

Quantum

Volumen III • Número 2 • Diciembre 2008

Revista de Administración,
Contabilidad y Economía

Facultad de Ciencias Económicas
y de Administración
Universidad de la República

4 **Pobreza y justicia social: concepto e interrelaciones**

• MARCELO BÉRGOLO, MARTÍN LEITES, GONZALO SALAS

26 **La expansión del funcionariado público en el Uruguay del siglo XX**

• MAGDALENA BERTINO, ULISES GARCÍA REPETTO

46 **Determinantes de la distribución del ingreso en Uruguay 1991-2005**

UN ANÁLISIS DE MICROSIMULACIONES

• ALEJANDRA MARROIG, CECILIA OREIRO

64 **Administración de Reservas Internacionales**

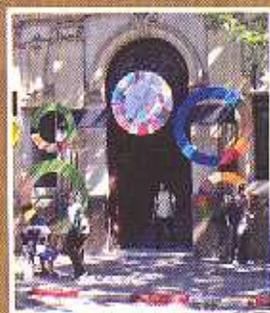
ASIGNACIÓN ESTRATÉGICA POR MONEDAS

• FABIO MALACRIDA, MAGDALENA PERUTTI

86 **¿Réquiem para las donaciones privadas a la cultura en Chile?**

LA LEY VALDÉS Y EL RÉGIMEN CHILENO DE
DONACIONES CON FINES CULTURALES

• CRISTIAN ANTOINE FAÜNDEZ



Pobreza y justicia social: concepto e interrelaciones

• MARCELO BÉRGOLO^α, MARTÍN LEITES^β, GONZALO SALAS^β

α - CEDLAS, Universidad de La Plata, β - IECON, Universidad de la República

RESUMEN

En este artículo se discute el concepto de pobreza desde dos enfoques, el monetario y el de las capacidades y funcionamientos. Ambos se analizan a la luz de distintas perspectivas de equidad. Así, la pobreza desde una perspectiva monetaria, es entendida como la imposibilidad de alcanzar niveles mínimos de utilidad, y bajo ciertas condiciones esta dimensión se puede expresar de manera consistente a través del ingreso y el consumo. En tal caso, es inmediata la conceptualización de la pobreza como el ingreso o gasto menor a un mínimo generado por cada individuo. Por otro lado, la noción de pobreza en Sen es entendida como el fracaso para obtener un nivel mínimo de capacidades básicas, que son irreductibles para el desarrollo de la vida de una persona, y su privación, además de constituir un elemento esencial, limita incluso el logro de otras capacidades. Y es a partir de las distintas bases éticas que justifica la importancia de las diversas bases de información y define su noción de justicia evaluando la igualdad en la libertad de bien-estar.

Palabras clave: pobreza, justicia social, utilitarismo, capacidades y funcionamientos.

ABSTRACT

This article discusses the concept of poverty from two approaches: a monetary one and the capabilities and functioning. Both are analyzed in the light of different perspectives of equity. Thus, poverty from a monetary perspective is considered as the inability to achieve minimum levels of utility, and under certain conditions this dimension can be expressed in a consistent manner across income and consumption.

In such a case, conceptualization of poverty as income or expenditures under a minimum generated for each individual is immediate. On the other hand, Sen's notion of poverty is understood as the failure to obtain a minimum level of basic capabilities, which are irreducible for the development of a person's life, and their deprivation, besides constituting an essential element, even limits other capabilities achievement. And it is from the different ethical foundations that the importance of the diverse bases of information is justified and defines their notion of justice, evaluating equality in the freedom of well-being.

Keywords: Poverty, Social Justice, Utilitarianism, Capabilities and Functioning

1. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se discute el fenómeno de la pobreza desde dos enfoques, el monetario y el de las capacidades y funcionamientos, analizados a la luz de distintos marcos normativos y perspectivas de la equidad. Esto es, en qué medida nos permite relacionar la noción de justicia con el concepto de bien-estar/bienestar¹. Para ello analizaremos algunos de los planteos realizados por la

teoría utilitarista —visión dominante por largo tiempo en el pensamiento económico—, y las respuestas brindadas por John Rawls desde la teoría de la “justicia como imparcialidad”, de donde se desprenden enfoques muy diversos, entre ellos el enfoque de las capacidades y funcionamientos de Amartya Sen.

La noción de pobreza, surge de la necesidad de identificar las carencias en la vida de un individuo, que limitan su posibilidad de satisfacer un conjunto de



elementos básicos para el desarrollo de una vida plena en sociedad. En este sentido, la pobreza atraviesa todas las sociedades, y si bien su origen como fenómeno social difícilmente pueda ser definido, pueden encontrarse los primeros estudios económicos realizados con el método del ingreso a partir del análisis de la situación de la clase trabajadora en la Inglaterra del siglo XIX. Booth y Rowntree realizaron las primeras mediciones en este campo, motivados por un interés empírico sin preocuparse por conceptualizar la pobreza o articularla con un marco teórico específico (Ruggeri et al., 2003)².

Más allá de reconocer que la noción de pobreza ha surgido históricamente a partir de estos estudios, es importante considerar que desde tiempos inmemoriales, ha existido la preocupación entre los filósofos respecto a cómo se juzgan y comparan las situaciones consideradas como inaceptables para la vida de los individuos. Desde Aristóteles a Hume, pasando por Kant y Marx, se han desarrollado importantes planteos al respecto³. Qué valores debe jerarquizar la sociedad para evaluar sus cambios en términos de equidad y en qué condiciones se debe desarrollar la vida de cada uno de sus integrantes, justifica la constante preocupación por el tema, y la diversidad de puntos de

vista que buscan dar respuesta a estas interrogantes. De aquí, que las distintas privaciones a las que pueden estar sujetos los individuos podrán ser consideradas más o menos importantes en función de la perspectiva de la justicia que se considere.

Según Sen (1997, 1999), para avanzar en la conceptualización de estas nociones, es necesario definir el espacio básico de evaluación en el que cada una de las teorías se concentra. En particular ello posibilitará distinguir, si las dimensiones relevantes para realizar juicios de valor sobre el estado de la sociedad y la vida de los individuos son las libertades, los recursos, o los logros alcanzados. Así, la posibilidad de alcanzar los niveles que cada teoría define como relevantes en su espacio básico, nos permite observar las situaciones que son entendidas como injustas, y la privación en estas dimensiones nos brinda la posibilidad de identificar a los individuos como pobres. En este sentido, los criterios utilizados para medir la pobreza tienen su correlato con la interpretación del bien-estar/bienestar.

Los esfuerzos por encontrar un marco teórico que sustente la construcción del concepto de pobreza como categoría analítica, a partir de una concepción del bien-estar/bienestar, han llevado al desarrollo de dis-

tintos enfoques que buscan interpretar este fenómeno más allá de una descripción empírica. En general los trabajos sobre pobreza carecen de un enfoque teórico claro y coherente, y no explicitan ningún vínculo con un enfoque normativo. En este marco, el presente trabajo representa un esfuerzo por discutir el concepto de pobreza, y analizar los enfoques teóricos y elementos normativos que lo respaldan. Con este objetivo, en este artículo en primer lugar se hace el esfuerzo de vincular la pobreza monetaria con el enfoque utilitarista. Muchos autores dan este vínculo por establecido, pero cuando se examinan los trabajos en profundidad se observa que esta asociación no es inmediata. En segundo lugar, se explicita la concepción de pobreza que se desprende del enfoque de las capacidades y funcionamientos, se presentan sus bases filosóficas, alcance y principales limitaciones. Por último se presentan algunas reflexiones finales.

2. EL ENFOQUE MONETARIO DE LA POBREZA Y SU VÍNCULO CON EL UTILITARISMO

Según Ravallion (1992), *la pobreza puede ser entendida como aquella situación donde ciertas personas no logran un nivel de bienestar material, como un mínimo razonable para el estándar de una sociedad dada*. Si bien la utilización de variables monetarias como una forma de aproximarse a esta situación es propia de diversas corrientes, es nuestra intención en esta sección, analizar el fenómeno de la pobreza a partir de las teorías que vinculan aquellas variables al pensamiento utilitarista. Esta decisión se fundamenta en el interés de discutir la noción de pobreza monetaria a partir de un enfoque teórico que fundamente su espacio de evaluación a través de su interpretación de lo que constituye una buena vida y una sociedad justa. Por lo tanto, en este trabajo se hará un especial énfasis en el vínculo entre el enfoque monetario de la pobreza y las teorías bienestaristas.

i. La pobreza monetaria desde las teorías utilitaristas

La pobreza desde una perspectiva monetaria bienestarista, es entendida como la imposibilidad de alcanzar niveles mínimos de utilidad. Como desarrollaremos más adelante, bajo ciertas condiciones esta dimensión se puede expresar de manera consistente a través del ingreso y el consumo. En tal caso, es inmediata la conceptualización de la pobreza como el ingreso/gasto menor a un mínimo generado o gastado por cada individuo⁴. Por lo tanto, un bajo nivel

de ingreso se vuelve la expresión principal de este fenómeno y la transforma en un elemento central para su identificación. Desde el utilitarismo, y utilizando como base de información variables monetarias, Ravallion y Lokshin (2003) presentan esta cuestión de la siguiente manera:

La línea de pobreza puede definirse como el dinero necesario para lograr el nivel mínimo de “Bien-estar” que se requiere para no ser juzgado como “pobre” (...) La pregunta más difícil es ¿qué concepto de bien-estar debe servir como ancla para las líneas de pobreza?

Para los economistas la respuesta obvia es la “utilidad”. Una justificación para las líneas de pobreza consistentes con la utilidad puede encontrarse aplicando los principios estándar del bienestar económico para la medición de la pobreza. Estos principios consisten en que las valoraciones de bienestar social (incluso las medidas de pobreza) deberían depender solamente de las utilidades. Las personas que presentan la misma utilidad inicial deben ser tratadas de la misma manera, y el bienestar social no debería ser decreciente en cualquier utilidad. (Ravallion y Lokshin, 2003:4) (traducción propia).

Así, se llega a la definición de un umbral mínimo, que se denomina línea de pobreza, a partir del cual se clasifica como pobres a aquellos individuos que no alcanzan los recursos monetarios necesarios para situarse por encima de este umbral. Esta definición lleva implícito un nivel de consumo deficitario, por lo que en general este umbral se compara con el nivel de precios de mercado de una canasta de bienes. La fijación del umbral mínimo que permite identificar a un individuo como pobre se puede realizar considerando la situación del resto de los individuos que pertenecen a cierta comunidad o de manera independiente de la misma. En el primer caso nos referimos a la pobreza relativa, mientras que en el segundo a la pobreza absoluta.

Quienes analizan la pobreza como una privación relativa, entienden que los recursos generados en una sociedad no se mantienen constantes en el tiempo, por lo cual proponen identificar a las personas en situación de pobreza en función del nivel general de ingresos. Por el contrario, aquéllos que defienden una noción absoluta de la pobreza plantean que debe fijarse un criterio en donde se consideren ciertos requisitos mínimos necesarios para sobrevivir indepen-

dientemente de la comunidad a la que pertenezca el individuo⁵. Así, la diferencia entre el enfoque absoluto y el relativo radica en las formas en las que construyen socialmente las necesidades, y no en la definición de pobreza que se adopte⁶.

Si bien los autores bienestaristas encuentran razones para entender la pobreza a partir de los bajos niveles de bienestar, no existe acuerdo sobre la forma en que se deben construir e interpretar los umbrales necesarios para definir una vida pobre, y menos aún, sobre cómo lograr una definición endógena de la pobreza, es decir, que surja del enfoque teórico adoptado —esto es, un límite que no sea fijado a partir de teorías normativas—⁷. A tales efectos, se asume la existencia de una discontinuidad —reflejada a través de la línea de pobreza— entre el comportamiento y el bienestar alcanzado por los individuos clasificados como pobres en relación a los que no lo son y la misma no se desprende del resto del modelo teórico que respalda el análisis.

En general los monetaristas vinculados al enfoque del bienestar optaron por establecer umbrales mínimos a partir de criterios normativos exógenos. Es así que, encontramos límites en la determinación de los niveles mínimos de bienestar en base a requerimientos nutricionales, necesidades mínimas, nivel de consumo, o participación en el ingreso⁸.

Algunos autores encuentran una debilidad conceptual al trabajar con un umbral de pobreza que no dependa de ningún parámetro del comportamiento individual. Esto ha llevado a muchos autores a concentrar sus esfuerzos en interpretar la pobreza dentro de los modelos microeconómicos tradicionales.

Entendiendo a la pobreza como bajos niveles de utilidad, y considerando los sistemas de preferencias individuales, Lewis y Ulph (1998) construyen un modelo para la identificación de un umbral de pobreza individual endógeno⁹. Éste se define a partir del conjunto de necesidades que presenta un individuo, que son cubiertas cuando se alcanza un mínimo de consumo de uno o más bienes —estrictamente positivo—, que además de la utilidad directa, generan beneficios indirectos. Por lo tanto, buscan explicar cómo a través de un conjunto de decisiones individuales racionales se establece un umbral que expresa una discontinuidad entre el bienestar de los pobres y no pobres¹⁰.

Por ejemplo, acceder a un mínimo de ropa o a espacios de entretenimiento genera un beneficio directo en los consumidores, pero además son elementos indispensables para poder establecer relaciones so-

ciales. El no acceder a esa canasta, no sólo impide la realización de la utilidad directa mediante el consumo de cada uno de los bienes, sino que además aísla al individuo de sus beneficios indirectos.

Sin embargo, son muchas las actividades que requieren un mínimo pago y su inaccesibilidad no siempre se vincula a privaciones importantes. Es necesario definir un criterio para identificar una canasta de consumo, z , que genere economías externas por los impactos directos e indirectos sobre la utilidad y determine el umbral de pobreza¹¹. Este criterio debe surgir a partir del comportamiento individual, ya que si z genera beneficios tan grandes, y los individuos disponen de ingresos suficientes, siempre van a estar dispuestos a sacrificar todo el resto de los consumos discrecionales para poder acceder a éste. La función de utilidad también incorpora una variable, a , la cual indica si el individuo participa de los beneficios indirectos generados por z o no. Por lo tanto, a partir de $u = u(x, z, a)$ se deduce una función de utilidad indirecta, en este caso condicionada v_0 y v_1 , de donde se deducen las respectivas demandas condicionales, x_0, z_0, x_1, z_1 ¹²:

$$v_0(p, q, y) \equiv \text{Max } u(x, z, 0) \text{ sujeto a } px + qz \leq y, \\ \text{dado } x \geq 0 \text{ y } z \geq 0$$

$$v_1(p, q, y) \equiv \text{Max } u(x, z, 1) \text{ sujeto a } px + qz \leq y, \\ \text{dado } x \geq 0 \text{ y } z \geq z$$

La condición *vii*. definida en la nota al pie diez, impone que z_0 esté acotada entre 0 y z , mientras que a partir de *viii*. —presentada en la misma nota— x_1 es estrictamente creciente en el ingreso, y , mientras que z_1 es no decreciente en y , y estrictamente creciente si $z_1 > z$. Esto brinda una caracterización completa de la decisión condicional de participar en las actividades o realizaciones de consumo que impiden la pobreza. Si el ingreso de que dispone el individuo no supera los costos necesarios para comprar la canasta que genera esas tecnologías de escala, $y < qz$, el individuo no tiene la opción de participar y necesariamente es pobre $a=0$. La opción de acceder a esas actividades solo existe si el individuo dispone de ingresos suficientes $y \geq qz$, y en este caso su decisión dependerá de si v_1 es mayor o menor que v_0 , por lo tanto:

$$a(p, q, y) = \begin{cases} 1 \Rightarrow v_1(p, q, y) \geq v_0(p, q, y) \\ 0 \Rightarrow v_1(p, q, y) < v_0(p, q, y) \end{cases}$$

Si además se asume que la participación es un bien normal en el sentido definido en la propiedad *ix*.—

definida en la nota al pie nueve- se puede caracterizar la función de utilidad indirecta condicional $v(p, q, y)$ como:

$$a(p, q, y) = \left\{ \begin{array}{l} v_o(p, q, y) \Rightarrow 0 \leq y < qz \\ v_i(p, q, y) \Rightarrow y \geq qz \end{array} \right\}$$

Al definir la pobreza como la incapacidad de acceder a los aumentos de utilidad generados a partir del consumo de al menos z , se identificará como pobres a todas aquellas personas con un ingreso inferior a qz (donde q es el precio de z). Este umbral mínimo, derivado de la función de utilidad se identifica como la línea de pobreza “endógena” al modelo. El criterio surge de las preferencias de los propios consumidores, ya que reciben un beneficio indirecto tan grande que prefieren sacrificar toda la utilidad directa generada por el consumo del resto de los bienes, x .

Sin desconocer la importancia de los criterios adoptados para establecer el umbral de pobreza, y los avances recientes que puedan existir al respecto, en los próximos apartados haremos énfasis en la utilidad como medida del bienestar, la métrica monetaria de la utilidad y la consistencia de los indicadores monetarios.

ii. El utilitarismo y su visión de la justicia

Si bien en dos siglos y medio el desarrollo de la teoría utilitarista ha sido muy vasto y las visiones muy variadas, en este apartado repasaremos brevemente algunos elementos comunes presentes en los principales autores utilitaristas, y las distintas interpretaciones de la utilidad, lo cual nos permitirá avanzar en la siguiente sección¹³. Un elemento central en común presente en las distintas corrientes del utilitarismo es su carácter teleológico a la hora de establecer el vínculo entre lo justo y lo bueno¹⁴. Es a partir de la independencia de estos dos conceptos que se constituye esta teoría, donde la evaluación de la justicia surge de la maximización de lo que es bueno para la persona, es decir, su utilidad individual. Sin embargo, como veremos las discrepancias surgen, luego, cuando se plantea la forma de interpretarla.

Así podemos distinguir tres maneras distintas de medir la utilidad: la felicidad alcanzada, la satisfacción de los deseos o las elecciones realizadas. Las primeras dos formas se enmarcan dentro de las interpretaciones subjetivas de la utilidad y comparten como elemento común el criterio indirecto de evaluación, a partir de una métrica psicológica, donde la valoración de cada situación la realiza la propia persona¹⁵.



La tercera interpretación se enmarca dentro del enfoque objetivo, y surge como una respuesta a las críticas realizadas a este enfoque por realizar comparaciones interpersonales a través de una métrica psicológica. Este enfoque plantea la posibilidad de evaluar la utilidad desde las elecciones realizadas por los individuos, o sea, a partir de sus preferencias concretas y no ya desde las intensidades de éstas¹⁶. En particular, como veremos a continuación, es importante el desarrollo de Samuelson referido a “las preferencias reveladas”, en el cual se comparan las opciones de elección de un conjunto de canastas para deducir la función de utilidad de una persona (Sen, 1992)¹⁷.

Ahora bien, ¿puede afirmarse que en cualquiera de estas interpretaciones la utilidad puede representarse a través de variables monetarias? A continuación presentaremos algunos elementos que nos permitirán definir cuan bien representa el ingreso a las distintas interpretaciones de la utilidad, para luego estudiar



bajo qué situaciones se mantiene esta relación de forma consistente.

iii. El vínculo entre la teoría utilitarista y la métrica monetaria:

la métrica monetaria de la utilidad

Desde esta teoría, la noción de pobreza se define como la ausencia de un mínimo nivel de bienestar individual, entendida como la incapacidad para alcanzar cierto umbral de utilidad. Existen diversas interpretaciones de la utilidad, lo que nos lleva a avanzar sobre los fundamentos que sustentan su vínculo con las variables monetarias, lo que nos permitirá delimitar más claramente su noción de pobreza.

La interpretación subjetiva de la utilidad se distancia de representaciones monetarias, ya que la utilidad entendida en este sentido se relaciona con el logro de un estado mental particular, lo que dificulta la realización de comparaciones interpersonales. Por el con-

trario, la interpretación objetiva de la utilidad surge a partir de las elecciones que realizan los individuos, y no busca evaluar un estado mental particular, sino que se centra en el conjunto de bienes de los que éstos disponen. Se parte de la premisa de que el comportamiento de los individuos es racional, y esta racionalidad es la que está presente en cada una de las elecciones, que representan la maximización del bienestar individual. Desde esta manera particular de entender a la utilidad, se vuelve viable la construcción de una métrica monetaria que permita evaluar el bienestar.

Así, bajo los supuestos que se asumen en la teoría del consumidor, el problema de la maximización de la utilidad de un individuo racional —que posee un conjunto, X , de canastas alternativas posibles, definidas por el vector x , y que está sujeto a una restricción monetaria, m , y a un vector de precios, p — se puede representar como:

$$\text{máx. } u(x) \text{ sujeto a que } px=m.$$

Si se supone que existen soluciones para este problema de optimización, x^* , y se cumple que la función de utilidad es continua y que las preferencias satisfacen el supuesto de no saturación local, se puede deducir la siguiente función que representa el máximo nivel de utilidad alcanzable para un nivel de ingresos y precios dado. Es decir:

$$v(p,m) = \text{máx. } u(x) \text{ sujeto a que } px=m.$$

Esta función se denomina función de utilidad indirecta, y representa únicamente aquellas situaciones donde la función de utilidad se maximiza, a partir de un conjunto de precios y de una restricción monetaria dada. Por otra parte, el vector x^* resuelve el problema de la canasta demandada por el consumidor, y expresa cuánto de cada bien desea para un nivel de precios e ingresos dados. Si permitimos que los requerimientos de x varíen con los precios e ingresos, arribamos a la función de demanda *marshalliana*, que identifica las canastas que maximizan la utilidad de la persona y se define de la siguiente manera:

$$x = x^*(p, m)$$

A partir del supuesto de no saturación local se llega a que la función de utilidad indirecta es estrictamente creciente con el ingreso. Esto permite invertir esta función de tal forma que la utilidad puede relacionarse directamente con el ingreso en una nueva función, la que se denomina función de gasto y que expresa qué nivel de gasto es el mínimo indispensable para alcanzar un determinado nivel de utilidad. Es así, que el problema de maximización de la utilidad se puede expresar en términos de su dual como:

$$e(p,u) = \min px \text{ para un } u(x)=u$$

Esta última función —que permite definir la demanda *hicksiana*— nos lleva a la métrica monetaria de la utilidad, y es igual a la función de utilidad indirecta cuando se soluciona el problema dual¹⁸.

Samuelson (1974) presenta el siguiente axioma, que le permite luego vincular la utilidad con el ingreso monetario gastado:

Las curvas de indiferencia se acercan al estándar de vida que uno acostumbra tener, Q^0 , que está dado por un número cardinal igual a cuánto ingreso, e , sería necesario a un precio, P^0 , —¡el más barato!—, obteniendo una nueva línea de estándares de vida enmarcada en la teoría de los números índices ordinales. (Samuelson, 1974:1262) (traducción propia).

La función de la métrica monetaria de la utilidad, e , puede ser usada para representar el bienestar individual en términos de utilidad si se cumplen un conjunto de supuestos¹⁹. Entonces, medir el ingreso monetario gastado por cada individuo en la sociedad es un insumo fundamental para analizar el bienestar (Robeyns y Kuklys, 2004). En definitiva, Samuelson (1974) intenta con esto superar un problema intrínseco a la ordinalidad paretiana en la evaluación del bienestar, esto es su inconmensurabilidad²⁰.

iv. La consistencia de la métrica monetaria y de las líneas de pobreza

Una vez finalizada la discusión referida a las comparaciones interpersonales de la utilidad, nos interesa avanzar sobre las situaciones en que una línea de pobreza monetaria explica de forma consistente un mínimo nivel de utilidad. Sen (1979) distingue dos formas para comparar el bienestar a partir del ingreso. Por un lado, las teorías puras —que comprenden aquéllas que comparan los ingresos reales— y por otro las no puras —que utilizan los índices de cuantía económica—. A su vez, las teorías puras del ingreso real se distinguen a partir de la interpretación que hacen de los precios, las cuales no siempre conducen a los mismos resultados alterando la consistencia de la unidad de medida. Así, encontramos por un lado, el enfoque de las opciones —o de las preferencias reveladas— y por otro la perspectiva de la selección —o de preferencias convexas—²¹.

El primero de los enfoques no exige la convexidad de las preferencias. El mismo se concentra en comparar las canastas disponibles a partir de una relación de

precios óptima. Mientras, el segundo enfoque no exige información sobre los precios del mercado en competencia perfecta, ni identificar las canastas de bienes disponibles. Lo relevante es comparar canastas de bienes a partir de una estructura particular de preferencias, asumiendo tasas marginales de sustitución de los bienes no crecientes. De allí que una canasta x se considere superior a y si se encuentra en una curva de indiferencia más alejada del origen.

Querer superar las limitaciones que impone realizar juicios de valor a partir de precios o cantidades lleva a trabajar con los índices de cuantía económica, los cuales proveen completitud en los resultados y tienen un alcance mayor. Esta perspectiva exige conocer la forma de las curvas de indiferencia, lo que vuelve más compleja su utilización. Por lo tanto, el índice de cuantía económica de la canasta x en relación a la canasta y es el cociente del gasto mínimo necesario para alcanzar respectivamente los niveles de bienestar x e y , para un nivel de precios dado, p . Esto no necesariamente representa el costo de adquirir estas canastas, sino más bien el gasto necesario para alcanzar la utilidad que generan, es decir, lograr al menos una canasta que pertenezca a esa misma curva de indiferencia.

Si bien es cierto que las dificultades que presenta este enfoque son importantes —a partir de los requisitos informacionales necesarios para aplicarlo—, es posible superar este inconveniente y volverlo más asequible suponiendo preferencias homotéticas y elasticidad de ingreso unitaria. Y bajo estos supuestos, el índice de cuantía económica permite transformar de forma consistente un vector de bienes en una expresión cardinal de la utilidad. Al decir de Sen, esta transformación se logra yendo desde un vector de bienes a un número real, y luego ese número real permite representar numéricamente a la utilidad. Pese a que estas teorías aparentemente presentan una forma similar a las teorías puras del ingreso real, la motivación de los índices de cuantía económica es muy diferente al permitir construir un indicador cardinal de la utilidad consistente con el ingreso.

Siguiendo un razonamiento similar, Ravallion (2003) discute la consistencia de representar la utilidad a través de los dos criterios normativos más aplicados para estimar la línea de pobreza, asumiendo una función de bienestar individual que permite realizar comparaciones entre personas. Así concluye que si la línea se determina a partir de las necesidades calóricas —ingesta de energía de alimentos— su consistencia no surge de forma inmediata. Ésta depende

de la complementariedad de los bienes alimentarios y no alimentarios —lo cual impide que surjan distorsiones por la variación de los precios relativos—, que las personas tengan gustos y actividad física similares, y que no existan diferencias en la provisión de bienes públicos.

Por otra parte, si el umbral se establece a partir de una canasta básica de bienes, o costo de la canasta básica, la línea es consistente si la combinación de bienes utilizados se corresponde con los puntos de la función de demanda compensada, es decir, exige conocer las canastas que surgen de la demanda *Hicksiana*. Por lo tanto, comparando precios y combinaciones de dotaciones de bienes y utilizando los índices de cuantía económica, concluye que mediante este método la línea es potencialmente consistente con la utilidad, aunque en la práctica los resultados sean poco claros.

v. Una mirada crítica al enfoque monetario

El enfoque monetario, entendido como la insuficiencia de ingresos para acceder a un nivel mínimo de bienes-

tar, es la concepción de pobreza más extendida dentro de la economía. La evaluación de las privaciones a través de este umbral permite identificar pérdidas en el acceso a recursos de los hogares, en función de los impactos sobre el ingreso que generan los cambios en el mercado laboral y de las distintas transferencias²². Esto vuelve atractivo este enfoque, entre otras cosas, porque permite establecer vínculos con desarrollos de diferentes teorizaciones como el mercado laboral, entre otras.

Desde la perspectiva de Sen, es posible criticar al enfoque monetario de la pobreza -o como él lo denomina- enfoque de la opulencia, en cuatro aspectos: su base filosófica utilitarista, el interpretar a la pobreza como bajos niveles de utilidad, considerar estos resultados en términos de bajos niveles de ingresos, y el centrar la evaluación del bien-estar en un medio.

Las bases filosóficas utilitaristas para evaluar la pobreza

Señala Sen (1999) que existen tres componentes que



los utilitaristas requieren para evaluar la justicia desde su perspectiva, ellos son: las consecuencias de las decisiones, el bienestar logrado, y la ordenación basada en la suma²³. De la combinación del primer componente con el segundo se obtiene el requisito de que toda elección debe juzgarse en función de las utilidades que genera, y si a esto le agregamos el tercero, vemos que para juzgar cada elección se debe partir de la suma total de las utilidades generadas por esa decisión. De esta manera se llega a la función de bienestar social que define el óptimo colectivo y está compuesta por la suma simple de la maximización de las distintas funciones de utilidad individual.

La igual ponderación de la utilidad de cada individuo —idea que tiene implícita la existencia de un individuo representativo y que refleja su igualdad básica—, y por tanto la simple suma de éstas, es el elemento central de la teoría a la hora de evaluar el bienestar de una sociedad. Dicha evaluación no considera la distribución de las mismas en el resultado final, y aunque podemos tener interés en el bienestar general de una sociedad, puede resultar igual de importante tener presente los niveles de desigualdad que en ésta existen.

Críticas a la pobreza como bajos niveles de utilidad

Cuando se interpreta a la utilidad utilizando métricas de estados mentales, el concepto tiene un alcance más amplio que el enfoque de la elección, debido a que tanto el logro de la felicidad como la satisfacción de los deseos son elementos constitutivos de la vida de una persona. Son cuestiones importantes en sí mismas, consistentes en estados y acciones de los individuos. Sin embargo, desde este enfoque, la evaluación de la situación de una persona siempre se realiza de forma indirecta por medio de una métrica mental, con las limitaciones que esto conlleva.

Las críticas de Sen (1999) a estos últimos se centran principalmente en dos aspectos: la adaptación y condicionamiento mental de los individuos y el desinterés que desde esta perspectiva se tiene por los derechos, libertades y otras cuestiones que no reportan utilidad. Sen plantea la dificultad que tienen los enfoques basados en la felicidad y la satisfacción del deseo para realizar comparaciones interpersonales. Lo anterior está vinculado a la adaptación de los deseos y la felicidad que los individuos en situaciones sistemáticamente adversas realizan, por lo que la métrica de la utilidad resulta injusta en estas situaciones. En términos del filósofo Elster (1988), las preferencias adap-



tativas son un elemento presente intrínsecamente en la teoría utilitarista, que entre otras cosas permitiría concluir erróneamente que la menor pérdida de bienestar siempre cuenta más que el mayor aumento en la autonomía.

Desde esta perspectiva de la utilidad, las condiciones físicas de una persona no están consideradas en la evaluación de su situación, excepto quizás de forma indirecta a través de sus actitudes mentales. Esto también se relaciona con otra crítica de Sen, a saber, la ausencia de consideración directa de la valoración mental por parte de una persona del tipo de vida que tiene razones para llevar. Sen (1987) denomina a la primera y segunda característica “omisión de la condición física” y “omisión de valuación”, respectivamente. En este sentido, podemos apreciar la dificultad de tomar a la utilidad como una medida homogénea para evaluar las distintas situaciones de los individuos, y por tanto su agregación resulta imposible de realizar.

Por último, Sen critica el exclusivo énfasis que se le da a la utilidad sin tomar en cuenta otros aspectos que hacen al bien-estar, como son los derechos y libertades —valorados únicamente por su influencia en



los niveles de utilidad—, los que no pueden modificar directamente la evaluación normativa en esta teoría. Resulta de particular importancia el hecho de que la libertad sea valorada únicamente como un medio y no como un fin en sí mismo, aspectos que son considerados por Sen (1992) a partir de las nociones de agencia y bien-estar²⁴.

Las teorías modernas intentan alejarse de la utilización de una métrica basada en los estados mentales de las personas, e interpretan la utilidad como una función de las elecciones que realiza un individuo de forma independiente al resto²⁵. Esto genera que algunos aspectos anteriormente mencionados se vuelvan más relevantes que otros. Por ejemplo, la crítica referida a la adaptación y el condicionamiento mental de los individuos se centra en el carácter subjetivo del espacio donde se desarrollan las comparaciones interpersonales. Ahora bien, es pertinente realizar una aclaración, esta elección implica, de alguna forma, dos resignaciones, ya que en el enfoque objetivo la interpretación de la utilidad se desplaza del espacio de los logros al de los medios. En términos de Sen, la felicidad o la satisfacción de los deseos son consis-

tes con estados y acciones de los individuos, mientras que la canasta de bienes que es elegida debe valorarse por los logros que permite alcanzar. Por otra parte, sentencia las posibilidades de realizar comparaciones interpersonales, las que pierden sentido en un sistema de preferencias heterogéneo o si se considera relevante la diversidad humana²⁶.

Otros planteos, como la indiferencia hacia la distribución de las utilidades y el desinterés por otros aspectos que no reportan utilidad, mantienen plena vigencia, en la medida que el énfasis original de los autores utilitaristas se centró en los aspectos agregados del bienestar, y es recién en las últimas décadas que existe una preocupación real por dar respuestas a los problemas de la pobreza. Esto conlleva a que muchos de los elementos que se incorporan no sean ampliamente consistentes con el conjunto de la teoría. En todo caso, estas perspectivas tienen en común el presentar una visión unidimensional de la pobreza, dejando de lado otro tipo de privaciones que no se refieran a la utilidad.

Problemas asociados a evaluar la pobreza a través de los bajos niveles de ingreso

Como vimos, los inconvenientes que presenta entender el bien-estar como utilidad y vincularlo con variables monetarias, implica desplazarse del espacio de los logros al de los medios. En este sentido, no hay duda que el ingreso es un medio fundamental que permite a los individuos acceder a otros recursos, generando condiciones para desarrollar las actividades que valoran —por ejemplo, alimentarse, asistir a centros educativos, participar en la sociedad, formar parte de redes sociales particulares—, y que pueden considerarse tanto logros en sí mismos como medios que permiten potenciar otros logros.

El enfoque monetario en general utiliza el ingreso per cápita equivalente del hogar para realizar la evaluación, lo cual supone una distribución equitativa de los recursos o de las relaciones de poder dentro del hogar. Sin embargo, las prioridades que cada individuo asigna al gastar su ingreso dependen de los objetivos que valore, y en función de esto varían los niveles de bien-estar que alcanza. En particular, este factor cobra mayor relevancia si tenemos presente que estas decisiones afectan a todos los integrantes del hogar, mientras que no necesariamente todos participan de ellas.

Por su parte, más allá de las prioridades de gasto de cada hogar, pueden existir diferencias en los logros

alcanzados a partir de las capacidades de transformación del hogar. Es decir, dado un nivel de ingreso, para cierto tipo de gastos pueden existir economías de escala, lo cual, a medida que aumenta el número de integrantes del hogar —cambiando además el rango de edades— distorsiona una comparación entre la línea de pobreza y el ingreso per cápita del hogar.

Problemas vinculados a evaluar la pobreza a partir de un medio

En este sentido, aunque puede observarse a la pobreza como una cuestión de insuficiencia de medios económicos para evitar el fracaso de capacidades, ésta debe entenderse como una situación de capacidades inadecuadas y por lo tanto su espacio de evaluación debe considerarse únicamente en esta dimensión (Sen, 1992:129)²⁷.

Por lo tanto, desde la perspectiva de las capacidades, el ingreso es una aproximación indirecta a los problemas de la pobreza, pero difícilmente pueda afirmarse que logra capturarla en todas sus dimensiones²⁸. Ravallion y Gaurav (1996) intentan salvar algunas de estas críticas, al introducir nuevos argumentos en la función de utilidad que no se restringen a bienes que se obtienen en el mercado, teniendo además presentes las características personales y las diferencias existentes tanto al interior del hogar como entre regiones. Incluso señalan que el enfoque de Sen podría considerarse como el marco general donde se inserta su perspectiva. Sin embargo, estos nuevos factores se valoran sólo instrumentalmente por el impacto que generan en la utilidad —único logro que consideran al evaluar el bien-estar—, por lo que pueden expresarse también en una métrica monetaria, aunque más amplia. Por ejemplo, al considerar los precios sombra de las externalidades, las escalas de equivalencia dentro de los hogares o las diferentes valoraciones de las canastas por regiones. En este sentido:

Si el énfasis está sobre los resultados finales, las valoraciones de la pobreza (y más generalmente el bien-estar) deben tener en cuenta el hecho que algunas personas necesitan más recursos que otras para obtener los mismos logros. El énfasis se pone por consiguiente en la idea de adecuación de dinero y otros recursos para el logro de ciertas capacidades en lugar de su suficiencia, y el papel de las externalidades y bienes públicos se trae a la escena como otras influencias sobre las capacidades (Ruggeri et al., 2003:14). (traducción propia).

3. LA POBREZA DESDE LA PERSPECTIVA DEL ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES Y FUNCIONAMIENTOS

Las limitaciones desarrolladas en el apartado anterior refuerzan la pertinencia teórica de trabajar con el enfoque de Sen, lo cual permite avanzar en el estudio de la pobreza desde otra perspectiva, donde la base de información es multidimensional, al considerar las privaciones en la dimensión de los funcionamientos. Al decir del autor:

...lo que hace la perspectiva de las capacidades en el análisis de la pobreza es contribuir a comprender mejor la naturaleza y las causas de la pobreza y la privación, trasladando la atención principal de los medios (y de un medio que suele ser objeto de una atención exclusiva, a saber, el ingreso) a los fines que los individuos tienen razones para perseguir y, por lo tanto, a las libertades necesarias para poder satisfacerlos (Sen, 2000:117) (traducción propia).

La noción de pobreza en Sen (1999) es entendida como el fracaso para obtener un nivel mínimo de capacidades básicas, que son irreductibles para el desarrollo de la vida de una persona, y su privación, además de constituir un elemento esencial, limita incluso el logro de otras capacidades. Y es a partir de las distintas bases éticas que justifica la importancia de las diversas bases de información y define su noción de justicia evaluando la igualdad en la libertad de bienestar. Ampliar las bases de información, reconocer la pluralidad de espacios evaluativos y asignar prioridad a las libertades individuales, son algunos de los méritos que incorpora el análisis de Sen al reorientar la interpretación de la pobreza como ausencia de bienestar hacia la privación de capacidades básicas. Así, la interpretación de su noción de pobreza resultará indisoluble de la discusión sobre qué es una sociedad justa, por lo que serán presentadas en forma conjunta en este trabajo.

i. Las bases filosóficas del bien-estar para pensar la justicia

Las bases filosóficas de Sen están fuertemente influidas por los planteos de Rawls, quien en la década de 1960 sistematiza un conjunto de artículos a través de los cuales, busca oponerse a las teorías utilitaristas —visión que dentro de la doctrina liberal y la filosofía moral moderna resultaba hegemónica— a partir de una concepción moral practicable y liberal.

Este trabajo generó gran conmoción en el ambiente de la filosofía práctica y reavivó los debates referidos a la economía normativa. Para interpretar mejor a Sen, resulta pertinente avanzar muy brevemente en alguno de sus planteos.

Rawls se ubica dentro de una visión contractualista de la vida social, donde se refleja el estatus moral igual de las partes asumiendo igual capacidad de negociación entre las personas, a partir de lo cual devienen los mecanismos de elección social y por tanto los principios de justicia (Gargarella, 1999). Esto le permite realizar el ejercicio de suponer una posición original, en donde las partes, tras un “velo de ignorancia” —que no les permite saber cuál será el lugar futuro de cada uno en la sociedad, y por tanto, no razonar con falsas premisas en situaciones de incertidumbre, al estar todos los integrantes desprovistos de concepciones metafísicas—, celebran un acuerdo que “trasciende” a los involucrados²⁹. Se arriba así, a la concepción de “la justicia como imparcialidad”, la cual se define como deontológica en el entendido que el bien no se especifica de manera independiente a la justicia, o sea, se concibe a las instituciones como justas siempre teniendo presente las consecuencias de sus actos.

A partir de la noción de la justicia como imparcialidad, se establecen los principios que se acuerdan para aplicar en la estructura básica de la sociedad referidos a los aspectos vinculados a las libertades básicas y a las desigualdades sociales y económicas³⁰. Estos principios se formulan de la siguiente manera³¹:

a- Cada persona tiene igual derecho a exigir un esquema de derechos y libertades básicos e igualitarios completamente apropiado, esquema que sea compatible con el mismo esquema para todos; y en este esquema, las libertades políticas iguales, sólo esas libertades, tienen que ser garantizadas en su justo valor.

b- Las desigualdades sociales y económicas sólo se justifican por dos condiciones: en primer lugar, estarán relacionadas con puestos y cargos abiertos a todos, en condiciones de justa igualdad de oportunidades; en segundo lugar, estas posiciones deberán ejercerse en el máximo beneficio de los integrantes de la sociedad menos privilegiados (Rawls, 1993:31).

Ahora bien, para llegar a estos principios se requiere suponer que los individuos poseen alguna información adicional, esto es, motivos y racionalidad que les son propios para adoptar esos criterios³².

En primer lugar, y referido a las motivaciones de los individuos para inclinarse por estos principios, Rawls (1971) elabora una “teoría del bien tenue” con el objetivo de indicar cuáles son los “bienes primarios” que permiten a cada individuo satisfacer su plan de vida³³.

La definición de los bienes primarios y su vínculo con el principio de la diferencia no resulta trivial, en particular son elementos fundamentales para la realización de comparaciones interpersonales. Se debe identificar los bienes primarios —el índice de bienes primarios que un individuo representativo puede esperar—, a partir de los que las expectativas de una persona son mayores a las de otra si este índice es más alto para alguien que está en la misma posición³⁴.

Respecto a la racionalidad, Rawls supone que los individuos van a emplear la “regla del maximin” en la “posición original”, a partir de la cual el comportamiento de los individuos se guiará por la maximización de los resultados mínimos que pueden alcanzar.

