



# Cuaderno **Cervantino**



Vinculación con el MEDIO



# DESAFÍOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN ECONÓMICA QUE PERMITAN AVANZAR HACIA UN VERDADERO BIENESTAR SOCIAL

**Felix Mitterer.**

Bachelor of Science in Economics y Master of Science in Economics. Universidad de Ratisbona. Alemania. Universidad de Amsterdam. Países Bajos.

Para crear y mantener el bienestar social de un país por medio de la política económica se tiene que considerar un conjunto de componentes. Este conjunto, entre otros, incluye el crecimiento económico, la creación de empleo, la estabilidad política y económica, la distribución del ingreso y la protección del medio ambiente. Estas distintas metas se pueden complementar, y/o reforzar y/o contradecir. Por ejemplo, el crecimiento económico probablemente apoya la meta de generar empleo en una economía. Por otro lado, elegir entre promover el producto interno bruto y proteger el medio ambiente pueden verse aparentemente como contradictorios, cuando se incluye correctamente la degradación del medioambiente en las mediciones del desempeño de una economía<sup>1</sup>.

Abordaremos un par de estas interdependencias que existen en la política económica de manera crítica.

## **1.- Medición de crecimiento económico no necesariamente es medición de desarrollo.**

Apenas caben dudas en cuanto a que una expansión de la riqueza, entre otras cosas, debe contribuir de manera decisiva a las condiciones de vida de los ciudadanos en una economía. Por ello, tradicionalmente el área de desarrollo económico se concentraba en mayor medida en lograr crecimiento económico y, en particular, en aumentar el producto interno bruto y empleo total<sup>2</sup>.

En las últimas décadas, América Latina ha experimentado resultados económicos notables, los que han generado una reducción de los índices de pobreza tanto de la región en su conjunto como de la mayoría de los países<sup>3</sup>. Chile, en particular, ha registrado una de las tasas de crecimiento económico más exitosas y este crecimiento sostenido ha llevado a una reducción sustancial de la pobreza<sup>4</sup>.

Sin embargo, aunque el vínculo estrecho entre desarrollo económico y social por un lado, y crecimiento económico y el producto interno bruto por otro, constituye un asunto de alta importancia, al mismo tiempo es una fuente de confusión considerable. La relación entre el crecimiento del producto interno bruto y la mejora en las condiciones de vida de las personas es nada simple<sup>5</sup>.

El PIB principalmente mide la producción del mercado pero se ha tratado como si fuera una medida de bienestar económico. Mezclando estos conceptos, se pueden cometer

---

<sup>1</sup>Stiglitz, Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress

<sup>2</sup> SEN, concept of development.

<sup>3</sup>Banco Mundial, Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?

<sup>4</sup>Contreras dynamics of poverty en Chile.

<sup>5</sup> SEN, concept of development.

errores al momento de medir lo bien o mal que viven los ciudadanos, y en consecuencia, llevar a decisiones políticas equivocadas.

Al diferenciar entre desarrollo y crecimiento económico, deben distinguirse claramente varias fuentes de contrastes:

(i) En **primer lugar**, en la medida en que crecimiento económico sólo se refiere al PIB per cápita, deja fuera la cuestión de la distribución del PIB entre los ciudadanos. Es posible que un país tenga una expansión del PIB per cápita mientras que su distribución del ingreso se hace más desigual<sup>6</sup>.

Por ello, cuando existe un cambio en la distribución del ingreso, puede que el PIB per cápita, u otro agregado calculado per cápita, no sea una evaluación precisa de la situación en la que la mayoría de la gente se encuentra. Incluso, en el caso de que la desigualdad del ingreso aumente suficientemente en relación al aumento del PIB medio per cápita, el bienestar social de una gran parte de los ciudadanos posiblemente sea peor, si bien el ingreso medio está creciendo<sup>7</sup>. Por ejemplo, a pesar de que el PIB per cápita de Argentina aumentó en un 11% en los años noventa, el bienestar social en Argentina en este periodo disminuyó según los indicadores de desigualdad<sup>8</sup>.

(ii) La **segunda** fuente de contraste entre desarrollo y crecimiento económico se refiere al hecho de que el PIB es una medida de la cantidad de *medios* del bienestar que los ciudadanos poseen y que no entrega información sobre si los ciudadanos logran sus metas por poseer estos medios. En este contexto, Amartya Sen, economista y filósofo de la Universidad de Harvard mencionó en su informe *el concepto de desarrollo*, a través del cual la gente valora su capacidad de hacer ciertas cosas y de lograr ciertos tipos de bienestar. Estas capacidades tienen que ver con funcionamientos de una persona. Y por lo tanto el bienestar de una persona se puede contemplar como una evaluación de los funcionamientos logrados por ésta.

