabilities, es usado como "capacidades" o posibilidades.

impacte los indicadores relativos a cualquiera de las diferentes dimensiones de la calidad de vida, deberá evaluarse en forma conjunta, las interacciones entre las dimensiones y las necesidades de las personas que están en desventaja en esos varios ámbitos **Recomendación 9: Las oficinas de estadística locales deben proporcionar la información necesaria para agregar las distintas dimensiones de la calidad de vida, permitiendo la construcción de diferentes índices.**

32) Si bien la evaluación de la calidad de vida requiere de una pluralidad de indicadores, hay una fuerte demanda para desarrollar una medida única que resuma los anteriores. Existen varias medidas de resumen de la calidad de vida, dependiendo de la cuestión abordada y el enfoque adoptado. Algunas de estas medidas ya están siendo utilizadas, tales como nivel medio de satisfacción de un país en su conjunto, o de índices compuestos que miden aspectos objetivos, tales como el Índice de Desarrollo Humano. Otros podrían llevarse a cabo si los sistemas estadísticos nacionales hicieran la inversión requerida para proporcionar los datos necesarios para su cálculo. Esto incluye mediciones de la proporción del tiempo en que priman los sentimientos negativos, mediciones basadas en la cantidad e intensidad de episodios objetivos relevantes en vida de las personas, y medidas (de ingreso equivalente) basadas en los estados de las personas y sus preferencias⁵.

33) La Comisión considera que, además de indicadores objetivos de bienestar, las medidas subjetivas de la calidad de vida deben ser consideradas. **Recomendación 10: Medidas de objetivas y subjetivas del bienestar proporcionan información fundamental sobre la calidad de vida de las personas. Las oficinas de estadística debe incorporar preguntas en sus encuestas que capturen como las personas evalúan la vida, sus experiencias hedonistas y sus prioridades.**

34) La investigación ha demostrado que es posible recoger datos significativos y fiables tanto en aspectos subjetivos, como aspectos objetivo del bienestar. El bienestar subjetivo abarca diferentes aspectos (evaluaciones cognitivas de la propia vida, felicidad, satisfacción, emociones positivas como la alegría y el orgullo, y las emociones negativas como el dolor y preocupación): cada uno de ellos debe medirse por separado para obtener una apreciación más completa de vida de las personas. Las medición de estos aspectos subjetivos encierran la promesa de ofrecer no sólo una buena medida de la calidad de vida per se, sino también una mejor comprensión de sus factores determinantes, que superan los ingresos de las personas y sus condiciones materiales. A pesar de la persistencia de muchos problemas sin resolver, estas medidas subjetivas pueden proporcionar información importante sobre la calidad de vida. Debido a esto, los tipos de pregunta que han demostrado su validez a pequeña escala y las encuestas no oficiales deben incluirse las encuestas de mayor escala llevadas a cabo por oficinas de estadística oficial. **Utilice un enfoque pragmático hacia la medición de la sustentabilidad .**

35) La medición y evaluación de la sustentabilidad ha sido una preocupación central de la Comisión. La sustentabilidad plantea el desafío de determinar si al menos el nivel actual de bienestar se puede mantener para las generaciones futuras. Por su propia naturaleza, la sustentabilidad implica mirar hacia el futuro y su evaluación implica muchas suposiciones y las opciones normativas. Esto se complica aún más

⁵ C de T: Para efectos de ilustrar, un episodio objetivo en la vida de las personas que podría ser objeto de medición macroeconómica es la duración y la cantidad de veces que la persona ha estado desempleada, información que se puede obtener indirectamente en Chile a través de las lagunas previsionales. El punto de los autores del informe es que, por ejemplo, una tasa del desempleo flotante del 7% sin otro dato complementario, no es tan indicativa para políticas públicas, como cuando se conoce que dicha tasa afecta siempre a los menores de 30, o que es persistente en una generación de la población determinada.

por el hecho de que al menos algunos aspectos de la sustentabilidad del medio ambiente (en particular el cambio climático) se ven afectados por las interacciones entre los modelos socio-económicos y ambientales seguidas por distintos países. La cuestión es realmente compleja, más compleja que la cuestión ya complicada de medir el bienestar actual o el comportamiento. **Recomendación 11: La evaluación de la sustentabilidad requiere de un tablero de instrumentos indicadores bien definidos. La característica distintiva de los componentes de este tablero debe ser que sirvan para interpretar variaciones subyacentes de algunos "stocks". Un índice monetario de sustentabilidad tiene su lugar ese tablero, pero, en el estado actual de la técnica, debe seguir siendo esencialmente centrado en los aspectos económicos de la sustentabilidad.**

36) La evaluación de la sustentabilidad es complementaria a la cuestión de bienestar actual o el rendimiento económico, y debe ser examinada por separado. Esto puede parecer trivial y, sin embargo, merece destacarse ya que algunos de los enfoques existentes no adoptan este principio, dando lugar a los mensajes potencialmente confusos. Por ejemplo, una confusión puede surgir cuando se trata de combinar bienestar actual y la sustentabilidad en un solo indicador. Para tener una analogía, cuando se conduce un automóvil, un medidor que sumara en un solo número la velocidad actual del vehículo y el nivel restante de gasolina, no sería de ninguna ayuda para el conductor. Ambas piezas de información son fundamentales y deben ser exhibidas en distintas zonas del tablero claramente visibles.