El influyente trabajo de Rawls generó una amplia discusión en torno a la justicia social que derivó en la elaboración de múltiples enfoques, heterogéneos entre sí, muchos de los cuales poseen una raíz común: la importancia de la libertad. Los “libertarianos” son un claro ejemplo de esto, y Robert Nozick, uno de sus más destacados representantes. A este enfoque, se le agrega el de las capacidades y funcionamientos de Amartya Sen, quien reconoce la gran influencia que la “justicia como imparcialidad” ha tenido sobre él, y señala la gran transformación sobre la manera de pensar la justicia que realizó Rawls, al cambiar las preocupaciones anteriormente centradas en las desigualdades de resultados y logros por desigualdades en oportunidades y/o libertades (Sen, 1992).

Al considerar estas desigualdades, tanto Rawls como Sen, tienen presente como elemento central la idea de diversidad humana³⁵. El primero, la considera únicamente respecto a los fines que valoran los individuos, mientras que el segundo también incorpora la variación entre individuos en relación a la capacidad de transformación de los recursos en libertades reales. De acuerdo a Sen, los recursos de que dispone una persona pueden ser un indicador imperfecto de las libertades que puede lograr, ya que las características personales y externas a los individuos generan variaciones en la transformación de recursos y bienes en libertad para alcanzar sus objetivos³⁶.

De lo anterior, se desprende en Sen una interpretación más amplia de la libertad al considerarla no sólo

como un medio —papel que juegan los bienes primarios en Rawls— sino también como un fin en sí mismo. Es que para Sen, una teoría básica equitativa de la sociedad debería priorizar las libertades que realmente disfrutaran los individuos para elegir la vida que tienen razones para valorar, incorporando tanto los requerimientos de medios para su sustento, como el valor instrumental de la libertad para la realización de logros.

La igualdad de libertades para alcanzar nuestros fines no puede nacer meramente de la igualdad en la distribución de bienes primarios. Tenemos que examinar las variaciones interpersonales en la transformación en capacidades para procurar nuestros fines y objetivos, de los bienes primarios —y, más ampliamente, de los recursos— (Sen, 1992: 103).

El enfoque Sen amplía las bases de información de la justicia como equidad de Rawls, al centrar la evaluación de la desigualdad en nuevas dimensiones —funcionamientos y capacidades— que pueden conducir a desigualdades fundamentales en las libertades individuales. Si la evaluación de lo justo se considera en estos términos, no se debería exigir la equidad en otras dimensiones. Sin embargo, Sen plantea que la evaluación de la igualdad de libertades no debería dejar de lado la consideración de la eficiencia y los aspectos agregativos que le están relacionados³⁷.

Por otro lado, para Sen (1999) la prioridad que Rawls concede a ciertas libertades personales, entre ellas derechos políticos y humanos, esto es “la prioridad de la libertad”, no puede subordinarse de ningún modo a las necesidades económicas. Ya que frente a situaciones conflictivas es necesario matizar esta prioridad, lo que no implica no considerarla, sino más bien, tener presente que las libertades personales no deben pasar por alto “fácilmente” las necesidades económicas.

Es a partir de una perspectiva centrada en las bases informacionales donde se busca identificar la información relevante para realizar juicios de valor, que Sen (2000) evalúa los principios contenidos en los distintos enfoques sobre la justicia y el bien-estar. Afirma, que se debe considerar no sólo aquella información que está incluida —espacio básico—, sino también la excluida. De aquí, la relevancia que adquiere la elección de las características personales que se consideran como variables focales, y las combinaciones que de éstas se realicen —combinación focal—. Esto, sin perder de vista la importancia que tiene la pertenencia de los individuos a una determinada comunidad y



por tanto la relatividad de las valoraciones realizadas —referencia de grupo—.

ii. La justicia, el bien-estar y la pobreza para Sen

El planteo desarrollado por Sen (1987, 1992, 1993, 1999) se centra en un enfoque particular del bien-estar y de las ventajas, entendiendo estas últimas como las oportunidades potenciales para alcanzar aquello que cada individuo tiene razones para valorar. Las capacidades y funcionamientos son las nociones fundamentales que dan contenido a estos conceptos, al



centrarse en los aspectos de la vida que los individuos consideran relevantes.

La capacidad de un individuo, es entendida como la combinación alternativa de los funcionamientos que éste puede lograr —representa la libertad para llevar una vida u otra—, entre las cuales elige una colección que refleja su realización. Por ejemplo, estar bien nutrido, alcanzar determinado nivel educativo, participar activamente en la sociedad, ser feliz, pueden considerarse funcionamientos, mientras que la habilidad para lograrlos constituye la capacidad o el conjunto de posibilidades del individuo.

Desde este enfoque, los funcionamientos son constitutivos del estado de una persona, el bien-estar es el logro de estos funcionamientos y la evaluación del mismo expresa la valoración de los elementos constitutivos en términos de la capacidad de lograr funcionamientos valiosos. De esta manera...

...cuando se aplica el enfoque sobre la capacidad a la ventaja de una persona, lo que interesa es evaluarla en términos de su habilidad real para lograr funcionamientos valiosos como parte de la vida (Sen, 1993:55).

Capacidades y funcionamientos constituyen los elementos centrales en la identificación del espacio básico. Si bien ambos conceptos están expresados en la misma dimensión —ya que la capacidad es un conjunto de vectores de funcionamientos—, el primero no se centra exclusivamente en los logros, sino en la libertad para combinar funcionamientos alternativos, cuestión que deberá ser tenida en cuenta cuando se relacionen estos conceptos al de bien-estar.

En Sen (1992), el concepto de justicia se vincula a la capacidad de los individuos de vivir la vida que tienen razones para valorar, por lo que es justo que los individuos dispongan de una amplia libertad de bien-estar, mientras que la bondad está naturalmente referida al nivel de bien-estar alcanzado. A continuación avanzaremos sobre esta discusión, analizando la relación existente entre los conceptos de capacidad y bien-estar.

La conexión entre bien-estar y capacidad se puede analizar desde dos aspectos interrelacionados. En primer lugar, la libertad de bien-estar puede ser valorada en términos instrumentales o como una cuestión sustantiva para el individuo. Así, por un lado, cuando valoramos la libertad por razones instrumentales, estamos considerando las oportunidades reales de bien-estar. Por otro lado, se puede valorar la libertad como una cuestión intrínsecamente importante para la vida del individuo, en esta perspectiva la libertad de elegir puede constituir un funcionamiento importante para la persona.

En segundo lugar, estas dos consideraciones sobre la libertad tienen una fuerte implicancia sobre el nivel de bien-estar alcanzado, así...

...el hecho de poder elegir debería entenderse como un componente valioso de la existencia: y una vida de elecciones genuinas con opciones serias [libertad intrínseca], (...) contribuye directamente al bien-estar (...). Pero incluso cuan-

do la libertad en forma de capacidad se valora sólo instrumentalmente (y el nivel de bien-estar no se considera dependiente del grado de libertad de elegir como tal), la capacidad de funcionamiento no puede sino ser una parte importante de la evaluación social (Sen, 1992:55-56).

Y, es por este motivo, que la pobreza para Sen (1999) deberá entenderse como la privación de las capacidades básicas. Buscaremos hacer más explícita esta relación, teniendo en cuenta el vínculo existente entre los bienes y las capacidades. Sen (1992) afirma, que puede argumentarse que la pobreza no es un problema de bajos niveles de bien-estar, sino de incapacidad para alcanzarlo debido a la ausencia de medios económicos. Aunque en este punto nos planteará, la necesidad de dar cuenta que la suficiencia de los medios no puede valorarse de forma independiente a las posibilidades de convertir recursos e ingresos en capacidades para funcionar.

Individuos con similares objetivos y la misma dotación de ingresos pueden alcanzar distintos resultados debido a la capacidad de transformación que cada uno tiene. Estas diferencias pueden surgir de la existencia de diferentes necesidades entre las personas, del impacto que pueda generar la posesión de otros recursos no monetarios en los distintos logros, y de condiciones innatas de cada individuo³⁸. Por ejemplo, éste es el caso de aquellos individuos que tienen logros nutricionales distintos, con similar dotación de ingreso, lo que puede deberse, entre otros factores, a que viven en ambientes sanitarios distintos, o a que presentan diferentes tasas metabólicas.

A diferencia de lo que ocurre con el enfoque monetario de la pobreza, donde lo relevante son los bajos ingresos, y, por tanto, la importancia que se le asigna a los bienes depende de su posesión, en Sen (1987) los bienes y sus características juegan solamente un rol instrumental para el logro de capacidades. Desde la perspectiva individualista de Sen, la pobreza es evaluada en función del bien-estar de cada persona, i , definiéndose para cada una de ellas un vector de bienes x_i , junto con una función $c(\cdot)$ que representa la relación de conversión de esos bienes en un vector de sus características. El manejo que los individuos hacen de ellos se vuelve relevante debido a la diversidad de fines existentes, así encontramos una “función de utilización” $f_i(\cdot)$ que refleja el patrón de uso de los bienes que el individuo i puede realizar.

Y, es a partir de esta función de utilización que se

transforman las características de los bienes en logros individuales. En resumen, si la persona elige la función de utilización $f_i(\cdot)$, a partir de su vector de bienes x_i , la misma estará dada por el vector de funcionamientos b_i , de donde se desprende que

$$b_i = f_i[c(x_i)]$$

Retomando el papel central que juega la diversidad humana, tanto en las distintas habilidades para transformar bienes en logros o funcionamientos, como en los diversos fines que se le asignan a las características de los bienes, y teniendo presente la posibilidad de elección de los individuos, podemos definir la función F_i , que representa el conjunto de funciones de utilización f_i . De esta forma, se incorpora no sólo las elecciones realizadas sino también el campo de alternativas posibles para una dotación de bienes disponibles.

Lo anteriormente señalado no implica que se desconozca la importancia de considerar las distintas dotaciones de bienes que poseen los individuos que en sí mismos constituyen un elemento sustantivo para evaluar la pobreza (Sen, 1987). Así, la dotación de bienes de la que dispone cada individuo se representa como un conjunto de vectores X_i , y en combinación con F_i representa su espacio de posibilidades. A partir de este espacio, se puede representar la libertad de bien-estar del individuo i , expresada a través de los funcionamientos que puede lograr, esto es su capacidad de vivir la vida que tiene razones para valorar Q_i .

$$Q_i(X_i) = \{b_i / b_i = f_i[c(x_i)], \text{ para algún } f_i \in F_i \text{ y para algún } x_i \in X_i\}$$

Por lo tanto, la privación del individuo i se evalúa a partir del logro de las capacidades Q_i dado un conjunto de parámetros —características personales, conversión de estas características en funcionamientos, y el manejo de los bienes que realizan los individuos—, mientras los bienes x_i juegan solo un rol instrumental, a través de las características que poseen, ya que le permiten al individuo alcanzar ciertos funcionamientos.

Ahora bien, para la evaluación de la pobreza la información que nos brinda la cantidad de bienes que tienen los individuos no es suficiente, ya que depende de los fines de cada individuo y de un conjunto adicional de factores personales y sociales que inciden en la transformación de las características de un cierto bien en logros de funcionamientos. Estos factores generarán distinta capacidad entre los individuos de transformar una misma cantidad de un bien en logros, lo que vuelve insuficiente centrarse exclusivamente en una canasta de bienes para evaluar sus privaciones.

Entonces, la noción de pobreza en Sen, entendida como el fracaso para obtener un nivel mínimo de capacidades básicas, Q_i^{min} , refiere a una dimensión absoluta del fenómeno, sin que esto suponga la ausencia de la dimensión relativa en su construcción. Los vínculos realizados hasta ahora entre el rol de la capacidad y el de los bienes nos permitirán, más adelante, una mejor comprensión de las relaciones entre estas dos dimensiones.

Sen (1983) señala que la pobreza debe evaluarse en términos absolutos en el espacio de las capacidades, y en términos relativos en el espacio de los bienes, ingresos o recursos. Dentro del conjunto de capacidades existen algunas que son irreducibles para el desarrollo de la vida misma. Su privación constituye un ele-

mento esencial para la vida de las personas y limita incluso el logro de otras capacidades, esto, independientemente de cuál sea su situación en relación a su grupo de referencia. A modo de ejemplo, y sin buscar ser taxativo, se pueden considerar como capacidades básicas: estar bien nutrido, tenerse respeto a sí mismo, participar de la vida en sociedad, estar libre de enfermedades, o tener abrigo.

Ahora bien, considerar las privaciones de los bienes, X_i^{min} , carece de sentido si se la interpreta en términos absolutos. Esto es así ya que, por un lado, al ser diferente cada individuo, la importancia asignada a los medios —dado su carácter instrumental para el logro de capacidades básicas— es relativa a cada uno de ellos, y por el otro, cada grupo de referencia posee



estándares sociales particulares, los que inciden en cómo el individuo percibe su bien-estar.

En Sen, el concepto de relatividad difiere del de la literatura tradicional, donde las privaciones relativas se pueden asociar a situaciones de inequidad en el acceso a los bienes. Mientras que su interpretación, se vincula a la existencia de múltiples grupos de referencia y a su visión de la diversidad humana, estando presente la idea de variabilidad intercomunitaria en la noción de capacidad absoluta, pues ésta puede variar tanto en el tiempo como entre sociedades.

iii. Qué evaluar, cómo valorar...

Cuando se juzgan las ventajas humanas (Sen, 1993) se puede poner énfasis tanto en los logros como en la libertad, al considerar el bien-estar o la agencia. Así, se llega a cuatro conceptos de ventaja que pueden ser objeto de evaluación: libertad de bien-estar, logro de bien-estar, libertad de agencia, y logro de agencia. Y es sobre estos conceptos que se pueden realizar comparaciones interpersonales —y por tanto de la pobreza— en función de los intereses evaluativos que se tengan³⁹.

En apartados anteriores hicimos referencia al bien-estar como el logro de funcionamientos. Sin embargo, no es contradictorio preguntarse sobre la pertinencia de incorporar la noción de capacidad para su evaluación. Más allá de cualquier consideración sustantiva, es importante recordar que la capacidad contiene la base de información que está presente en los funcionamientos —ambas se definen a partir de las mismas variables focales—, por lo tanto evaluar el bien-estar en términos de los funcionamientos puede considerarse como un caso especial de la evaluación realizada a través de las capacidades. Así, para evaluar el conjunto de capacidades se puede considerar uno de sus elementos —evaluación elemental—, lo que podría coincidir con la evaluación del logro de bien-estar⁴⁰.

Sin embargo, mientras que la evaluación del bien-estar a partir de los funcionamientos logrados pierde de vista la valoración de la libertad, tanto en su dimensión intrínseca como instrumental, este aspecto fundamental es recogido al tomar en cuenta la capacidad. He aquí la relevancia de considerar a la capacidad como unidad de medida del bien-estar. En este caso la evaluación puede buscar incorporar la noción de libertad de bien-estar, entendiéndola como la libertad de elegir entre posibles alternativas de logro de bien-estar. Y al mismo tiempo, si observamos en la libertad un aspecto constitutivo de la vida, entonces



deberíamos considerarla en el momento de formular los funcionamientos relevantes a valorar. Desde esta perspectiva hacer x es diferente a elegir x y hacerlo.

Finalmente y como consecuencia de lo desarrollado hasta el momento, estamos en condiciones de identificar los objetos de valoración —ámbito evaluativo— para este enfoque, a saber, los funcionamientos y capacidades para funcionar. Aunque avanzamos en la identificación de los objetos de valoración, no hemos abordado otro aspecto de suma relevancia en esta discusión, esto es, qué tan valiosos son. En este sentido,



el enfoque de las capacidades y funcionamientos no señala que todo aquello que se incluye en su ámbito evaluativo debe ser ponderado de igual forma, sino más bien, exige que se examinen aquellos intereses y valores subyacentes que definen los funcionamientos, y a partir de la valoración que se realiza de éstos se identifica cuáles son más relevantes.

El hecho de tener que realizar ponderaciones entre los distintos funcionamientos ha dado lugar a numerosas discusiones y críticas. Sen (1987,1992) resuelve este problema sobre la base de una ordenación incom-

pleta. Elegir los objetos de valoración, de hecho, ya implica una ordenación parcial sin recurrir a ningún tipo de ponderación. La prioridad que se le asigna a ciertos funcionamientos por sobre otros permite realizar un orden de dominancia⁴¹ parcial, así la cuestión de tener una mayor cantidad de funcionamientos sobre otros es relevante más allá de las ponderaciones relativas. Ahora bien, si tenemos en cuenta algunas de estas ponderaciones podemos ampliar la ordenación, sin necesidad de que exista acuerdo sobre ellas. En síntesis, la justificación de la utilización de ordenaciones parciales se vincula a dos aspectos. El primero, basado en la ambigüedad del concepto bien-estar, por lo que resulta inconveniente realizar ordenaciones completas. El segundo, y más pragmático, implica que seamos incapaces de identificarlas, lo que no debería inhibirnos a ordenar aquellas partes que estamos en condiciones para hacerlo.

iv. Críticas al enfoque de las capacidades y funcionamientos

A partir de la interpretación de la justicia y bien-estar que hemos presentado, el enfoque de las capacidades brinda un marco conceptual coherente para definir la pobreza. Sin embargo, las motivaciones propias de este enfoque y la relevancia del tema de estudio, nos llevan a no desconocer sus limitaciones e indicar algunos puntos sobre los que se debería profundizar. Para ello, en primer lugar, plantearemos algunas semejanzas con el enfoque monetario, cuestión que vuelve al enfoque de las capacidades y funcionamientos susceptibles de similares críticas en esos aspectos. En segundo lugar, se presentarán críticas en relación al objeto de evaluación. Por último, plantearemos la discusión respecto a la pertinencia —o no— de establecer un espacio de evaluación del bien-estar universal, y sobre la viabilidad a la hora de operacionalizar este enfoque.

Ruggeri et al. (2003) señala que tanto el enfoque monetario como el de las capacidades comparten dos limitaciones cuando analizan el fenómeno de la pobreza. Por un lado, si bien Sen aborda el tema de la pobreza desde una perspectiva más amplia, al igual que los monetarios, no profundiza sobre sus causas. Por otro lado, estos enfoques adoptan una perspectiva individualista, es decir, la privación de utilidad y la falta de capacidades son evaluadas considerando como base fundamental a los individuos, teniendo presente sí, que el ambiente y la comunidad puedan ser determinantes muy importantes. Ahora bien, en

el proceso de evaluación, los utilitaristas consideran estas estructuras como externalidades —cuando son cuantificables—, mientras que en Sen son valoradas sólo instrumentalmente. Este último aspecto nos conduce a una segunda limitación en este enfoque: su objeto de evaluación.

Sen considera el bien-estar de las personas en tanto éstas son seres sociales, y señala las limitaciones del enfoque utilitarista, al reconocer que las preferencias pueden ser influenciadas por fuerzas culturales y sociales. Incluso en la evaluación hace énfasis en la importancia de la agencia individual y en las capacidades que los propios individuos entienden prioritarias. Si bien la estructura social no es un objeto de evaluación en sí mismo, reconoce su influencia en las decisiones individuales, y su valor instrumental en la generación de bien-estar. Sin embargo, algunos autores entienden que al centrarse exclusivamente en el individuo como sujeto de evaluación, este enfoque no considera en suficiente medida cómo los juicios de valor, que se constituyen socialmente, condicionan su agencia. Stewart y Deneulin (2001) señalan que estas limitaciones se deben a que el enfoque de las capacidades se enmarca dentro del individualismo metodológico, y en él están presentes dos formas que históricamente han prevalecido: el individualismo social y el individualismo ético⁴². Estas autoras señalan que la vida en sociedad resulta una condición fundamental para los individuos, por lo que desde el individualismo metodológico es imposible una evaluación plena de la calidad de vida de los individuos. Para que la evaluación del bien-estar sea completa, estos autores entienden que el objeto de evaluación —además del individuo— debería considerar la estructura social, valorando esta última tanto en términos de las restricciones y oportunidades que genera, como por sus capacidades para formar valores, tomar decisiones y realizar valoraciones.

Sen reconoce que el papel de las estructuras sociales puede condicionar la agencia de los individuos —definida como la capacidad de fijarse objetivos y trazar planes para cumplirlos—, y en última instancia incidir en cuáles son las capacidades básicas a ser evaluadas. Y es con el objetivo de considerar el ejercicio de las libertades individuales y de los distintos valores culturales, que Sen fundamenta la no pertinencia de definir una lista universal de capacidades básicas. Sin embargo, otros autores sostienen que la identificación de una lista de capacidades básicas universales resulta pertinente desde una perspectiva filosófica, así co-

mo fundamental, para poder evaluar el bien-estar de los individuos. Realizar comparaciones y recomendar medidas de políticas para mejorar la situación de los más pobres, son elementos presentes en Nussbaum cuando justifica la definición de tal lista.

Nussbaum interpreta que existen ciertas funciones que deben ser especialmente valoradas, que son centrales en la vida humana, por lo que su ausencia o presencia impactará en la globalidad de la misma⁴³. Alkire (2002) comparte esta preocupación, y señala que el objetivo de construir una lista es generar una guía para la implementación y evaluación de políticas públicas. Propone una lista y señala que la misma supera los tres aspectos sustanciales que están en la base de la crítica de Sen: no partir de ningún punto de vista metafísico particular, no suponer juicios normativos a priori, y no presentar rigidez en la especificación de las dimensiones.

Por otro lado, desde los enfoques de la economía convencional se ha señalado, que la no existencia de un listado universal de capacidades básicas en Sen, es una importante limitante para operacionalizar la evaluación del bien-estar. Del mismo modo, plantean la ausencia de una guía que permita reconocer cuáles son las capacidades básicas a evaluar en cada contexto, así como establecer la forma de operacionalizarlas. Si bien reconocen el mérito de una concepción tan ambiciosa a la hora de evaluar la calidad de vida de los individuos, ven en su escasa aplicabilidad práctica una limitante fundamental.

Comin (2001) sugiere que la naturaleza normativa contrafactual, dependiente del contexto multidimensional del enfoque de Sen podría impedir que este enfoque pudiera ser operacionalizado. Esto no lo lleva a afirmar que Sen desconozca la importancia de la aplicabilidad de su enfoque, pues él mismo fundamenta el interés en que éste asista tanto al debate teórico, como también a su aplicación práctica. Sin embargo, señala el autor, que a pesar de los esfuerzos de Sen, no se ha extendido demasiado el desarrollo de trabajos empíricos que apliquen este enfoque. Entre las principales limitantes para su extensión encuentra las dificultades que significa llevarlo a la práctica, consecuencia de su énfasis en los juicios de valor con alto contenido de exigencias de información multidimensional y de libertades. En este sentido, Comin señala las dificultades en la agregación tanto de los resultados alcanzados en las distintas dimensiones a valorar, como entre los grupos de personas en que se está evaluando el bien-estar. Este último aspecto está asociado a las

dificultades que presenta el enfoque para seleccionar el espacio de evaluación del bien-estar —y como vimos, la no existencia de un listado universal—, lo cual vuelve complejo ponderar las distintas situaciones y poder alcanzar un orden completo en la evaluación del bien-estar.

4. REFLEXIONES FINALES

El fenómeno de la pobreza ha sido ampliamente analizado desde una perspectiva empírica, buscando identificar personas o grupos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. En este artículo se intenta profundizar en el debate sobre los aspectos normativos que rodean las distintas formas de medir la pobreza. Es que las distintas aproximaciones que se realizan a este fenómeno no son independientes de estas cuestiones, y de forma explícita o implícita sientan sus bases en una concepción de justicia y equidad. Como fue desarrollado, las concepciones de pobreza pueden estar asociadas a una valoración del espacio de evaluación del bien-estar/bienestar y por tanto la definición de los umbrales que identifican. Por ende, profundizar sobre el concepto de pobreza y los fundamentos que delimitan estos umbrales, permite articular estos aspectos con otros cuerpos teóricos desarrollados en el campo de la economía, permitiendo comprender mejor el fenómeno y brindando bases sólidas para interpretar sus causas.

Ampliar las bases de información en la evaluación del bien-estar y el estudio de la pobreza, utilizando enfoques teóricos inclusivos, es uno de los aportes más relevantes realizado por Sen. Si bien reconocer los problemas en la operacionalización es un elemento a tener en cuenta, jamás debería ser un fundamento que nos desvíe de la discusión de qué es una sociedad justa o de qué privaciones considerar para evaluar el bien-estar de las personas. El problema de aproximarse a cuán libre o feliz es un individuo, debe ponderarse en función de objetivos que nada tienen que ver con la pertinencia teórica de que se trate. Esto, ya que su sustento, muchas veces, encuentra fundamentos sólidos en cuestiones referidas a contrastaciones empíricas, las que no tienen por qué permear las consideraciones referidas a la “validez” o no de una mirada por sobre otra.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alkire, S., (2002): “Dimensions of Human Development”. *World Development*. Vol. 30, Nº2, pp. 191-205. Pergamon, Londres.

Atkinson, A., (1996): “Seeking to explain the distribution of income”, en Hills J. (Ed). “New inequalities. The changing distribution of income and wealth in the

United Kingdom”. *Cambridge University Press*. Cambridge

Blakely, T., Jales S., Kieft Ch., Nick Wilson, Alistair Woodward, (2005): “The global distribution of risk factors by poverty level”. *Bulletin of the World Health Organization* 2005. Nº 83, pp. 118-126.

Comin, F., (2001): “Operationalizing Sen’s Capability Approach. Justice and Poverty: examining Sen’s capability approach”. Cambridge, 5-7 de Junio de 2001.

Elster, J., (1988): *Uvas amargas. Sobre la subversión de la racionalidad*. Ediciones Peninsula. Barcelona.

Feres, J., Mancero, X., (2001): “Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura”. División de Estadística y Proyecciones Económicas, CEPAL. Santiago de Chile.

Gargarella, R., (1999): *Las teorías de justicia después de Rawls*. Paidós. Buenos Aires.

Lewis, G., UPL, D., (1998): “Poverty, Inequality and Welfare”. *The Economic Journal*. Vol. 98, Nº390.

Nozick, R., (1974): *Anarquía, Estado y Utopía*. Fondo de Cultura Económica. México. (1er edición en español 1988).

Nussbaum, M., (2000): “Woman and human development. The capabilities approach”. *Cambridge University Press*. Cambridge.

Ravallion, M., (1992): “Poverty Comparisons A Guide to Concepts and Methods”. *Working Paper Nº 88*. Banco Mundial.

Ravallion, M., Datt Gaurav, (1996): “Why Have Some Indian States Done Better Than Others Reducing Rural Poverty?”. *Policy Research, Working Paper Nº 1594*. Banco Mundial.

Ravallion, M., Jyotsana Jalan, (2001): “Does Piped Water Reduce Diarrhea for Children in Rural India?”. *Indian Statistical Institute and World Bank, Working Paper Nº 2664*. Banco Mundial.

Ravallion, M., (2001): “Measuring aggregate welfare in developing countries: how well do national accounts and surveys agree?”. *Working Paper Nº 2665*. Banco Mundial.

Ravallion, M., Lokshin, M., (2003): “On the Utility Consistency of Poverty Lines”. *Working Paper Nº 3157*. Banco Mundial.

Rawls, J., (1971): *Teoría de la justicia*. Fondo de cultura económica. México. (2da edición 1995).

Rawls, J., (1993): *Liberalismo político*. Fondo de cultura económica. México. (2da edición 1996).

Robeyns, I., (2003): *Sen’s capability approach and gender inequality: selecting relevant capabilities*.

Robeyns, I., Wiebke Kuklys, (2004): *Sen’s Capability Approach to Welfare Economics*.

Ruggeri, C., (2000): “The monetary approach of poverty: a survey of concepts and methods”. *Working Paper Nº 58*. Banco Mundial.

Ruggeri, C., (2001): “Do concepts matter? An empirical investigation of the differences between a capability and monetary assessment of poverty”. *Working Paper Nº 106*. Banco Mundial.

Ruggeri, C., Ruhí Saith, Stewart, F., (2003): “Does it matter that we don’t agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches”. *Working Paper Nº 107*. Banco Mundial.

Samuelson, P., (1974): “Complementary —An essay on the 40th Anniversary of Hicks — Allen Revolution in Demand Theory”. *Journal of Economic Literature*. Vol. XII (4).

Sen, A., (1979): “The welfare basis of Real Income Comparisons: A Survey”. *Journal of Economic Literature*. Vol. XVII (1).

Sen, A., (1983): “Poor, Relatively Speaking”. *Oxford Economic Papers*, New Series. Vol. XXXV (2). www.jstore.org

Sen, A., (1987): “Commodities and Capabilities”. *Oxford University Press*. Nueva Delhi. (4ta edición 1999).

Sen, A., (1992): *Nuevo examen de la desigualdad*. Alianza Editorial. Madrid. (1er edición en español 1995).

Sen, A., (1993): Capacidad y bien-estar en Nussbaum, Martha y Amartya Sen (Eds). *Calidad de vida*. Fondo de Cultura Económica. México D.F. (1er edición en español 1996).

Sen, A., (1997): *La Desigualdad Económica*. Fondo de Cultura Económica. México D.F. (1er edición en español 2001).

Sen, A., (1999): *Desarrollo y Libertad*. Planeta. Buenos Aires. (1er edición en español 2000).

Sen, A., (2000): *Social justice and the distribution of income*, en Atkinson, A. y F. Bourguignon (Ed.). *Handbook of income distribution*. Vol. 1. Elsevier Science. Amsterdam.

Stewart, S., Deneulin, F., (2001): “A capability approach for individuals living together”. St Edmund’s College, Cambridge. www.st-edmunds.cam.ac.uk.vhi

Van Parijs, Ph., (1991): *¿Qué es una sociedad justa?* Nueva Visión. (1er edición en español 1992). Buenos Aires.

NOTAS

1 Es importante señalar la distinción entre el concepto de bienestar utilizado en la economía tradicional y la noción de bien-estar manejada por Sen. El primero, tiene un sentido más restringido, y se vincula a los sistemas sociales que dan origen al Estado benefactor, y se refiere a las teorías utilitaristas de carácter más subjetivo y a las objetivas basadas en la disponibilidad de recursos -en inglés *welfare*-. En tanto el segundo término -*well-being*- lo utilizan autores que intentan alejarse de las anteriores concepciones y se relaciona más con los aspectos constitutivos de las personas -entendiendo por éstos las capacidades, oportunidades y ventajas-.

2 Booth analiza las condiciones de vida de las personas, la estructura industrial de Londres, las creencias religiosas, y otros elementos sociales que influenciaban sobre la moral y las "buenas costumbres" de la clase trabajadora. Por su parte, el trabajo de Rowntree, estudia la realidad de York en el año 1899. Es identificado como el primer estudio científico, principalmente por la metodología adoptada para derivar la moderna línea de pobreza a partir de la estimación de los requerimientos mínimos de alimentos que permiten obtener adecuados niveles nutricionales (Ruggeri et al., 2003).

3 Por ejemplo, en la visión de Marx, el modo de producción capitalista genera antagonismos, ya que en las mismas condiciones que se produce la riqueza, también, se genera la pobreza. Según este autor, el desarrollo del modo de producción capitalista determina, por un lado, el enriquecimiento de la burguesía, y por el otro, el empobrecimiento de la clase obrera. El cumplimiento de este planteo, está asociado a la relación —dialéctica— que existe entre la distribución desigual de la propiedad y el ingreso de las personas. En este sentido, el fenómeno de la pobreza puede ser interpretado como algo intrínseco a las sociedades capitalistas.

4 Si se supone que las personas optimizan su consumo a través del ciclo de vida y acceden al crédito y a instrumentos de ahorro, se asume que el gasto es una mejor aproximación del ingreso permanente, ya que no sufre las fluctuaciones de corto plazo del ingreso corriente.

5 Como señala Ravallion (1996), las líneas de pobreza absolutas siempre tienen un componente relativo, debido a que los precios y tipo de bienes que son utilizados, hacen referencia a alguna comunidad determinada.

6 En Ferrer y Mancero (2001) se ahonda en esta discusión.

7 Ruggeri (2000) señala como excepción a algunos enfoques que intentan establecer el umbral de pobreza a partir de una relación con los mecanismos de salario de eficiencia. Sin embargo, este enfoque no es de los más utilizados y además se centra en la capacidad de transformación individual, dejando de lado la utilidad y el bienestar.

8 Ravallion (1992) desarrolla dos criterios normativos ampliamente utilizados para definir la línea de pobreza.

9 Lewis y Ulph (1998) intentan incorporar la inequidad y la pobreza dentro de la teoría del bienestar utilitarista. Para ello consideran las utilidades individuales dentro de una función de bienestar social, precisamente mostrando que a partir de entender a la pobreza como una cuestión individual, es posible distinguir e interrelacionar los conceptos de pobreza y de inequidad a nivel social. Esto se logra en base a una estructura en la cual la cuestión de la pobreza aparece solamente como individual, sin desconocer que puede tener otras causas.

10 Estrictamente, la función de utilidad $u(x, z, a)$ se define para todo $x > 0, z > 0$, siendo el primero un vector que representa una canasta de bienes normales que producen beneficios privados directos superiores a las necesidades físicas de supervivencia y el segundo un bien cuyo consumo produce beneficios directos e indirectos. Por otra parte a es una variable dicotómica que toma el valor uno si el individuo accede a los retornos crecientes que surgen del consumo de z , y cero en otro caso. Se suponen además las siguientes propiedades y relaciones:

i. $u(x, z, 0)$ y $u(x, z, 1)$ son definidas continuas y diferenciables en relación a x y z .

ii. $u(x, z, 0)$ y $u(x, z, 1)$ son estrictamente crecientes en relación a x y z .

iii. $u(x, z, 0)$ y $u(x, z, 1)$ son estrictamente cóncavas en relación a x y z .

iv. $u(x, z, 0) < u(x, z, 1)$ y $v(0, 0, 0) = 0$.

v. Para todo $x \geq 0, z < z', u(0, z, 1) > u(x, z, 0)$.

vi. Se define las funciones x_p y z_p , crecientes en y , que cumplen $x_p(p, q, 0) = 0$ y $z_p(p, q, 0) = 0$. Donde p y q son los precios de x y z .

vii. Para todo nivel de ingreso $y \geq qz$, x es estrictamente creciente en y , mientras que z es no decreciente y estrictamente creciente si $z_1 \geq z$.

viii. Dado $y' \geq qz$ y sea el nivel de ingresos y' tal que $y' > y$, entonces $v_1(p, q, y') > v_1(p, q, y)$.

11 Se lograría resultados similares asumiendo la indivisibilidad física de los bienes durables, ya que su propiedad y uso exigen contar con un mínimo de recursos que permitan pagar un precio mínimo positivo, necesario tanto para asumir los costos de oportunidad de mantenimiento, como por la existencia de tasas de impuestos por su propiedad.

12 Se supone que las funciones v_0 y v_1 son de segundo grado, estrictamente crecientes y cóncavas para todo $y \geq 0$.

13 La teoría utilitarista surge en el siglo XVIII de la mano de Jeremy Bentham (1789), y luego es desarrollada por Stuart Mill (1861) y Henry Sidgwick (1874).

14 Se entiende que lo justo surge en función de la maximización de lo bueno, y la referencia a la bondad de las cosas no está permeada por las nociones de justicia que se tenga. Por un desarrollo más amplio ver Gargarella (1999).

15 Se le llama "enfoque clásico" a aquél que busca medir la utilidad a partir de la felicidad alcanzada. Fue desarrollado por Bentham, y retomado desde la economía por Marshall, Edgworth, Pigou y Jevons entre otros. En un comienzo Sidgwick, y más recientemente Hare, señalan como elemento a tener en cuenta a la hora de medir la utilidad, a la fuerza del deseo que se satisface y no la intensidad de la felicidad que se genera. En esto último se encuentra el punto más importante en que este enfoque se aleja del anterior, pues aquí la utilidad se alcanza a través de la realización objetiva de un estado deseado, por lo que sólo se necesita comprobar si éste fue alcanzado o no.

16 Ver Sen (1999) y Van Parijs (1991) que señalan las críticas metodológicas realizadas fundamentalmente por Robbins en "Comparaciones interpersonales de la utilidad" (1938).

17 Los principales exponentes de la perspectiva de las preferencias reveladas son Paul Samuelson, Ian Little y John Hicks. Este concepto será desarrollado de forma más precisa en el siguiente apartado.

18 i. $e(p, v(p, m))$ m' , representa el gasto mínimo necesario para alcanzar el nivel de utilidad $v(p, m')$.

ii. $v(p, e(p, u))$ u'' , representa el máximo nivel de utilidad para el nivel de ingreso $e(p, u)$.

De lo anterior se deduce que:

iii. $x_i(p, m') = h_i(p, u)$, es decir, la demanda marshalliana al nivel de ingreso m' equivale a la demanda hicksiana al nivel de utilidad $u = v(p, m')$.

iv. $h_i(p, u') = x_i(p, m)$, es decir, la demanda hicksiana al nivel de utilidad u' equivale a la demanda marshalliana al nivel de ingreso $m = e(p, u')$.

19 Esto implica que la racionalidad es basada en la maximización de la utilidad, la utilidad lograda es independiente de los bienes y servicios no elegidos y las preferencias y necesidades de los individuos son las mismas. Además supone la existencia de un mercado donde todos los consumidores enfrentan los mismos precios, no existen externalidades ni bienes públicos y todos los bienes están disponibles.

20 La ordinalidad paretiana permite establecer una jerarquía entre las preferencias de las personas, pero no establece ninguna forma de cuantificar la intensidad de las diferencias entre ambas situaciones. Es decir, permite afirmar que una situación a es preferible de b , pero niega la posibilidad de explicar en qué proporción es superior. Si bien Samuelson logra una expresión cardinal de la utilidad a través de la métrica monetaria, previene sobre los problemas de realizar comparaciones interpersonales. Señala que agregar la métrica monetaria a través de las personas y pensar que existe garantía ética por aumentar el máximo de la suma resultante es una perversión ilógica (Samuelson, 1974).

21 Trabajar con el enfoque de las preferencias reveladas implica asumir precios constantes a partir de una mirada de tipo "institucional", ya que representan las actuales oportunidades de transacción que ofrece el mercado. Por detrás de este enfoque está presente la noción de optimalidad en la elección de la persona desde el punto de vista de su bienestar. Por su parte, el enfoque de la convexidad, supone precios constantes a partir de las tasas de sustitución que son localmente relevantes. Interpreta los precios como la ponderación relativa para los distintos bienes localmente, es decir, para las cantidades que fueron realmente compradas. Analfáticamente se representan los precios relativos a partir de las tasas de sustitución de la curva de indiferencia del consumidor, para un nivel de utilidad dado, y no como la pendiente de la recta presupuestal que fue "fijada". Si bien ambos enfoques tienen una base lógica diferente, bajo los supuestos normales de la teoría del consumidor, se obtienen los mismos resultados, y es consistente ordenarlos a partir del ingreso monetario gastado. Sin estos supuestos, los resultados pueden ser contradictorios, e incluso, manteniendo los supuestos normales, y utilizando al ingreso como unidad de comparación, ninguno de los dos enfoques permite ordenar todas las canastas. Para ampliar en este tema, ver Sen (1979, 1992).

22 La volatilidad del ingreso corriente de los hogares con menos recursos, podría conducir a mediciones que no logren reflejar el bienestar de los hogares en el mediano y largo plazo. En este sentido, algunos autores recomiendan considerar el gasto, como una aproximación del ingreso permanente. Esto supone que las personas acceden a créditos y a instrumentos de ahorro y optimizan su consumo a lo largo del ciclo de vida.

23 Sen resalta las virtudes de dos de los tres aspectos que considera involucran la evaluación desde la perspectiva utilitarista, los enfoques basados en las consecuencias y el bienestar, y como veremos más adelante, critica al tercero, esto es, la imposibilidad de realizar una ordenación basada en la suma de utilidades.

24 En el enfoque de las capacidades y funcionamientos, el vínculo entre libertad y bien-estar no resulta inmediato. Las acciones de cada persona son motivadas por sus propias metas, y el éxito en la realización de éstas constituye sus logros de agencia. La libertad para conseguir los objetivos que cada individuo valora representa la libertad

de agencia, por lo que la conceptualización de la libertad no se limita a la libertad de bien-estar —en tanto conjunto de capacidades—, ya que los individuos como agentes pueden perseguir objetivos y valores independientemente de que éstos le confieran bien-estar o no.

25 Como se desarrolla luego, las teorías modernas basadas en la elección han dejado de identificar la utilidad con la felicidad o la satisfacción de los deseos. Esto no ha ocurrido como reacción al problema aquí planteado de ajuste mental —entendida como la distorsión por la adaptación psicológica—, sino más bien como consecuencia de las críticas realizadas principalmente por Lionel Robbins y otros positivistas metodológicos según las cuales las comparaciones interpersonales de las mentes de diferentes individuos carecen de sentido desde el punto de vista científico, por la inexistencia de algún medio para poder realizar estas comparaciones.

26 Sen (1999) se pregunta si esta dificultad se mantendría si se supone que todos los individuos tienen el mismo sistema de preferencias, y responde que las comparaciones interpersonales siguen sin tener sentido, ya que si bien los individuos van a coincidir en las elecciones por las que optan, esto no significa que gocen del mismo nivel de utilidad, pues las elecciones no tienen una interpretación numérica única, y pueden existir infinitas funciones de utilidad realizables.

27 Véase que Sen, considera que aun en el ámbito de los ingresos, el concepto pertinente de pobreza debe estar asociado a lo insuficiente de ellos y no a lo reducido de los mismos.

28 Esto no significa desconocer la existencia de ciertos recursos materiales e institucionales que resultan muy importantes para el desarrollo de una vida plena, sino más bien cambiar el objeto de evaluación haciendo énfasis en cada persona como un fin en sí misma. Al decir de Nussbaum “debemos notar que las libertades de opción tienen condiciones materiales previas, en cuya ausencia hay meramente un simulacro”. (Nussbaum, 2000).

29 Para un mayor desarrollo véase las nociones de “equilibrio reflexivo” en Rawls (1971), esta noción es dejada de lado en el Rawls de “Liberalismo político” donde se sustituye por el concepto de consenso traslapado.