El logro de los funcionamientos, naturalmente es relacionado de manera causal con la posesión de medios, y por lo tanto, los elementos constitutivos del PIB sí son relevantes para lograr los funcionamientos. Sin embargo, la consecución de éstos no solamente depende de los medios que pertenecen a los ciudadanos sino también de la disponibilidad de bienes públicos y la posibilidad de usar bienes privados proporcionados por el Estado. Tales logros de funcionamientos como ser sano; bien alimentado o ser educado, por lo tanto también dependerán de la prestación pública de servicios de salud, instalaciones médicas o servicios educativos. En consecuencia, esto debe señalar la importancia de contemplar al desarrollo económico como el logro de funcionamientos, considerando en esta perspectiva la disponibilidad y el uso de los medios medidos por el PIB<sup>9</sup>.

(iii) Por **último**, cabe señalar las cuestiones de la internalización de los factores externos y la non-comerciabilidad. Para varios bienes y servicios no existen precios del mercado, por ejemplo, cuando el Estado provee un seguro de salud gratuito o cuando hogares son comprometidos en el cuidado de niños. Esto abre la discusión sobre cómo estos

---

<sup>6</sup> SEN, concept of development.

<sup>7</sup> Stiglitz, Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.

<sup>8</sup> Banco Mundial, Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?

<sup>9</sup> SEN, Concept of development.

bienes y servicios pueden ser valorados. Incluso, aun cuando existen precios del mercado, estos precios pueden desviarse de la valoración subyacente de la sociedad. En particular, cuando el consumo o la producción de productos determinados afecta a la sociedad en su conjunto, el precio que ciudadanos pagan por estos productos es distinto del valor para la sociedad en general. Un ejemplo lo constituyen los daños ambientales derivados de los modos de producción y de consumo, los que no se reflejan en precios del mercado<sup>10</sup>.

En síntesis, medir la producción, que es una variable que, entre otras, determina el nivel del empleo, es una tarea esencial para monitorear la actividad económica. Sin embargo, las consideraciones recién mencionadas sugieren prudencia respecto al análisis del PIB, el que con frecuencia recibe demasiada atención.

## **2.- Instrumentos de medición actuales parecieran ser insuficientes para recoger la realidad de las personas y sus familias en las economías modernas.**

En 2008, Nicolas Sarkozy, ex-presidente de la República Francesa, insatisfecho con el estado de la información estadística sobre la economía y la sociedad, solicitó a Joseph Stiglitz, economista de la Universidad de Columbia, que estableciera una comisión que adoptó el nombre de *Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social*. Una de las conclusiones principales del informe de esta comisión, es que ha llegado la hora de adaptar el sistema de medición de la actividad económica para reflejar mejor los cambios estructurales que han caracterizado la evolución de las economías modernas. El aumento de los servicios y la producción de bienes cada vez más complejos dificultan más la medición de los volúmenes producidos y los resultados económicos<sup>11</sup>.

Retomando el caso de Chile, a continuación analizaremos la situación de la pobreza y la desigualdad, a través de algunos estudios y revisión de indicadores, a fin de identificar ciertos problemas de medición de estas realidades.

Tal como fue mencionado anteriormente, Chile ha registrado una reducción considerable de la pobreza en las últimas décadas. La tasa de pobreza ha disminuido más de la mitad desde el año 1990. Sin embargo, encuestas como las que fueron llevadas a cabo por el *Centro de Estudios Públicos*, indican que los hogares chilenos se sienten desprotegidos de distintas maneras. Los hogares han reportado que enfrentan inestabilidad laboral significativa, falta de seguro de salud adecuado, mal acceso a educación de calidad e incertidumbre sobre los programas de seguridad social. En otras palabras, a pesar de las cifras positivas sobre el crecimiento económico medido por el PIB y sobre la reducción de la pobreza, medida por la tasa de pobreza, muchos hogares chilenos se sienten vulnerables.

En este contexto, un estudio de Dante Contreras y otros de la Universidad de Chile<sup>12</sup> examina los aspectos dinámicos de la pobreza para analizar las características y los determinantes de ésta y la movilidad social en Chile. Estudiar la dinámica de la pobreza es importante, entre otras cosas, para el diseño de políticas públicas que promuevan un crecimiento económico más equitativo. Utilizando datos de panel extraídos de la encuesta CASEN de dos fechas, este estudio examina la movilidad social entre los distintos deciles de

---

<sup>10</sup>Stiglitz, Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.