37) Como mínimo, para medir la sustentabilidad, necesitamos indicadores que nos informen sobre el cambio en las cantidades de los diferentes factores que importan para el futuro bienestar. Dicho de otra manera, la sustentabilidad exige la preservación o aumento simultáneo en varios "stocks": cantidades y calidades de los recursos naturales y de capital humano, social y físico.

38) Hay dos versiones del enfoque en los "stocks" para medir sustentabilidad. Una versión sólo observa las variaciones de cada stock por separado, y evalúa si el stock aumenta o disminuye, con miras a hacer todo lo que sea necesario para mantener cada stock sobre su umbral crítico. La segunda versión se convierte todos estos activos a sus equivalentes monetarios, lo que supone implícitamente la posibilidad de sustitución entre diferentes tipos de capital, de manera que una disminución de, por ejemplo, el capital natural puede ser compensado por un incremento suficiente en capital físico (ponderada). Este enfoque tiene un potencial importante, pero también varias limitaciones, la más importante es la ausencia de mercados en los cuales fundamentar la valoración de muchos activos. Incluso cuando existan valores de mercado, no hay garantía de éstos reflejen adecuadamente la importancia de los distintos activos para el futuro de bienestar. El enfoque monetario requiere suposiciones y modelización que plantean dificultades de información. Todo esto sugiere comenzar con un enfoque más modesto, por ejemplo, enfocar la agregación monetaria en ítemes para los cuales existan técnicas de valoración razonables, como el capital físico, capital humano y de determinados recursos naturales. Al hacerlo, debería ser posible para evaluar la "económica" el componente de la sustentabilidad, es decir, si los países que consumen más de su riqueza económica; indicadores físicos para la presión sobre el medio ambiente **Recomendación 12: Los aspectos ambientales de la sustentabilidad se merecen un seguimiento por separado sobre la base de un buen conjunto seleccionado de indicadores físicos. En particular hay una necesidad de un claro indicador de nuestra proximidad a niveles peligrosos de daño ambiental (tales como asociados con el cambio climático o el agotamiento de los recursos pesqueros.)**

39) Por las razones antes mencionadas, asignar un valor monetario al medio

ambiente es a menudo difícil y sets de indicadores físicos por separado serán necesarios para supervisar el estado del medio ambiente. Este es especialmente el caso cuando se trata de alteraciones irreversible y/o discontinuas del medio ambiente. Por esta razón, los miembros de la Comisión creen en particular que hay una necesidad de un claro indicador del aumento de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera asociados con a la proximidad de niveles peligrosos de cambio climático (o los niveles de emisiones que podría esperarse razonablemente conduzcan a tales concentraciones en el futuro). El cambio climático (debido a incrementos en las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera) también constituye un problema especial en cuanto a que es verdaderamente global y que no se puede medir considerando sólo las fronteras nacionales. Indicadores físicos de este tipo sólo pueden ser determinados con la ayuda de la comunidad científica. Afortunadamente, una buena cantidad de trabajo ya se ha realizado en este campo.

¿Qué sigue?

40) La Comisión referencia a este informe como la apertura de un debate en vez de darlo por cerrado con él. El informe entrega pistas sobre las cuestiones que deberían abordarse en el contexto de esfuerzos de investigación más amplios. Otros organismos, a nivel nacional e internacional, debería examinar las recomendaciones de este informe, identificar sus límites, y ver la mejor manera de contribuir a este amplio programa, cada uno desde su propia perspectiva.

41) La Comisión considera que un debate mundial en torno a las cuestiones y recomendaciones planteadas en este informe proporciona un lugar importante para la discusión de los valores sociales, por lo que nosotros, como sociedad, nos preocupamos, y si realmente nos estamos esforzando por lo que es importante

42) A nivel nacional, mesas redondas deben establecerse, con la participación de los interesados, para identificar y priorizar los indicadores que llevan a la posibilidad de una visión compartida de cómo esta progresando la sociedad y cómo puede ser este progreso sostenido en el tiempo.

43) La Comisión espera que este informe sirva de impulso, no sólo para un debate más amplio, sino para investigación en marcha para desarrollar mejores indicadores de desarrollo que nos permitan evaluar mejor el desempeño económico y el progreso de la sociedad.