30 Rawls se refiere a las libertades básicas de dos maneras. Primero, desde una perspectiva más cuantitativa, como las libertades políticas, de expresión y reunión, de conciencia y de pensamiento, de la persona frente a la opresión psicológica, la agresión física y la integridad; el derecho a la propiedad personal y arresto frente a detenciones arbitrarias (Rawls, 1971). En segundo lugar, se debería adoptar el punto de vista de los ciudadanos representativos en pie de igualdad y ajustar el esquema de libertades básicas en función de los intereses racionales de estos ciudadanos.

31 Se toman los principios formulados por Rawls en el libro “Liberalismo político”. Aquí se modifican los presentados en su libro anterior “Teoría de la justicia”, donde el punto central está en la sustitución del término “sistema total” por el de “un esquema plenamente adecuado”. Para más detalles ver Rawls (1993).

32 Si observamos la implicancia de estos principios, a partir de una ordenación lexicográfica —el que implica que no se justifica de ningún modo violaciones a las libertades básicas iguales por la búsqueda de mayores ventajas sociales y económicas— vemos cómo se plantea que las libertades básicas pueden ser restringidas solo si se refuerza el sistema total de libertades compartido por todos, y si esto es aceptado por los que tienen una menor libertad —principio de igual libertad—. Del segundo principio, se desprende que las desigualdades económicas y sociales solo se justifican si se corresponden con posiciones que todos tienen posibilidades similares de ocupar —principio de igualdad de oportunidades—, y si contribuyen a mejorar la suerte de los miembros menos favorecidos de la sociedad —principio de la diferencia—. Aquí, se plantea una superioridad del principio de igualdad de oportunidades (2b) sobre el principio de la diferencia (2a).

33 Los bienes primarios se supone que son los objetos que una persona racional quiere tener. Son derechos, libertades, oportunidades y poderes, así como ingresos y riquezas.

34 El índice de bienes primarios representa el nivel de utilidad que refleja “las libertades” de cada persona y está regulado por el segundo principio de justicia.

35 Sen (1992) define la desigualdad humana como las diferencias entre los seres humanos referidas a las características y circunstancias externas —factores ambientales y epidemiológicos, oportunidades comunitarias, y dotaciones de riqueza heredadas—, y características personales —edad, sexo, capacidad mental y física—.

36 Esta crítica es posible extenderla a toda teoría que contenga en su espacio basal como única variable focal a los medios, por ejemplo la defensa de Dworkin a la igualdad de recursos.

37 Según Sen la exigencia de la igualdad de logros sería muy injusta si no se consideran los aspectos agregativos, ya que todas las personas verían limitadas sus realizaciones por los individuos con menor potencial. Sen parte de que los individuos gozan de una dotación de habilidades diferente, cuestión que debería tenerse en cuenta. A partir de esto, el criterio de justicia incorpora la necesidad de que las personas con menores ventajas deberían tener un trato preferencial de forma de acercarse a su máximo potencial, sin con esto anclar las posibilidades de los individuos con mayores ventajas. Por lo tanto, su interés en una base de información que contenga diversas dimensiones, le permite considerar tanto la igualdad de libertad como las ventajas de eficiencia. Por una discusión más amplia ver Sen (1992).

38 Por ejemplo, los ingresos en especie y las transferencias públicas, muchas veces no son incluidos en el ingreso —o son medidos con imprecisión—, lo que puede alterar la relación entre los ingresos y los logros y dificulta la realización de comparaciones entre hogares.

39 La evaluación del logro de agencia es un ejercicio más amplio que la referida al bien-estar, sin embargo, es posible incorporar evaluaciones más restrictivas que esta última al considerar el estándar de vida de un individuo. En este caso, las consideraciones se concentran en ciertos funcionamientos que se refieren exclusivamente a la vida del individuo, y no a las preocupaciones por otras personas.

40 Esto ocurre en el caso que el elemento considerado fuese el logrado por el individuo, aunque la evaluación elemental también puede tener en cuenta el maximin o el máximo potencial.

41 Por orden de dominancia se entiende aquella situación en la cual $x > y$ y si como mínimo produce más cantidad de uno de los objetos valorados y al menos la misma cantidad de todos los demás.

42 El individualismo metodológico es la doctrina que entiende que todos los fenómenos sociales -su estructura y sus cambios- en principio se pueden explicar a través de elementos individuales, es decir por las características de los individuos tales como sus metas, sus creencias y sus acciones. Este concepto está vinculado al atomismo social y el desarrollo de la autonomía moral, en el cual las personas son fuentes autónomas y únicos responsables de sus acciones (Stewart y Deneulin; 2001).

43 Ella incorpora en su lista el ser capaz de: vivir un período de tiempo normal; llevar una vida saludable —incluye salud reproductiva, estar bien nutrido, y tener abrigo adecuado—; moverse libremente de un lugar a otro; usar los sentidos, la razón, la imaginación y el pensamiento; apreciar a personas y cosas por sí mismo; tener una concepción de lo bueno que se articule con una reflexión crítica sobre cómo planear la vida; vivir con y entre otros, y tener un respeto de sí mismo; convivir con otras especies; jugar; participar efectivamente en la toma de decisiones políticas, y tener la oportunidad real de ejercer la propiedad.

La expansión del funcionariado público en el Uruguay del siglo XX

• MAGDALENA BERTINO - ULISES GARCÍA REPETTO

Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Universidad de la República

RESUMEN

En el marco del estudio de las finanzas públicas se aborda un tema que ha sido foco de discusiones desde hace muchas décadas. La pregunta central que se plantea es si el crecimiento del funcionariado público en el Uruguay durante el siglo XX se debió a la expansión de las funciones del Estado o si en determinados períodos el incremento fue independiente de dicha expansión, impulsado por razones de *clientelismo* o por la necesidad de crear empleos.

Se realiza un breve recorrido sobre el estado del arte y se plantean las dificultades metodológicas derivadas de la falta de información homogénea sobre el tema, en particular en dos aspectos: la relación entre cargos presupuestados y ocupación pública y la escasa información para la mayor parte del período sobre funcionarios de intendencias y de empresas públicas.

Se analizan los resultados obtenidos en relación con los modelos de crecimiento económico que se sucedieron en el país a lo largo del siglo y de algunas variables de la evolución social y económica, población, población económicamente activa y PBI

Palabras clave: Uruguay siglo XX, finanzas públicas, expansión estatal, empleo público, burocracia.

ABSTRACT

Within the study of public finances framework the paper presents an approach to a subject that has been center of discussions for many decades. The central question considered is whether public servants growth in Uruguay during the twentieth century is due to state functions expansion or if, in certain periods, the increase was independent of this expansion, driven by reasons of cronyism or by the necessity to create jobs

This paper provides a brief overview on the state of the art and reports on methodological difficulties derived from the lack of homogeneous information on the subject, particularly in two areas: the relationship between budgeted positions and public occupation and the dearth of information for most of the period on municipal officials and public companies employees.

We analyze the results obtained in relation to economic growth models that followed one another in the country throughout the century and some social and economic development, population, economically active population and GDP variables

Keywords: Uruguay XX Century, Public finances, State expansion, Public use, Bureaucracy

INTRODUCCIÓN

El debate referido a la “reforma del Estado” en el Uruguay se ha dado en torno a problemas como la dimensión del gasto estatal y sus efectos macroeconómicos, la eficiencia de la burocracia, el derecho a la inamovilidad y la supuestamente excesiva cantidad de funcionarios públicos. Esta últi-

ma, además de constituir la variable de ajuste de los intentos de reducción del tamaño del Estado que se instrumentaron desde inicios de la década del noventa, ha sido un tema recurrente a lo largo del siglo XX.

La pregunta central que se plantea en este artículo se refiere a la relación entre el crecimiento acelerado del funcionariado público y la expansión de las funciones



del Estado. Dicho de otra forma, sí, en determinados períodos y circunstancias, el incremento fue independiente de dicha expansión, impulsado por razones de clientelismo o por la necesidad de crear empleo público ante la retracción de la actividad privada.

La expansión del Estado y su funcionarios constituye un fenómeno de larga duración en la historia del Uruguay, íntimamente relacionado con su evolución económica y social. Se parte de la premisa que la expansión del funcionario se relaciona también con la incapacidad de la estructura productiva para absorber toda la oferta de trabajo. El empleo público habría sido una solución funcional al desempleo estructural de la economía uruguaya, basada en la producción pecuaria para la exportación y en la gran propiedad. Especialmente funcional al modelo de desarrollo agro-exportador, pero también una opción válida a efectos de paliar la carencia de empleo cuando adviene el agotamiento de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y el estancamiento económico del país hacia fines de la década cincuenta. Este papel amortiguador, que no fue manifestado en forma explícita por las autoridades ni por los partidos políticos mayoritarios, fue viable hasta principios de los noventa, cuando con la maduración de un tercer

modelo basado en la apertura externa, logran primar las políticas neoliberales de reducción del Estado y disminución del gasto en aras de la eficiencia.

Desde la Revolución Francesa los aparatos estatales han experimentado una permanente expansión y un incremento de sus funciones y de su presencia en la sociedad y en la economía. Este protagonismo se evidencia en su papel como regulador de la actividad económica, como productor y como responsable del bienestar de la sociedad, incidiendo en la distribución del ingreso por medio del gasto público e incluso de la recaudación impositiva. Este importante desarrollo llevó al Estado a dotarse de funcionarios capaces de cumplir con las múltiples funciones asumidas.

También en Uruguay, el Estado iría gradualmente abandonando su calidad de *juez y gendarme* y extendiendo, desde finales del siglo XIX su accionar a la esfera social y a las actividades financieras y productivas. Esta ampliación de actividades fue pautando un aumento de la cantidad de funcionarios públicos y transformando al Estado en un agente económico importante en la demanda de empleo, a lo largo del siglo.

Este trabajo busca también detectar la funcionalidad de la evolución del empleo público con los mode-

los de desarrollo que se sucedieron en el Uruguay del siglo XX. El primero, el modelo agroexportador o de apertura hacia afuera, que se construyó en las últimas décadas del siglo XIX, cuando el país se integró estrechamente al mercado internacional, y que experimentó en los primeros treinta años del siglo XX su época de apogeo y los inicios de su crisis. El segundo modelo (1930-1973), llamado de desarrollo “hacia adentro”, o de “industrialización por sustitución de importaciones” (ISI) o “inducido por el Estado”, que se inicia a partir de los efectos de la crisis del 29 y del cerramiento del comercio internacional y llega a su apogeo en la postguerra de la Segunda Guerra Mundial. El cambio estructural experimentado en esos años, se basó en el desarrollo industrial dirigido al mercado interno, en forma concomitante con la ampliación de la demanda en base a la construcción de un Estado de Bienestar. A mediados de la década cincuenta, el agotamiento de la sustitución de importaciones se sumó al estancamiento de larga data del agro, y se vivió entre 1959 y 1973 un período de transición caracterizado por el estancamiento y la confrontación social. Es a partir del golpe de Estado que se logró imponer el modelo económico que se venía esbozando desde la Reforma Cambiaria y Monetaria de 1959 y que llegó a su maduración en los noventa, aperturista en lo comercial y financiero, liberal en cuanto a bregar por la reducción de la dimensión y las funciones del Estado.

El artículo se estructura contemplando una primera sección, donde se realiza un breve recorrido sobre el estado del arte. En la segunda, se describen las dificultades metodológicas derivadas de la falta de información homogénea sobre el tema. En la tercera se analizan las series construidas, con especial énfasis en la ocupación pública total en una mirada de largo plazo y la evolución en los distintos subsectores del sector público: la Administración Central, entes de la enseñanza, empresas estatales e intendencias. Se busca identificar los períodos en los que se producen los mayores crecimientos en la ocupación pública, procurando dar respuesta a la dualidad planteada entre expansión de funciones o burocratización.

En la cuarta sección, se presenta la información sobre ocupación pública dividida en tres grandes grupos: la vinculada a las funciones primarias del Estado, la que se relaciona con el gasto social y la que se dirige al fomento y regulación de la economía, así como a la propia actividad económica del Estado, incluyendo las empresas públicas. También se relaciona el número de funcionarios públicos con variables relativas a



la evolución social y económica del país, la población total, la población económicamente activa (PEA) y el producto bruto interno (PBI).

Se advierte que el objetivo del trabajo se limita a la reconstrucción y análisis de la evolución numérica del empleo público en las distintas reparticiones, excluyéndose en esta instancia el estudio de las características del funcionariado, así como de la evolución del salario del sector público.

1. LAS INTERPRETACIONES SOBRE EL CRECIMIENTO DEL EMPLEO PÚBLICO

Aunque la presencia y el protagonismo de Estado puede considerarse una tendencia de larga duración de la historia uruguaya, la evolución del empleo público en el país no ha sido objeto de un estudio específico de las ciencias sociales. Este limitado interés acompañó, durante la mayor parte del siglo XX, la carencia de series confiables relativas al número de funcionarios públicos, sus características y su ubicación en el aparato del Estado. El primer censo de funcionarios públicos realizado el 27 de agosto de 1969, constituyó un hito en la consideración de la temática. Por primera vez se captaron datos estadísticos oficiales relativos a su número, destino, calificación y condiciones de vida.



El constante aumento del funcionariado, que acompañó la extensión y complejización de las funciones del Estado desde fines del siglo XIX, recibió la crítica de Julio Martínez Lamas, justo cuando comenzaba a procesarse el “gran salto adelante” de mediados del siglo XX. Este autor, desde una posición contraria a las políticas batllistas que priorizaban el desarrollo urbano y la industrialización, señalaba que el aumento del gasto público no sólo era superfluo e innecesario sino que se conseguía castigando a los ganaderos, verdaderos sectores productivos del país.

“Existe una causa fundamental, de orden social, que impulsa a extender el gasto público. Él es, así, en cierto modo, una necesidad general, y reposa, por tanto, en una causa superior. El gasto superfluo, perjudicial por innecesario, no es tal para la idea que lo mantiene y alienta; idea que, en esencia, consiste en creer que el Estado debe dar trabajo a los desocupados y costearlo con los recursos del impuesto” (1946: 340).

El crecimiento del funcionariado se convirtió en tema de discusión recurrente, a partir de la constatación del estancamiento de la economía uruguaya a fines de los cincuenta. Ya en 1954 Naciones Unidas encargó un

estudio sobre la administración pública y la reforma del Estado a John Hall, al que siguió el realizado por Oscar Oslak también para Naciones Unidas en 1972. El tema de la reforma del Estado estuvo presente en el gran esfuerzo de análisis de la realidad nacional realizado por la Comisión de Inversión y Desarrollo Económico (CIDE) (1963), en la prensa, en particular en varios editoriales de Carlos Quijano en el semanario *Marcha*, y también en distintos trabajos de sociólogos e historiadores, Néstor Campiglia (1969), Roque Faraone (1974) y Aldo Solari y Rolando Franco (1983). También en el Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977 (1973).

Estos distintos trabajos que, en general, incursionaron en el análisis del empleo público en el período anterior al primer censo de funcionarios, se caracterizaron por la riqueza interpretativa y por la debilidad de la base empírica en que se fundaron. En general tuvieron en común la visión del crecimiento del empleo público como una forma de solucionar los problemas de desocupación. Todos lo vinculan de una forma u otra con el modelo de desarrollo ISI, aunque se diferencian en cuanto al período en que la expansión del empleo público habría respondido a la necesidad de crear fuentes de trabajo: los años treinta, la postguerra, los años cincuenta o los comienzos del estancamiento.

Para el sociólogo Campiglia (1969: 186), a partir de los años treinta:

“La administración pasó a cumplir otra función absolutamente ajena a la que había desempeñado: ocupó a todas aquellas personas que de otra manera no habrían logrado conseguir trabajo, con lo que vino a cumplir una función de pacificación social”.

Los sociólogos A. Solari y R. Franco expresan que el gran crecimiento de la burocracia se procesó hacia mediados de siglo, siendo funcional al modelo de crecimiento aplicado (ISI):

“El ‘*gran salto adelante*’ tuvo lugar durante el período de postguerra... el aparato estatal como un todo comenzó a ser utilizado como mecanismo de redistribución del ingreso, con lo que se consiguió que importantes sectores de la población se integraran a la sociedad y al consumo; asegurando paralelamente la subsistencia del sistema sociopolítico imperante” (1983: 71).

En opinión de Benjamín Nahum, esta política de in-

clusión, practicada desde mediados de la década del cuarenta, se prosigue luego que se manifestaron los primeros síntomas de la inflación y del estancamiento productivo. En esa instancia, el Estado asumió un papel de empleador:

“El progresivo estancamiento de la economía uruguaya desde mediados de la década de 1950, contribuyó a agudizar el problema, porque el Estado debió absorber una mano de obra que no necesitaba, ante el fracaso del resto de la economía en proporcionar empleo suficiente a los nuevos contingentes humanos que accedían al mercado de trabajo. El clientelismo político (basado en el puesto público a cambio del voto) también reforzó esta tendencia y terminó por protagonizarla al poner la gestión del Estado (y sus empresas) al servicio casi exclusivo de intereses político-partidistas-electorales” (1990: 66).

Luego del fin de la dictadura y durante los años noventa se produjeron algunos trabajos desde el campo de la economía y de la sociología. El economista Hugo Davrieux (1987), desarrollando una importante investigación sobre el gasto público entre 1955 y 1984, el sociólogo Juan Carlos Fortuna (1990), analizando

el empleo público desde el ángulo del empleo total y el economista Martín Rama (1990) con un ensayo sobre las causas del crecimiento y el estancamiento de la economía uruguaya.

Davrieux destacó la incidencia del continuo aumento del empleo público en el gasto. Si bien parte de dicho incremento se debió a la expansión de los servicios sociales –en especial, la extensión de la educación secundaria–, también habría existido un sobre-dimensionamiento del empleo público por encima de las necesidades de la administración, haciéndolo cumplir una finalidad que le era ajena. De acuerdo al autor, esta política de empleo público y aumento del gasto se agudizó en la década del sesenta, aun cuando el sector público –funciones y organismos– se mantuviera sin cambios significativos. La explicación a largo plazo del incremento de la burocracia debe buscarse en la imposibilidad de la actividad privada para poder emplear la oferta de trabajo existente. El Estado cumpliría, así, a través de la salarización y las prestaciones de la seguridad social, una función de amortiguador de las tensiones que pudiera provocar el desempleo, pero atentando contra un funcionamiento más dinámico y eficiente del espacio estatal.

Rama, analizando el estancamiento de la economía



uruguay desde mediados de los cincuenta hasta fines de los sesenta atribuyó al aumento de los funcionarios públicos parte del progresivo debilitamiento del poder decisorio del Estado en beneficio de los actores privilegiados de la etapa de industrialización sustitutiva: los sindicatos, los industriales y los empleados públicos. Fundándose en una base empírica muy débil, ubicó la gran expansión de la burocracia en los años 1951-1957.

“La causalidad va exactamente en el sentido opuesto al de la explicación convencional del proceso de desarrollo del Uruguay. De acuerdo con dicha explicación, la expansión de la burocracia fue un mecanismo creado por el sistema político para enfrentar el estancamiento, fue una manera de absorber el excedente de fuerza de trabajo en una situación en que el sector privado ya no creaba suficientes empleos. Nuestro análisis, por el contrario, sugiere que la expansión de la burocracia precedió al estancamiento, dado que ocurrió básicamente entre 1951 y 1957. De hecho, representó un mecanismo insensato creado por el sistema político para canalizar la prosperidad resultante de ingresos de exportación transitoriamente altos. Y en los hechos es posible que haya sido una de las principales causas del estancamiento”. (1990:131).

En 1990, en el ámbito de un emprendimiento que estudió el empleo público en América Latina desde la óptica del empleo total, el trabajo de Fortuna sobre el empleo público en Uruguay entre 1963 y 1985, tomó como fuente principal los censos generales de población de 1963, 1975 y 1985. Sus conclusiones sobre las causas de la expansión son similares a las de los autores mencionados antes.

Al margen de estos enfoques, en los últimos años han aparecido algunos trabajos que se refieren al tema desde la óptica de la economía del empleo y desde la de la historia económica. Verónica Amarante ha estudiado la evolución del empleo y del salario público desde 1986 hasta la actualidad, tomando como fuente principal la Encuesta Continua de Hogares (2001).

Desde la Historia Económica, en el marco de la elaboración de los volúmenes I, II y III (1991, 1996 y 2005) de “Historia Económica del Uruguay” del Instituto de Economía, se emprendió en forma sistemática la reconstrucción sobre una base empírica firme de la historia de las finanzas públicas, y dentro de ellas, la

evolución del empleo público, su estructura según las reparticiones públicas y según los objetivos funcionales.

Sobre la necesidad de una rigurosa crítica de fuentes: un ejemplo

A partir de la revisión y análisis emprendido en este trabajo, fue posible detectar errores en la cuantificación de los funcionarios públicos en diferentes publicaciones, atribuible a la utilización de datos aislados que sirvieron de base de sustentación a las interpretaciones defendidas por sus autores. En la base de estos errores está la ausencia de una investigación específica sobre el tema.

El más ilustrativo de estos problemas basados en la falta de una adecuada crítica de fuentes se puede encontrar en el trabajo de Campiglia (1969: 186) y en el de Solari y Franco (1983: 70), quienes estudiando la creación y evolución de las Empresas Públicas incurrieron en el tema de los funcionarios públicos. Ambos trabajos registraron un aumento de funcionarios del orden de 73% entre los años 1930 y 1932, justo en el momento en que el país experimentaba las consecuencias de la Gran Depresión. El crecimiento de casi 1.000 funcionarios por mes durante esos dos años señalado por Campiglia, resulta inconcebible para el historiador que conoce los efectos desastrosos de la crisis y la caída de las rentas de aduana sobre las finanzas públicas. Semejante interpretación lleva a Campiglia a ubicar a comienzos de los años treinta el uso del empleo estatal como salida laboral.

Los datos manejados por estos autores confirman las dificultades en la revisión de fuentes y los errores en que se puede incurrir al considerar información de diferentes procedencias. En efecto, si bien es cierto que en la Administración Central los funcionarios presupuestados podrían ser aproximadamente 30.000 para el año 1930, éstos no se incrementaron a 52.000 para el año 1932. En todo caso, esta última cifra correspondería a todo el sector público (incluyendo gobiernos departamentales y empresas del Estado). Según nuestro estudio cuantitativo sobre las fuentes y ajustando el análisis solamente a la Administración Central, el aumento del funcionariado entre estos años fue escasamente del 8,1%¹. La tasa a.a de crecimiento en estos años fue 2%, guarismo ajustado a la de los 25 años anteriores, que se ubicó en el orden del 1,7%.

Lamentablemente, el error fue reiterado hasta hoy en varios trabajos: “El Plan Nacional de Desarrollo

1973-1977” (1973: 32), Fortuna (1990: 205), Nahum (1993: 65), la propia Oficina Nacional de Servicio Civil (1905: 3) y Zurbriggen (2006: 52). En la mayoría de los casos, dicha confusión servía de sustento a la interpretación que vinculaba el crecimiento del empleo público con el modelo de desarrollo basado en el mercado interno. La excepción fue Raúl Jacob (1981: 26), quien advirtió sobre el error de contabilización de los funcionarios públicos existentes en 1930.

2. LA METODOLOGÍA

La principal fuente utilizada hasta fines de los años sesenta ha sido el Presupuesto General de Gastos. Para 1969 se contó con la información del Primer Censo de Funcionarios Públicos realizado por la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC), y luego de ese año la del Servicio de Planificación, Coordinación y Difusión de la Presidencia (Seplacodi), sucesor de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) durante la dictadura, y de las publicaciones periódicas de la ONSC. Para estas últimas décadas existen otras fuentes que han sido utilizadas en otros trabajos sobre el empleo público, los Censos de Población realizados en 1963, 1975 y 1985, y desde 1986 la Encuesta Continua de Hogares. Estas fuentes no han sido empleadas sistemáticamente en este trabajo por las dificultades para compatibilizar su información con la utilizada en las series de larga duración construidas.

El principal problema que enfrentó esta investigación fue compatibilizar la información obtenida para los primeros setenta años del siglo, con la recabada para las últimas décadas, debido a su disparidad en dos aspectos básicos. En primer lugar, la falta de datos sobre la totalidad de la ocupación pública hasta la realización del Primer Censo de Funcionarios Públicos en 1969. Con anterioridad las referencias se limitaban a los cargos presupuestados, no incluyendo a los contratados, jornaleros y otros. En segundo término, hasta los años sesenta la información sobre los distintos sectores de la Administración Pública se encuentra disponible para muy pocos años, contándose con series relativamente continuas sólo para los cargos presupuestados de la Administración Central (AC), que incluye los tres poderes del Estado y la Corte Electoral, los entes de la educación, el Tribunal de Cuentas, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y los organismos de la Seguridad Social (lo que se conoce actualmente como organismos del Artículo 220), y para la Intendencia de Montevideo. En cambio, en pocos

años se cuenta con registros sobre los funcionarios presupuestados de las empresas públicas y de las intendencias del Interior. Los vacíos y las disparidades en el tipo de información amplían, como se vio antes, el riesgo de atribuir a tal o cual causa, supuestos saltos en el crecimiento de la ocupación pública, debidos a la yuxtaposición de datos que no son comparables.

La construcción de una serie de funcionarios del sector público presenta, además, la dificultad de distinguir cuándo las cifras se refieren al número de funcionarios y cuándo lo hacen al número de cargos. La información de los presupuestos y de la Contaduría General de la Nación, recogida en los Anuarios Estadísticos, se refiere a los diferentes cargos.

Su número no equivale al de funcionarios, puesto que en ellos se encuentran con frecuencia funcionarios que ocupan más de un cargo (especialmente en la educación y en la salud, pero también aunque en menor grado, en toda la administración). Por lo tanto, los cargos ocupados son más que los funcionarios existentes. Desde mediados de los ochenta, la ONSC, estimó el número de funcionarios como los cargos ocupados menos el 7 %, relación que se habría derivado del número de cédulas de identidad registradas en relación a los cargos ocupados. También existe diferencia entre el número de cargos ocupados y el total de cargos (vacantes).

Para arribar a una estimación del empleo público antes de 1969 debieron encararse dos de los problemas antes referidos: el registro en los presupuestos únicamente de la cantidad de funcionarios presupuestados y la pobreza de datos sobre las intendencias del Interior y sobre el total de las empresas públicas en dicho período.

Respecto a la ausencia de registro de los contratados y jornaleros se logró elaborar una metodología para su estimación. En los Presupuestos Generales de Gastos se encontraron asignaciones por partidas globales para contratación de administrativos, jornaleros, docentes, en forma poco significativa pero creciente en los presupuestos anteriores a 1935, y revistiendo mayor importancia en los presupuestos posteriores. A partir del conocimiento de que los contratados se ubicaban en las escalas de sueldos más bajos del escalafón y de la retribución promedio de un jornalero, se estimó el número probable de trabajadores en estas categorías. La misma metodología se utilizó para la estimación de contratados y jornaleros en los presupuestos de las intendencias y de las empresas públicas.

3. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

3.1 Los funcionarios del sector público

El Gráfico 1 ilustra la estimación de la totalidad de la ocupación en el conjunto del sector público. La tasa de crecimiento acumulativa anual (a.a) entre 1905 y 2000 fue de 2,6%, pasando de 19.544 funcionarios a 220.231. Detrás de estas cifras se pueden detectar tres períodos bien demarcados, uno de importante crecimiento, hasta 1973; otro de relativo estancamiento, hasta 1990 (cuando se ubican en 253.962) y finalmente, la caída de los últimos años del siglo.

El crecimiento fue continuo hasta 1973 pero con diferentes ritmos, acelerándose particularmente a partir de 1947, cuando comienzan a incorporarse al sector público las empresas estatizadas (la tasa de crecimiento a.a entre 1947 y 1969 llega al 4,6%).

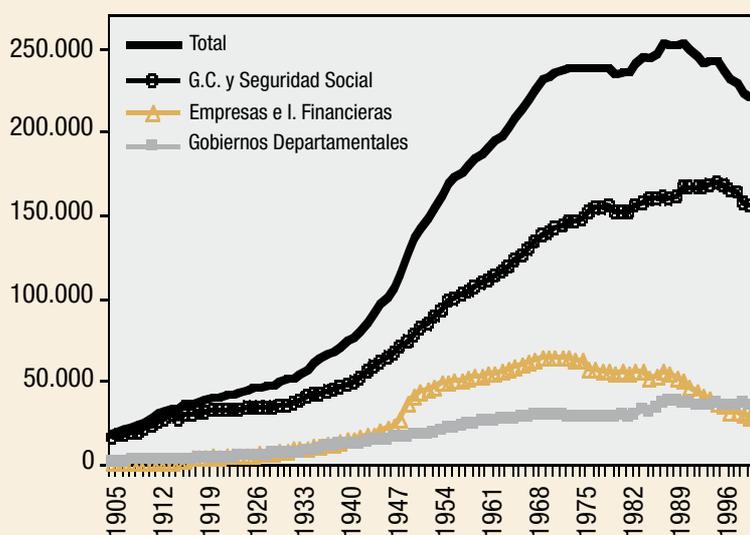
La Constitución de 1952 estableció la inamovilidad de los funcionarios de la Administración Central (salvo solicitud de destitución presentada por el Poder Ejecutivo y aprobada por la Cámara de Senadores). En 1956 por sentencia del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo la norma se hizo extensiva a los funcionarios de los entes

autónomos y de los gobiernos departamentales.

Hasta 1969 los sectores que más acrecentaron la ocupación fueron la educación, las empresas públicas y los ministerios relacionados con la actividad económica del Estado (aunque ya en los sesenta comienza a incrementarse en Defensa e Interior). Desde comienzos de los setenta se retrajo el empleo en las empresas, se enlenteció el crecimiento en la educación y se desarrolló

GRÁFICO 1

Número de funcionarios públicos 1905-2000



Fuente: Presupuesto General de Gastos, CIDE, Censo de Funcionarios 1969, Seplacodi, ONSC y Memorias de distintos entes.

CUADRO 1

Crecimiento del empleo público total y por sub-sectores 1905-2000 (t.a.a.)

Concepto	1905	2000	t.a.a.	1905	1973	t.a.a.	1973	1990	t.a.a.	1990	2000	t.a.a.
Total Funcionarios Públicos	19.544	220.231	2,58	19.544	239.114	3,75	239.114	253.982	0,36	253.982	220.231	-1,42
A.C y Org. Seg. Social	14.975	100.458	2,02	14.975	102.717	2,87	102.717	115.526	0,69	115.526	100.458	-1,39
Entes de Enseñanza	1.497	54.457	3,83	1.497	42.668	5,05	42.668	50.589	1,01	50.589	54.457	0,74
Gobiernos Departamentales	1.825	36.091	3,19	1.825	29.244	4,16	29.244	37.388	1,46	37.388	36.091	-0,35
Emp. Ind. Comer. y Finan.	1.247	29.225	3,38	1.247	64.485	5,97	64.485	50.479	-1,43	50.479	29.225	-5,32

Fuente: Presupuesto General de Gastos, CIDE, Censo de Funcionarios 1969, Seplacodi, ONSC y Memorias de distintos entes.

en la Administración Central, debido a la expansión de la policía y, particularmente, del ejército.

Durante la expansión, la Administración Central, que era el sector que estaba más extendido en los albores del siglo XX, presentó tasas de crecimiento menores al promedio (2% a.a). El mayor crecimiento se produjo en las actividades que tenían un gran campo de expansión como la educación, o que se iniciaron prácticamente con el siglo XX, como las Empresas Públicas (Cuadro 1).

Entre 1973 y 1980 sobrevino un período de estancamiento, que luego se transformó en recuperación hasta 1987. La retracción de los primeros años fue especialmente notoria en las empresas públicas, en la educación y en menor grado en la Administración Central y las intendencias. Esta evolución se debería al doble juego de destituciones y expansión del empleo: las numerosas destituciones de funcionarios perpetradas por el poder dictatorial, especialmente en la educación y las empresas públicas, y el crecimiento de los efectivos de la policía y, en especial, en las fuerzas armadas. La recuperación del número de funcionarios de los ochenta se puede atribuir a la expansión del empleo en los gobiernos departamentales, al crecimiento del ejército y, a partir de 1985, a la reincorporación de más de 10.000 destituidos en diferentes reparticiones públicas.

Finalmente, entre 1990 y 2000, tuvo lugar un proceso de reducción continua del empleo público, especialmente acelerado a partir de 1995, en el marco de la política de reducción del Estado. En 1990 se promulgó la Ley N° 16.127 que prohibía el nombramiento de nuevos funcionarios públicos, en 1995 se suspendie-

ron por 3 años las excepciones estipuladas en la ley y al año siguiente se extiende la suspensión a 10 años, hasta 2005². Además se estimulan los retiros anticipados. La única forma de reforzar algunas reparticiones fue mediante la incorporación de becarios o por contrato de obra, modalidades que no tuvieron gran incidencia antes del año 2000 (entre 9.000 y 10.000 en los últimos años noventa).

El retroceso se dio en la Administración Central y, especialmente, en las empresas públicas. El nivel de empleo en las intendencias se mantuvo, debido al crecimiento en las del Interior, mientras que el único sector público que aumentó sus trabajadores fue la educación.

El Cuadro 2 muestra la evolución de la distribución de los funcionarios en los cuatro subsectores señalados, que siguen trayectorias muy disímiles. La AC y organismos de Seguridad Social, disminuyen su representación durante el período de expansión de la ocupación pública, desde representar más de las tres cuartas partes a comienzo de siglo, a 45% desde los años setenta. Las empresas públicas siguen una trayectoria inversa: un gran incremento de su participación en el período de expansión, llegando al 27% en 1973 y disminuyendo en las décadas siguientes, hasta significar sólo el 13,3% en el año 2000. Los entes de la enseñanza y las intendencias muestran una participación creciente a lo largo del siglo.

3.2 Los funcionarios del Gobierno Central

El crecimiento de la ocupación en el Gobierno Central fue continuo, aunque moderado hasta 1960, observándose distintos ritmos. La expansión de los prime-

ros años del siglo culminó en 1913 y puede vincularse a la complejización de las funciones y de los organismos del Estado durante el reformismo batllista: creación de nuevos ministerios y de organismos vinculados al estímulo de la economía y de atención a lo social, aunque también creció el ejército. En los años siguientes y hasta la superación de la crisis de 1929, el crecimiento se volvió muy lento (alrededor de 1% a.a), lo que puede asociarse con el freno al reformismo que impulsaba el batllismo (con la salvedad de

CUADRO 2

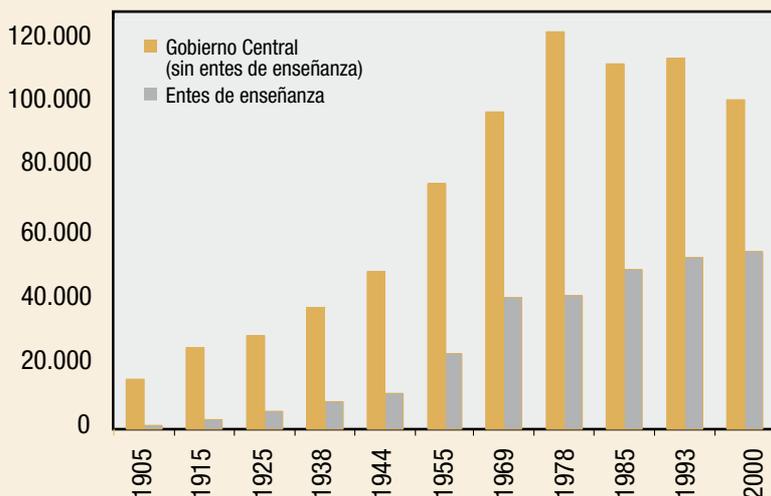
Distribución del empleo público por subsectores 1905-2000

Concepto	1905	1973	1990	2000
Total Funcionarios Públicos	100	100	100	100
A.C y Org. Seg. Social	76,6	43,0	45,5	45,6
Entes de Enseñanza	7,7	17,8	19,9	24,7
Gobiernos Departamentales	9,3	12,2	14,7	16,4
Emp. Ind. Comer. y Finan.	6,4	27,0	19,9	13,3

Fuente: Presupuesto General de Gastos, CIDE, Censo de Funcionarios 1969, Seplacodi, ONSC y Memorias de distintos entes.

GRÁFICO 2

Número de funcionarios del Gobierno Central y Entes de la Enseñanza



Fuente: Presupuesto General de Gastos, CIDE, Censo de Funcionarios 1969, Contaduría General de la Nación y ONSC.

advertir que la estimación realizada de contratados, eventuales, jornaleros, pueda estar subvaluada).

Desde 1935 observamos una mayor expansión del empleo, que puede asociarse con la creación de nuevos ministerios y en general con la complejización de las funciones del Estado y de los organismos de contralor. Los años de incremento más fuerte son los cuarenta y comienzo de los cincuenta, coincidiendo con el gran crecimiento de la economía, de la industrialización y de la construcción del Estado de Bienestar.

Entre 1960 y 1969 se estima un aumento de alrededor de 30.000 funcionarios, 20.000 de ellos ubicados en las órbitas de fomento y regulación económica y de las funciones sociales. En 1968 las actividades centradas en el Ministerio de Industria y Trabajo se distribuyeron en tres ministerios: de Industria y Comercio, de Transporte, Comunicaciones y Turismo, y de Trabajo y Seguridad Social. También se incrementa el personal de Salud Pública, Ganadería y Agricultura, de la Presidencia por la creación de la OPP y de las Cajas de Jubilaciones. El porcentaje de crecimiento de Interior y Defensa no fue alto, pero por su incidencia explica el incremento de más de 10.000 funcionarios.

Estas explicaciones no niegan la posible incidencia de otros factores. La detención del crecimiento de la economía y el incremento de la desocupación en esos años y los factores clientelísticos que se pueden haber incrementado por el cambio del partido en el poder, el Partido Colorado, y por el triunfo sucesivo de las dos

fracciones del Partido Nacional.

El lento crecimiento del empleo estatal entre 1973 y 1985, a pesar del incremento de casi 13.000 efectivos de las Fuerzas Armadas que pasaron de 27.569 a 40.432³, se explica por el estancamiento o reducción de los funcionarios de otros organismos.

En la última parte del período (1993 a 2000), los funcionarios del Gobierno Central disminuyeron en términos abso-

lutos. Sólo hubo un leve aumento en el Ministerio del Interior y cierta expansión del Poder Judicial.

3.3 La expansión de los funcionarios en la educación

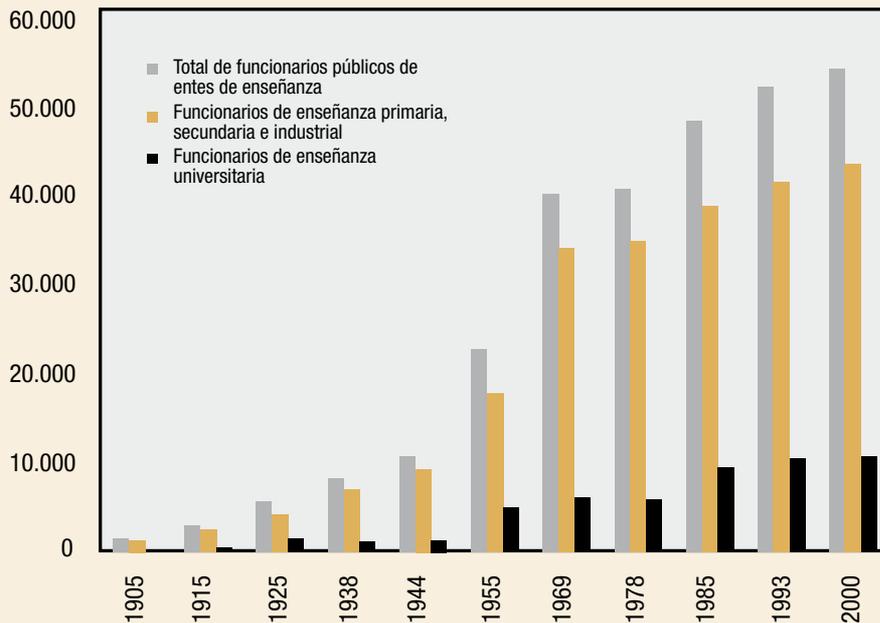
Entre 1905 y 2000 el empleo en educación pública en sus tres ramas, creció a una tasa a.a de 3,9%, pasando de 1.500 a 7.500 funcionarios entre 1905 y 1936, a 40.000 en 1969 y 54.000 en el año 2000.

El período de expansión más acelerada ocurrió desde mediados de los cuarenta hasta fines de los sesenta. El crecimiento fue continuo salvo en los años de la dictadura, en que el número de funcionarios de los entes de la educación permaneció estancado. En cambio en 1985 los funcionarios de los entes de la enseñanza se incrementaron en alrededor de 8.000. Esta importante variación puede deberse en parte al cambio de fuente utilizada (Contaduría por ONSC), pero también a la reincorporación de los destituidos durante la dictadura, que en la enseñanza fueron muy numerosos (Gráfico 3).

A principios de siglo, 90% del empleo del sector estaba radicado en la enseñanza primaria y 8% en la Universidad. La enseñanza media, que estaba en sus inicios, recibió el impulso de la creación de los liceos departamentales, y es la que creció de manera más acelerada a lo largo del siglo. En 1969 representaba 38% del total de la educación (10.473 funcionarios en Enseñanza Secundaria y 4.837 en la Universidad del

GRÁFICO 3

Funcionarios públicos de los entes de la enseñanza



Fuente: Presupuesto General de Gastos, CIDE, Censo de Funcionarios 1969 y Contaduría General de la Nación y ONSC.

Trabajo). Para 1995 los docentes de la enseñanza media significaban más del 50% del total de los docentes de la enseñanza pública⁴.