<sup>11</sup>Stiglitz, Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.

<sup>12</sup> Contreras, *The dynamics of poverty*.

la distribución de ingresos en Chile, y además, la probabilidad de entrada y salida de la pobreza, buscando encontrar aquellos factores que explican estos movimientos.

Al caracterizar la pobreza, es posible dividirla en dos tipos. La pobreza crónica como resultado del bajo capital productivo de un hogar y la pobreza transitoria que es asociada con *shocks* que algunos hogares con características particulares, no fueron capaces de asimilar. En el estudio de la Universidad de Chile la parte de la población que es pobre en las dos fechas consideradas se define como pobre crónico y la parte que es pobre en una de las fechas se define como pobre transitorio.

Los resultados del estudio indican que existe la pobreza crónica y existe una alta movilidad en los primeros nueve deciles de la población chilena. Por otra parte, que un gran porcentaje, más de un 50% de la población, es vulnerable a caer en la pobreza. Los datos señalan que un 46% de los pobres en la segunda fecha en que la encuesta CASEN fue llevada a cabo eran no pobres en la primera fecha. Un 9% de la población es pobre crónico. Además, se encontró que la participación laboral y por lo tanto la pérdida de empleo es el principal factor que determina la entrada y la salida de la pobreza. Finalmente, hay evidencia de que los hogares correspondientes al 40% más pobre no cuentan con las herramientas para asimilar un problema de salud que afecte al jefe de hogar, disminuyendo de esa manera la probabilidad de salir de la pobreza.

Estos resultados muestran que el éxito en la reducción de la pobreza, de una u otra manera, es cuestionado. Crecimiento económico es necesario, pero no suficiente<sup>13</sup>. Los resultados obtenidos en el estudio respecto a la alta movilidad en torno a la línea de la pobreza muestran la necesidad de diseñar políticas públicas como sistemas de redes y seguros, que no solo focalicen su ayuda a los grupos que son pobres en un momento dado, sino que apoyen a los hogares vulnerables. Si bien en un cierto período estos hogares vulnerables pueden ser catalogados como no pobres, la probabilidad de que ellos caigan en la pobreza es extremadamente alta en cualquier momento. En particular, la importancia de la dinámica laboral para “entrar en” o “salir de” la pobreza, señala la relevancia de instrumentos como el seguro de cesantía y mecanismos parecidos de la seguridad social. Además, dado que parece que un segmento de la población chilena es pobre crónico, los programas de transferencia Chile Solidario o Ingreso Ético Familiar, tal como existen en la mayoría de los otros países de América Latina, son justificados. Por último, cabe señalar que el estudio muestra una vez más que –aunque fácil de interpretar y sencilla de comunicar para fines de la política– el indicador oficial de la pobreza es muy sensible a cambios de la línea de la pobreza e insensible a características cruciales de la pobreza, como su profundidad y severidad<sup>14</sup>. Dado que en Chile hay muchos hogares cuyo ingreso está en el entorno de la línea de la pobreza, cambios en esta línea tienen un alto impacto en el porcentaje de pobreza<sup>15</sup>.

Los avances que se han registrado en términos de crecimiento económico y la reducción de la pobreza en las últimas dos décadas, contrastan con el nivel de desigualdad que se ha mantenido persistentemente. Reducir la pobreza es un objetivo universalmente aceptado y una prioridad del trabajo a favor del desarrollo. En relación a la desigualdad, si bien es una problemática que despierta mucho interés, parece que el consenso de promover

<sup>13</sup>Engel, *Intergenerational Income Mobility in Latin America*.

<sup>14</sup>Feres, *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*.

<sup>15</sup>Larrañaga, *Los recientes cambios en la desigualdad y la pobreza en Chile*.

políticas para reducirla es más difícil de alcanzar<sup>16</sup>. En América Latina la medición de la desigualdad social se realiza tradicionalmente calculando la desigualdad en la distribución del ingreso del hogar.