Desde mediados de los cuarenta hasta fines de los sesenta el crecimiento del empleo en Enseñanza Secundaria fue muy importante (tasa a.a de 6,2% entre 1944 y 1969). Sin embargo, fue ampliamente superado por la ocupación en la enseñanza media técnica (tasa a.a de 9,3% en los mismos años). Este impulso de la enseñanza técnica, con independencia del juicio sobre su calidad o sus resultados, podría vincularse con el desarrollo industrial operado durante el modelo ISI. En cambio, entre 1969 y 1995, el empleo en la Universidad del Trabajo pasó del 32% del total de la enseñanza media al 24%.

3.4 Los funcionarios de los gobiernos departamentales

La ocupación en los gobiernos departamentales creció a una tasa de 3,2% a.a durante todo el período. Como se puede apreciar en el Gráfico 4, la expansión fue continua y a un ritmo creciente hasta fines de los sesenta. En la primera mitad del siglo el crecimiento fue más acelerado en la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) que en las del Interior, que desarrollaban

muy tardíamente su estructura de funcionamiento. En 1925 representaban la mitad del empleo de la Intendencia de Montevideo, pero en las siguientes décadas la evolución se invirtió: en 1969 ya superaban en número de funcionarios a la IMM, en 1989 la duplicaban y en 2000 llegaban al triple.

A partir de los años setenta, la IMM y las del Interior recorrieron caminos diferentes. Mientras que el número de funcionarios en la primera de creció a una tasa a.a de 1,4% entre 1969 y

2000, el de las intendencias del Interior creció al 1,6% a.a. En la IMM el empleo cayó en los setenta y luego de una breve recuperación a comienzo de los ochenta, reanudó su reducción. Las intendencias del Interior, en cambio, luego de mantener estacionario el empleo en los setenta, operaron un fuerte crecimiento en los ochenta, manteniendo su nivel en los años noventa.

3.5 Los funcionarios de las empresas públicas

Las empresas públicas consideradas tuvieron un origen diverso a lo largo del siglo. La mayoría de las instituciones financieras del Estado fueron creadas a comienzo del siglo. El Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) fue fundado en 1896, concebido originalmente como empresa mixta cuyo capital se integraría por partes iguales por el Estado y por el capital privado, funcionó desde el comienzo únicamente con capital del Estado, el cual en 1911 integró la totalidad. En 1912 se creó el Banco de Seguros (BSE) y se estatizó al Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), originado en la sección hipotecaria del quebrado Banco Nacional. La cuarta institución financiera oficial, el Banco Central (BCU) recién fue creado en 1967.

El dominio industrial del Estado comenzó, también,

CUADRO 3

Número de funcionarios de entes de la enseñanza 1944 - 1969

Entes de enseñanza	año		t.a.a.
	1944	1969	
Primaria	6.570	18.858	4,3
Secundaria	2.315	10.473	6,2
Industrial - Técnica	528	4.837	9,3
Universitaria	1.405	6.219	6,1
Total	10.818	40.307	5,4

Fuente: Presupuesto General de Gastos, CIDE, Censo de Funcionarios 1969, Seplacodi, ONSC y Memorias de distintos entes.

a partir del quiebre del Banco Nacional, al que pertenecía la compañía eléctrica de Montevideo, administrada desde 1897 por el Estado, el cual en 1912 funda las Usinas Eléctricas del Estado. En 1931 se incorporan a este organismo los servicios telefónicos privados, pasando a denominarse Administración de Usinas y Teléfonos del Estado (UTE). Muchos años después, en 1974, la parte telefónica se escinde de UTE, fundándose el nuevo ente autónomo Administración Nacional de Telecomunicaciones (Antel).

En 1931 se resuelve la fundación de la que sería una de las principales empresas públicas industriales uruguayas, la Administración Nacional de Combustible, Alcohol y Portland (ANCAP) que comenzó su producción en 1937.

En 1945, a partir de una reorganización de las actividades pesqueras a cargo del Estado, se creó el Servicio Oceanográfico y de Pesca (SOYP), transformado en Instituto Lobero y Pesquero del Estado (ILPE) en 1976.

En la órbita del sector transportes, en 1916 se fundó la Administración General del Puerto de Montevideo y en 1932 la Administración Nacional de Puertos (ANP). La Administra-

ción Nacional de Tranvías y Ferrocarriles del Estado (AFE) se creó en 1915, con una participación mínima frente al capital inglés en dichas actividades, hasta que en 1948 el Estado adquiere e incorpora a AFE las empresas británicas ferrocarrileras. A partir de la compra de la empresa de tranvías británica se crea en el mismo año la Administración Municipal de Transporte (Amdet). Finalmente, la fundación en 1951 de la empresa Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea (Pluna), fue fruto de la transformación de una compañía de aviación privada, en mixta y luego estatal.

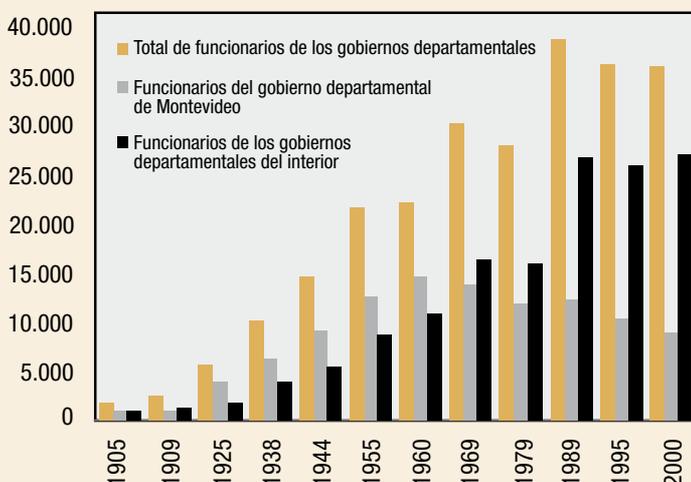
En el ámbito social, en 1937 se creó el Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE). En 1948 se estatiza la empresa británica de Aguas Corrientes, constituyéndose la Administración de Obras Sanitarias del Estado (OSE). En el mismo año se funda el Instituto Nacional de Colonización (INC).

La trayectoria de la ocupación en las empresas públicas se caracterizó por su gran crecimiento en los años cuarenta y cincuenta, con la estatización de las empresas de servicios británicas, su brusco descenso durante la dictadura y, en especial, durante los años noventa (Gráfico 5).

Las empresas públicas industriales y comerciales, junto a las intendencias del Interior, fueron los organismos del sector público con mayor porcentaje de funcionarios no presupuestados. En el caso de UTE, en 1938, el empleo presupuestado representaba sólo

GRÁFICO 4

Funcionarios de los Gobiernos Departamentales



Fuente: Presupuesto General de Gastos, CIDE, Censo de Funcionarios 1969, Seplacodi, ONSC y Presupuestos de la Intendencia Municipal de Montevideo.

CUADRO 4

Funcionarios de Empresas Industriales y Comerciales e Instituciones Financieras

	1938	1969	1973	1990	2000
ANCAP	1.596	11.773	11.381	5.971	2.531
UTE	4.709	15.151	10.976	10.755	6.059
ANTEL			6.771	7.856	5.446
ANP	2.478	7.702	7.659	3.992	1.164
OSE		4.660	5.363	6.211	4.329
AFE	898	10.143	8.447	4.994	1.560
PLUNA		905	797	845	372
INC		328	435	296	186
SOYP-ILPE		443	717		
INVE	46	503	441		
AMDET		3.798	3.272		
Total Ind. Com.	9.997	55.406	56.259	40.921	21.647
BROU	1.657	5.261	4.536	5.498	4.267
BHU	496	1.104	908	1.489	1.337
BSE	299	1.992	2.187	1.814	1.492
BCU		401	510	756	483
Total Bancos	2.452	8.758	8.141	9.558	7.579

Fuente: Presupuesto General de Gastos, CIDE, Censo de Funcionarios 1969, Seplacodi, ONSC y Memorias de distintos entes.

el 59% del total de sus funcionarios. En Ancap, su presupuesto consignaba un bajo número de funcionarios y resulta muy llamativo el escaso monto para sueldos, en relación al monto para gastos (casi 7 millones para gastos e inversiones y algo más de un millón para sueldos, así como la referencia a que, por resolución del directorio, se faculta la trasposición de rubros (Presupuesto General de Gastos 1938, II, 20). Tres décadas después, cuando se realiza en 1967 la presupuestación de todos los eventuales y jornaleros, los funcionarios de ANCAP pasan de 3.688 en 1966 a 10.828 en 1967, lo que permitiría suponer que los presupuestados eran sólo el 34% (Ancap, 1967).

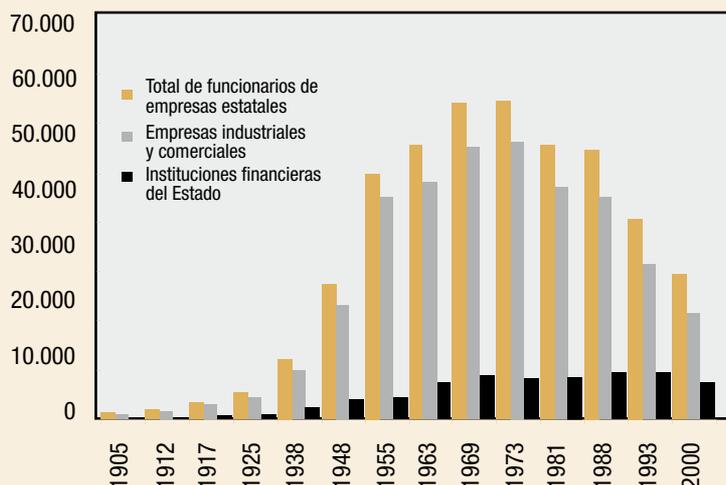
La ocupación en las empresas comerciales e industriales creció a una tasa del 3,38% a.a desde 1905 a 2000, pasando de 1.109 funcionarios a 21.647. Como muestra el Gráfico 5, el crecimiento fue continuo hasta 1973, llegando ese año a 56.259 funcionarios con dos saltos de nivel: el primero en los años treinta, cuando se crearon Ancap y UTE expandió las usinas al interior del país e instaló la Central Batlle. El segundo salto, se produjo al final de los años cuarenta,

entre 1947 y 1952 los funcionarios de las empresas industriales y comerciales aumentaron en alrededor de 21.000 personas. Este incremento se explica por la estatización en 1949 de los ferrocarriles y los tranvías de las empresas británicas y en 1952 de la empresa de aguas corrientes del mismo origen. Estas incorporaciones habrían significado la entrada al sector público de alrededor de 18.000 funcionarios. También se fundaron otras empresas, SOYP en 1945, el INC en 1948 y Pluna en 1951. Además, tanto UTE como Ancap, se expandieron en esos años. En la órbita de UTE, comenzó a operar la represa de Rincón del Bonete y en Ancap se creó la destilería El Espinillar en Paysandú en 1949 y la Fábrica de Pórtland de Minas en los años cincuenta (ver Cuadro 4).

En 1973 se habría llegado al máximo de ocupación en las empresas públicas, a partir de allí se inicia una sostenida caída, sólo interrumpida por las recomposiciones del regreso a la institucionalidad, que incluye la restitución de los destituidos durante la dictadura. Algunas empresas desaparecieron, es el caso de Amdet, de Inve, que es absorbida por el Banco Hipoteca-

GRÁFICO 5

Funcionarios de Empresas Industriales y Comerciales e Instituciones Financieras del Estado



Fuente: Presupuesto General de Gastos, CIDE, Censo de Funcionarios 1969, Seplacodi, ONSC y Memorias de distintos entes.

rio y del ILPE. En cuanto a AFE, redujo su actividad al mínimo, abandonando el servicio de transporte de pasajeros.

A partir de 1989 la caída del empleo en este sector cobró un ritmo acelerado. En los años noventa la reducción del empleo fue del orden de 20.000 personas. En Ancap la reducción fue muy acelerada; en los años setenta se aprobó un plan de racionalización, logro de eficiencia y reducción del personal, incentivos al retiro y aumento del horario de trabajo. En los años noventa incidió el cierre de la destilería. También fue muy notoria la reducción en UTE, en ANP y en el INC.

La ocupación en el sector bancario público siguió una trayectoria menos accidentada en cuyo transcurso pasaron de 138 funcionarios en 1905 a 7.576 en 2000. Luego de un crecimiento lento y regular hasta fin de los sesenta, se advierte un prolongado período de estabilidad con un leve descenso en los años noventa.

4. EL EMPLEO PÚBLICO Y LOS MODELOS DE CRECIMIENTO EN EL SIGLO XX

En el Cuadro 5 se relaciona la expansión del empleo público con los modelos de desarrollo que hemos identificado a lo largo del siglo. Se encuentran tasas a.a de crecimiento del empleo muy similares durante el período agroexportador y en el caracterizado por el desarrollo hacia adentro (3,9% y 3,7%), al tiempo que

muy disímiles del período de política liberal y de apertura de fin de siglo, cuando la tasa de crecimiento llega a tener signo negativo.

En el primer período el incremento es fuerte debido a que el Estado se encuentra en el proceso de organizar su estructura básica e inicia el desarrollo de las funciones secundarias. El segundo período encierra dos ritmos diferentes, el del período de expansión del modelo que arrastra al conjunto de la economía, durante el cual se multiplican los organismos de regulación y se expanden las empresas públicas (1930-1957), y los años de estancamiento económico, desempleo y enfrentamientos sociales (1957-1975), cuando el crecimiento del empleo público a una tasa todavía alta de alrededor

del 2,1%, no encuentra explicación en la expansión de los organismos y de las funciones del Estado (con excepción de la educación), y parece funcionar como amortiguador social e instrumento de los partidos y fracciones políticas que se alternan en el gobierno.

También puede verse la relación entre la evolución del empleo público y las prioridades del gasto, observando su distribución según los objetivos de la actividad realizada (Gráfico 6). Para ello, se clasifica al total de los funcionarios públicos en funcionarios destina-

CUADRO 5

Modelos de crecimiento y expansión del empleo público (t.a.a)

Total del siglo XX	1905 - 2000	2,60
Agro exportador	1905 - 1930	3,88
	1930 - 1973	3,71
	1930 - 1947	4,51
	1947 - 1955	6,01
Desarrollo hacia adentro	1955 - 1973	2,06
	1973 - 2000	-0,30
	1973 - 1984	0,24
Apertura e integración regional	1984 - 2000	-0,68

Fuente: Presupuesto General de Gastos, CIDE, Censo de Funcionarios 1969, Seplacodi, ONSC y Memorias de distintos entes.

dos a lo que llamamos servicios generales o actividades primarias, en funcionarios pertenecientes al área del gasto social (educación, salud, seguridad social, vivienda) y en funcionarios empleados en los ministerios, instituciones y empresas que regulan, fomentan o realizan actividades económicas. El empleo en las intendencias municipales, por no estar en condiciones de desagregar la diversidad de funciones que realizan, no se ha tenido en cuenta en esta clasificación.

El conjunto de funcionarios que conforman la categoría “Servicios Públicos Generales” se vincula a la actividad estatal pertinente a la preservación y desarrollo del propio aparato estatal o, lo que es lo mismo, aquéllos asociados al cumplimiento de las funciones primarias del Estado; las actividades estatales dirigidas a su propia reproducción o supervivencia como organización. Lo integran los Poderes Legislativo y Judicial, la Presidencia, los ministerios de Interior, Defensa, Economía y Relaciones Exteriores, la Corte Electoral y los organismos de contralor como el Tribunal de Cuentas. Dentro de estas diferentes categorías distinguimos particularmente, por su importancia y significación las de Defensa e Interior.

De la observación del gráfico se destacan algunas observaciones generales. El empleo en la categoría

“social” creció a lo largo de todo el siglo, a pesar de cierto estancamiento durante el período dictatorial. Las actividades económicas o de regulación económica frente a las de seguridad y otras actividades primarias forman dos elipses. Las actividades primarias que significaban 73% al comienzo del siglo, se redujeron a 26% en 1969, y volvieron a crecer a 35% en 1980 y en 2000. Las actividades económicas, de fomento, regulación y explotación, que eran casi inexistentes al comienzo del siglo (13,6%), se expandieron durante el período ISI llegando al 41% en 1969 y se redujeron posteriormente en forma progresiva hasta representar el 21% en 2000.

Considerando el número de funcionarios públicos respecto a la población total, es posible observar la importancia que fue adquiriendo este tipo de empleo, hasta la última década del siglo, cuando se contuvo el ingreso a la función pública.

En las primeras décadas del siglo se inició una transición demográfica que se caracterizó por el envejecimiento progresivo de la población como consecuencia de la caída de la natalidad y el aumento de la expectativa de vida. Desde la segunda mitad del siglo, a esto se suma la desaparición de la corriente inmigratoria, al tiempo que el país comienza a expulsar población por

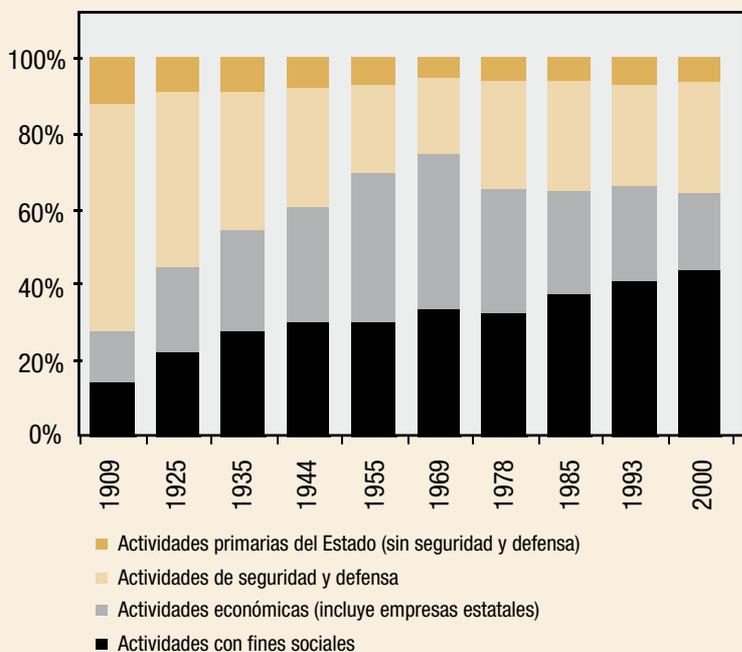
motivos económicos o políticos, en especial hacia fines de los años sesenta y durante los setenta.

La conjunción en apariencia paradójica de la baja densidad demográfica y el desempleo estructural contribuyen a explicar el alto porcentaje de la ocupación pública en la población total de Uruguay en 1980 (8,1%) en relación a los países de América Latina (4,8%). Se acerca más al promedio de los países de la OECD (9%) y más particularmente a los porcentajes de Canadá y Estados Unidos (7,8 y 8,1 respectivamente).

El empleo público como salida laboral fue en forma creciente acompañado del deterioro del salario público. Si observamos el porcentaje de los salarios públicos en el PBI en 1980 la relación cambia: Uruguay, con 10% está por debajo de los países de América Latina (11%), del

GRÁFICO 6

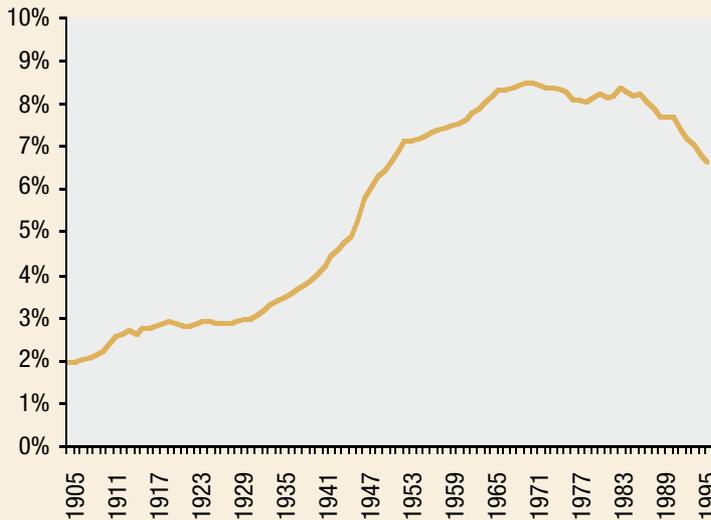
Funcionarios públicos según objetivo de la actividad



Fuente: Presupuesto General de Gastos, CIDE, Censo de Funcionarios 1969, Seplacodi, ONSC y Memorias de distintos entes.

GRÁFICO 7

Funcionarios públicos sobre población total (1905-2000)



Fuente: Serie de población: Adela Pellegrino. Para funcionarios las del Gráfico 1

conjunto de países subdesarrollados (12,4) y de los países de la OECD en los cuales representa 13,4% (Séller y Tait, 1983).

Aun teniendo en cuenta la probable subvalorización del número de funcionarios en las primeras décadas del siglo, así como el fuerte crecimiento de la población en esos años, resulta relevante observar que el sector público no alcanzaba a emplear el 2% de la población total al comienzo del período, en tanto que hacia 1987 llega a ocupar al 8,3% de la población. Este proceso de expansión se concentró durante el desarrollo del modelo ISI cuando la relación pasó del 3% al 8,2%.

La importancia que adquiere la ocupación pública como salida laboral se ve confirmada por el análisis de la participación del empleo público como porcentaje de la población económicamente activa. En el Gráfico 8 se observa cómo el sector público pasó de representar 9,6% de la PEA en 1940 a 22% en 1973. Entre 1940-1956, el pasaje a 18,7% se dio en un escenario de crecimiento económico y de ampliación de las actividades es-

tatales con la incorporación de las empresas británicas, culminando el proceso de expansión del Estado. Luego, entre 1956-1973, el porcentaje de participación pasó a 23% de la PEA. Este incremento que no fue acompañado por la expansión de funciones, se puede atribuir a un proceso de burocratización, consecuencia de que el Estado asumiría implícitamente la responsabilidad de cerrar la brecha del desempleo estructural.

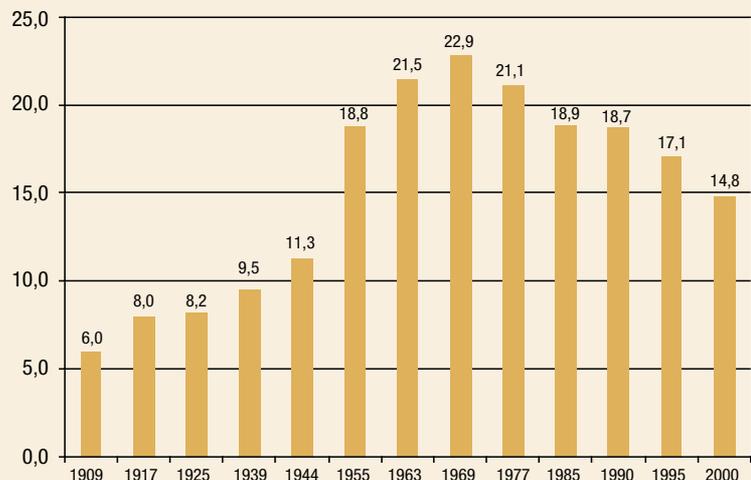
El descenso del empleo público entre 1973 y 2000 se constata también con referencia a la PEA. A partir de 1973 se inicia un lento descenso del empleo público, fruto de las políticas explícitas de reducción del tamaño del Estado. Hacia 1999 el empleo público representaba 15,2%

de la fuerza laboral del país.

Otra variable de interés la constituye la relación entre el empleo público y el crecimiento de la economía del país, que muestra el Gráfico 9. De nuevo es necesario advertir sobre el probable subconteo del número de funcionarios en las primeras décadas. Pero también denota el escaso desarrollo del Estado en relación a la expansión económica durante el modelo

GRÁFICO 8

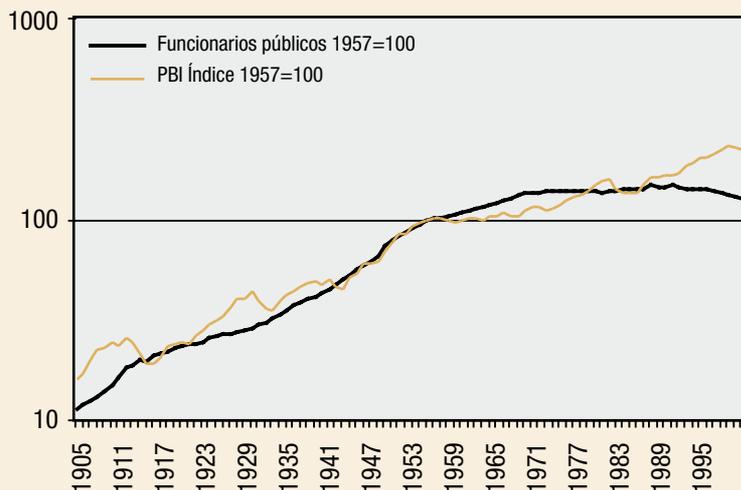
Funcionarios públicos como porcentaje de la PEA



Fuente: Para PEA elaboración del Área de Historia Económica del Instituto de Economía en base a Pereira y Trajtemberg e INE. Para Empleo Público las del Gráfico 1.

GRÁFICO 9

Comparación de la evolución del empleo público y del crecimiento de la economía. Funcionarios y PBI



Fuente: Para PBI, Bertino - Tajam (1999), BROU, Cuentas Nacionales (1965) y BCU. Para funcionarios las del Gráfico 1.

agro-exportador. En cambio es notoria la paulatina convergencia entre las dos variables que se observa a partir de los años treinta y hasta fines de los cincuenta.

El crecimiento de la economía se percibe en estrecha relación con la regulación económica y la creación del Estado de Bienestar. La brecha que se inicia en esa época y que se cierra en los setenta, se puede explicar por la inflexibilidad a la baja del gasto del Estado ante el estancamiento económico del país, la resistencia a los intentos de desmontaje del Estado Social. Los períodos de crecimiento de fines de los setenta y de los noventa bajo un modelo de apertura, se acompañaron de un crecimiento moderado y de un decrecimiento del Estado.



5. REFLEXIONES FINALES

Estas reflexiones ensayan una respuesta a la pregunta formulada al comienzo de este artículo: “¿Expansión de las funciones o burocratización?”, al mismo tiempo que procuran relacionar la evolución del empleo público con los regímenes fiscales que se han señalado.

Se entiende que a lo largo del siglo ambas respuestas son correctas. No cabe duda de que el Estado fue expandiendo y complejizando sus funciones; también es indudable que la permanencia de una estructura económica basada en la producción pecuaria extensiva y en la gran propiedad, determinó la continua expulsión de la población del campo y el desempleo estructural. Estas circunstancias determinaron que el empleo público siempre fuera una opción valedera en el Uruguay. Por otra parte, el papel clientelístico también operó en toda la historia del país. El énfasis que adquirieron ambos aspectos, el Estado amortiguador del desempleo estructural y el papel clientelístico del empleo público, varió en los diferentes escenarios de la historia del país.

Como se ha observado reiteradamente analizando las distintas variables, durante el primer modelo de desarrollo el aumento del empleo público acompañó el crecimiento del aparato estatal con la culminación del armado de las actividades primarias y el comienzo de las secundarias.

En el transcurso del segundo modelo se encuentran dos escenarios diferentes. Durante la etapa de crecimiento económico y en paralelo con éste, culmina el armado de la regulación de la economía y de la creación de un Estado de Bienestar, al tiempo que el crecimiento del empleo acompañaba el incremento del accionar del Estado. A partir del estancamiento son pocas las actividades estatales que se siguen expandiendo, pero aun así, el empleo público sigue creciendo relativamente inflexible a la detención del crecimiento económico. En este escenario, el papel empleador del Estado se potencia. Por otra parte, la función clientelística podría haber adquirido una mayor dimensión ante la pérdida del poder del partido político que lo había detentado durante 93 años, y la sucesiva asunción del poder de las dos principales fracciones de la oposición.

El giro que se produce en el último período con la apertura externa y la pérdida de importancia del mercado interno, trae aparejada la búsqueda de la reducción del Estado y de su costo –un Estado barato–, la que se procesa en dos escenarios. Durante la “dictadura militar” el intento de reducir el empleo público no se logró debido a las necesidades y a los intereses de la represión. En los años noventa, en cambio, con la profundización de la apertura económica, se avanza considerablemente en el achique del Estado y del empleo público.

FUENTES Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. FUENTES

Acevedo, E., (1934/1936): *Anales Históricas del Uruguay*. Tomos V y VI. Barreiro y Ramos. Montevideo.

Administración General de las Usinas Eléctricas del Estado – Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones eléctricas. *Memoria Anual*. Montevideo, varios años.

Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland. *Memoria y balance anual*. Varios números.

Asociación de Bancos del Uruguay, (1958): *Resumen de los principales aspectos de la actividad económica del Uruguay en el año 1957*. Montevideo.

Dirección General de Estadísticas y Censos. *Anuarios Estadísticos*. Montevideo, varios años.

Intendencia Municipal de Montevideo. *Presupuesto de la Intendencia Municipal de Montevideo*. Varios años.

Ministerio de Hacienda. Contaduría General de la Nación. *Presupuesto Nacional de Sueldos*. Montevideo, varios años.

Uruguay. Banco Central del Uruguay, (2000): *Boletín Estadístico*. Montevideo.

Uruguay. Banco de la República Oriental del Uruguay, (s/f): *El Banco de la República en su cincuentenario. Memoria histórica. 1896-1946*. Montevideo.



Uruguay. Banco de la República Oriental del Uruguay, (1965): *Cuentas Nacionales*. Montevideo.

Uruguay. Presidencia de la República. Oficina Nacional del Servicio Civil, (1970): *Datos preliminares. Primer Censo Nacional de Funcionarios Públicos, 27/VII/1969*. Montevideo.

Uruguay. Presidencia de la República. Oficina Nacional del Servicio Civil, (1972): "Censo y registro nacional de funcionarios públicos", en *El servicio civil uruguayo*, Montevideo.

Uruguay. Presidencia de la República. Oficina Nacional del Servicio Civil, (1994): *Relevamiento nacional de funcionarios públicos 1993. Datos definitivos*. Montevideo.

Uruguay. Presidencia de la República. Oficina Nacional del Servicio Civil, (2005): *Informe sobre funcionarios públicos, 1996-2005*. Montevideo.

Uruguay. Secretaría de Planeamiento Coordinación y Difusión Seplacodi - Oficina de Planeamiento y Presupuesto -OPP-, (1976-1988): *Ahorro, inversión y financiamiento del Sector Público*, publicación anual. Montevideo.

2. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acevedo Álvarez, E., (1934): *La gran obra de los poderes constitucionales ante la crisis*. Montevideo.

Amarante, V., (2001): *Diferencias Salariales entre trabajadores del Sector Público y Privado*. Instituto de Economía. Serie Documentos de Trabajo, DT 2/01. Montevideo.

Barrán, J. P., Nahum, B., (1984): "El problema nacional y el Estado: un marco histórico", en *La Crisis Uruguaya y el Problema Nacional*. CINVE-EBO. Montevideo.

Barrán, J. P., Nahum, B., (1979): "El Uruguay del Novecientos", en *Battle, los Estancieros y el Imperio Británico*. Tomo 1. EBO. Montevideo.

Bertino, M., Tajam, H., (1999): *El PBI de Uruguay: 1900-1955*. Montevideo. Ed. Prisma.

Bertino, M., Bertoni, R., Tajam H., Yaffé J., (2001): "La larga marcha hacia un frágil resultado", en Instituto de Economía, *El Uruguay del Siglo XX*, Tomo I. La Economía. EBO. Montevideo.

Bertino, M., Bertoni, R., Tajam, H., Yaffé, J., (2001): *El Cambio Estructural a través de los Sectores. La Economía Uruguaya 1900-1955 (II)*. Documento de Trabajo 6/01. Instituto de Economía. Montevideo.

Bertoni, Reto, (2001): *El Estado Empleador. Evolución del empleo público en el Uruguay*, inédito.

Campiglia, N., (1969): *Estatización y Burocracia*. Enciclopedia Uruguaya Nº 40. Montevideo.

Carracelas, G., Ceni, R., Torrelli, M., (2006): *Las tarifas públicas bajo un enfoque integrado, estructura tarifaria del sector eléctrico en el Uruguay del siglo XX*. Monografía. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (UdelaR).

Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico -CIDE-, (1963): *Estudio Económico del Uruguay. Evolución y Perspectivas*. Montevideo.

Davrieux, H., (1987): *Los Gastos Públicos en Uruguay. 1955-1984*. Montevideo. CINVE - Banda Oriental.

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (UdelaR). Instituto de la Hacienda Pública, (1955): *Administración pública del personal en el Uruguay*. Cuaderno Nº 11. Montevideo.

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (UdelaR). Instituto de Economía, (1971): *El Proceso Económico del Uruguay*. Depto. de Publicaciones UdelaR. 2da. Edición. Montevideo.

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Instituto de Economía, (1973): *Un reajuste conservador*. FCU. Montevideo.

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Instituto de Economía, Millot, J., Bertino, M., (1996): "1960-1910". Volumen II de la *Historia Económica del Uruguay*, Ed. FCU, Montevideo.

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Instituto de Economía, Bertino, M., Bertoni, R., Tajam, H., Yaffé, J., (2005): "La economía del batllismo y de los años veinte 1910-1930". Volumen III de la *Historia Económica del Uruguay*. Fin de Siglo. Montevideo.

Faraone, R., (1986): *De la prosperidad a la ruina. Introducción a la historia económica del Uruguay*. Arca, Montevideo.

Faroppa, L., (1965): *El desarrollo económico del Uruguay. Tentativa de*

explicación. CECEA. Montevideo.

Finch, H., (1980): *Historia Económica del Uruguay Contemporáneo*. EBO. Montevideo.

Fortuna, J., (1990): "El empleo público en el Uruguay, 1963-1985", en *Empleo público frente a la crisis. Estudios sobre América Latina*, Adriana Marshall, comp., Organización Internacional del Trabajo. Ginebra.

Geller, P., y Tait A., (1984): *Government employment and pay: some international comparisons*, Washington, D.C., IMF, Occasional Paper 24.

Hall, J., (1954) *Administración Pública en Uruguay: Sugerencia para una reforma*. Misión Hall de Naciones Unidas. Serie Reforma del Estado. Instituto Nacional del Libro. Montevideo, Uruguay.

Hugo, A., De Marco, (1961): *Las trasposiciones de rubros en nuestro presupuesto*, Montevideo.

Jacob, R., (1981): *Uruguay 1929-1938: depresión ganadera y desarrollo fabril*. FCU. Montevideo.

Klaczko, J., (1979): *El Uruguay de 1908: obstáculos y estímulos en el mercado de trabajo. La población económicamente activa*. Documento de Trabajo Nº 36, CIESU. Montevideo.

Marshall, A., (1990): "Introducción: El empleo público ante la crisis fiscal", en *Empleo público frente a la crisis. Estudios sobre América Latina*. Adriana Marshall, comp., Organización Internacional del Trabajo. Ginebra.

Martínez Lamas, J., (1946): *Riqueza y Pobreza del Uruguay*. Montevideo.

Nahum, B., (1993): *Empresas Públicas Uruguayas. Origen y Gestión*. EBO. Montevideo.

Noya, N., Pereira, M., Prieto, G., (2003): *Crecimiento y Capital Humano en Uruguay 1940-1999*. CINVE. Montevideo.

Ozlak, O., (1989): *Diagnóstico de la administración pública uruguaya*. Informe Ozlak 1972. Naciones Unidas. Montevideo.

Quijano, C., Varios artículos en Revista *Marcha*. Nº 694 y 699 de 1953, Nº 966 de 1959 y Nº 1237 de 1964.

Rama, G., (1988): *La Democracia en Uruguay*. Cuadernos del Riel. Buenos Aires.

Rama, M., (2003): "Crecimiento y estancamiento económico en Uruguay", en Aboal, D. y Moraes, J.A. (Coord.) *Economía Política en Uruguay: Instituciones y actores políticos en el proceso económico*. DECON-CINVE-Instituto de Ciencia Política. Montevideo.

Rama, M., (1989): "El esfuerzo de los empleados públicos: un análisis en términos de salario de eficiencia", en *Suma 4*, CINVE. Montevideo.

Rial, J., (1981): *La población uruguaya y el crecimiento económico-social entre 1850 y 1930. Cambio demográfico y urbanización en un pequeño país*. CIESU. Montevideo.

Rial, L., (1984): "La Evolución de las Finanzas Públicas en el Uruguay (1905-1981)", en Academia Nacional de Economía. *Contribución a la Historia Económica del Uruguay*. Montevideo.

Solari, A., Franco, R., (1983): *Las empresas públicas en el Uruguay. Ideología y Política*. FCU. Montevideo.

Uruguay. Presidencia de la República. Oficina Nacional del Servicio Civil, *Revista de Administración pública Uruguaya*. Varios números, 1986-1989.

Uruguay. Presidencia de la República. Oficina Nacional del Servicio Civil. Rubén Correa Freitas, (s/f): *La reforma del Estado*. Montevideo.

Uruguay. Presidencia de la República. OPP, (1977): *Plan Nacional de Desarrollo (1973-1977)*. Vol. 7. Capítulo XIII, "Sector Público". Montevideo.

NOTAS

1 Se contabilizó la información del Presupuesto General de Sueldos y Gastos de los años 1928 y 1932 y se estimaron funcionarios cuyos sueldos se pagan con dinero asignado a "partidas globales y jornales", arribándose al siguiente número de funcionarios públicos para la Administración Central: 33.898 y 36.652, respectivamente.

2 RNL, Leyes 16.997 de abril de 1995 y 16.736 de enero de 1996.

3 Según Anuarios Estadísticos, Contaduría General de la Nación.

4 La ONSC no suministra información desagregada sobre los funcionarios de la ANEP. Por esto en los años noventa nos referimos sólo a docentes, con datos provenientes de los Anuarios de Educación, los que no suministran información sobre el personal administrativo y de servicio.

Determinantes de la distribución del ingreso en Uruguay 1991-2005

UN ANÁLISIS DE MICROSIMULACIONES

• ALEJANDRA MARROIG - CECILIA OREIRO

Universidad de la República

RESUMEN

La evolución de la distribución del ingreso en Uruguay resulta llamativa en el marco de una relativa estabilidad durante la primera mitad de los noventa, con un leve crecimiento de la desigualdad hacia finales de la década y llegando al período de crisis con niveles muy elevados de desigualdad y pobreza. En este contexto, la presente investigación analiza la evolución de la desigualdad y la pobreza en Uruguay entre 1991 y 2005. Para ello se aplica una metodología de microsimulaciones que permite descomponer el cambio total en la distribución entre los efectos provocados por diferentes determinantes, que impactan en distinta dirección y magnitud. La conclusión central del trabajo es que la distribución del ingreso de los hogares se explica fundamentalmente por los retornos a la educación en el mercado de trabajo, la dotación educativa de los individuos y las transferencias de ingreso que se realizan hacia el grupo de mayor edad a través de las jubilaciones. El primero de estos determinantes impacta aumentando la desigualdad y la pobreza, el segundo explica la caída de la pobreza y, finalmente, en lo que respecta a las jubilaciones, éstas condicionan en cierta medida la caracterización de la pobreza en cuanto a su fuerte componente de niños y jóvenes.

Palabras clave: Uruguay, microsimulaciones, pobreza, inequidad.

ABSTRACT

Income distribution evolution in Uruguay is striking in the context of relative stability during the first half of the nineties, with a slight growth of the inequality towards the end of the decade and reaching the crisis period with very high levels of inequality and poverty. In this context the present investigation examines the evolution of inequality and poverty in Uruguay between 1991 and 2005. A methodology based on microsimulations is applied to decompose income distribution change into the effects caused by different determinants that impact in different directions and levels. The main conclusion of our research is that household income distribution is mainly explained by the returns to education in the labor market, the individual educational endowment and by income transfers directed toward the older aged group through the retirements. The first factor impacts by inequality and poverty rising, the second one explains poverty reduction and finally, with regard to retirements, they explain -to a certain extent- poverty characterization in terms of a strong component of children and young people.

Keywords: Uruguay, Microsimulations, Poverty, Inequality.

* Esta investigación es el resultado del Trabajo Monográfico "Determinantes de la distribución del ingreso en Uruguay 1991 - 2005. Un análisis de microsimulaciones", presentado para obtener el título de la Licenciatura en Economía en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República, en junio de 2007. Las autoras agradecen especialmente a Rodrigo Arim por su apoyo y dedicación en su carácter de tutor del trabajo monográfico.
E-mails: lalamarroig@hotmail.com, ceciliaoreiro@hotmail.com



1. INTRODUCCIÓN

El alto nivel de la desigualdad es un aspecto distintivo de las sociedades latinoamericanas en lo que refiere a las diferencias de ingreso, acceso a los servicios, poder y aspectos institucionales, entre otros. Teniendo presente las diversas dimensiones de la desigualdad a las que pueden enfrentarse los individuos, la desigualdad en términos de ingreso se presenta como una de ellas y, por lo tanto, cobra interés el estudio en cuanto a su comportamiento, evolución y determinantes.

La distribución del ingreso en Uruguay resulta llamativa en el contexto latinoamericano debido a los niveles de desigualdad comparativamente bajos que la han caracterizado hasta mediados de la década de los noventa. Entre 1991 y 1998 el panorama general es de relativa estabilidad macroeconómica y una situación externa e interna favorable para el desempeño económico. En este marco, el ingreso per cápita crece hasta mediados de la década, su distribución permanece relativamente estable y la pobreza tiene una tendencia decreciente. Sin embargo, en la segunda mitad de los noventa la situación cambia. A partir de 1999 comienza una fuerte recesión económica que culmina con

una profunda crisis en el año 2002. Allí todas las variables económicas empeoran, el PIB y el ingreso per cápita sufren una caída muy importante, se incrementan los niveles de desigualdad y, en lo que respecta a la pobreza, se observa un crecimiento muy pronunciado. En los últimos dos años del período considerado comienza a gestarse una fase de recuperación que aún está en proceso.

El objetivo de la presente investigación es analizar la evolución de los determinantes de la distribución del ingreso de los hogares, en cuanto a sus niveles de desigualdad y pobreza para Uruguay durante el período comprendido entre 1991 y 2005. En el marco de la evolución de la distribución en Uruguay, se han identificado procesos importantes que la explican y que pueden tener una dirección contrapuesta entre sí. En este sentido, la primera motivación de este trabajo consiste en identificar la forma en que se combinan los cambios en estos determinantes de la distribución del ingreso, que dan como resultado la evolución efectivamente observada.

A su vez, la dirección de estos procesos puede cambiar según el período considerado. Entre 1991 y 1998 se observa una relativa estabilidad en la evolución de

la distribución del ingreso de los hogares. Esta estabilidad puede estar escondiendo movimientos importantes derivados de ciertos determinantes que se contraponen en el proceso de interrelación. En consecuencia, la segunda motivación de este trabajo es analizar la evolución diferencial de los determinantes, que provoca ese efecto neto relativamente bajo sobre la distribución. Por su parte, en el período de crisis, en donde todos los grupos se ven perjudicados, la dirección y magnitud de estos mismos factores puede haberse visto modificada, por lo que se intenta indagar en las posibles pérdidas diferenciales entre grupos.

Los principales determinantes de la distribución del ingreso de los hogares se vinculan con los cambios en la distribución de las distintas fuentes de ingreso, con los comportamientos de los individuos en cuanto a las decisiones de conformación de los hogares, de participación en el mercado de trabajo y con sus características en cuanto a nivel educativo, experiencia laboral, género y región de residencia, así como otras características no observables.

Para lograr aislar el impacto de estos determinantes sobre la distribución, se aplica una metodología de microsimulaciones. Esta metodología permite descomponer el cambio total en la distribución en tres componentes fundamentales: cambios en los precios (efecto precio), cambios en las opciones ocupacionales (efecto ocupación) y cambios en las características de los individuos (efecto características). Esta metodología de descomposición¹ fue aplicada inicialmente por Bourguignon, Fournier y Gurgand (1998) y Ferreira y Paes de Barros (1999), y ha sido utilizada para varios países. Si bien existen algunos antecedentes para Uruguay como los trabajos de Amarante, Arim y Vigorito (2005) y Bucheli, Diez de Medina y Mendive (1999), no se ha desarrollado ampliamente para nuestro país, por lo que la tercera motivación del trabajo representa la aplicación de una metodología poco difundida para el estudio de la evolución de la desigualdad y la pobreza en Uruguay.

2. ANTECEDENTES

Los principales trabajos que estudian la distribución del ingreso en Uruguay son el de Vigorito (1999) para el período 1986-1997 y el de Bucheli y Furtado (2004) para el período 1998-2002. A partir de las conclusiones de dichos trabajos se puede caracterizar la evolución de la distribución del ingreso en el período relevante, así como identificar los principales factores que



afectan dicha evolución.

Estos trabajos concluyen que uno de los factores determinantes de la evolución de la distribución del ingreso es la evolución diferenciada de las distintas fuentes de ingreso. En este sentido, los ingresos por trabajo, que representan la principal fuente de los hogares uruguayos, muestran escaso dinamismo en la primera mitad de los noventa y disminuyen en la segunda, con una fuerte caída en el período de crisis. A su vez, las pasividades, que representan la segunda fuente de ingreso, durante la década de los noventa sufren modificaciones de relevancia para explicar el comportamiento de la distribución del ingreso. Esto se debe fundamentalmente al cambio en el mecanismo de ajuste operado desde 1990, que impacta incrementando esta fuente.

Por otro lado, otros factores determinantes de la evolución de la distribución del ingreso, identificados en los trabajos antecedentes, corresponden a cambios en el funcionamiento del mercado de trabajo. Dentro de éstos, se encuentra la creciente incorporación de la mujer y la participación de otros miembros del hogar en el mercado laboral, así como el incremento de los diferenciales salariales por nivel educativo.



A su vez, con el análisis de las características sociodemográficas de los hogares en la distribución del ingreso que realizan Bucheli et al. (2004), se detecta que los estratos más pobres de la distribución se caracterizan por personas jóvenes, con fuente de ingresos principalmente proveniente del mercado laboral, y por hogares en general numerosos con arreglos familiares y no familiares.

3. MARCO TEÓRICO

Una de las principales fuentes de ingreso de los hogares son los salarios. Por lo tanto, al abordar el estudio de la distribución del ingreso es de suma importancia considerar las teorías que intentan explicar la determinación de los ingresos salariales y, en particular, las causas de las diferencias existentes entre ellos. Desde el lado de la oferta de trabajadores, los aspectos más importantes que determinan la existencia de diferenciales salariales entre las personas son, en primer lugar, la calificación que posee esa persona. En este sentido, la teoría del Capital Humano plantea que una de las principales fuentes de inequidad de los salarios proviene de la inversión que las personas hacen en sí mismas en la forma de educación, entrenamiento u

otras actividades que aumenten su productividad. En segundo lugar, se agregan otras características de las personas que también pueden generar rendimientos laborales distintos y, por lo tanto, diferenciales salariales, como ser el contexto familiar, las habilidades innatas de las personas y la capacidad de acceso a financiamiento con el fin de calificarse.

Desde el lado de la demanda de trabajo, se argumenta que las empresas pueden pagar salarios diferenciales debido a la existencia de información asimétrica, con lo cual se dificulta el monitoreo de los trabajadores; así como al alto valor que tiene el aprendizaje de los trabajadores en el propio puesto de trabajo, lo que lleva a que se paguen salarios por encima de los del mercado. Estos argumentos se enmarcan en las teorías de los salarios de eficiencia. Por otro lado, existen fenómenos de la economía mundial que afectan la demanda de trabajadores y que también pueden afectar los diferenciales salariales, en particular, la desindustrialización y los cambios en los métodos de producción.

Importa además el funcionamiento del mercado de trabajo para explicar la existencia de diferenciales salariales. En este sentido se plantean básicamente dos aspectos, uno enmarcado en la teoría de la segmentación, en donde se plantea que el funcionamiento del mercado de trabajo es heterogéneo y, el segundo, se relaciona con los aspectos institucionales del mercado laboral, como las normas que rigen las agrupaciones gremiales de trabajadores y empresarios, o el rol del Estado (Atkinson, 1983).

Asimismo, deben considerarse otros aspectos que impactan sobre la distribución del ingreso, como ser la formación del hogar y la evolución de otros ingresos no salariales. Finalmente, no debe perderse de vista que, entre los diferentes factores que determinan la distribución del ingreso, existe una interacción mediante la cual el cambio en uno repercute sobre el resto. De esta forma, el mecanismo de interacción hace que la distribución dependa no solamente de diferentes determinantes sino también de las relaciones e impactos entre ellos. A su vez, estas interrelaciones deben considerarse dinámicamente, de forma tal de captar todos los impactos generados en forma dispersa en el tiempo (Morley, 2000).

4. METODOLOGÍA²

Método de descomposición

Las microsimulaciones como enfoque metodoló-

gico para el análisis de la distribución permiten descomponer las fuentes de cambio de los ingresos de los hogares, y de las medidas asociadas a la desigualdad y pobreza, en diferentes efectos.

El efecto precio se asocia a los cambios en la distribución del ingreso que se derivan precisamente de cambios en los precios de mercado de los activos que poseen y utilizan los hogares. Este efecto se vincula particularmente con los cambios en los retornos de las características de los individuos en el mercado de trabajo. En este sentido, los ingresos laborales se explican por un conjunto de características que poseen los individuos que participan en el mercado de trabajo y por los retornos que las mismas tienen sobre sus ingresos. El cambio en dichos retornos, *ceteris paribus*, representa el efecto precio sobre los ingresos laborales y, en última instancia, sobre los ingresos de los hogares y su distribución.

El efecto ocupación refiere a las decisiones que los individuos toman en cuanto a su participación en el mercado laboral, dadas sus características y dados los precios o retornos vigentes en el mercado. Los cambios en las decisiones de participación de los individuos en el mercado laboral, o en la posibilidad de hacer efectiva su decisión de trabajar, afectan los ingresos de los hogares por la decisión de participar o no en él.

Por último, el efecto características está determinado básicamente por todos aquellos cambios que se producen en las características sociodemográficas de los individuos, dados los precios de mercado y las decisiones de participación en el mercado de trabajo de los individuos. Estos cambios en la estructura de la población, o en algún aspecto particular de dicha estructura, refieren a características individuales así como a características demográficas de la población³.

En conclusión, desde esta perspectiva es posible aislar el efecto del cambio en los precios, el cambio en las decisiones ocupacionales y el cambio en las características sociodemográficas de los individuos sobre el ingreso de los hogares y su distribución. La base de esta metodología se encuentra en un procedimiento de microsimulaciones de los ingresos de los hogares.

Modelo de ingreso de los hogares

El método de descomposición parte de la estimación de un modelo de ingreso de los hogares. Este modelo se estima en diferentes momentos del tiempo, de forma tal que se obtengan los insumos necesarios para realizar posteriormente las microsimulaciones⁴.

Mercado de trabajo

El ingreso de un hogar m en un período t se obtiene como la suma de todos los ingresos de los integrantes del hogar. En cuanto a la fuente de ingresos laborales, el modelo parte de la estimación de una ecuación de determinación de los mismos que se calcula para cada período t :

$$(1) \text{Log}w_i^t = X_i^t \cdot \beta^t + u_i^t$$

Esta ecuación plantea que el logaritmo del ingreso laboral horario de un individuo i es función de características observables del individuo i (X_i^t), que determinan su ingreso laboral, y de un vector de parámetros de dichas características (β^t), es decir el conjunto de retornos a las características individuales en el mercado de trabajo. A su vez, se incluye una perturbación aleatoria u_i^t ⁵ que representa los determinantes inobservables, ya sean precios y/o características, así como los componentes transitorios de los ingresos laborales. Esta ecuación se estima mediante el procedimiento de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) para el conjunto de ocupados en el período⁶.

Paralelamente a la estimación de la ecuación de ingresos de trabajo, se estima una ecuación que explica el estatus que mantiene cada individuo en cuanto a su participación en el mercado de trabajo. La variable dependiente en este caso es cualitativa, por lo que la forma funcional del modelo es no lineal y requiere un método de estimación acorde con esta especificación. El enfoque utilizado para la estimación del estado ocupacional de los individuos supone que los individuos se enfrentan, en una única etapa, a tres alternativas en cuanto a su estado ocupacional: 1) el individuo pertenece a la población inactiva; o 2) el individuo participa activamente del mercado de trabajo y es un desocupado; o 3) el individuo participa activamente en el mercado de trabajo y es un ocupado. La estimación correspondiente a este enfoque es compatible con un modelo logit multinomial. Según esta especificación el individuo i obtiene en el momento t una utilidad u_{ij}^t al encontrarse en el estado j . El estado que mantiene un individuo en el mercado de trabajo en el período t corresponde a aquél que le reporta una mayor utilidad. Esta utilidad puede descomponerse en una parte conocida, función de ciertos parámetros, y otra parte aleatoria. En la ecuación (2) se especifica la forma funcional de esta utilidad:

$$(2) U_{ij}^t = Z_i^t \cdot \lambda_j^t + v_{ij}^t$$

En este caso la parte conocida de la utilidad se re-



presenta por una función lineal de un vector de parámetros (λ_j^t) y de un conjunto de características (Z_i^t).

En este conjunto de características Z_i^t se incluyen aquellos determinantes exógenos del ingreso laboral de los individuos (X_i^t) y también otro conjunto de características referidas a otros miembros del hogar al que pertenecen, así como a características socio-demográficas de ese hogar. A su vez, esta utilidad depende de un conjunto de aspectos aleatorios inobservables y/o transitorios que quedan representados por la perturbación v_i^t ⁷. El vector de coeficientes λ_j^t representa el comportamiento de los individuos en el mercado laboral en el período t en cuanto a sus decisiones ocupacionales. Con estos parámetros estimados para los diferentes momentos del tiempo se realiza la simulación de los ingresos de los individuos de forma tal de aislar el efecto que las opciones ocupacionales tienen sobre los ingresos de los hogares y su distribución.

Jubilaciones

Otra fuente de ingreso de particular relevancia en Uruguay es la correspondiente a las jubilaciones y pensiones. Esta fuente tiene importantes cambios en el período analizado y resulta de vital importancia para la comprensión de los cambios acaecidos en la distribución del ingreso de los hogares. Por ello, debe incorporarse en el modelo de ingreso de los hogares una ecuación que explique el comportamiento de dicha fuente, de manera de realizar la microsimo-

lación correspondiente y aislar el efecto que el cambio en la determinación de esta fuente de ingresos tiene sobre los ingresos de los hogares. Así, se estima la ecuación (3):

$$(3) \text{Logjubp}_i^t = X_i^t \cdot \gamma^t + \varepsilon_i^t$$

En esta ecuación la variable dependiente representa el logaritmo de las jubilaciones y pensiones mensuales que percibe el individuo i en el momento t , que es función de un conjunto de características observables del individuo (X_i^t), de un vector de parámetros γ^t que representa los retornos correspondientes a dichas características en el momento t , y de una perturbación aleatoria ε_i^t ⁸. La fijación de este ingreso no corresponde a un mecanismo de mercado, sino a un procedimiento institucional que, en el período analizado, sufre modificaciones importantes. En consecuencia, el cambio en los retornos a las características de los jubilados y pensionistas incorporadas corresponde al cambio debido a factores institucionales en cuanto a la fijación de las jubilaciones y pensiones. Esta ecuación se estima para el conjunto de jubilados y/o pensionistas en el período mediante el procedimiento de MCO.

Ingreso del hogar

Con el objetivo de obtener el ingreso de los hogares, a los ingresos modelizados anteriormente se le agregan los ingresos observados que el hogar percibe por concepto de otras fuentes. Dentro de éstas, se destacan el ingreso proveniente del capital, el ingreso por valor locativo, las transferencias de ingreso desde el Esta-

do, desde otros hogares o desde el exterior, así como todos los demás ingresos que perciben los miembros de un hogar. La ecuación (4) refleja la forma en que se obtiene el ingreso de un hogar m en un período t :

$$(4) Y_m^t = \sum_{i=1}^{n_m} w_{mi}^t + \sum_{i=1}^{n_m} jubp_{mi}^t + y_o^t$$

Lógica de la microsimulación

A partir del modelo de ingresos de los hogares presentado anteriormente, la base del método utilizado se encuentra en la microsimulación del ingreso de los mismos, incorporando los cambios que corresponden a los distintos efectos que actúan sobre la distribución del ingreso de los hogares.

El procedimiento implica, en primer lugar, que se estimen los parámetros del modelo de ingresos de los hogares para los momentos t y t' y, como resultado, se obtiene el conjunto de parámetros estimados para cada período.

En segundo lugar, se calculan las medidas de desigualdad y pobreza relevantes para cada uno de esos períodos y el cambio total en la distribución. En tercer lugar, se simula el ingreso de los hogares a partir de la incorporación de los cambios entre t y t' , obteniéndose las distribuciones contrafactuales de los ingresos de los hogares. Por último, se calculan las medidas de desigualdad y pobreza con los ingresos contrafactuales y se encuentra la descomposición del cambio total restando los ingresos contrafactuales para el período t al ingreso observado en ese período.

De esta forma, el cambio total en la distribución del ingreso de los hogares entre dos períodos t y t' puede descomponerse en los efectos precio, ocupación, pasividades y características relevantes más un residuo. Este último, incorpora todos aquellos cambios en la distribución que no son captados por los efectos anteriores.

Robustez

Un aspecto importante a considerar corresponde a la falta de robustez en la estimación de algunos de los coeficientes en las ecuaciones de ingreso de los hogares y a su variabilidad en el tiempo. Para hacer frente a este problema los períodos considerados en el presente trabajo corresponden a bienios y no a años. De esta forma, se pierde dependencia de los resultados con respecto a un momento del tiempo, ya que la muestra de referencia hace más robustos los resultados en este sentido.

Asimismo, debido a que esta metodología puede tener un componente muy fuerte de dependencia, y con el objetivo de obtener resultados más robustos, se realiza la simulación tomando, en primer lugar, para un período de análisis uno de los bienios extremos como período base (t), en segundo lugar, para el mismo período el otro bienio como período base (t').

Principales ventajas y limitaciones del método de descomposición

El método de microsimulación utilizado tiene varias características destacables. En primer lugar, descompone los efectos de cambios en toda una distribución en vez de hacerlo en una estadística escalar sumaria, a diferencia de otras metodologías dinámicas de la desigualdad. Ello permite una mayor versatilidad ya que posibilita la cuantificación de distintos efectos de cambios en los parámetros sobre cualquier medida de la distribución que se utilice, y también de cualquier medida de pobreza (Ferreira et al., 1999). Este método posee además los beneficios principales de los métodos paramétricos de microsimulaciones y descomposición de las medidas de distribución (Heshmati, 2004). Otra ventaja radica en que permite estudiar el impacto de distintos factores utilizando simulaciones que investiguen los efectos de cambios en parámetros específicos que se consideran de interés (Amarante et al., 2005). Esto también permite realizar análisis ex ante del impacto de cambios en algunos de los determinantes de la distribución.

Sin embargo, este método presenta ciertas desventajas o limitaciones que hay que tener presentes, en particular al interpretar los resultados. Una de las principales limitaciones es que no considera las condiciones de equilibrio general. En este sentido, los cambios encontrados en la distribución del ingreso deben interpretarse con cautela, particularmente cuando la estructura de precios, de ocupación y de las características observables y no observables de los individuos se altera de forma importante en los períodos que se aplica esta metodología. En este sentido, al realizar las microsimulaciones se supone que comportamientos que son endógenos entre sí pueden aislarse y, por lo tanto, considerarse independientes. Así, por ejemplo, la estructura de remuneraciones altera las opciones ocupacionales que realizan los individuos. En este caso existe simultaneidad en las decisiones pero esta interrelación no es captada por la metodología de microsimulaciones utilizada. A su vez, otros mecanismos no captados refieren

a los cambios comportamentales inducidos, como ser la influencia de los retornos a la educación en el mercado de trabajo sobre la decisión del nivel educativo de los individuos, y viceversa. Por otra parte, esta metodología, como todas aquellas paramétricas, presenta una desventaja por las formas funcionales supuestas acerca de las relaciones entre variables y la especificación de estas relaciones (Heshmati, 2004).

5. RESULTADOS EMPÍRICOS

En este capítulo se describen los principales resultados obtenidos a partir de la metodología de microsimulaciones para las tendencias observadas en la estructura y distribución de los ingresos de los hogares para Uruguay entre 1991 y 2005.

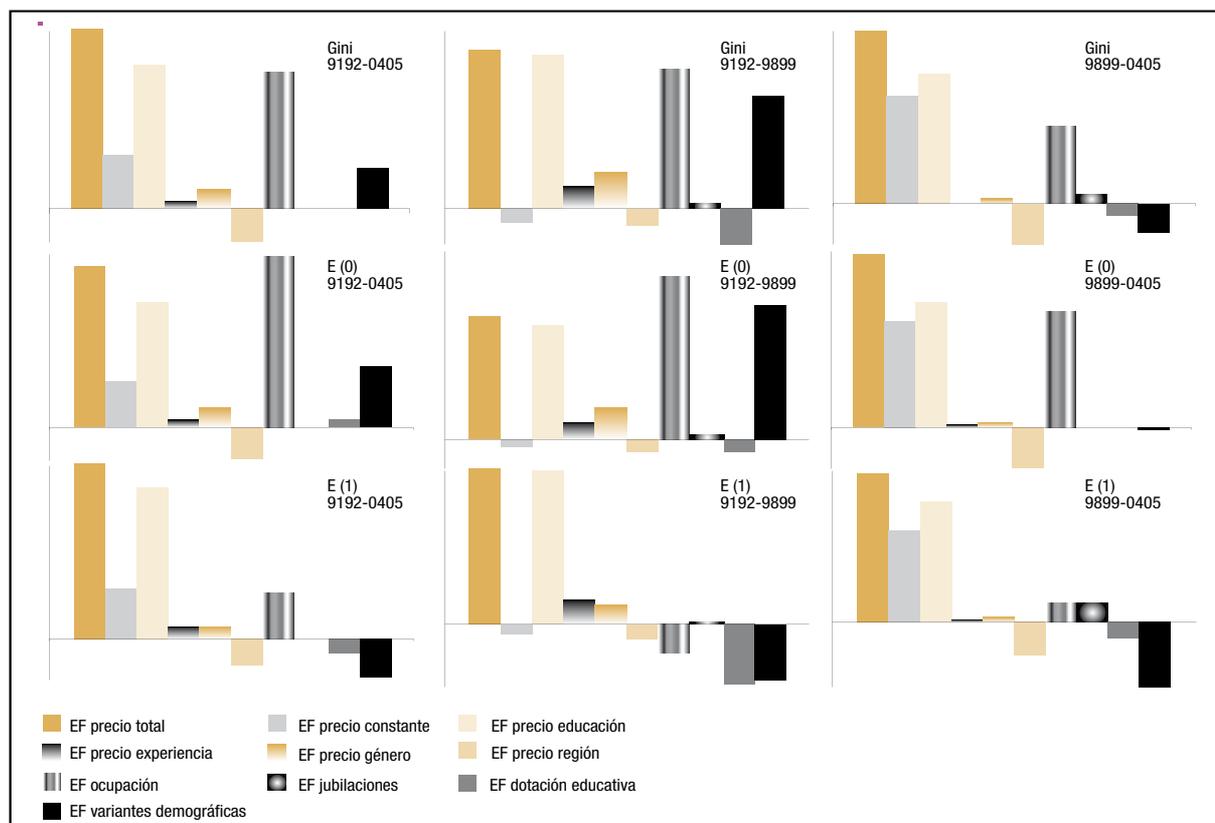
El período considerado en este trabajo corresponde a 91/92-04/05 y, además, al interior de este período se consideran dos subperíodos de contexto económico general muy distinto dentro de los cuales cambia el comportamiento de la desigualdad y la pobreza, así

como los factores que influyen sobre ellas. La aplicación de la metodología de descomposición se realiza separadamente para estos dos subperíodos con el objetivo de dilucidar estas diferencias. En los tres períodos los cambios en los ingresos medios de los hogares, en la desigualdad y la pobreza, son consecuencia de la contraposición de los efectos precio, ocupación, jubilaciones, dotación educativa y variables demográficas, quedando un efecto residual correspondiente al cambio en estas medidas no explicado por los efectos anteriores.

En la totalidad del período se observa una caída en el ingreso medio acompañada por un aumento de la desigualdad y la pobreza⁹. Entre 91/92 y 98/99 el ingreso medio de los hogares y la desigualdad tienen un comportamiento creciente, mientras que la pobreza disminuye. Posteriormente, en el período de declive económico, la caída pronunciada del ingreso medio se ve acompañada de un incremento de la desigualdad y la pobreza.

GRÁFICO 1

Peso de cada efecto en el valor absoluto del cambio total de la medida de desigualdad: índice de Gini, entropía 0 y 1



Fuente: Elaboración propia en base a la ECH.

Efectos sobre la desigualdad

Tanto el índice de Gini como los dos índices de entropía utilizados indican, en los tres períodos, la presencia de un proceso de concentración del ingreso per cápita de los hogares. El Gráfico 1 ilustra la importancia relativa de cada uno de los efectos en el valor absoluto del cambio en las tres medidas de desigualdad en cada período analizado¹⁰.

Los signos de los efectos sobre el cambio en las medidas se mantienen para todos los períodos y para los tres índices, con excepción del efecto de dotación educativa y del efecto de las variables demográficas, para los cuales cambia el signo del efecto sobre el cambio en el índice de entropía 1 en algunos períodos.

Efecto precio

El efecto precio en su conjunto es el de mayor importancia para explicar el cambio total en el índice de Gini y en el de entropía 1, mientras que para el caso del índice de entropía 0 esto se cumple solamente en el período entre 98/99 y 04/05. El efecto precio es positivo para todas las medidas de desigualdad en todos los períodos, lo que implica que el cambio en la estructura de remuneraciones en el mercado de trabajo es de suma importancia para explicar el aumento de la desigualdad, tanto para el período 91/92-04/05, como para los dos subperíodos considerados al interior del mismo.

En el total del período de estudio el efecto precio de la constante resulta concentrador del ingreso de los hogares. Esto implica que la evolución de las condiciones del mercado laboral, en cuanto a procesos que no se reflejan en la educación, la experiencia, el género, la región o las características no observables de los trabajadores individuales, es decir aquéllos captados mediante el efecto precio de la constante, son concentradoras en Uruguay entre 91/92 y 04/05. En

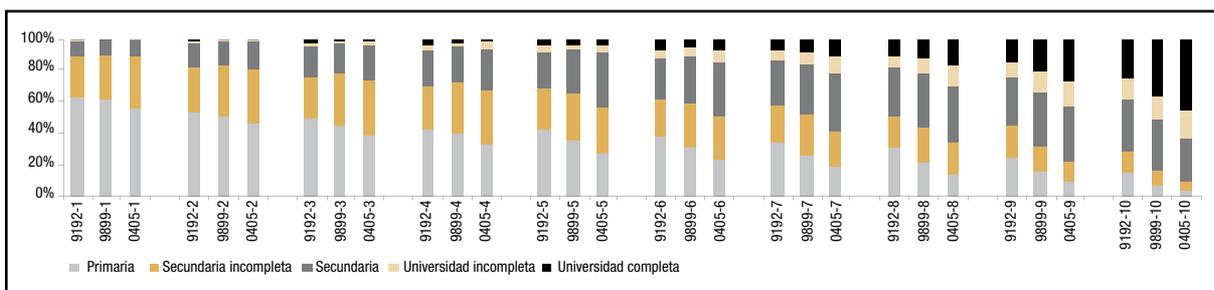
el subperíodo de crecimiento económico este efecto es levemente desconcentrador, por lo cual el efecto precio total positivo en ese período se explica por los efectos de los retornos a las variables explicativas de los ingresos laborales. Por su parte, este efecto en el período de crisis se vuelve concentrador y de gran magnitud.

El efecto precio de la educación se presenta como el de mayor importancia para explicar el incremento en la desigualdad en todos los períodos analizados. Este resultado es coherente con el incremento experimentado, durante todo el período de análisis, de los retornos a la educación para los niveles educativos más altos, lo que se complementa con el hecho de que las personas más educadas tienen mayor participación en los deciles superiores de la distribución. Otro fenómeno que se añade al razonamiento anterior se relaciona con la tasa de actividad que presentan las personas según su nivel educativo. Se observa un comportamiento muy claro, en el sentido que la tasa de actividad es mayor en los deciles más altos de la distribución y, además, es superior para las personas con mayor nivel educativo. Esto se alinea al efecto concentrador de los retornos a la educación.

En el Gráfico 2 se muestra la participación de los niveles educativos en los deciles de la distribución, en los tres bienios considerados. Como puede apreciarse, la participación de los niveles educativos más bajos, en particular Primaria y Secundaria incompleta, disminuye a medida que se desplaza hacia los deciles superiores, y este comportamiento se refuerza con el paso del tiempo. Por su parte, en los deciles más altos de la distribución hay una participación importante de los niveles educativos superiores, representados por Universidad completa e incompleta, y esta participación se incrementa con el correr del tiempo. Por consiguiente, es razonable encontrar que un incremento

GRÁFICO 2

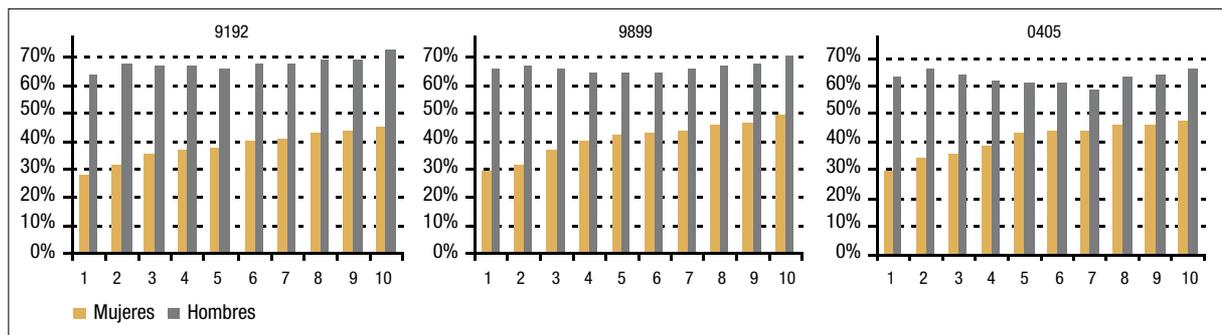
Participación de los niveles educativos por decil en los tres bienios: 91/92, 98/99 y 04/05



Fuente: Elaboración propia en base a la ECH.

GRÁFICO 3

Tasa de actividad según género por decil



Fuente: Elaboración propia en base a la ECH.

de los retornos a la educación implica un aumento más que proporcional en los ingresos de los estratos superiores, con repercusiones concentradoras sobre el ingreso de los hogares.

En el total del período el efecto precio del diferencial por género es positivo sobre la desigualdad. Este efecto se enmarca en el contexto de caída del diferencial por género de los ingresos laborales en los períodos considerados, por lo que, en principio, puede ser un resultado contraintuitivo. Ahora bien, cabe analizar esta situación en el marco de la creciente incorporación de la mujer en el mercado de trabajo, si bien aún se mantiene una estructura de ocupados predominantemente masculina. Este proceso de igualación de ocupados por género en el período, debe tenerse presente en función de la distribución del ingreso. Es decir, el incremento de la tasa de actividad femenina, conjuntamente con la caída del diferencial salarial a favor de las mujeres, se analiza por deciles de la distribución. Como se observa en el Gráfico 3, la tasa de actividad de las mujeres aumenta a medida que se desplaza hacia los deciles superiores de la distribución, mientras que la tasa de actividad masculina es similar a lo largo de la misma. A su vez, la tasa de actividad femenina

aumenta en el período pero no alcanza el nivel de los hombres, si bien en los deciles superiores esta brecha se torna cada vez menor.

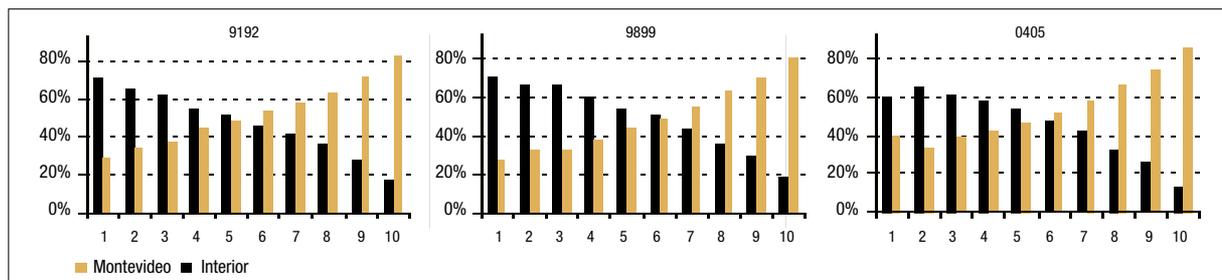
Por otra parte, para todos los períodos, la distribución de las mujeres ocupadas muestra una mayor frecuencia en los deciles superiores en comparación a la distribución de los hombres. Por lo tanto, el efecto precio del diferencial por género concentrador resulta coherente con esta estructura de ocupación entre hombres y mujeres.

Por su parte, el efecto precio de los retornos a la experiencia resulta levemente concentrador, en particular en el período 91/92-98/99, ya que en los restantes períodos analizados su efecto es muy reducido.

Por último, el efecto precio del diferencial por región, que favorece a los ocupados residentes en Montevideo, tiene un efecto negativo sobre la desigualdad del ingreso de los hogares. Esto se explica por la evolución decreciente del diferencial en el período analizado, en el marco de una mayor participación de los ocupados del interior del país en los deciles más bajos de la distribución (Gráfico 4). Este comportamiento tiene como consecuencia un efecto precio del diferencial por región que disminuye la desigualdad.

GRÁFICO 4

Participación de los ocupados según región por decil



Fuente: Elaboración propia en base a la ECH.

Efecto ocupación

Otro efecto que cobra importancia para explicar el aumento de la desigualdad es el efecto de opción ocupacional en el mercado de trabajo, cuyo signo es positivo y tiene alto peso en todos los períodos, en el caso del índice de Gini y de entropía 0. Los resultados difieren si se considera el índice de entropía 1 como medida de la desigualdad, ya que el efecto ocupación resulta en todos los períodos de bajo peso y para el período 91/92-98/99 resulta desconcentrador, por lo tanto, el efecto ocupación no es robusto al índice de desigualdad utilizado.

Estos resultados se obtienen en el marco de un comportamiento diferenciado de la tasa de actividad por decil. En el Gráfico 5 se observa que esta tasa crece sistemáticamente a lo largo de la distribución para los tres bienios considerados. A su vez, se observa que las tasas de actividad del período 98/99 son mayores, para todos los deciles, que las correspondientes a los otros dos bienios. Si se comparan las tasas de actividad por deciles de los bienios 91/92 y 98/99, se observa que su aumento fue mayor para los deciles centrales y altos de la distribución, lo cual es coherente con un aumento de la desigualdad como consecuencia del efecto ocupación. En definitiva, aislando el efecto de la estructura ocupacional en el período 91/92-98/99 se encuentra que, dados los ingresos que perciben los trabajadores en el mercado de trabajo correspondientes al bienio 91/92, el cambio en esta estructura genera importantes efectos concentradores sobre el ingreso de los hogares.

A su vez, la tasa de actividad crece en el período 91/92-98/99 explicada fundamentalmente por el aumento de la tasa de actividad femenina. Como ya fue

explicado, las mujeres ocupadas se sitúan mayoritariamente en los deciles superiores de la distribución, por lo que el efecto ocupación, al capturar este comportamiento, es razonable que tenga efectos concentradores sobre la distribución del ingreso.

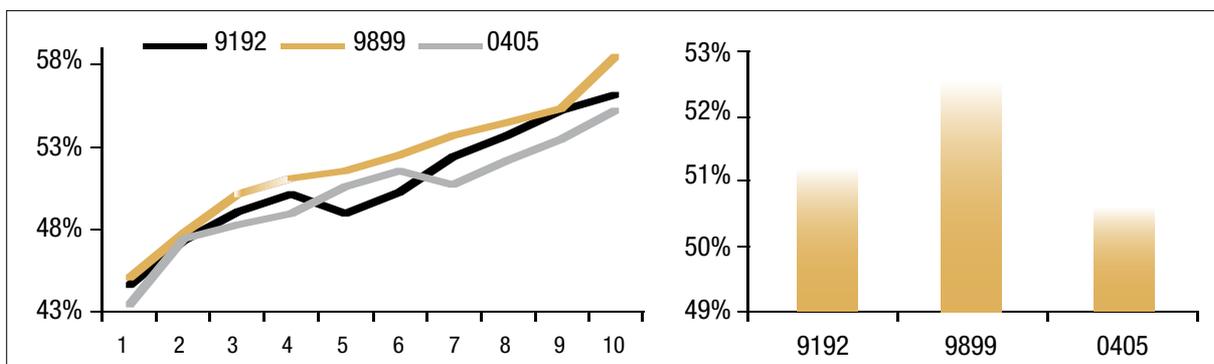
Por su parte, en el período de crisis, en donde se produce una caída importante del total de ocupados con respecto a los inactivos y desempleados, el efecto ocupación también es concentrador. Como se observa en el Gráfico 5, la caída de la tasa de actividad en el período 04/05 con respecto al 98/99 es desigual según el decil de la distribución que corresponda. Se constata que la caída para las colas de la distribución es mayor que para los deciles centrales, siendo aún más fuerte para los deciles superiores que para los inferiores. Este comportamiento se explica, fundamentalmente, por la fuerte caída de la tasa de actividad de los hombres en los deciles superiores. En principio, esto podría traer aparejado una desconcentración de los ingresos. Sin embargo, este impacto puede verse atenuado dado que la importancia relativa de los ingresos por trabajo en los deciles inferiores de la distribución es mucho mayor que para los deciles superiores. De esta forma, si bien la caída de la tasa de actividad es mayor para los deciles superiores, el impacto sobre los ingresos repercute en mayor medida en los hogares ubicados en los deciles inferiores, con un efecto ocupación final concentrador de los ingresos.

Efecto jubilaciones

En todos los períodos considerados el efecto jubilaciones sobre la desigualdad es levemente concentrador, aunque su valor absoluto es reducido, con excepción del cambio en el período 98/99-04/05 en los índices

GRÁFICO 5

Tasa de actividad por decil y para el total de la población



Fuente: Elaboración propia en base a la ECH.

CUADRO 1

Participación de los niveles educativos en el total de ocupados en cada período

	Primaria	Secundaria Incompleta	Secundaria Completa	Universidad Incompleta	Universidad Completa
91/92	37%	23%	25%	6%	9%
98/99	30%	25%	27%	7%	11%
04/05	24%	24%	30%	9%	13%

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH.

de Gini y de entropía 1 en donde se constata un leve incremento del mismo.

Efecto dotación educativa

En el período 91/92-98/99 los cambios en la dotación educativa de los individuos resultan desconcentradores del ingreso de los hogares. Esta caída de la desigualdad es coherente con el proceso de aumento de los niveles educativos de los individuos. Como se muestra en el Cuadro 1, con el paso del tiempo aumenta la participación de los niveles educativos más altos dentro de los ocupados, y lo contrario sucede con los niveles educativos inferiores.

Entre 98/99 y 04/05 este efecto no es tan robusto ya que el índice de entropía 0 indica que la dotación educativa no tiene impactos significativos sobre la desigualdad. Finalmente, si se considera la totalidad del período los cambios en la dotación educativa de los individuos no arrojan resultados robustos al signo si se consideran las tres medidas y, además, son de muy bajo peso.

Efecto variables demográficas

El efecto de las variables demográficas corresponde al cambio en la desigualdad del ingreso por la composi-

ción del hogar, en cuanto al número de miembros según tramo de edad. En la totalidad del período el efecto de las variables demográficas es concentrador y de alto peso según el índice de Gini y de entropía 0. Sin embargo, el índice de entropía 1 indica una desconcentración importante a causa de este efecto. Lo mismo sucede en el período 91/92-98/99. Por su parte, en el segundo subperíodo,

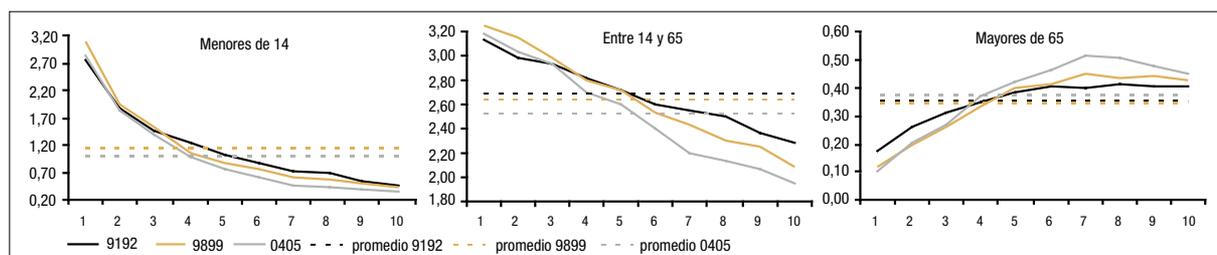
tanto el Gini como el índice de entropía 1 indican una desconcentración de los ingresos por cambios demográficos, mientras que el índice de entropía 0 muestra un efecto poco significativo. En este caso, por lo tanto, los resultados se muestran poco robustos al signo y a la medida de desigualdad considerada.

Según se observa en el Gráfico 6, la cantidad promedio de miembros menores de 14 años es superior en los deciles más bajos que en los más altos de la distribución. Al mismo tiempo, entre 91/92 y 04/05 se observa una disminución del promedio de miembros menores de 14 años para los deciles superiores, manteniéndose esta cantidad relativamente estable en los tramos más bajos. Este comportamiento puede estar explicando el efecto concentrador de las variables demográficas ya que el aumento del número de miembros menores aumenta el tamaño del hogar manteniendo el ingreso disponible del mismo, lo cual disminuye el ingreso per cápita del hogar, en la medida en que los menores de 14 años no son perceptores de ingresos.

Paralelamente, el promedio de miembros entre 14 y 65 años disminuye a lo largo de la distribución, pero esta caída es menos pronunciada que para los menores de 14 años. En el período considerado se procesa una disminución en el promedio de miembros entre

GRÁFICO 6

Promedio de miembros menores de 14 años, entre 14 y 65 años y mayores de 65, según deciles y para el total



Fuente: Elaboración propia en base a la ECH.

14 y 65 años, que resulta de mayor importancia para los estratos más altos de la distribución. Por último, se observa que, a diferencia de los dos tramos de edad anteriores, para el grupo de mayores de 65 años, el promedio de miembros en los deciles más altos es superior, a la vez que, a lo largo del período considerado esta evolución se acentúa fuertemente. Este cambio en la composición de los hogares según tramos de edad explica, en cierta medida, el aumento de la desigualdad.

El comportamiento de los hogares en cuanto a su composición etaria en el período es coherente con el impacto concentrador que presenta el efecto de las variables demográficas. En este sentido, al aumentar el número promedio de menores en los hogares de los deciles inferiores y, a su vez, incrementarse el número promedio de mayores de 65 años en los hogares más ricos, se genera un proceso de concentración del ingreso. Este desplazamiento implica un aumento del número de miembros perceptores de ingresos en los tramos superiores de la distribución, concomitante-

mente con un incremento del número de miembros que no perciben ingresos en los tramos inferiores.