Si analizamos, desde este punto de vista, el ingreso del hogar como medida en las encuestas de hogares tiene una alta correlación con las oportunidades individuales y las condiciones de vida intertemporales. Si bien estas correlaciones son ciertamente positivas y probablemente altas, es difícil saber hasta qué punto la información generada de los datos de las encuestas sobre los ingresos de los hogares está distorsionada<sup>17</sup>. Al enfocarse en la desigualdad del ingreso del hogar, es importante ser consciente de que es posible evaluar una situación como justa cuando en realidad no la es. Por ejemplo, esto puede ocurrir cuando un trabajador no cualificado de edad intermedia, que seguirá siendo relativamente pobre el resto de su vida, y un estudiante universitario que será rico en el futuro, actualmente pueden tener el mismo ingreso y serán medidos del mismo modo.

Existen muchas formas distintas de desigualdades y cada una es importante en sí misma. Por lo tanto, esto sugiere que se debería evitar la presunción de que una de ellas, por ejemplo el ingreso del hogar, siempre abarque las otras<sup>18</sup>. Otra importante dimensión de la distribución del bienestar, es la desigualdad de oportunidades, que tradicionalmente ha sido ignorada ante la falta de medidas empíricas para evaluarla y darle seguimiento<sup>19</sup>. Sin embargo, distinguir entre desigualdad de resultados y desigualdad de oportunidades reviste interés que ameritaría destinar esfuerzos para construir instrumentos de medición, dado que la desigualdad de oportunidades tiene importancia directa para el diseño de las políticas públicas. Los grupos desfavorecidos de una población deberían compensarse mediante políticas que equilibren las condiciones y aseguren, por lo tanto, que la distribución de resultados no dependa de circunstancias exógenas. Además, desplazar el debate desde la desigualdad del ingreso hacia la desigualdad de oportunidades, podría facilitar el consenso entre los ciudadanos y el consenso político<sup>20</sup>.

En este contexto, el economista Paes de Barros y otros del Banco Mundial, recientemente han formulado una metodología para medir la desigualdad de oportunidades. Según su enfoque, la desigualdad de ingresos sólo debería reflejar las diferencias en el esfuerzo y en las decisiones que toman las personas. A base de esta idea, su manera de medir la desigualdad de oportunidades consiste en descomponer la desigualdad de ingresos, por una parte, en aquellas circunstancias que están fuera del control de las personas, y en un componente residual que contenga compensaciones al esfuerzo y en las decisiones, así como a la suerte y el talento.

Las medidas de desigualdad más usadas son la Curva de Lorenz, que permite apreciar toda la distribución del ingreso y calcular el coeficiente de Gini, el cual es sensible especialmente a cambios en la parte media de la distribución. Esto significa que variaciones en la distribución del ingreso en los segmentos más ricos, así como los más pobres, no son capturadas adecuadamente por este indicador.

---

<sup>16</sup>Banco Mundial, Paes de Barros, *Measuring Inequality of Opportunities in Latin America and the Caribbean*.

<sup>17</sup>Banco Mundial, *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?*

<sup>18</sup>Stiglitz, Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.

<sup>19</sup> Contreras, Larrañaga, *The evolution of opportunities for children in Chile, 1990-2006*.

<sup>20</sup>Banco Mundial, Paes de Barros, *Measuring Inequality of Opportunities in Latin America and the Caribbean*.

El autor Paes de Barros, ha elaborado estudios usando el índice de Theil, que es un indicador de desigualdad que se puede descomponer exactamente en desigualdad entre y dentro de grupos y que se puede ajustar para que sea más sensible a la cola baja de la distribución<sup>21</sup>. Para medir la desigualdad de oportunidades, su estudio se basa en datos de siete encuestas de hogares nacionalmente representativas en América Latina, las que contienen un conjunto de circunstancias exógenas relacionadas con el entorno de la familia, como la educación del padre o la ocupación durante la infancia y variables relacionadas a la región de nacimiento y raza.

Los resultados del estudio indican que la fracción de la desigualdad de oportunidades representa entre una quinta parte y un tercio de la desigualdad general de los ingresos. Un resultado interesante es que la clasificación de los siete países incluidos en el estudio, según la desigualdad de oportunidades por un lado, y la desigualdad de ingreso por otro, resulta muy diferente y nunca son las mismas. Por ejemplo, para el ingreso per cápita, México aparece como el país más desigual en los resultados, pero el menos desigual en oportunidades. Esto sugiere que la desigualdad de oportunidades, medida con la metodología propuesta en el estudio, recoge algo muy diferente de la desigualdad de ingreso y que la desigualdad de oportunidades es un concepto diferente y una alternativa para analizar la desigualdad social en un país.

---

<sup>21</sup>Contreras, *Pobreza, desigualdad, bienestar y políticas sociales. Elementos metodológicos para el debate*.