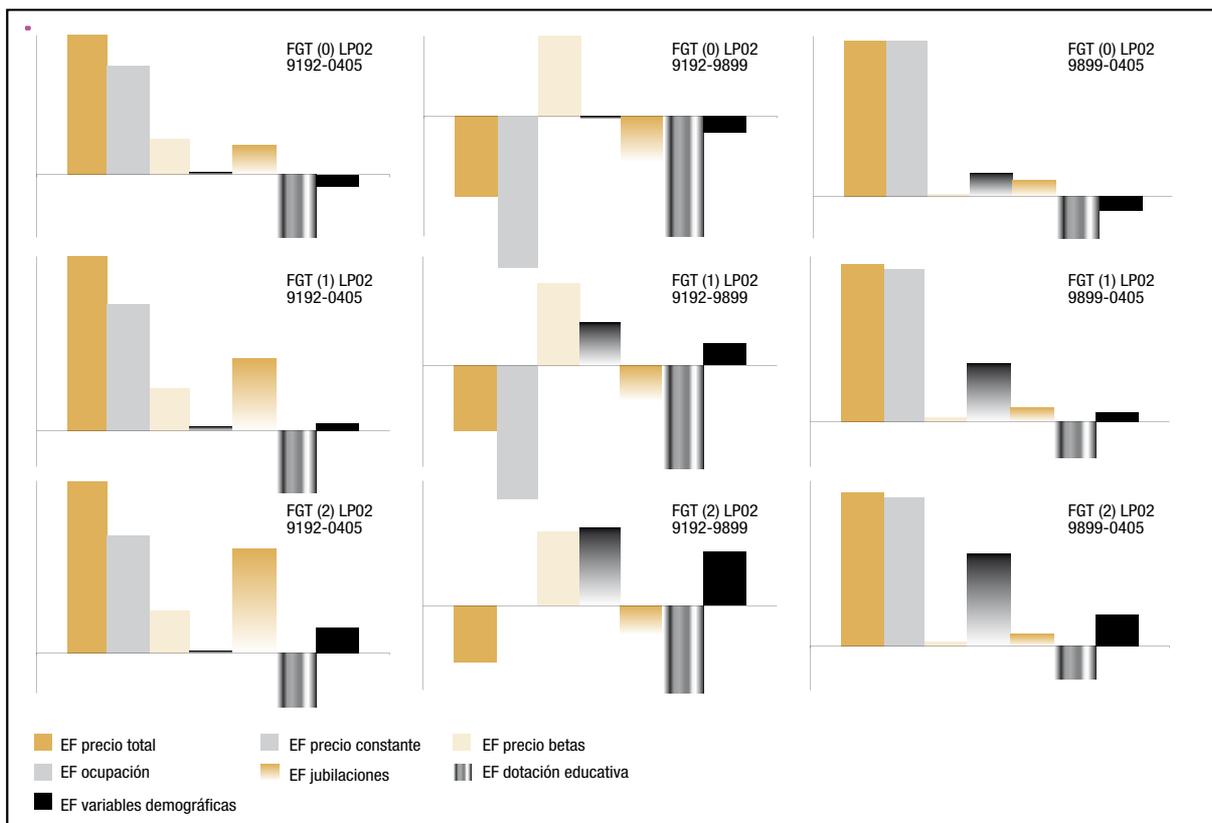
Efectos sobre la pobreza¹¹

El comportamiento de la pobreza es diferente según el período considerado. En el período 91/92-04/05 aumenta la pobreza tomando en cuenta las tres medidas y las dos líneas de pobreza. Entre 91/92 y 98/99 se produce una caída de la pobreza según todas las medidas con ambas líneas, y lo contrario sucede en el segundo subperíodo.

El Gráfico 7 presenta la importancia relativa de los efectos sobre el cambio en la pobreza en los tres períodos, según las medidas calculadas utilizando la LP02. Si se considera la totalidad del período, resultan de gran importancia para explicar el aumento de la pobreza el efecto precio y el efecto de las jubilaciones. Por su parte, el efecto de la dotación educativa de los individuos resulta contrarrestante del aumento de la pobreza. En cuanto al efecto ocupación y variables demográficas, los mismos resultan de baja importancia.

GRÁFICO 7

Peso de cada efecto en el valor absoluto del cambio total en la incidencia, brecha y severidad de la pobreza (LP02)



Fuente: Elaboración propia en base a la ECH.

En el subperíodo 91/92-98/99 la caída de la pobreza se explica fundamentalmente por el efecto de la dotación educativa, al cual se le suman el efecto precio de la constante y el efecto jubilaciones. El efecto precio de los betas resulta empobrecedor, así como el efecto ocupación, excepto en el caso de la incidencia de la pobreza para este último. El aumento del ingreso medio en el mercado de trabajo, representado por la constante, opera como un mecanismo reductor de la pobreza, mientras que los cambios en los diferenciales salariales por nivel educativo, sexo y localización geográfica, compensan parcialmente este movimiento.

En cuanto al período 98/99-04/05 todos los efectos resultan empobrecedores con excepción del efecto de la dotación educativa y el de las variables demográficas medido por la incidencia, que amortiguan este comportamiento.

En contraste con los resultados obtenidos con respecto al efecto de la dotación educativa para analizar los cambios en la desigualdad, en donde su impacto es relativamente bajo, en términos de pobreza este efecto juega un rol importante como mecanismo de reducción de la misma. Cabe realizar la misma apreciación para el caso del efecto jubilaciones.

Efectos sobre la pobreza por grupos etarios

Con el objetivo de reflejar los posibles impactos diferenciados de los efectos sobre la pobreza según grupos de edad, se aplica esta metodología a cuatro grupos de edad: menores de 14, entre 14 y 17, entre 18 y 65 y mayores de 65. Los resultados obtenidos para las medidas de pobreza calculadas con las dos líneas no difieren significativamente. A su vez, para todos los grupos de edad las tres medidas de pobreza indican los mismos resultados en cuanto a signo y magnitud del efecto sobre la pobreza.

En la totalidad del período, la pobreza para los tres primeros grupos aumenta. Por su parte, el grupo de mayores de 65 reduce sus niveles de pobreza. Si se considera el período 91/92-98/99, la pobreza disminuye para todos los grupos de edad, en tanto que en el período de crisis la misma aumenta para todos, pero de forma diferenciada. Para los mayores de 65 años este incremento de la pobreza resulta de menor magnitud que para el resto de los grupos¹².

Para el grupo de menores de 14 años los efectos más importantes para explicar el cambio en la evolución de la pobreza son el efecto precio total y el efecto de la dotación educativa. En el total del período, el efecto

precio tiene un impacto positivo en el aumento de la pobreza acompañado, en menor medida, por el efecto ocupación. En sentido contrario impactan el efecto dotación educativa y el efecto variables demográficas. Al considerar únicamente el primer subperíodo, el efecto precio provoca una reducción de la pobreza, al igual que los efectos ocupación, jubilaciones, dotación educativa y variables demográficas. En el segundo subperíodo, los efectos relevantes son el efecto precio, con un impacto positivo sobre la pobreza, y los efectos de dotación educativa y variables demográficas con un impacto amortiguador del primero.

Por lo tanto, en todos los períodos el efecto precio resulta muy importante para explicar la evolución de la pobreza en este tramo de edad. Esto se relaciona con el hecho de que cerca del 85% del ingreso de los hogares donde residen los menores proviene del mercado de trabajo (PNUD, 2005). Por lo tanto, el bienestar de los niños se encuentra particularmente expuesto a la dinámica del mercado de trabajo y los factores que lo afectan. A su vez, uno de estos factores se corresponde con el nivel educativo predominante en el hogar donde vive el niño, en un contexto en que la mayoría de los menores reside en hogares compuestos por adultos con un nivel educativo relativamente bajo. La mayoría de los menores de 14 residen en hogares en donde el nivel educativo del jefe es de hasta Primaria completa o Secundaria incompleta. Por lo tanto, los menores de 14 años se ven fuertemente perjudicados por el efecto precio, particularmente el efecto precio de los retornos a la educación, ya que sus padres son ocupados con relativamente bajo nivel educativo y la evolución del mercado de trabajo, en cuanto a los retornos educativos y a la estructura ocupacional, los perjudica de forma importante. El bajo nivel educativo de las personas en hogares con niños, se ve reflejado en el incremento de la pobreza como consecuencia del cambio en la estructura de remuneraciones (efecto precio de los betas) que, en cierta medida, representa los aumentos de los retornos a la educación. Por su parte, el efecto de la dotación educativa reduce la pobreza en todos los períodos considerados.

El efecto jubilaciones, por su parte, reduce levemente la pobreza en el período 91/92-98/99 para este tramo de edad. Este fenómeno se explica, en cierta forma, por la composición de los hogares en cuanto a los arreglos familiares. En los deciles inferiores de la distribución se presentan frecuentemente hogares del tipo compuesto o extendido, en los que pueden estar

incluidos perceptores de jubilaciones. De todas maneras, la reducción de la pobreza para este tramo de edad como consecuencia del efecto jubilaciones es relativamente leve, dada la baja proporción de niños que viven en hogares con uno o más jubilados para todos los deciles, al tiempo que esta relación disminuye en el período. Por su parte, en el período de crisis, en donde las jubilaciones presentan una fuerte caída, el impacto sobre este tramo de edad en el sentido de incrementar la pobreza es de muy baja importancia.

Para el grupo de mayores de 65 la caída de la pobreza en la totalidad del período se explica por el efecto de la dotación educativa y de las variables demográficas. El resto de los efectos en este período impacta incrementando la pobreza, destacándose los efectos precio, jubilaciones y ocupación. En el primer subperíodo, la pobreza mantiene una tendencia decreciente para este grupo de edad, explicada en mayor medida por los efectos dotación educativa y jubilaciones y, en menor medida, por los efectos precio, ocupación y variables demográficas. En el segundo subperíodo, el crecimiento de la pobreza se explica por el impacto del efecto precio, jubilaciones, ocupación y variables demográficas, siendo el efecto dotación educativa el único contrarrestante de esta evolución.

Para este grupo, el impacto del efecto jubilaciones es más importante que para el resto de los tramos de edad. En este sentido, la importante caída de la pobreza explicada por el efecto jubilaciones entre 91/92-98/99 se relaciona con la transferencia de ingresos hacia este grupo que implica el cambio en el mecanismo de fijación de las jubilaciones. Esta evolución de la pobreza para los mayores de 65 años, puede relacionarse con la ubicación de este grupo en la distribución del ingreso. A lo largo del período, se observa un aumento importante de su participación en los tramos superiores de la distribución y una reducción en los tramos inferiores. Al mismo tiempo, los efectos del mercado de trabajo no tienen una importancia demasiado elevada en el período para este grupo etario.

6. CONCLUSIONES

Al analizar la evolución de la distribución del ingreso de los hogares entre 1991 y 2005, se observa un sostenido aumento de la desigualdad y un incremento de la pobreza en términos generales. Este patrón, corresponde a un comportamiento diferencial de la desigualdad y la pobreza, así como a los principales factores que las explican, según el período considera-



do y los distintos grupos etarios.

Los principales rasgos de este comportamiento corresponden al aumento de la desigualdad entre 1991 y 2005 y, a su vez, al incremento en cada subperíodo considerado. En cuanto a la pobreza, entre 1991 y 1998 ésta disminuye para todos los grupos, si bien los niños y jóvenes permanecen en niveles elevados de pobreza, en tanto que los mayores logran reducciones importantes de la misma. Por su parte, entre 1998 y 2005 todos los grupos se ven perjudicados por el incremento en los niveles de pobreza, aunque se presentan diferencias en cuanto a la profundidad de estos procesos que van en detrimento de los niños y jóvenes. Como resultado, en el total del período los adultos mantienen al final niveles levemente inferiores de pobreza, mientras que los niños y jóvenes presentan niveles muy superiores de pobreza que al comienzo de la década de los noventa, es decir, la estructura de la pobreza por grupos de edad cambia sustancialmente.



Al tiempo que cambia la evolución de los niveles de desigualdad y pobreza, según periodos y grupos de individuos, cambian los factores que explican su comportamiento. Aplicando la metodología de microsimulaciones se logran ver los cambios en estos comportamientos y, además, la magnitud y dirección de estos factores para dar cuenta de las problemáticas específicas de cada grupo.

Por un lado, se encuentra que los principales determinantes de la desigualdad del ingreso de los hogares se corresponden con los cambios en los precios relativos del mercado de trabajo, los cambios en la estructura de participación ocupacional de los individuos y, en cierta medida, los cambios en su dotación educativa.

En el período comprendido entre 1991 y 1998 se produce un aumento de los retornos a la dotación educativa en el mercado de trabajo. El incremento de los retornos trae aparejado aumentos considerables de la desigualdad, no solamente a nivel de los percepto-

res de esta fuente de ingreso sino también a nivel de los hogares. Este cambio en los precios relativos de la fuerza de trabajo se da en el contexto de mayor participación de los trabajadores calificados en los tramos superiores de la distribución, lo cual explica este comportamiento concentrador. Durante el período de crisis este comportamiento se mantiene, lo que puede estar indicando que la evolución de las condiciones del mercado de trabajo generan un grupo de trabajadores más vulnerable a los períodos de recesión que se ve fuertemente perjudicado, en tanto que existe un grupo de trabajadores que presenta problemas relativamente menores.

Por su parte, la disminución del diferencial por género implica un aumento de la desigualdad, ya que el grupo de ocupados beneficiado, es decir las mujeres ocupadas, se ubica principalmente en los tramos superiores de la distribución. El comportamiento del diferencial por región es uno de los factores contrarrestantes del aumento de la desigualdad en todos los períodos, debido a que beneficia a un sector de la fuerza de trabajo que se posiciona fuertemente en los niveles inferiores de la distribución del ingreso.

Dentro de los procesos que conciernen a la evolución del mercado de trabajo, el cambio en la estructura de participación ocupacional también contribuye a la explicación del aumento de la desigualdad en todos los períodos. Entre 1991 y 1998 este efecto se enmarca en un contexto de aumento de la tasa de actividad, de mayor importancia en los tramos más altos de la distribución, explicado por el aumento de la tasa de actividad femenina. Durante este período, la tasa de desempleo se incrementa levemente explicada por el aumento de las personas que se ofrecen en el mercado de trabajo y no logran ser absorbidas por la demanda existente. En un contexto de crecimiento económico, este comportamiento muestra importantes debilidades en el mercado de trabajo uruguayo con repercusiones negativas sobre la desigualdad del ingreso de los hogares. Por su parte, en el período de caída de la tasa de actividad, el cambio en la estructura de ocupación, caracterizado además por un fuerte incremento del desempleo, implica una mayor concentración del ingreso de los hogares.

Como respuesta a estos cambios en la demanda de la fuerza de trabajo, se gestan cambios del lado de la oferta que contrarrestan la evolución de la desigualdad del ingreso. El único signo alentador lo representa entonces el efecto de la dotación educativa que impac-

ta positivamente sobre el ingreso de los hogares y que, entre 1991 y 1998, tiene efectos desconcentradores.

Por otro lado, se encuentra que los determinantes de la pobreza están estrechamente vinculados con la estructura de precios relativos en el mercado de trabajo y los cambios en la dotación educativa de los individuos en los períodos analizados. En contraste con las repercusiones sobre la desigualdad, la dotación educativa juega un rol importante para la reducción de la pobreza.

En el período entre 1991 y 1998, la evolución de la estructura de los retornos en el mercado de trabajo repercute incrementando la pobreza, mientras que los cambios en las condiciones de este mercado, no explicadas por los precios relativos de la fuerza de trabajo, implican una fuerte reducción de los niveles de pobreza. Por su parte, en el período de crisis la caída en el ingreso medio en el mercado de trabajo cobra una fuerte importancia para explicar el aumento de la pobreza, a la vez que la estructura de precios relativos en este período disminuye fuertemente su importancia para explicar el comportamiento de la pobreza.

Los cambios en la estructura ocupacional del mercado de trabajo impactan incrementando la pobreza en el período 1991-1998 y en el período de crisis. Este incremento y el aumento de la desigualdad del ingreso provocado por el cambio en la estructura ocupacional, pueden estar reflejando la existencia de un grupo de personas sumamente vulnerable que no logra insertarse ni permanecer en el mercado laboral para aportar a la generación de ingresos de sus hogares.

A su vez, la descomposición por grupos etarios arroja resultados interesantes en cuanto a la diferente evolución de la pobreza y a los factores más importantes para explicarla según tramos de edad. En este sentido, se destaca la fuerte dependencia de la pobreza de los niños y jóvenes de la situación en el mercado de trabajo, en comparación con la baja dependencia de los tramos superiores de edad. Esta dependencia se manifiesta en cuanto a la estructura de remuneraciones, en cuanto a otras condiciones del mercado laboral no reflejadas en esta estructura, captadas básicamente por la evolución de la constante, y en cuanto a la dotación educativa de los individuos.

El incremento en los niveles generales de educación de los ocupados, que se vincula con el ingreso y las oportunidades que poseen para la participación en el mercado de trabajo, tiene significativos efectos en el sentido de disminuir la pobreza. A su vez, en el

período 1991-1998 se encuentra que las condiciones del mercado de trabajo van en el sentido de disminuir la pobreza, en tanto que la estructura de remuneraciones contrarresta esta evolución. En el período de crisis, las condiciones del mercado de trabajo son fundamentalmente las que explican los agudos aumentos de la pobreza para los tramos de edad más jóvenes, y la estructura de remuneraciones pierde importancia relativa.

Por su parte, la evolución de la pobreza para los adultos mayores se relaciona fundamentalmente con la evolución de las jubilaciones. Esta fuente de ingreso se ve particularmente revalorizada por el cambio en su mecanismo de fijación, lo que implica una importante transferencia de ingresos por parte del Estado a este grupo etario. Esto redundaría en una evolución diferencial de la pobreza por tramo de edad, en donde el grupo de adultos mayores se ve fuertemente beneficiado ya que sus niveles de pobreza, en el total del período, son menores que los correspondientes a los demás grupos de edad y, al mismo tiempo, se ven reducidos.

Los resultados de la investigación en cuanto al efecto de las variables demográficas sobre la desigualdad de ingresos y pobreza de los hogares no se muestran robustos según las diferentes medidas, lo que no permite extraer conclusiones interesantes al respecto.

La conclusión básica a la que arriba este trabajo es que la distribución del ingreso de los hogares, en cuanto a sus niveles de desigualdad y pobreza, se explica fundamentalmente por los retornos a la educación en el mercado de trabajo, la dotación educativa de los individuos y las transferencias de ingresos que se realizan hacia el grupo de mayor edad a través de las jubilaciones. La evolución en los retornos a la educación impacta incrementando la desigualdad y la pobreza. Las características de los individuos en cuanto a su nivel educativo se presentan de importancia muy elevada para explicar la caída de la pobreza. Finalmente, las transferencias de ingresos hacia los sectores de mayor edad explican, en cierta medida, la caracterización de la pobreza en Uruguay en cuanto a su fuerte componente de niños y jóvenes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amarante, V., Arim, R., Vigorito, A.**, (2005): "Pobreza, red de protección social y situación de la infancia en Uruguay". Informe elaborado para la División de Programas Sociales, Región 1 del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Amarante, V., Bucheli, M., Furtado, M., Vigorito, A.**, (2003): "Consideraciones sobre los cambios en la línea de pobreza del INE". *Documento de trabajo 6/03*. Montevideo, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.

- Arim, R., Zoppolo, G.**, (2000): "Remuneraciones relativas y desigualdad en el mercado de trabajo. Uruguay: 1986-99". *Trabajo monográfico*. Licenciatura en Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Montevideo.
- Atkinson, A.**, (1983): "The Economics of Inequality". 2ª ed., *Oxford University Press*, Oxford.
- Atkinson, A.**, (1996): "Seeking to explain the distribution of income". En Hills J. (ed.). "New Inequalities. The changing distribution of income and wealth in the United Kingdom". *Cambridge University Press*, Cambridge.
- Atkinson, A., Bourguignon, F.**, (2000): "Introduction: Income distribution and economics". En: A. Atkinson y F. Bourguignon (ed.). *Handbook of Income Distribution*. 1ª ed., Vol. 1, pp. 1-58.
- Bourguignon, F., Fournier, M., Gurgand, M.**, (1998): "Distribution, development, and education in Taiwan, 1979-94". Presentado en el primer taller de la Red sobre Desigualdad y Pobreza de LACEA/BID/Banco Mundial, Buenos Aires, Argentina.
- Bucheli, M., Furtado, M.**, (2004): "Uruguay 1998-2002: ¿quiénes ganaron y quiénes perdieron en la crisis?". Trabajo de Consultoría realizado para la Oficina en Montevideo de la CEPAL. Documento presentado en las XIX Jornadas de Economía del Banco Central del Uruguay.
- Bucheli, M., Diez de Medina, R., Mendive, C.**, (1999): "Equidad y Pobreza ante la apertura comercial de los noventa: un enfoque de microsimulaciones" En: E. Ganuza, L. Taylor, R. Barros y R. Vos (eds.), "Liberalización, desigualdad y pobreza. América Latina y el Caribe en los 90". Buenos Aires: Ediciones Universidad de Buenos Aires (para PNUD y CEPAL).
- Cowell, F.**, (2000): "Measuring Inequality". 3ª ed., LSE Economics Series, *Oxford University Press*.
- Ferreira, F. y Paes de Barros, R.**, (1999): "The Slippery Slope: Explaining the Increase in Extreme Poverty in Urban Brazil, 1976-1996". *World Bank Policy Research, Working Paper*. Nº 2210.
- Heshmati, A.**, (2004): "A Review of decomposition of income inequality". IZA, *Discussion Paper*. Nº 1221. Alemania.
- Morley, S.**, (2000): "La Distribución del Ingreso en América Latina y el Caribe". Fondo de Cultura Económica y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile.
- PNUD**, (2005): "Informe Nacional de Desarrollo Humano". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Montevideo.
- Train, K.**, (2002): "Discrete Choice Methods with Simulation". University of California. Berkeley and National Economic Research Associates, Inc. *Cambridge University Press*.
- Vigorito, A.**, (1999): "Una distribución del ingreso estable. El caso de Uruguay 1986-1997". *Revista de Economía del Banco Central del Uruguay*. Vol. 6, Nº 2.
- Wooldridge, J.**, (2002): "Econometric analysis of cross section and panel data". *The MIT Press*. Cambridge.

NOTAS

- 1 El método de descomposición utilizado en el presente trabajo puede verse como una extensión de la metodología originalmente propuesta por Oaxaca (1973) y Blinder (1973) para descomponer el efecto de los diferenciales de ingresos entre dos grupos de individuos. Posteriormente, Juhn, Murphy y Pierce (1993) generalizan este enfoque, desarrollando una metodología que permite descomponer los cambios en la distribución de los ingresos en el mercado de trabajo, y ver su efecto en las diversas partes de la distribución.
- 2 En el documento original se presentan las formas funcionales, así como un detalle del cálculo de cada uno de los efectos y el resultado de la descomposición.
- 3 En el presente trabajo se considera de importancia analizar el efecto del cambio en la dotación educativa de los individuos y en la composición de los hogares en cuanto a número de miembros según franjas etarias.
- 4 La información utilizada son los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) relevada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) para el periodo 1991 – 2005.
- 5 Se supone que su distribución es normal con media cero y desvío σ_u^t , e independiente de las variables exógenas del modelo y de la perturbación del modelo de opción ocupacional (v_i^t).
- 6 Las perturbaciones de las ecuaciones de ingreso laboral probablemente no sean independientes de las variables exógenas y puede presentarse un problema de sesgo de selección de la muestra, que genere problemas de inconsistencia de los parámetros estimados por MCO. Sin embargo, según plantean Ferreira et al. (1999) la aplicación de un procedimiento de corrección de sesgo de selección, como el procedimiento estándar de Heckman que se emplea para estas correcciones, exige también fuertes hipótesis sobre la ortogonalidad entre los términos de error de estas ecuaciones y los del modelo de oferta de trabajo. Las hipótesis requeridas para validar la estimación por MCO de las ecuaciones de ingresos laborales de la forma de la ecuación (1) no son más complejas que las requeridas para validar los resultados de un procedimiento Heckman, con lo cual se supone que todos los errores se distribuyen independientemente, y no se introducen correcciones por sesgo de selección de la muestra en las regresiones de ingresos laborales.
- 7 En Mc Fadden (1974) se demuestra que la función de distribución de este término aleatorio es de la forma: $F(v_{ij}) = e^{-e^{-v_{ij}}}$, llamada distribución Gumbel (Train, 2002). Además, se supone que este término es independiente del término aleatorio de las ecuaciones de ingreso laboral.
- 8 Se supone que su distribución es normal con media cero y desvío σ_v^t , e independiente de las variables exógenas.
- 9 Este resultado surge del análisis de todas las medidas utilizadas, y se cumple para todas ellas salvo para la incidencia de la pobreza medida con la LP02, que no muestra cambios significativos en el periodo 91/92-04/05.
- 10 La lectura de los gráficos del peso relativo de los efectos en el valor absoluto del cambio total de cada una de las medidas utilizadas debe realizarse de forma cautelosa. Los signos de las barras corresponden al signo del efecto, independientemente del movimiento observado en la medida. Además, la importancia de cada efecto debe considerarse al interior de cada uno de los periodos. No se puede, observando directamente los gráficos, realizar un análisis comparativo del peso de los efectos entre periodos, debido a la diferencia en las escalas utilizadas.
- 11 Deben hacerse algunas precisiones acerca de la correcta interpretación de los resultados obtenidos mediante la metodología de microsimulaciones. Particularmente, no es correcto extraer conclusiones del efecto precio de cada variable explicativa del modelo de ingresos sobre las medidas de escala, debido a que al simular los ingresos cambiando un solo parámetro de la regresión, se omite la referencia correspondiente en esa ecuación a la constante. En consecuencia, el análisis de los efectos sobre la pobreza se realiza considerando una única partición dentro del efecto precio. Esta partición corresponde al cambio en la constante y al cambio en la estructura de los rendimientos de las variables en su conjunto (efecto precio de betas). Además, se consideran los efectos ocupación, jubilaciones, dotación educativa y variables demográficas, ya que estos efectos no presentan los problemas mencionados.
- 12 Para los grupos de entre 14 y 17 años y entre 18 y 65 años, los resultados son similares a los del grupo de menores de 14. Por razones de espacio, aquí solamente se exponen los resultados obtenidos para los grupos de menores de 14 y mayores de 65 años, que surgen como los más interesantes.

Administración de Reservas Internacionales

ASIGNACIÓN ESTRATÉGICA POR MONEDAS¹

FABIO MALACRIDA -MAGDALENA PERUTTI ²

Universidad de la República

RESUMEN

En este mundo cada vez más globalizado, donde las oportunidades de inversión se incrementan día a día y donde los rendimientos de invertir en países menos desarrollados superan aquél que se obtiene de los países más desarrollados, se vuelve un desafío cada vez mayor la formación de portafolios óptimos de inversión.

En este contexto y ante un creciente nivel de acumulación de los Activos de Reservas donde el *stock* de Activos de Reserva supera el de pasivos definidos en moneda extranjera, el Banco Central del Uruguay (en adelante "BCU"), así como otros Bancos Centrales del mundo, se encuentra estudiando distintas alternativas metodológicas para la colocación de sus Reservas que le permitan compatibilizar el objetivo de incrementar el rendimiento de los saldos mantenidos en Reservas versus los objetivos de mantener la liquidez y el capital impuestos por los mandatos gubernamentales.

Este trabajo busca responder a la pregunta investigativa de cuál sería una posible alternativa metodológica a seguir por el BCU para determinar la asignación estratégica por monedas del portafolio de Reservas. El mismo trata de ser una contribución científica que deberá someterse a discusión y no implica ser la mejor alternativa existente.

La metodología de trabajo propuesta consiste en primera instancia bajo un enfoque de "*Asset and Liability Management*" calzar los Activos de Reservas con los pasivos exigibles en moneda extranjera y en última instancia, diversificar eficientemente el remanente de los Activos de Reserva en activos admitidos por la Carta Orgánica del BCU.

ABSTRACT

In this world more and more globalized, where investment opportunities are increasing day by day and where the returns from investing in less developed countries exceed the more developed countries returns of investments, portfolios optimal investment formation becomes an increasing challenge.

Against this background and faced with an increasing accumulation level of where the stock of Assets of Reserves where the official reserve assets exceed the stock of liabilities defined in foreign currency, the Central bank of Uruguay (in future "BCU"), as well as other Central banks of the world, is studying different methodological alternatives for the placement of its reserves to compatibilize the goal of increasing the return of balances held in reserves versus the objectives to maintain the liquidity and the capital imposed by governmental mandates.

This research attempts to answer the question of which would be a possible methodological alternative for the BCU to determine the allocation of strategic currency reserves portfolio. It seeks to be a scientific contribution to be put under discussion and does not mean being the best alternative available.

The present work methodology's proposal is the first instance under an "*Asset and Liability Management*" approach to wedge reserve assets with respect to liabilities in foreign currency and ultimately to efficiently diversify the Assets of Reserve surplus in assets admitted by the Article of Incorporation of the BCU.

De acuerdo a esta alternativa metodológica propuesta, el portafolio de Reservas se formaría por la sumatoria de: a) Las colocaciones por igual monto y en la misma moneda que los pasivos exigibles en moneda extranjera. b) Las colocaciones en un portafolio eficiente formado por activos elegibles de acuerdo a la Carta Orgánica del BCU, por el monto de Activos de Reserva que exceda los pasivos exigibles en moneda extranjera.

Al sólo efecto de mostrar los resultados de nuestra metodología, hemos aplicado la misma, a la situación del Banco Central del Uruguay al 31 de diciembre de 2006.

Los hallazgos de nuestras investigaciones sugieren que en ambas alternativas se demuestra cómo un portafolio multimonedas, utilizando activos elegibles y admitidos por la Carta Orgánica del BCU, permite expandir la frontera de eficiencia lograda al 31 de diciembre de 2006, es decir, el portafolio que arroja la aplicación de la metodología para el mismo nivel de riesgo permite un mayor nivel de rendimiento, o bien para el mismo nivel de rendimiento se obtiene un nivel de riesgo menor.

Palabras clave: reservas, portafolio, riesgo, activo, pasivo.

According to this alternative methodological proposal, the portfolio reserves would be formed by the combination of:

- Equal amount and currency positions as the liabilities in foreign currency.
- Positions in an efficient portfolio consisting of assets eligible according to the Article of incorporation of the BCU, in the amount of official reserve assets exceeding liabilities in foreign currency.

For the sole purpose of showing the results of our methodology, we have applied the same to the Central Bank of Uruguay situation to December 31, 2006.

The findings of our investigations suggest that both alternatives are shown as a multicurrency portfolio, using assets eligible and admitted by the Charter of the Organization of the BCU, allows to expand the efficiency frontier achieved by December 31, 2006, that is, the resulting portfolio applying the proposed methodology to the same level of risk permits a higher level of performance, or to the same level of performance yields a lower level of risk.

Keywords: reserves, portfolio, risk, asset, liability.

1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Hemos sido testigos en los últimos años de una importante acumulación de Reservas en los países que no integran el estrato de países industrializados. El aumento en la liquidez internacional provocado por la acumulación de Reservas de los países productores de petróleo, así como la búsqueda de mayores rendimientos de los inversores institucionales en un contexto de tasas de interés históricamente bajas ha contribuido a que los flujos de capitales se hayan orientado a países no pertenecientes al grupo denominado “países industrializados”, los cuales poseen sólidos fundamentos macroeconómicos.

En este sentido se ha desarrollado un proceso de acumulación de Reservas en donde Asia, especialmente China e India, han sido los líderes a nivel mundial. Sin embargo, América Latina no ha estado ajena a este proceso y en particular Uruguay ha mostrado un significativo aumento en sus Activos de Reserva.

Hasta fines de 2005, el Banco Central del Uruguay

poseía un volumen de Activos de Reservas que era suficiente para cubrir sus pasivos en moneda extranjera, los cuales básicamente estaban integrados por los depósitos en moneda extranjera de las Instituciones de Intermediación Financiera y la deuda contraída durante la crisis del 2002 con el Fondo Monetario Internacional.

Ante esta situación, la gestión de Reservas en lo que refiere a la composición por monedas estaba restringida a replicar la composición por monedas de los pasivos con el Sistema Financiero y el Fondo Monetario Internacional, de forma de realizar un calce por monedas que inmunice al Banco Central del Uruguay (BCU) de las variaciones en los tipos de cambio.

Durante el último trimestre del 2005 y principios de 2006, producto del ya descrito proceso de acumulación de Reservas, el BCU canceló anticipadamente sus pasivos con el Fondo Monetario, y el monto de Activos de Reserva comenzó a superar los pasivos en moneda extranjera originados en los encajes del Sistema Financiero.

Concomitantemente, la autoridad monetaria comenzó un proceso de desarrollo del mercado de dinero en moneda doméstica, financiando el aumento de reservas con títulos nominados en moneda nacional ya sea a tasas nominales en pesos o con instrumentos indexados a la inflación.

Sobre fines de 2006 y en particular en el 2007, el BCU entró en una fase de política monetaria contractiva lo que aceleró el desarrollo del mercado de dinero, extendiendo los plazos de títulos en pesos, los cuales llegaron hasta 2 años de plazo.

Esta conjunción de elementos contribuyó a que se acumulara un mayor volumen de Reservas financiados con deuda en moneda nacional, lo cual ante el mandato por ley (artículo 31 de la Carta Orgánica) de invertir los Activos de Reserva del BCU en moneda extranjera u oro, determinó la necesidad de contar con una metodología que permita determinar la composición óptima por monedas para los Activos de Reserva, vale decir la asignación estratégica por monedas del portafolio de Reservas.

Según nos fue informado, el BCU no ajeno a esta problemática viene trabajando activamente y se encuentra estudiando distintas alternativas metodológicas para determinar la asignación estratégica de los Activos de Reserva por monedas.

Este trabajo de carácter científico, busca hacer una eventual contribución al conocimiento al presentar una alternativa metodológica a someter a discusión, que promueva un análisis adicional a los que se pudieran ya estar realizando en el BCU para solucionar la problemática mencionada.

2. PROPÓSITO DE LA INVESTIGACIÓN

Bajo un modelo al estilo del planteado por Ben-Bassat y Gottlieb (1991), el Banco Central de un país tiene dos costos fundamentales entre los cuales debe arbitrar.

Por un lado, está el costo asociado a una reversión en los flujos financieros o un shock imprevisto a la cuenta corriente. Dicho costo es inversamente proporcional a la cantidad de Reservas en poder del organismo.

Por otra parte, existe un costo de mantener las Reservas, pues las mismas están colocadas en instrumentos de mínimo riesgo fuera del país y, por ende, no rinden la productividad marginal del capital en la economía.

En este sentido, el Banco Central a través de su gestión puede actuar sobre sus costos esperados de dos formas, a saber:



- Fijando el nivel adecuado de Reservas que minimice los costos esperados, a través de la reducción de la probabilidad de crisis y de sus costos esperados.
- Reducir el costo esperado en caso de no existir crisis (C_1) a través de una óptima asignación estratégica en términos de plazos, monedas y tasas de interés de las Reservas, de forma de maximizar el rendimiento de las mismas para el nivel de riesgo elegido por la institución.

Este trabajo se focalizará en el segundo punto, en particular en el análisis de la composición por monedas que maximice el rendimiento esperado sujeto a riesgo del portafolio de Reservas.

En ese sentido, el propósito de nuestro trabajo es realizar una contribución científica, que deberá someterse a discusión, sobre el desarrollo de una alternativa metodológica que permita determinar una asignación eficiente por moneda de los Activos de Reserva.

Al solo efecto de mostrar la aplicación de la alternativa metodológica desarrollada, la aplicaremos a



la situación del Banco Central al 31 de diciembre de 2006 (últimos estados contables publicados por BCU a la fecha de nuestro trabajo).

3. MARCO TEÓRICO Y EVIDENCIA EMPÍRICA

Previo a la presentación de nuestra contribución metodológica para la asignación del portafolio de Reservas por moneda, es importante entender algunos de los conceptos utilizados para elaborar este trabajo así como las metodologías utilizadas por otros Bancos Centrales para obtener dicha asignación.

3.1 ¿Qué son las Reservas Internacionales?

Las Reservas Internacionales o los Activos de Reserva son los activos líquidos en moneda extranjera que mantienen los bancos centrales, constituyendo un instrumento de apoyo a la política monetaria y cambiaria en el cumplimiento del objetivo de velar por la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos.

De acuerdo a la definición del Fondo Monetario Internacional³ las Reservas Internacionales son “Activos

en el exterior bajo el control de las autoridades monetarias, las cuales pueden disponer de ellos de inmediato para financiar directamente los desequilibrios de la balanza de pagos, para regular indirectamente la magnitud de dichos desequilibrios mediante la intervención en los mercados cambiarios modificando el tipo de cambio, y para otros fines”.

3.2 ¿Por qué los Bancos Centrales de los Países Buscan Mantener Reservas?

Un importante número de países mantiene Reservas internacionales. Las razones por las cuales lo hacen difieren sustancialmente. Antes de establecer una política estratégica para determinar en qué moneda se deben invertir las mismas es importante precisar qué motiva a los bancos centrales a mantener Reservas de divisas.

A continuación se presentan algunas de las principales razones para mantener Reservas ⁴:

- Actuar como respaldo a la moneda doméstica. Luego de la firma del acuerdo de Bretton Woods después de la Segunda Guerra Mundial, uno de los motivos tradicionales para mantener Reservas en formas de tenencias de oro era para constituir un respaldo a la moneda doméstica. Sin embargo, la liberación actual de los tipos de cambio por parte de un gran número de países ha provocado que este motivo para mantener Reservas pierda relevancia.
- Ser una herramienta para la implementación de una determinada política monetaria o cambiaria. La aplicación de una política de tipo de cambio fijo requiere necesariamente contar con una cantidad suficiente de Reservas. Esto permite comprar o vender moneda extranjera cada vez que el tipo de cambio se deprecia o aprecia. En forma adicional, las autoridades monetarias podrán intervenir en los mercados cambiarios para afectar la cantidad de moneda doméstica en circulación, comprando divisas cuando se quiera expandir la cantidad de dinero o vendiéndola si el objetivo es la contracción monetaria. Adicionalmente, las Reservas sirven para controlar la volatilidad en la cotización de la moneda extranjera, aun cuando se haya optado por un régimen de tipo de cambio flotante.
- Actuar como seguro para emergencias o ante la ocurrencia de desastres naturales. En las pe-

queñas economías es recomendable contar con recursos de rápida disponibilidad que les permita hacer frente a desastres naturales.

- Ser fuente de fondos para el pago de gastos públicos y privados en el exterior. Los países enfrentan frecuentemente compromisos de pago (importaciones) que requieren el uso de moneda extranjera. Para moderar el calendario de pagos cuando el mismo tiene un carácter estacional o impredecible es que se usen Reservas internacionales.

- Actuar como medio de pago de la deuda en moneda extranjera. Muchas economías, en particular las no pertenecientes a países industrializados, emiten deuda denominada en moneda extranjera. Por lo tanto, el contar con Reservas suficientes para cancelar compromisos de deuda en moneda diferente a la de origen adquiere particular relevancia. Una alternativa posible al mantenimiento de Reservas podría ser adquirir moneda extranjera cada vez que hay que hacer frente a un pago de deuda. Este enfoque, sin embargo, no es recomendable pues los mercados cambiarios pueden no ser favorables cuando los recursos se necesiten y las compras de divisas pueden ocasionar distorsiones en el mercado.

- Ser cobertura de los depósitos en moneda extranjera. Una de las consecuencias de la liberalización de la cuenta capital de la balanza de pagos y de los procesos inflacionarios que atravesaron muchas economías pertenecientes a países no industrializados fue la dolarización de los medios de pago y ahorro. El Banco Central, en su rol de prestamista en última instancia, debe proveer los recursos necesarios ante retiros del público de sus depósitos en moneda extranjera.

- Obtener rentabilidad de la inversión de los fondos. Las Reservas internacionales pueden ser usadas para generar ganancias financieras. Este uso de las Reservas es usual en aquellas economías que obtienen ingresos extraordinarios, derivados por ejemplo de la explotación de un recurso natural, ejemplos de estos países son Noruega, Nigeria, Países Árabes, Venezuela con la explotación de petróleo, Chile con la explotación de cobre o Sudáfrica con la explotación de oro.

En nuestro país dicha administración se efectúa bajo el marco legal que provee la Carta Orgánica del Banco Central del Uruguay (Ley N°16.696 del 30 de



marzo de 1995), y en base a un conjunto de prácticas y políticas en línea con las recomendaciones internacionales sobre la materia.

La Carta Orgánica del BCU en su artículo 31° establece que “El Banco administrará las reservas internacionales de la República, cuyos activos estarán compuestos por oro, divisas en forma de saldos bancarios mantenidos en plazas financieras del exterior, billetes y monedas extranjeras, así como otros activos aceptados para tal finalidad por la práctica internacional”. Sin embargo, la Carta Orgánica no establece el motivo por el cual se mantendrán las reservas internacionales.

La política de inversión de las Reservas internacionales está acotada por requisitos legales y de liquidez. Respecto de los primeros, la ley establece que las Reservas internacionales sólo pueden invertirse en oro, divisas en forma de saldos bancarios mantenidos en plazas financieras del exterior, billetes y monedas extranjeras, así como otros activos aceptados para tal



finalidad por la práctica internacional.

De acuerdo a lo conversado con las autoridades del Banco Central del Uruguay (en adelante “BCU”), la política de inversión de las Reservas internacionales se diseña en función de su impacto en los resultados y riesgos del balance financiero del BCU y las características de las potenciales necesidades de liquidez en moneda extranjera.

Asimismo, se debe tener en cuenta que a diferencia de otros agentes inversores, por ejemplo Hedge Funds, el objetivo del BCU no es maximizar rendimientos, sino que es obtener el mejor rendimiento posible sujeto a las restricciones de preservar el capital y asegurar la liquidez de las Reservas.

3.3 ¿Qué Entendemos y Cómo Medimos el Rendimiento?

El rendimiento asociado a la tenencia de activos en moneda extranjera es ganancia o pérdida que se verifica por mantener activos netos en moneda extranjera ante cambios en la relación con la moneda nacional.

Hemos medido el rendimiento como la media geométrica para medir los rendimientos históricos.

Mantener un activo financiero por k períodos, entre

$t - k$ y t , representa un rendimiento simple bruto de k períodos igual a:

$$\begin{aligned} 1+R_{t[k]} &= \frac{P_t}{P_{t-k}} = \frac{P_t}{P_{t-1}} * \frac{P_{t-1}}{P_{t-2}} * \dots * \frac{P_{t-k+1}}{P_{t-k}} \\ &= (1+R_t) (1+R_{t-1}) \dots (1+R_{t-k+1}) \\ &= \prod_{j=0}^{k-1} (1+R_{t-k+1+j}) \end{aligned}$$

Así, el rendimiento bruto de k períodos es simplemente el producto de k rendimientos brutos para un horizonte de un período. El rendimiento simple de k períodos es igual a $R_t[k] = (P_t - P_{t-k})/P_{t-k}$.

3.4 ¿Cómo Medir la Volatilidad de los Rendimientos?

La evidencia empírica muestra que las series históricas de rendimiento de los activos financieros no presentan volatilidad constante en el tiempo. Esto es, existen períodos de alta y baja volatilidad. Debido a ello, no es adecuado utilizar medidas de volatilidad no condicionales, esto es que la volatilidad del período n sea independiente de la volatilidad en períodos anteriores.

Por lo tanto, a efectos de medir la volatilidad de los rendimientos utilizamos modelos de volatilidad condicional condicionados en la información disponible en $t-1$, en particular modelos GARCH. Este tipo de modelos caracterizan de manera apropiada el hecho que los precios de los activos financieros atraviesan por períodos largos de baja y alta volatilidad.

3.5 ¿Cómo es el proceso de determinación del Portafolio Óptimo?

A grandes rasgos, el proceso incluye tres fases: planificación, ejecución y evaluación del desempeño.

El proceso de administración estratégica de Reservas internacionales es un proceso dinámico, por cuanto la evaluación del desempeño deberá retroalimentar el proceso y permitir revisar la planificación estratégica realizada.

Fase 1: Planificación

La planificación es el proceso por el cual se definen los lineamientos sobre los que se formará el portafolio de activos.

Fase 2: Ejecución

Se define como la construcción y revisión del portafolio. Implica la selección de activos específicos, consi-

derando para ello los límites para cada clase así como las expectativas respecto de su rendimiento y riesgo futuro. A la hora de tomar las decisiones de inversión, los gestores pueden hacer uso de herramientas cuantitativas de selección (optimización).

Fase 3: Evaluación del Desempeño

La revisión de los resultados obtenidos es fundamental para comprobar que se han alcanzado los objetivos del inversor, de hecho, los Índices de Sharpe, Sortino y Jensen, son los más utilizados para la medición del desempeño.

La evaluación comprende la medición de resultados (cálculo de la tasa de rendimiento obtenida), la atribución de los mismos (determinación de los factores que produjeron la tasa calculada) y la evaluación (comprobar si el gestor ha hecho o no un buen trabajo mediante la comparación del rendimiento de la cartera con el del *benchmark*).

3.6 Metodologías para la Determinación del Portafolio de Activos de Reserva por Moneda

A efectos de determinar la metodología a seguir para formar el *mix* de monedas en que se deberían invertir los Activos de Reserva se debe tener en cuenta cuál es el objetivo en última instancia del mantenimiento de los Activos de Reserva. Deberá considerarse en forma adicional que todo activo externo no mantenido por una razón no identificable rara vez se asigna a un uso óptimo.

A continuación se presenta para cada objetivo de por qué mantener Reservas presentado en el punto 3.2, su consideración dentro de la metodología que propondremos:

- *Actuar como respaldo a la moneda doméstica:* El régimen actual cambiario de flotación libre del tipo de cambio, determina que las Reservas no ofician de respaldo de la moneda doméstica. Por lo tanto, este objetivo no es relevante para el BCU y no ha sido considerado en la metodología propuesta.
- *Ser una herramienta para la implementación de una determinada política monetaria o cambiaria.* El régimen actual de manejo de tasas de interés no le impone ninguna restricción a la gestión de Reservas. Por lo tanto, este objetivo tampoco será considerado en la metodología propuesta.
- *Actuar como seguro para emergencias o ante la ocurrencia de desastres naturales.* Por las características de nuestro país este objetivo no es

prioritario en la gestión de Reservas, y así como los dos anteriores, no será considerado en la metodología propuesta.

- *Actuar como medio de pago de la deuda en moneda extranjera y ser cobertura de depósitos en moneda extranjera.* Estos objetivos son prioritarios en la gestión de Reservas, dado que el BCU tiene que actuar como prestamista de última instancia del sistema financiero. Por este motivo y siguiendo el objetivo mencionado de preservación del capital es que se propone seguir en primera instancia un enfoque de manejo conjunto de activos y pasivos. Esto implica calzar por moneda los Activos de Reserva con los pasivos asumidos por el BCU, sean de reserva o no (“*Asset and Liability Management*”).

- Es importante considerar en la definición anterior que como deuda entendemos la asumida por el BCU y no la deuda pública nacional⁵.

- Si luego de calzar activos y pasivos existieran activos remanentes entraría en relevancia el objetivo de maximizar rentabilidad de la inversión de los fondos una vez asegurado el objetivo de preservar el capital. Por lo tanto, por dicho remanente la propuesta sería optimizar rendimientos sujeto a los activos elegibles de acuerdo a la definición dada por la Carta Orgánica del BCU. En este sentido se debe tener en cuenta que dado que el BCU es emisor de moneda nacional, pierde sentido el mantener Activos de Reserva definidos en moneda nacional.

- *Ser fuente de fondos para el pago de gastos públicos y privados en el exterior.* Este objetivo se asegura con la metodología propuesta si y solo si la replica por moneda del flujo comercial se encuentra sobre la frontera de eficiencia que surgiría del punto anterior.

4. APROXIMACIÓN METODOLÓGICA PARA LA ASIGNACIÓN ESTRATÉGICA POR MONEDA DEL STOCK DE RESERVAS

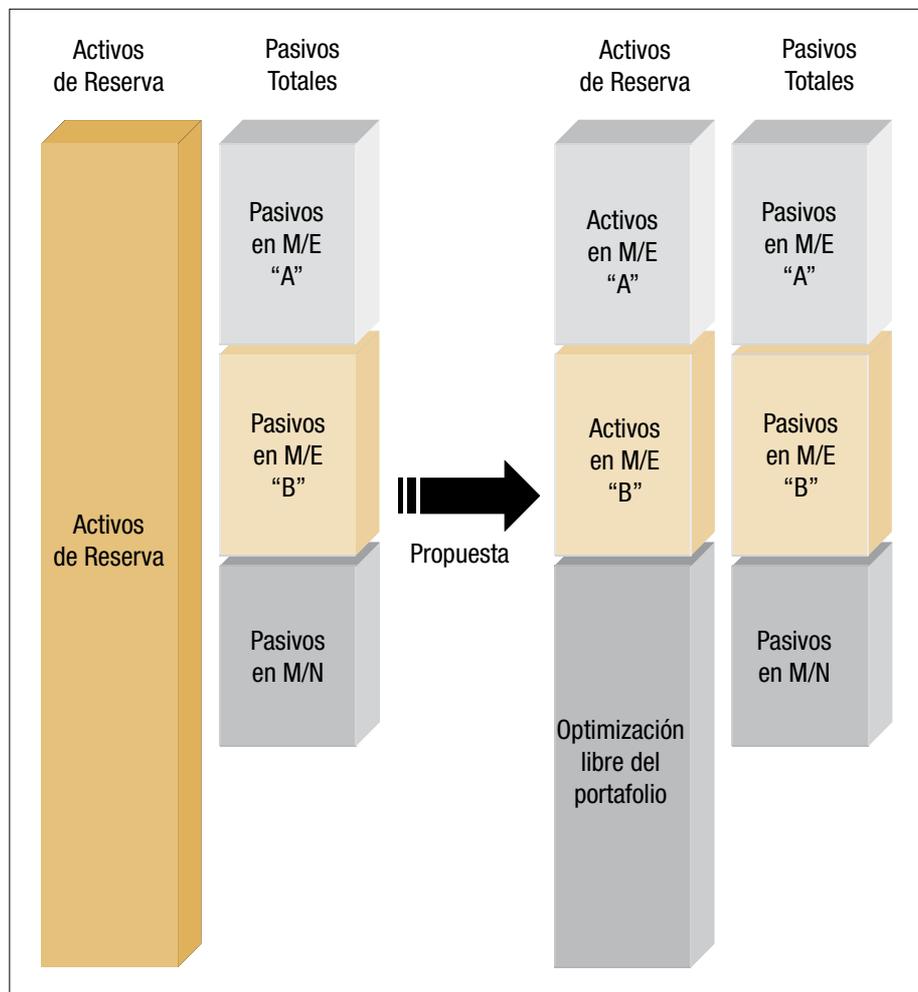
A continuación se describe la aproximación metodológica propuesta para la asignación estratégica por moneda de los Activos de Reserva. Como mencionamos anteriormente, la misma es una contribución científica que deberá someterse a discusión y no implica ser la mejor alternativa existente para la asignación estratégica por monedas.

1. Clasificar los pasivos exigibles por moneda.

2. Una vez identificados los pasivos exigibles contraídos en moneda extranjera, siguiendo un enfoque de Administración de Activos y Pasivos (“ALM” – *Asset and Liability Management*), recomendamos invertir las Reservas en las mismas monedas extranjeras y por los mismos montos en los que se contrajeron los pasivos, hasta la concurrencia de ellos, con el objetivo final de eliminar el riesgo cambiario por los pasivos contraídos en moneda extranjera.

que atraviesa el país, en la que el BCU incrementa permanentemente el stock de Reservas financiadas con instrumentos en moneda nacional.

Dado que el BCU es el emisor de la moneda nacional, y teniendo en cuenta los objetivos para los cuales se mantienen Reservas, carece de sentido el tener activos en moneda nacional, de hecho, la Carta Orgánica prevé que los Activos de Reservas se inviertan en oro, divisas en forma de saldos bancarios mantenidos



3. Para el remanente de los Activos de Reserva sobre los pasivos exigibles contraídos en moneda extranjera, recomendamos utilizar un enfoque de optimización libre que permita al Banco Central, diversificar su portafolio eficientemente, sujeto a las restricciones impuestas por la Carta Orgánica.

La metodología que proponemos en relación a la moneda en la que debería invertirse el remanente de Reservas por encima de los pasivos exigibles en moneda extranjera cobra relevancia en la situación actual

en plazas financieras del exterior, billetes y monedas extranjeras, así como otros activos aceptados para tal finalidad por la práctica internacional. Las siguientes subetapas definen el ejercicio de optimización siguiendo el Modelo de Media – Varianza a la Markowitz:

a. Determinar el universo de activos los cuales son posibles de ser elegibles a efectos de elaborar el conjunto de portafolios óptimos que integran la frontera de eficiencia. En esta etapa es importante tener en cuenta el perfil riesgo – rendimiento del Banco Central del Uruguay, en virtud que

la definición del universo de activos depende de la determinación final de la frontera de eficiencia, y la correspondencia con la tolerancia al riesgo de la institución.

En particular los objetivos que rigen la gestión de Reservas en los bancos centrales son los siguientes:

- La preservación del capital es la meta primordial debido a la función de las Reservas, la asunción de bajos niveles de riesgo

crediticio es un valor en sí mismo para los bancos.

- La liquidez, que si bien es un valor deseable para cualquier inversor, se vuelve fundamental en bancos que actúan como prestamistas de última instancia y deben mantener sus Reservas en activos líquidos.
- La maximización de los rendimientos es un objetivo deseable pero como ya fue expresado, luego de las restricciones que de hecho se imponen a esa maximización (cumplimiento de los objetivos de preservación del capital y liquidez).

En este contexto, los activos elegibles deben tener una alta calificación crediticia y además una adecuada liquidez. Para este trabajo se tomaron dos sets de activos elegibles: uno más conservador que incluye títulos gubernamentales de entre 1 y 3 años emitidos por EE.UU, Alemania, Japón y Reino Unido, y un segundo que incorpora títulos gubernamentales de entre 1 y 3 años de países con calificación crediticia superior a AA- y alta liquidez (en donde se agrega Canadá, Nueva Zelanda, Australia y Suiza).

Asimismo a cada set de activos elegibles se le agregó para el ejercicio de optimización el oro, con lo cual se generaron 4 grupos de activos a saber:

- 4 principales monedas.
- 4 principales monedas más oro.
- Países con calificación superior a AA- y con altos niveles de liquidez en sus títulos.
- Países con calificación superior a AA- y con altos niveles de liquidez en sus títulos más oro.

b. Determinar la muestra histórica de la serie de rendimientos de los activos, así como toda depuración de datos extremos de las series utilizadas a efectos de evitar cualquier tipo de sesgo en las series.

Como se mencionó previamente, se tomaron los índices de rendimiento total de bonos, cuyo plazo al vencimiento sea entre 1 y 3 años, para emisiones gubernamentales de alta calificación crediticia y con altos niveles de liquidez. El plazo elegido se fundamenta en que son los títulos con mayor liquidez y aquéllos en que todos los países escogidos poseen emisiones.

A efectos de asegurar la calidad crediticia se tomaron países con calificación AA. Por su parte en

lo concerniente a la liquidez, se tomaron países cuyos índices contengan emisiones cuyo monto circulante supere US\$ 3.000 millones.

Obtenidas las series del valor de los índices y las series de la evolución del valor de las monedas así como la evolución de la inflación en Uruguay se procedió a construir las series utilizadas en la optimización de la siguiente manera:

- Se tomaron los índices de bonos en cada moneda y con la serie de la evolución de cada moneda respecto al dólar se elaboraron las series medidas en dólares. Estas series se elaboraron con una periodicidad semanal.
- Posteriormente se usó la serie de la evolución \$/US\$ para expresar la serie en pesos uruguayos por ser la moneda funcional en la que el BCU mide su rendimiento⁶.
- Finalmente con la serie de inflación se expresó el valor de los portafolios de los países escogidos en pesos uruguayos ajustados por inflación.
- A partir de la serie obtenida en el punto anterior se procedió a elaborar la serie de rendimientos semanales, siguiendo como se mencionó en el punto 3.3 mediante un criterio de rendimiento geométrico esto es:

$$R_t = \frac{P_t}{P_{t-1}} - 1 = \frac{P_t - P_{t-1}}{P_{t-1}}$$

Siendo P_t el valor de índice elaborado en el tercer bullet para el período t .

c. Análisis de los activos elegibles seleccionados en a , en el espacio muestral determinado en b . El análisis deberá finalizar con la determinación de los rendimientos esperados de los activos, sus varianzas y las covarianzas entre cada uno de los activos tomados en consideración.

A efectos de determinar una aproximación a los rendimientos esperados, se descompuso el esperado de los títulos en dos factores: el rendimiento en la moneda de origen y la variación del tipo de cambio respecto a nuestra moneda de referencia, la Unidad Indexada (UI).

A efectos de determinar el rendimiento esperado en la moneda de origen, se tomó el "Yield to Maturity" o rendimiento al vencimiento de los índices de bonos tomados como referencia.

Por su parte para calcular el rendimiento esperado por la evolución del tipo de cambio respecto a la UI se utilizaron dos aproximaciones a saber: una en base a la Paridad de Poderes de Compra y una segunda en base a los pronósticos de los principales Bancos de Inversión tomado de la encuesta mensual que realiza Bloomberg.

Respecto a la primer metodología se tomó una serie de 30 años (1977-2007), de forma de capturar varios ciclos económicos y de esta forma tener una medida que estima el tipo de cambio de equilibrio de largo plazo según la teoría de Paridad de Poderes de Compra (PPC).

Cabe destacar, y es empíricamente fácil de demostrar, que la teoría de PPC no se cumple en el corto plazo, de manera que la asignación por moneda que este método arroja representa una asignación estratégica de largo plazo, lo que implica que el inversor, en nuestro caso el BCU, posea un horizonte de inversión suficientemente largo.

Otra crítica a esta aproximación resulta en que la utilización de PPC como aproximación del rendimiento esperado por evolución del tipo de cambio, mantiene una mirada “backward looking” y nada garantiza que la evolución pasada de las monedas contenga información sobre su evolución futura.

En función de lo anterior, se utilizó una segunda alternativa que permite tener una visión “forward looking” de los rendimientos esperados, basada en los pronósticos de analistas.

De esta forma se utilizó una alternativa al PPC de calcular los rendimientos considerando las expectativas de rendimiento de las monedas existentes en el mercado a través de los indicadores de rendimiento esperado de los principales Bancos de Inversión. Para ello se tomó la media de los pronósticos de los principales Bancos de Inversión de la encuesta mensual de Bloomberg, y en función de la misma se construyó el rendimiento esperado por evolución del tipo de cambio.

De esta forma se obtienen los rendimientos esperados totales a saber: $Rendimiento Esperado_i = (1+YTM_i)^n * (1+e_i)^n - 1$

Siendo YTM_i el rendimiento al vencimiento en la moneda de origen i , y e_i el rendimiento esperado medido en UI por evolución del tipo de cambio en función de las dos aproximaciones: Paridad de Poderes de Compra y pronósticos de los principales Bancos de Inversión.

Los resultados son los siguientes:

CUADRO 1

Rendimientos Anuales Promedio Histórico (de los últimos 30 años medidos en términos de UI) y Rendimientos Anuales Esperados (medidos en términos de UI)

	Rendimientos históricos	Rendimientos esperados
UK	1,19%	1,65%
EUR	1,98%	2,56%
JPN	-0,56%	0,59%
SZ	1,22%	1,27%
CAN	0,22%	0,54%
NZ	1,64%	1,52%
ORO	1,52%	1,52%
EEUU	0,63%	0,12%

Una tercer alternativa sería utilizar el Modelo de Black-Litterman (“Global Portfolio Optimization”) que implica utilizar el Modelo de Fijación de Precios de Activos de Capital (CAPM) en donde los rendimientos esperados se calculan a través de una optimización inversa tomando como dato la asignación a cada activo en el mercado. De esta forma se obtendría el rendimiento en equilibrio de cada activo en base al CAPM. En lo que refiere a las volatilidades, y de acuerdo a las consideraciones realizadas en el punto 3.4, se utilizó un modelo de volatilidad condicional. En particular las series dieron un buen ajuste a un modelo GARCH (1,1). A efectos de calibrar el modelo se tomó la serie a 30 años utilizada para el cálculo de los rendimientos esperados.

De esta forma se obtuvieron los siguientes resultados para cada una de las monedas involucradas:

CUADRO 2

Desvíos Estándar en Relación al Rendimiento Anual Promedio Histórico

	Desvíos
UK	1,19%
EUR	1,98%
JPN	-0,56%
SZ	1,22%
CAN	0,22%
NZ	1,64%
ORO	1,52%
EEUU	0,63%

d. Elaborar la frontera de eficiencia, vale decir el conjunto de portafolios óptimos. A partir de los rendimientos esperados de los activos, sus varianzas y covarianzas mediante la optimización a la Markowitz se determinará la composición por activos de cada portafolio que integre la frontera de eficiencia. Tal como lo expone la Teoría de la frontera es una curva cóncava creciente (asumiendo correlación entre los rendimientos de los activos menor que 1), en donde se vincula el riesgo de cada portafolio medido por la varianza, con sus rendimientos esperados.

e. Elegir el portafolio óptimo en función del apetito por el riesgo con que cuente el inversor.

5. DATOS DE BASE PARA LA ASIGNACIÓN ESTRATÉGICA POR MONEDA DEL STOCK DE RESERVAS

Los datos de base utilizados para la aplicación de la metodología propuesta han sido los siguientes:

- Estado de Situación Patrimonial del Banco Central del Uruguay al 31 de diciembre de 2006.
- Serie G1O2 para los Dólares Americanos (EE.UU)
- Serie GVLo Index para los Euros (EUR) y Serie GVZO Index para el Marco Alemán
- Serie EGoV Index para los Yenes (JPN)
- Serie GVQO Index para las Libras Esterlinas (UK)
- Serie Gold Comdty para el Oro

- Serie GVCo Index para el Dólar de Nueva Zelanda (NZ)
- Serie GVSo Index para el Dólar Canadiense (CAN)
- Serie GVoY Index para el Franco Suizo (SZ)
- Serie Histórica para la Unidad Indexada
- Media de las expectativas de Rendimientos por moneda de los principales Bancos de Inversión de acuerdo a la encuesta mensual realizada por Bloomberg

La aplicación de la metodología propuesta exige contar con información actualizada sobre el Estado de Situación Patrimonial del BCU y sobre el comportamiento de las variables que en él se incluyen. Es decir, el modelo debe tener una revisión permanente para validar que los rendimientos, desvío estándar y correlaciones de las monedas que se utilizan son razonables y reflejan las expectativas de los inversores sobre su evolución.

6. RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE LA APROXIMACIÓN METODOLÓGICA DESARROLLADA

Hemos aplicado la metodología propuesta a la situación del Banco Central del Uruguay al 31 de diciembre de 2006. Para la determinación del rendimiento de los activos en distintas monedas hemos tomado dos criterios:

1. Medir los rendimientos esperados en base a la media histórica.
2. Medir los rendimientos esperados en base a la ex-

CUADRO 3

Síntesis del Estado de Situación Patrimonial del BCU al 31 de diciembre de 2006 expresado en millones de US\$

Activo			Pasivo		
Activos de Reserva	US\$	3.087	Encajes	US\$	2.149
Otros activos	US\$	2.067	Encajes	UYP	258
Otros activos	UYP	411	Valores emitidos	UYP	1.434
			Billetes y monedas emitidos	UYP	904
			MEF	US\$	445
			MEF	UYP	145
			Otros	UYP	839
			Total pasivo		6.174
			Patrimonio		-609
Total Activo		5.565	Total Pasivo y Patrimonio		5.565

pectativa de los bancos de inversión más grandes a nivel mundial.

6.1 Medición de Rendimientos a Través de Series Históricas

De la aplicación del método expuesto anteriormente surgen los siguientes resultados:

1. Clasificar los pasivos exigibles por moneda

Del último balance del BCU publicado, hemos clasificado el pasivo por moneda, de acuerdo a la información contenida en las Notas a los Estados Contables.

CUADRO 4

Composición del Pasivo del BCU clasificado por moneda al 31/12/06 expresado en millones de US\$

Deuda exigible contraída en US\$		
Instituciones Financieras	2.594	42%
MEF	2.149	35%
Deuda exigible contraída en UYP		
Instituciones Financieras	258	4%
MEF	145	2%
Público	2.338	38%
Otros Pasivos	839	14%
Total Pasivo	6.174	100%

2. Calzar activos y pasivos en moneda extranjera

Del análisis del Estado de Situación Patrimonial del BCU, surge que de los US\$ 3.087 millones de Activos de Reserva, US\$ 2.594 millones deberían estar invertidos en Dólares Americanos para cubrir los pasivos exigibles contraídos en esa moneda, surgiendo un remanente de US\$ 493 millones que deberían cubrir los pasivos contraídos en moneda nacional.

3. Utilizar la Teoría del Portafolio para diversificar eficientemente los activos que ofrecen cobertura a los

CUADRO 5

Relación entre los Activos de Reserva y los Pasivos Exigibles al 31/12/06 expresado en millones de US\$

Reservas	US\$	3.087	100%
Pasivo exigible en US\$		2.594	84%
Instituciones Financieras	US\$	2.149	70%
MEF	US\$	445	14%
Remanentes		493	16%

pasivos exigibles contraídos en moneda nacional.

CUADRO 6

Composición del Portafolio de Reservas por Moneda al 31/12/06 expresada en millones de US\$

Reservas		
En US\$	2.594	100%
Diversificación Eficiente	493	19%
Total	3.087	119%
Pasivo		
Contraídos en US\$	2.594	100%
Contraídos en \$	493	19%
Total	3.087	119%

Nuestra recomendación en relación a la moneda en la que debería invertirse el remanente de Reservas sobre los pasivos exigibles en moneda extranjera cobra relevancia en la situación actual que atraviesa el país, en la que el BCU incrementa permanentemente el stock de Reservas con el objetivo de controlar la inflación. A continuación se presentan los resultados para cada una de las subetapas:

a. Universo de activos elegibles: De acuerdo a lo mencionado en el punto anterior se eligieron los siguientes activos: Dólares Americanos (EE.UU), Euros (EUR), Yenes (JPN), Libras Esterlinas (UK), Dólar de Nueva Zelanda (NZ), Dólar Cana-

CUADRO 7

Rendimientos Históricos Promedio por Moneda en términos anuales y expresados en UI y el Desvío Standard en relación a la media correspondiente

Datos		
Moneda	Rendimientos	Desvío
UK	1,19%	8,87%
EUR	1,98%	19,01%
JPN	-0,56%	11,27%
SZ	1,22%	10,97%
CAN	0,22%	8,77%
NZ	1,64%	10,89%
ORO	1,52%	15,87%
EE.UU.	0,63%	4,83%

CUADRO 8

Matriz de Correlaciones entre las Monedas

	UK	EUR	JPN	SZ	CAN	NZ	ORO	EEUU
UK	1,00	0,79	0,44	0,75	0,44	0,54	0,41	0,49
EUR	0,79	1,00	0,53	0,87	0,40	0,42	0,41	0,38
JPN	0,44	0,53	1,00	0,71	0,24	0,04	0,10	0,45
SZ	0,75	0,87	0,71	1,00	0,42	0,33	0,38	0,53
CAN	0,44	0,40	0,24	0,42	1,00	0,36	0,46	0,35
NZ	0,54	0,42	0,04	0,33	0,36	1,00	0,30	0,28
ORO	0,41	0,41	0,10	0,38	0,46	0,30	1,00	0,20
EE.UU.	0,49	0,38	0,45	0,53	0,35	0,28	0,20	1,00

diense (CAN), Franco Suizo (SZ) y ORO.

b. Muestra histórica. La presentación de los datos utilizados se realizó en el punto Datos de Base.

c. Análisis de los activos elegibles seleccionados en a, en el espacio muestral determinado en b.

4. Composición de los Portafolios Óptimos formados para cada uno de los Sets de Activos

Para determinar cómo diversificar eficientemente las Reservas que cubren los pasivos emitidos en Pesos Uruguayos o en Unidades Indexadas elaboramos las fronteras de eficiencia para los cuatro portafolios de activos descriptos anteriormente:

- Portafolio de 4 monedas: Dólares Americanos (EE.UU), Euros (EUR), Yenes (JPN) y Libras Esterlinas (UK).

- Portafolio de 4 monedas más Oro: Dólares Americanos (EE.UU), Euros (EUR), Yenes (JPN), Libras Esterlinas (UK) y ORO.

- Portafolio de 7 monedas: Dólares Americanos (EE.UU), Euros (EUR), Yenes (JPN), Libras Esterlinas (UK), Dólar de Nueva Zelanda (NZ), Dólar Canadiense (CAN) y Franco Suizo (SZ).

- Portafolio de 7 monedas más Oro: Dólares Americanos (EE.UU), Euros (EUR),

Yenes (JPN), Libras Esterlinas (UK), Dólar de Nueva Zelanda (NZ), Dólar Canadiense (CAN), Franco Suizo (SZ) y ORO.

Las fronteras de eficiencia se construyeron como la unión de los puntos de intersección de riesgo–rendimiento para cada uno de los 15 portafolios armados para cada combinación

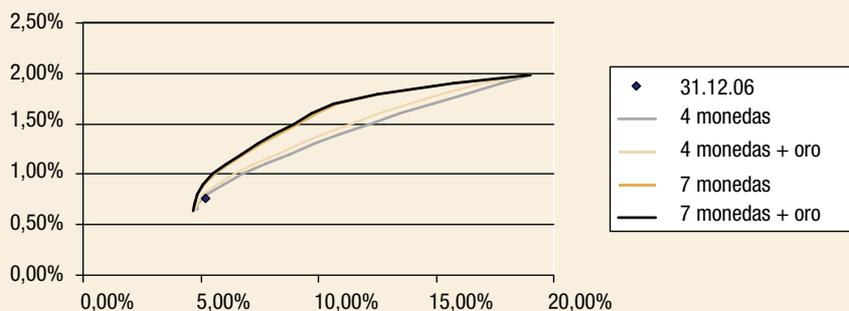
de activos. En todos los casos se partió del portafolio de mínimo rendimiento al que se sumó tramos de 10 puntos de rendimiento hasta llegar al portafolio de máximo rendimiento (de allí surgieron 15 portafolios para cada set de activos).

En el siguiente gráfico se observa cómo la frontera de eficiencia se “corre” logrando incrementar el rendimiento para cada nivel de riesgo al agregar activos en las otras tres monedas: Dólar de Nueva Zelanda, Dólar Canadiense y Franco Suizo. Esto ocurre ya que la correlación de estas monedas con las monedas más fuertes es baja y por lo tanto se obtiene el beneficio de la diversificación. Sin embargo, se puede observar que el beneficio adicional de invertir en oro es bajo, ya que la frontera de eficiencia imperceptiblemente logra reducir el riesgo para el mismo nivel de rendimiento.

En el siguiente cuadro, se muestra la relación de riesgo–rendimiento del portafolio de Reservas del BCU al 31 de diciembre de 2006 y de los portafolios

CUADRO 9

Fronteras de Eficiencia Formadas a partir de la Diversificación Eficiente de Portafolios de Activos midiendo el Rendimiento como el Rendimiento Histórico Promedio



CUADRO 10

Detalle de la relación Desvío – Rendimiento para cada una de las Fronteras de Eficiencia Formadas en el Cuadro N°9

31.12.06		4 monedas		4 monedas + oro		7 monedas		7 monedas + oro	
Desvío	Rendim.	Desvío	Rendim.	Desvío	Rendim.	Desvío	Rendim.	Desvío	Rendim.
5,23%	0,76%	4,83%	0,65%	4,81%	0,66%	4,70%	0,64%	4,70%	0,64%
		4,88%	0,70%	4,83%	0,70%	4,72%	0,70%	4,72%	0,70%
		5,26%	0,80%	5,11%	0,80%	4,87%	0,80%	4,83%	0,80%
		5,94%	0,90%	5,66%	0,90%	5,17%	0,90%	5,10%	0,90%
		6,78%	1,00%	6,41%	1,00%	5,63%	1,00%	5,52%	1,00%
		7,73%	1,10%	7,28%	1,10%	6,20%	1,10%	6,07%	1,10%
		8,76%	1,20%	8,22%	1,20%	6,86%	1,20%	6,71%	1,20%
		9,84%	1,30%	9,21%	1,30%	7,58%	1,30%	7,40%	1,30%
		10,95%	1,40%	10,25%	1,40%	8,34%	1,40%	8,14%	1,40%
		12,17%	1,50%	11,36%	1,50%	9,13%	1,50%	8,92%	1,50%
		13,48%	1,60%	12,57%	1,60%	9,95%	1,60%	9,72%	1,60%
		14,85%	1,70%	13,85%	1,70%	10,83%	1,70%	10,64%	1,70%
		16,28%	1,80%	15,19%	1,80%	12,54%	1,80%	12,54%	1,80%
		17,75%	1,90%	16,96%	1,90%	15,72%	1,90%	15,71%	1,90%
		19,01%	1,98%	19,01%	1,98%	19,01%	1,98%	19,01%	1,98%

elaborados a partir de la combinación de activos anteriormente mencionada.

Como se observa, la formación de un portafolio multimonedas permite elevar el nivel de rendimiento para un mismo nivel de riesgo.

A continuación se muestra para cada uno de los portafolios señalados (Portafolio al 31 de diciembre de 2006, Portafolio de Cuatro Monedas, Portafolio de Cuatro Monedas más Oro, Portafolio de Siete Monedas, Portafolio de Siete Monedas más Oro) la composición propuesta por moneda.

El portafolio al 31 de diciembre de 2006 se compone en su mayor parte de Dólares Americanos.

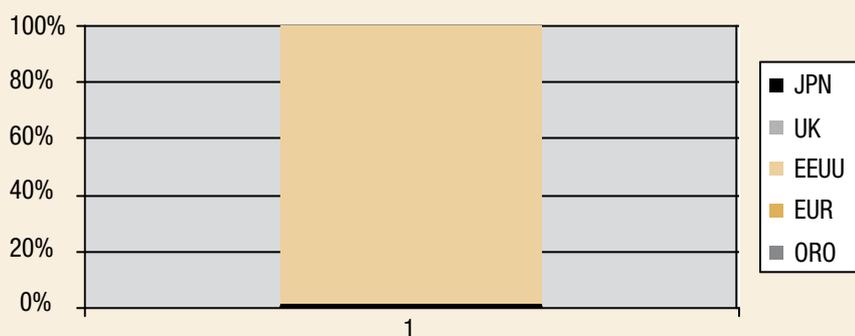
Portafolio de 4 Monedas Fuertes

En los portafolios ópti-

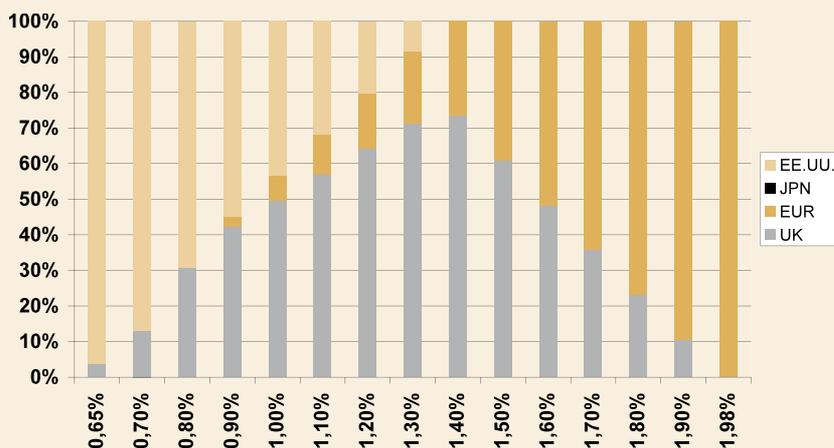
mos formados con las 4 monedas fuertes predomina el Dólar Americano para portafolios de bajo rendimiento (y por lo tanto, bajo riesgo) el que pierde participación por la entrada de la Libra Esterlina y el Euro para portafolios de mayor rendimiento. Dado que el Yen tiene rentabilidad negativa, el modelo no lo ha tomado como activo elegible a la hora de determinar portafolios óptimos.

CUADRO 11

Composición del Portafolio de Activos de Reserva del BCU al 31 de diciembre de 2006



CUADRO 12
Composición de los Portafolios Eficientes formados a partir de activos en 4 monedas



En los portafolios óptimos formados con las 4 monedas fuertes más 3 monedas de calidad superior AA- y con alta liquidez, predomina el Dólar Americano para portafolios de bajo rendimiento (y por lo tanto, bajo riesgo) el que pierde participación por la entrada del Dólar Neozelandés. La baja correlación del Dólar Neozelandés con las otras monedas provoca que para portafolios de mayor rendimiento in-

Portafolio de 4 Monedas Fuertes Más Oro

En los portafolios óptimos formados con las 4 monedas fuertes más oro, predomina el Dólar Americano para portafolios de bajo rendimiento (y por lo tanto, bajo riesgo) el que pierde participación por la entrada de la Libra Esterlina y el Euro para portafolios de mayor rendimiento. La participación del oro se incrementa para portafolios de mayor rentabilidad.

Portafolio de 7 Monedas

crementamente su participación. Como se puede observar, la participación del Dólar Americano es menor en relación a los portafolios de cuatro monedas.

Portafolio de 7 Monedas Más Oro

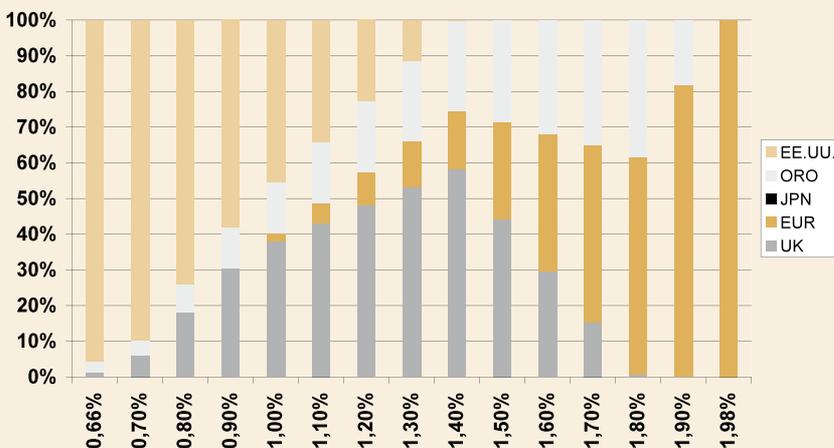
En los portafolios óptimos formados con las 4 monedas fuertes, más 3 monedas de calidad superior AA- y con alta liquidez más oro, predomina el Dólar Americano para portafolios de bajo rendimiento (y por lo tanto, bajo riesgo) el que pierde participación por la entrada del Dólar Neozelandés y el Oro. La baja correlación del Dólar Neozelandés con las otras monedas

provoca que para portafolios de mayor rendimiento incrementamente su participación. Como se puede observar, la participación del Dólar Americano es menor en relación a los portafolios de cuatro monedas.

5. Elección del Portafolio Óptimo

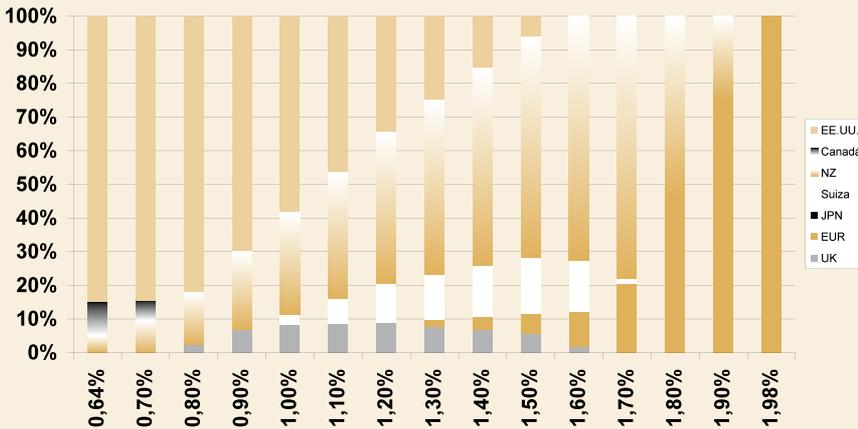
El inversor debería elegir el portafolio óptimo que satisfaga su apetito por el riesgo en base a la frontera de eficiencia que logra una diversifi-

CUADRO 13
Composición de los Portafolios Eficientes formados a partir de activos en 4 monedas más el oro



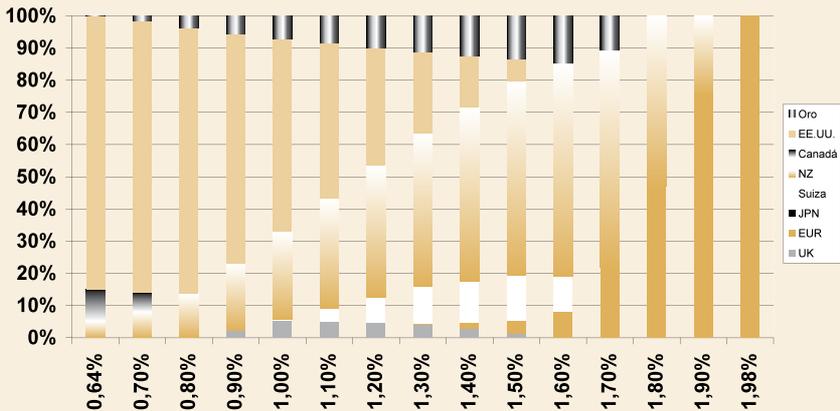
CUADRO 14

Composición de los Portafolios Eficientes formados a partir de activos en 7 monedas



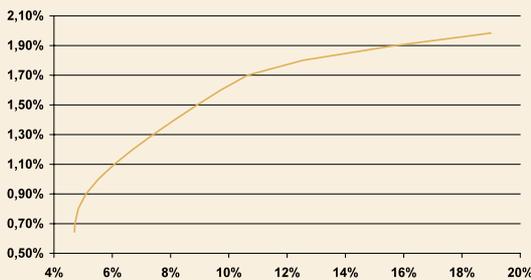
CUADRO 15

Composición de los Portafolios Eficientes formados a partir de activos en 7 monedas más oro



CUADRO 16

Determinación de la Frontera de Eficiencia Predominante utilizando como medida del Rendimiento la media de los rendimientos históricos



CUADRO 17

Expectativas del Mercado sobre Rendimientos de las Monedas Estudiadas en términos anuales y expresados en UI

Datos

Moneda	Rendimientos
UK	1,65%
EUR	2,56%
JPN	0,59%
SZ	1,27%
CAN	0,54%
NZ	1,52%
ORO	1,52%
EEUU	0,12%

cación más eficiente del riesgo. De acuerdo a los cálculos realizados dicha frontera de eficiencia se logra por la combinación de activos en monedas fuertes, activos en moneda de categoría superior a AA- y alta liquidez y oro.

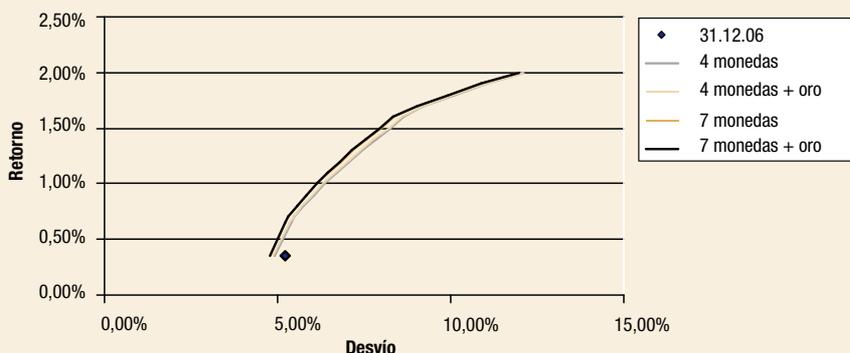
6. Medición de Rendimientos a Través de las Expectativas del Mercado.

Una alternativa a la medición de los rendimientos a base de series históricas hubiese sido considerar las perspectivas de rendimiento de las monedas para los principales bancos de inversión. Este escenario cobra relevancia en el contexto actual de incertidumbre sobre una posible recesión en EE.UU que provoque que el rendimiento esperado del Dólar Estadounidense sea sensiblemente inferior a aquél que surge de aplicar cálculos sobre series históricas.

En este escenario, el

CUADRO 18

Fronteras de Eficiencia Formadas a partir de la Diversificación Eficiente de Portafolios de Activos midiendo el Rendimiento con las Expectativas del Mercado



reduciendo aún más la participación del Dólar Estadounidense.

Ante este cambio en el rendimiento esperado de las monedas, las fronteras de eficiencia formadas serían las siguientes (ver cuadro 18).

Si analizamos la composición por moneda de la frontera de eficiencia predominante (7 monedas más oro) observamos que existe una diversificación por mo-

rendimiento esperado por monedas medido en UI hubiese sido el siguiente (ver cuadro 17).

Si analizamos la composición por moneda de la frontera de eficiencia predominante (7 monedas más oro) observamos que existe una diversificación por moneda aún mayor de la que surgía de aplicar el modelo a base de los resultados de las series históricas,

neda aún mayor de la que surgía de aplicar el modelo a base de los resultados de las series históricas, reduciendo aún más la participación del Dólar Estadounidense.

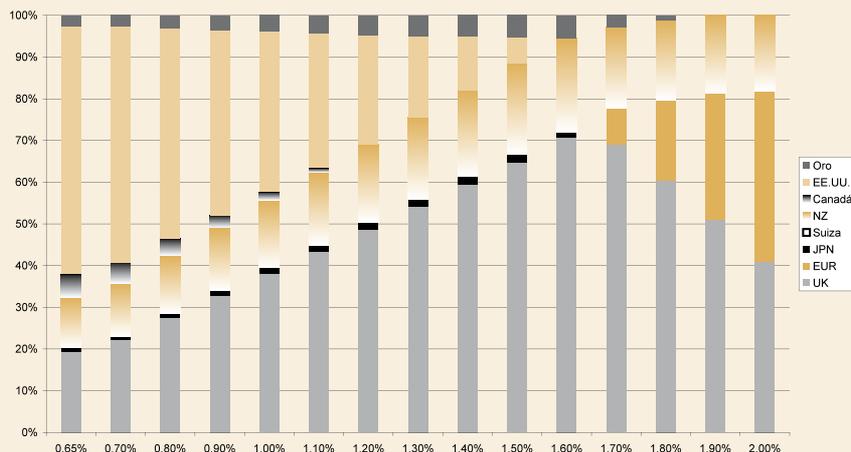
CUADRO 19

Detalle de la relación Desvío–Rendimiento para cada una de las Fronteras de Eficiencia Formadas en el Cuadro N°17

31.12.06		4 monedas		4 monedas + oro		7 monedas		7 monedas + oro	
Desvío	Rendim.	Desvío	Rendim.	Desvío	Rendim.	Desvío	Rendim.	Desvío	Rendim.
5,23%	0,36%	4,92%	0,36%	4,89%	0,36%	4,77%	0,36%	4,76%	0,36%
		5,39%	0,65%	5,35%	0,65%	5,21%	0,65%	5,20%	0,65%
		5,50%	0,70%	5,46%	0,70%	5,33%	0,70%	5,31%	0,70%
		5,76%	0,80%	5,72%	0,80%	5,57%	0,80%	5,56%	0,80%
		6,06%	0,90%	6,01%	0,90%	5,85%	0,90%	5,83%	0,90%
		6,37%	1,00%	6,32%	1,00%	6,16%	1,00%	6,14%	1,00%
		6,71%	1,10%	6,66%	1,10%	6,49%	1,10%	6,46%	1,10%
		7,07%	1,20%	7,02%	1,20%	6,84%	1,20%	6,81%	1,20%
		7,45%	1,30%	7,39%	1,30%	7,20%	1,30%	7,17%	1,30%
		7,84%	1,40%	7,78%	1,40%	7,58%	1,40%	7,55%	1,40%
		8,25%	1,50%	8,18%	1,50%	7,97%	1,50%	7,94%	1,50%
		8,66%	1,60%	8,60%	1,60%	8,37%	1,60%	8,34%	1,60%
		9,23%	1,70%	9,20%	1,70%	9,03%	1,70%	9,02%	1,70%
		10,07%	1,80%	10,06%	1,80%	9,90%	1,80%	9,90%	1,80%
		11,04%	1,90%	11,04%	1,90%	10,89%	1,90%	10,89%	1,90%
		12,10%	2,00%	12,10%	2,00%	11,98%	2,00%	11,98%	2,00%

CUADRO 20

Composición de los Portafolios Eficientes formados a partir de activos en 7 monedas más oro



De la aplicación de la metodología propuesta a la situación del Banco Central del Uruguay al 31 de diciembre de 2006, hemos observado que la formación de un portafolio multimonedas, bajo el marco normativo establecido por la Carta Orgánica del BCU, permite obtener un rendimiento esperado mayor para el mismo nivel de riesgo, o menor nivel de riesgo para el mismo nivel de rendimiento.

El marco normativo

impone restricciones respecto a los activos elegibles del modelo, es decir, aquéllos que se considerarían aceptables de acuerdo a la Carta Orgánica del BCU. De acuerdo a los activos considerados como “activos elegibles” del modelo, a continuación se muestra la brecha existente entre el portafolio al 31 de diciembre de 2006 y el portafolio que arroja el mismo nivel de riesgo (pero mayor nivel de rendimiento) que el portafolio al 31 de diciembre de 2006 y la brecha existente entre el portafolio al 31 de diciembre de 2006 y el portafolio que arroja el mismo nivel de rendimiento (pero menos nivel de riesgo) que el portafolio al 31 de diciembre de 2006.

Si en lugar de determinar los rendimientos en base a series históricas se hubiesen determinado de acuerdo a las expectativas existentes en los principales bancos de inversión del mundo medido en términos de UI, la brecha existente entre el portafolio al 31 de diciembre de 2006 y el portafolio obtenido sería la siguiente (ver cuadro 21).

La aproximación metodológica abre las puertas a futuras investigaciones que permitan entre otras cosas, lo siguiente:

a) Analizar cómo inciden en los resultados de la metodología propuesta las limitaciones de la teoría del Profesor Markowitz, entre ellas:

- La forma de medición de los rendimientos. En este sentido, se destaca la propuesta metodológica de los Profesores Black y Litterman que en su trabajo de 1992 plantearon la metodología de

7. CONCLUSIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

Para la asignación estratégica por moneda de las Reservas del Banco Central del Uruguay hemos desarrollado una alternativa metodológica que deberá someterse a discusión, que consiste en calzar los Activos de Reservas con los pasivos exigibles en moneda extranjera y diversificar eficientemente el remanente de los Activos de Reserva siguiendo la Teoría del Portafolio de Markowitz bajo el marco normativo establecido por la Carta Orgánica del BCU.

Cabe destacar que la asignación estratégica oficiaría como “benchmark” para la composición por monedas del portafolio Activos de Reserva del BCU. El retorno asociado a la asignación estratégica representa lo que en el Modelo de Valuación de Activos de William Sharpe se conoce como el beta del portafolio.

Esto no invalida toda gestión táctica que el gestor de portafolios pueda realizar en busca de retornos por encima del “benchmark” (esto se denomina “generación de alfa”). En este sentido se pueden flexibilizar los lineamientos de inversión de manera que sean elegibles otras clases de activos como títulos corporativos, activos respaldados con hipotecas, agencias gubernamentales o títulos municipales.

Una vez definida la frontera de eficiencia de acuerdo a la Teoría del Portafolio, el inversor de acuerdo a su perfil de riesgo, debería definir en qué portafolio desea posicionarse y tomar las medidas correctivas necesarias para ello.

CUADRO 21

Síntesis de las diferencias detectadas entre la composición actual del portafolio y los portafolios eficientes que surgen de la metodología midiendo los rendimientos en términos históricos

Moneda	DATOS			DATOS		
	Composición del Portafolio al 31.12.06	Portafolio eficiente con igual nivel de rendimiento que el obtenido al 21.12.06	Brecha	Composición del Portafolio al 31.12.06	Portafolio eficiente con igual nivel de rendimiento que el obtenido al 21.12.06	Brecha
UK	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,5%	3,5%
EUR	8,0%	0,0%	-8,0%	8,0%	0,0%	-8,0%
JPN	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SZ	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
CAN	0,0%	1,7%	1,7%	0,0%	0,0%	0,0%
NZ	0,0%	11,2%	11,2%	0,0%	23,1%	23,1%
ORO	3,0%	3,0%	0,0%	3,0%	6,2%	3,2%
EEUU	89,0%	84,1%	-4,9%	89,0%	67,2%	-21,8
Rendim.	0,76%	0,76%	N/A	0,76%	0,94%	N/A
Desvío	5,23%	4,77%	N/A	5,23%	5,23%	N/A

Nota: Cuando mencionamos "Composición del Portafolio al 31 de Diciembre de 2006" se trata del portafolio de Reservas luego de calzar activos de reserva con los pasivos exigibles en moneda extranjera

CUADRO 22

Síntesis de las Diferencias Detectadas entre la Composición Actual del Portafolio y los Portafolios Eficientes que surgen de la Metodología Midiendo los Rendimientos con las Expectativas del Mercado

Moneda	DATOS			DATOS		
	Composición del Portafolio al 31.12.06	Portafolio eficiente con igual nivel de rendimiento que el obtenido al 21.12.06	Brecha	Composición del Portafolio al 31.12.06	Portafolio eficiente con igual nivel de rendimiento que el obtenido al 21.12.06	Brecha
UK	0,0%	4,0%	0,0%	0,0%	20,2%	20,2%
EUR	8,0%	0,0%	-8,0%	8,0%	0,0%	-8,0%
JPN	0,0%	0,4%	0,4%	0,0%	0,8%	0,8%
SZ	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
CAN	0,0%	8,5%	8,5%	0,0%	5,4%	5,4%
NZ	0,0%	8,7%	8,7%	0,0%	12,3%	12,3%
ORO	3,0%	1,3%	-1,7%	3,0%	2,6%	-0,4%
EEUU	89,0%	77,0%	-12,0%	89,0%	58,7%	-30,3
Rendim.	0,36%	0,36%	N/A	0,36%	0,67%	N/A
Desvío	5,23%	4,76%	N/A	5,23%	5,23%	N/A

Nota: Cuando mencionamos "Composición del Portafolio al 31 de Diciembre de 2006" se trata del portafolio de Reservas luego de calzar activos de reserva con los pasivos exigibles en moneda extranjera



determinar el rendimiento de los activos a partir del portafolio de mercado. Si hubiésemos aplicado la metodología de estos autores es probable que los portafolios óptimos hubiesen sido diferentes, sin embargo es posible que arribemos a la misma conclusión en cuanto a que un portafolio multimonedas permitirá expandir la frontera de eficiencia alcanzada por el Banco al 31 de diciembre de 2006.

- Se trata de una aproximación pasiva a la determinación de portafolios óptimos, los bancos centrales, como se señaló, tienen objetivos propios para invertir sus Activos de Reserva. Entre ellos no está el invertir en forma activa tanto sea en “*market timing*” como en “*misspriced assets*”.

- Se aplican Finanzas Uniperiódicas en lugar del concepto de Finanzas Dinámicas desarrollado por Merton. Es decir, la metodología aplicada no permite una actualización dinámica y automática del Portafolio ante nueva información del mercado.

b) Debería evaluarse qué tan sensible es el modelo a variaciones en los parámetros que miden el rendi-

miento, el riesgo y la correlación. Por otra parte, sería interesante estudiar la incidencia de haber medido el rendimiento con series que consideren el rendimiento de instrumentos de más largo plazo que los considerados.

c) ¿Qué aproximación metodológica permitiría a los bancos centrales determinar cuál debería ser la cantidad óptima de Reserva que deben mantener?

d) Dada la asignación estratégica por monedas definida por los bancos centrales, ¿qué aproximación metodológica permitiría a los bancos centrales determinar en qué instrumentos concretamente deberían invertir y a qué plazo?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LEYES Y DECRETOS

Ley 16.696 del 30 de marzo de 1995 de la República Oriental del Uruguay, “Carta Orgánica del BCU”.

CONFERENCIAS

“Administración de Riesgo en el Portafolio de las Reservas Internacionales”.

(2002). Segundo Seminario Sobre Manejo de la Deuda Pública. Bogotá

Broda, M., (2007): Presentación realizada en Diciembre de 2007 sobre

“Economía Mundial: situación actual y perspectivas”. Montevideo, Uruguay. (pp. 2-4).

Métodos Econométricos en Finanzas (2007): Dirección de Operaciones Financieras – Investigación y Desarrollo del Fondo Latinoamericano de Reservas.



PUBLICACIONES

Ben-Bassat, A., Gottlieb, D., (1991): "Optimal international reserves and sovereign risk". *Journal of International Economics* 33. pp. 345-362.

Black, F., Litterman, R., (1992): "Global Portfolio Optimization". *Financial Analysts Journal*. Sept.-Oct., pp. 28-43.

Black, F., (1976): "The pricing of commodity contracts". *Journal of Financial Economics* 3. pp. 167-179.

Bollerslev, T., (1986): "Generalized Autoregressive Conditional Heteroskedasticity". *Journal of Econometrics*. pp. 31:307-327.

Cassel G., (1964): "The Purchasing-Power Parity Doctrine: A Reappraisal?" *J.P.E.*, LXXII, No. 6 (December, 1964), 584-96.

Enders, W., (1995): "Applied Econometrics Time Series". John-Wiley & Sons. pp. 139-149.

Engle, R., (2001): "GARCH 101: The Use of ARCH/GARCH Models in Applied Econometrics". *Journal of Economic Perspectives*. 15(4) pp. 157-168.

Engle, R., (1982): "Autoregressive Conditional Heteroscedasticity with Estimates of Variance of United Kingdom Inflation". *Econometrica* 50. pp. 987-1008.

Gujarati, D., (2003): "Basic Econometrics". 856-862.

Malacrida, F., Conde G., (2007): "Administración de Reservas Internacionales".

Mandelbrot, H., (1965): "Conditional heteroskedasticity in asset returns".

Markowitz, H., (1952): "Portfolio Selection". *The Journal of Finance*.

Mc Donald, D., (1982): "Debt capacity and developing country borrowing: A survey of the literature". *IMF Staff Papers* 29. pp. 603-646.

Nelson, D., (1991): "Conditional heteroskedasticity in asset returns: A new approach". *Econometrica* 59. pp. 347-370.

Unge, J., (2004): Ensayo: "Manejo de las reservas de oro y divisas".

Pascale, R., (2004): "*Decisiones Financieras*". 4ta. Edición Revisada.

Ramaswamy, S., (1999): "Reserve Currency Allocation: An Alternative Methodology". *BIS Working Paper* N° 72.

Ramaswamy, S., (1999): "Managing International Reserves: Does Diversification Reduce Carry Costs?". *BIS Working Paper*.

Redrado, M., Carrera, J., Bastourre, D., Ibarlucia, J., (2006): "La política económica de la acumulación de reservas: nueva evidencia internacional". República Argentina.

Scherer, B., Gintschel, A., (1993): "Currency Allocation As Dual. Benchmark Optimization".

Sharpe, W., (1964): "The Capital Asset Pricing Model".

Wooldrige, P., (2006): "The Changing Composition of Official Reserves". *BIS Working Paper*.

INFORMACIÓN PÚBLICA DE INTERNET

Estados Contables del Banco Central del Uruguay al 31 de diciembre de 2006. www.bcu.gub.uy.

Informe de Expectativas Sobre Monedas Extranjeras, Bloomberg Referencia OUTL. Manual del Fondo Monetario Internacional. 1998.

NOTAS

1 El presente artículo es una síntesis del trabajo de investigaciones monográficas elaborado para la obtención del título de Magíster en Finanzas otorgado por la Universidad de la República Oriental del Uruguay. El mismo representa la opinión personal de los autores y, por tanto, no refleja necesariamente la opinión oficial de las instituciones donde trabajan los mismos. Director de Tesis: Prof. Cr. Ricardo Pascale.

2 Autores del Trabajo: Cr. Fabio Malacrida, Jefe del Departamento de Operaciones Monetarias del Banco Central del Uruguay y Docente de la Universidad de la República y de la Universidad Católica y Cra. Magdalena Perutti, Gerente de Consultoría Organizacional y Financiera de KPMG y Docente de la Universidad de la República.

3 Fondo Monetario Internacional, 1998.

4 MIMEO - Administración de Reservas Internacionales, Fabio Malacrida y Gabriela Conde.

5 Al 31 de diciembre de 2006, los Activos de Reserva administrados por el BCU representan un 25% de la deuda pública en moneda extranjera, por lo que pierde sentido pensar que el objetivo de los Activos de Reserva es cubrir la deuda pública en moneda extranjera. Adicionalmente, así como la deuda pública en moneda extranjera no está contabilizada en el balance del BCU, tampoco lo están todos los Activos de Reserva del país. Por lo tanto, el BCU deberá administrar sus Reservas con independencia de los otros Activos de Reserva que administra el MEF y de la deuda pública total.

6 En una extensión del Modelo se procederá a aleatorizar la inflación a efectos de seguir la corrección a la Teoría del Portafolio establecida por Biger en 1975.

¿Réquiem para las donaciones privadas a la cultura en Chile?

La Ley Valdés y el Régimen Chileno de Donaciones con Fines Culturales

• CRISTIAN ANTOINE FAÚNDEZ

Universidad de Santiago de Chile - U. Andrés Bello

RESUMEN

Tras la aprobación en 1990 de una disposición menor contenida en la Reforma Tributaria de aquel año, Chile se dotó de una legislación que hizo posible que las empresas y los particulares interesados pudieran donar dinero al desarrollo de actividades artísticas y culturales y recibir descuentos en los impuestos. Con los años, una importante cantidad de recursos se destinó al financiamiento de iniciativas artísticas y culturales. Una modificación a la norma en mayo de 2001, perfeccionó el sistema de incentivos tributarios, pero dos nuevas leyes sobre donaciones aprobadas en 2003 introdujeron profundos cambios a las reglas del juego. El resultado; una estampida de los potenciales donantes puso en serios aprietos financieros a organizaciones que descansaban buena parte de sus flujos en las donaciones de las empresas. No obstante existen quienes sostienen que la legislación quedó herida de muerte, cifras recientes parecen sugerir una recuperación del mecenazgo cultural en el país andino.

Palabras clave: Mecenazgo, Financiamiento de la Cultura, Chile

ABSTRACT

After the adoption in 1990 of a minor provision in that year's tax reform, Chile acquired a law that made possible for companies and individuals to donate money for artistic and cultural activities development and get discounts in taxes. Over the years, a significant amount of resources was allocated to the financing of artistic and cultural initiatives. An amendment to the rule in May 2001, perfected the system of tax incentives, but two new laws on donations approved in 2003 introduced sweeping changes to the rules of the game. As a result a potential donors stampede conducted organizations to serious financial trouble because they rested good part of their flows to donations. Despite those who argue that the legislation was wound of death, recent numbers seem to suggest a recovery of cultural patronage in the Andean country.

Keywords: Sponsoring, Financing of Culture, Chile

I. INTRODUCCIÓN

¿Qué tan real es que el régimen chileno de mecenazgo a la cultura estipulado en la Ley de Donaciones con Fines Culturales se encuentra herido de muerte? Tras lo que una buena parte del sector cultural chileno consideró como una serie de desafortunadas reformas legales que tenían al financiamiento de los partidos políticos como

principal propósito y que fueron aprobadas durante la administración de R. Lagos (2000-2006), quedó instalada la opinión que se había dañado un sistema exitoso que había permitido por más de una década allegar ingentes cantidades de recursos provenientes del sector privado al desarrollo cultural de mi país.

Como se sabe, en Chile desde fines de los ochenta, existen varias franquicias que permiten deducir una



donación como gasto de la base imponible del impuesto, adicionalmente existen otras disposiciones que permiten deducir la donación como crédito contra los impuestos.

No obstante, lo que podía ser un halagüeño panorama para la existencia y el funcionamiento de un marco que regulara adecuadamente la contribución de los privados a iniciativas de interés general, como es el caso de la cultura y las artes, hoy en día se encuentra en una situación muy discreta. Considérese nada más la siguiente afirmación del ex senador demócratacristiano, Gabriel Valdés Subercaseaux, directo promotor de la legislación que a comienzos de los noventa permitió dotar al país de un régimen excepcionalmente favorable para el estímulo del mecenazgo de las empresas:

“Fui autor de una ley pionera en donaciones privadas con objetivos culturales en 1990 y que ahora (2005) fue estrangulada por la nueva ley. Hay que reformarla. Ya no funciona como antes y una de las víctimas fue el Teatro Municipal que dejó de recibir mil millones en un año. Ya no hay estímulo para donar, porque se convirtió en criminal al que se equivoca. Hay tantas dificultades que la gente ya no la usa y se dona menos”.

¿Qué había pasado para que una norma que entre 1991 y 2004 permitió allegar a proyectos culturales más de 65 millones de dólares provenientes de la empresa privada chilena terminara siendo calificada como poco menos que inoperante?

Es cierto que tras la aprobación en 1990, gracias a la iniciativa personal e insistencia del senador Gabriel Valdés, de una disposición menor contenida en la Reforma Tributaria de aquel año, se hizo posible que las empresas y los particulares interesados pudieran donar dinero al desarrollo de actividades artísticas y culturales y recibir descuentos en los impuestos (Antoine: 2003, 2005). Con los años, una importante cantidad de recursos provenientes de las empresas y los particulares, se destinó al financiamiento de iniciativas que beneficiaron a toda la comunidad.

Un tema de no menor relevancia para un país en que el financiamiento de la cultura y el arte ha sido asumido casi exclusivamente por el Estado en buena parte de su vida republicana. El primero de los cambios se produjo en mayo del 2001, cuando una reforma legislativa introdujo las modificaciones con que se buscó perfeccionar el sistema de incentivos tributarios establecidos, tanto a favor de los donantes como de los

donatarios, con el propósito de contribuir con el financiamiento de actividades culturales.

Más tarde, dos nuevas leyes sobre donaciones aprobadas en agosto de 2003, introdujeron sendos cambios a las reglas del juego. La primera de ellas, N° 19.884, trató sobre la transparencia, límite y control del gasto electoral, y la segunda, N° 19.885, legisló sobre el buen uso de las donaciones para fines sociales y públicos.

La ley agregó una serie de sanciones, entre ellas algunas de carácter penal, creando al efecto nuevas figuras delictuales. El resultado, una estampida de los potenciales donantes puso en serios aprietos financieros a organizaciones que descansaban buena parte de sus flujos en las donaciones de las empresas.

Aunque desde el gobierno y el organismo fiscalizador de la recaudación de tributos se formularon llamados a los operadores culturales a mantener la calma, y se trató de explicar que el esfuerzo legislativo iba a estar puesto en contribuir precisamente a hacer más eficiente el régimen de donaciones, no se ha conseguido hasta la fecha reducir la molestia entre corporaciones, fundaciones, universidades y municipalidades que se beneficiaban con los aportes del sector privado.

Las cifras son decidoras: en la última década se financiaron proyectos culturales por más de 20 mil millones de pesos, permitiendo el acceso al arte y la cultura de la población con un respaldo financiero que el Estado no habría podido proporcionar por sí solo, dada la urgencia de atender realidades sociales más apremiantes. La decisión del Congreso chileno de concentrar en una sola ley, dedicada al financiamiento de los partidos políticos, una serie de normas referidas a la contribución del sector privado al financiamiento de colegios, universidades, proyectos culturales, iniciativas de beneficencia y deporte, entre otras, causó un retroceso en los evidentes avances que se habían logrado en estos últimos años en conformar un régimen jurídico que normara los modos de relación entre el sector público y privado para iniciativas de interés general.

Los beneficiados con la Ley de Donaciones Culturales han interpretado esta unilateral modificación de la norma como un paso en falso del sector público, pues las empresas han estado retirando sus apoyos corporativos a proyectos que estaban programados, aduciendo que la Ley 19.885 ha modificado sustantivamente las normas vigentes.

A la falta de rigor en el trabajo de leyes de alta especificidad técnica, se suma un desconocimiento del

sector, pues en este caso en particular se ha equivocado el legislador, al prohibir aparentemente las contra-prestaciones entre donante y donatario, práctica que no reconoce que la exposición pública del donante es factor indispensable en la decisión de contribuir al financiamiento de un proyecto artístico. Un factor adicional que resalta es la fragilidad del sistema que rige al país en materias de desarrollo de una cultura de la colaboración privada y pública, que, como hemos visto, explica el éxito del desarrollo de iniciativas de bien público en otras naciones.

Para ojos de algunos atentos observadores, una melodía fúnebre acompaña el tránsito actual del financiamiento de la cultura en Chile. Me propongo en los siguientes acápite explicar con algún detalle: ¿Cuáles eran las características más sobresalientes del régimen de donaciones culturales vigentes en mi país desde 1990 hasta el año 2005?; ¿Qué rasgos me permitían ver en él un incipiente marco de mecenazgo cultural que se había venido formando a lo largo de todo el siglo XX?; ¿Cuáles fueron las modificaciones que lo han puesto en riesgo y por qué fueron adoptadas? Y, por último: ¿Qué se puede esperar en el futuro mediato en torno a la contribución privada en el financiamiento de la cultura? Espero con ellas contribuir al debate y al estudio comparado de los regímenes de mecenazgo.

2. ANTECEDENTES GENERALES

En algunas publicaciones sobre el tema he sostenido que existen al menos dos modelos básicos que orientan las políticas de financiamiento a la cultura en los estados modernos: a) el Estado orienta y financia directamente la actividad cultural y b) la comunidad financia y apoya las acciones culturales, siguiendo los estímulos que en tal sentido la favorecen desde el aparato público¹.

La generación de recursos económicos para la cultura (Garretton 2002), conlleva dos aspectos, que son la provisión de recursos propios del Estado y la generación de incentivos para que los sectores privados aumenten sus propios aportes. Ello plantea los diversos modelos de financiamiento de la cultura en una sociedad: el estatal y el de mercado. Cuando existen ambos sin conexión entre sí y sea en los proyectos o en los resultados de éstos, hablamos de un modelo dual. Cuando existen formas de financiamiento que combinan recursos estatales con recursos del sector privado, hablamos de modelo mixto. Ejemplo de ello son, para el caso chileno, los me-

canismos de exención tributaria como el de la Ley de Donaciones Culturales².

En efecto, es un antecedente conocido que el apoyo a la cultura constituye una excelente inversión para la empresa privada. Ello ha llevado a que, en la actualidad, esa antigua práctica del mecenazgo cultural, que tan habitual fue en Occidente, prospere hoy con un signo de acentuado interés comunicacional. Sin embargo, este reconocimiento sobre el rol que la empresa privada y el sector asociativo están representando en el financiamiento de actividades culturales, no ha sido resuelto en forma homogénea en Chile, generando una panoplia de alternativas legales sobre la materia. En Chile existen varias franquicias que permiten deducir una donación como gasto de la base imponible del impuesto, adicionalmente existen otras tres franquicias que permiten deducir la donación como crédito contra los impuestos. Respecto de las primeras, se desconoce la magnitud de las donaciones que se acogen a esta modalidad, ya que no existe una contabilidad de este aspecto por parte de las instituciones públicas pertinentes. Con relación a las franquicias que sirven como crédito contra los impuestos, en el año 1997, éstas ascendieron a \$ 11.100 millones, lo que equivale aproximadamente a un 1,2 por ciento de lo recaudado por concepto de Global Complementario e Impuesto de la Primera Categoría. En otras palabras, el Estado hizo una renuncia fiscal equivalente a ese monto de recursos tributarios, los cuales fueron destinados por los contribuyentes a diversas instituciones sin fines de lucro³.

Aunque en general, en muchas partes del mundo las empresas que realizan acciones de mecenazgo se benefician con leyes que hacen posible las deducciones de impuestos a partir de los montos de las donaciones realizadas, son los beneficios de imagen y notoriedad pública que obtienen las empresas el principal incentivo que ofrecen las donaciones con fines culturales, educacionales o deportivos, entre otros.

No son pocos los países que han ido constituyendo regímenes legales favorables al mecenazgo y patrocinio empresarial a la cultura a partir de legislaciones específicas sobre donaciones modales adscritas a beneficios de carácter tributario y la creación de instituciones (públicas y/o privadas) que tienen como objetivo la promoción y estímulo del mecenazgo cultural por la empresa y los particulares.

Podemos reconocer la existencia de al menos tres modalidades distintas de configurar estos sistemas

que contemplan, de alguna forma, la contribución de la empresa privada y los particulares al financiamiento de iniciativas de interés general, centradas habitualmente en el fomento del arte, la ciencia y la cultura.

El primer modelo es el que yo denomino “Modelo de la Filantropía”, definido por la existencia de sistemas consolidados de estímulo al mecenazgo del sector privado, que sin dar origen a leyes específicas sobre el tema, estimula las donaciones con mecanismos transparentes de acreditación, fiscalización y seguimiento; contando además con una amplia gama de instituciones de fomento a la participación de las empresas en el financiamiento de actividades artísticas y culturales, generalmente de carácter privado. Es el caso de naciones como Canadá, Estados Unidos y Gran Bretaña, entre otras.

El segundo modelo es el que llamo “Modelo del Mecenazgo”: caracterizado por la existencia de marcos regulatorios amplios con leyes orientadas claramente a la promoción del mecenazgo empresarial hacia actividades de interés público y que reconocen al patrocinio como mecanismo publicitario; cuentan además con una numerosa institucionalidad de promoción de los mismos, es el caso en la mayoría de las naciones de Europa.

Por último, el que llamo “Modelo de las Donaciones”, es el que más presencia tiene en nuestro continente. Contempla la existencia de algunos cuerpos legales, generalmente de rango menor o disposiciones subordinadas a leyes de mayor cuantía, en que por la vía de las exenciones tributarias, se estipulan diversos beneficios a las empresas que hacen aportes en dinero para el desarrollo de actividades de interés general bajo la denominación amplia de “donaciones”. Normas que, aunque permiten y anticipan, no consagran en la práctica un marco jurídico específico de mecenazgo empresarial y no contemplan, por lo mismo, un procedimiento transparente de acreditación y fiscalización de las donaciones. Las instituciones promotoras, aunque existen, son relativamente escasas y con poco desarrollo. Es el caso de naciones como Chile y Colombia, entre otras.

En América Latina, sin embargo, en opinión de los participantes de una Conferencia del PNUD realizada en Buenos Aires hace algunos años, las condiciones y límites que tienen actualmente las franquicias tributarias a las empresas que donan a la cultura y otras actividades de interés general, no son satisfactorios.

El Estado moderno se ve beneficiado al estimular la apropiación, por parte de la iniciativa privada, de problemas sociales y desafíos públicos. La creación de una cultura de la filantropía requiere de alicientes adecuados no sólo para el estímulo efectivo de los contribuyentes, sino con relación a la capacidad de renuncia del tesoro público.

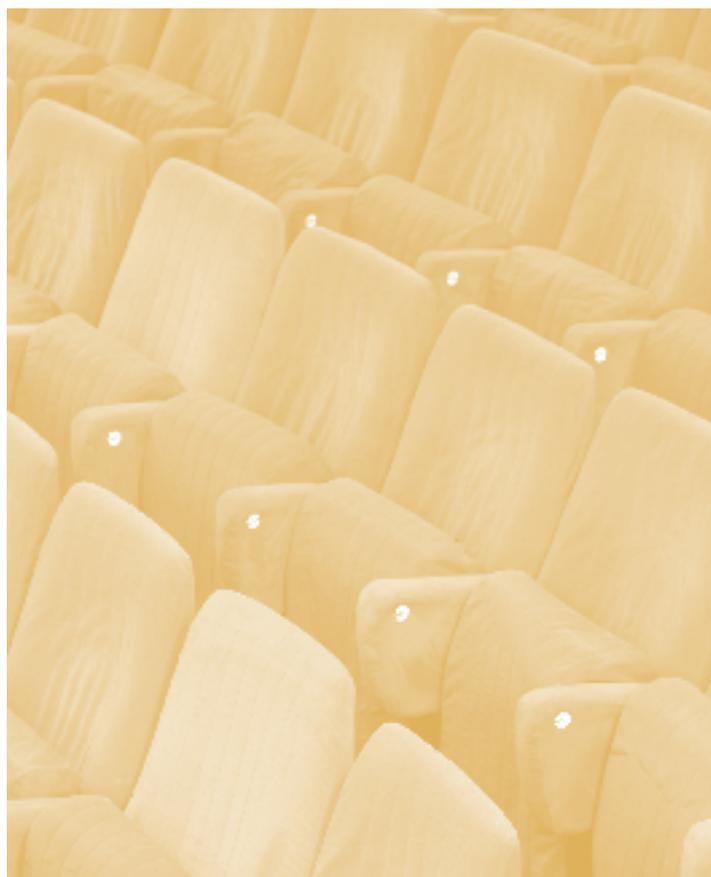
Políticas más flexibles sobre el mecenazgo no se han podido adoptar en América Latina en parte por:

- Incapacidad de producir datos estadísticos que permitan planificar y evaluar los efectos de reformas tributarias.
- Imperativo de atender a la satisfacción de necesidades más urgentes o fundamentales con los recursos de los impuestos.
- Falta de difusión por parte del Estado de las leyes y reglamentos que hacen posible las donaciones con beneficios fiscales.

A estas falencias estructurales del sistema se puede sumar la falta de definición de un marco de referencia mayor en la propia legislación que estipule, en igualdad de condiciones, las distintas instancias en que tanto el Estado como los contribuyentes pueden participar para el financiamiento de la cultura en el país.

Aunque los esfuerzos internacionales parecen ir encaminados a reconocer la doble dimensión que adquiere la cultura de la filantropía, pues supone no sólo la capacidad de dar de la persona individual, sino que se asume también una actitud de renuncia equivalente en el sector público, que por este medio ve reducidos sus ingresos por vía impositiva, es destacable además el consenso existente en organizaciones como el BID y el PNUD en la necesidad de que el Estado ceda espacios al ámbito privado para la atención de problemas sociales y desafíos públicos.

La existencia de un sistema tributario adecuado se considera como un elemento incentivador fundamental para el desarrollo del mecenazgo privado en una comunidad. La posibilidad de obtener crédito tributario por las donaciones efectuadas existe para las personas jurídicas en el caso de Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. Las leyes referidas contemplan la posibilidad de otorgar crédito tributario a los contribuyentes del Impuesto Global complementario. Esto está restringido a las personas que tributen en base a ingresos efectivos, a través de contabilidad completa o simplificada. En la práctica, esta disposición deja fuera a los contribuyentes que sean personas naturales y presten servicios a cambio



de remuneraciones según contrato de trabajo, lo cual abarca a un gran número de contribuyentes.

No están exentos de críticas estos aportes de las empresas al financiamiento de actividades culturales con beneficios fiscales. Dagnino Pastore, antiguo ejecutivo del Fondo Nacional de las Artes de Argentina, explicaba que estas legislaciones permiten a las empresas y personas deducir -parcial o totalmente- de la base de su impuesto a las ganancias, las donaciones que efectúan para las artes. El efecto financiero de estas legislaciones es inducir al sector privado a que efectúe mayores donaciones para las artes y transferir fondos del sector público al sector privado para que los aplique a ellas. “Una cuestión abierta es la reacción fiscal del Estado para cubrir la merma de la recaudación por esas deducciones: aumentar los impuestos o reducir sus gastos en artes o en otros conceptos”.

Otra crítica frecuente, especialmente aplicable al caso chileno, es la sobreposición de diferentes leyes respecto de donaciones culturales, educativas y científicas, con principios y mecanismos diferentes y con organismos que se duplican.

“Por otro lado, la falta de una instancia estatal don-



de se elabore técnicamente su tramitación, hace que la legislación adolezca de defectos técnicos o introduzca criterios muy discutibles. Un buen ejemplo de esto es la última de estas normativas, la Ley de Donaciones Culturales que fue incluida como un artículo de la Ley sobre Reforma Tributaria. Nadie duda del enorme valor e importancia que ella tiene. Sin embargo, algunas de sus disposiciones han impedido su materialización completa, como es la exigencia de gratuidad de los espectáculos a que una donación dé origen, o la imposibilidad de donar en términos no monetarios. Pero más discutible aún es el criterio general que hay detrás, al hacer que recursos del Estado como son los impuestos, se destinen a actividades culturales de acuerdo al criterio de un particular, el donante, con lo que el conjunto de éstos aparece orientando el desarrollo cultural general”, (Garreton 1992).

En síntesis, el sistema de donaciones con beneficio tributario se justifica en atención a que las naciones, en general, consideran que las instituciones donatarias beneficiadas por dichos incentivos desarrollan actividades de importancia para el bien común, que no pueden o no se quiere sean financiadas o reciban

subsidios directos por parte del Estado. El legislador, a través del tiempo, ha incentivado las donaciones como una forma de financiar ciertos sectores de la economía que el Estado directamente no lo podría hacer por falta de recursos.

2.1 El aporte privado a la cultura en Chile antes de 1990

Chile tiene una tradición de filantropía privada asentada en una rica y variada experiencia histórica. En la segunda mitad del siglo XIX la casi totalidad de los sistemas de salud y educación estaban en manos del sector privado. La labor social privada contribuyó a la creación y financiamiento de hospicios, orfanatos, hospitales y dispensarios, en su mayoría administrados por instituciones religiosas. Entre quienes se destacaron como gestores de estas iniciativas figuran: Marcial Gómez, Domingo Santa María, Fermín Vivaceta, Ismael Vergara, Ramón Barros Luco, Sergio Anwandter, José Tomás Urmeneta, Agustín Edwards, Matías Cousiño y Miguel Luis Amunátegui, Benjamín Vicuña Mackena, Pedro del Río Zañartu, Pascual Barburizza, entre muchos otros.

Muchas de estas fortunas fueron responsables de un eficiente mecenazgo cultural que dotó de teatros y salas para las artes a la mayoría de las ciudades de Chile, financió la venida de artistas de renombre en su época; pagó los costos de festivales de música y representaciones de teatro y estableció fideicomisos para el arte. En los años 40 del siglo pasado, por ejemplo, el empresario alemán Mauricio Hotschild estableció que sus empresas fueran administradas por un *trust* de fideicomisarios radicado en Liechtenstein. Durante casi veinte años las industrias continuaron generando importantes ingresos. Pero, en 1984 los encargados solicitaron venderlas para crear una fundación que trabajara en América Latina. Así, los más de US\$ 250 millones que dejó la operación se destinaron a la Fundación Lampadía. De ella nacieron tres hermanas: Fundación Andes, en Chile; Antorcha, en Argentina; y Vitae, en Brasil. Cada una recibió del orden de los US\$ 6,5 millones anuales para invertir en educación, cultura y acción social. La Fundación Andes de Chile invirtió más de 81 millones de dólares en el financiamiento de proyectos y programas en las áreas de educación y ciencia, cultura y desarrollo social, hasta que se cerró hace unos años tras acabarse los fondos del aporte inicial.

Otro ejemplo es el de la Corporación Cultural Artis-

tas del Acero. En 1947 comenzó la construcción de la Compañía Siderúrgica Huachipato S.A en la bahía de San Vicente, en la ciudad de Concepción, en la VIII Región de Chile, convertida hoy en la principal empresa siderúrgica del país. En noviembre de 1958, la revista de la empresa organizó una exposición de las distintas manifestaciones artísticas realizadas por los trabajadores de la empresa acerera. Una nueva muestra colectiva de las obras de los funcionarios de la compañía fue organizada en octubre de 1959, esta vez, con el apoyo del Departamento de Extensión Cultural de la Universidad de Concepción. El buen resultado de la empresa y la visionaria actitud de los ejecutivos de esa época que comprometieron el patrocinio de la empresa, permitieron que el 4 de diciembre de 1961, con el N° 133.924 se constituyera ante las autoridades del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, la Corporación Cultural de Artistas del Acero.

Posteriormente, en marzo de 1989 y por escritura pública, se constituyó en corporación de Derecho Privado. Al año siguiente, en enero de 1990, obtuvo la Personalidad Jurídica por decreto del Ministerio de Justicia.

“Artistas del Acero es una institución creada para brindar posibilidades de expansión y recreación a los trabajadores de Huachipato, tendiente por lo tanto a ofrecer enseñanza programada y tutoría en aquellas disciplinas de la Siderúrgica. Pero como institución inserta en la ciudad de Concepción, no queda ajena a las necesidades de ésta y es así como abre sus puertas para el ingreso a personas con intereses comunes en el plano artístico. Desde su creación, Artistas del Acero ha desarrollado una vasta, activa y eficaz labor en el mundo cultural de la ciudad”⁴.

Como hemos visto, hay antecedentes de una amplia y fructífera relación entre la empresa y los capitales privados y el desarrollo de actividades culturales y artísticas en Chile, tanto como filantropía individual o como mecenazgo corporativo, que son anteriores, incluso, a la propia existencia de leyes de fomento. Fueron las circunstancias históricas del último cuarto del siglo XX las que introdujeron no obstante, elementos nuevos que vale la pena considerar, aun brevemente, en este repaso a la génesis de las legislaciones de estímulo a las donaciones culturales en Chile. El paso desde un eje político a un foco en lo económico influyó en la formulación de políticas públicas hacia la cultura a partir de la consolidación en el poder de la administración militar que se impuso desde 1973.

El trato economicista hacia este objeto público a nivel global, se manifestó en la retirada del Estado como un actor relevante en el financiamiento de las artes en esta materia, dejándolo a la merced de las fuerzas del libre mercado, de la oferta y de la demanda, de la producción y del consumo⁵.

“Bajo los supuestos del libre mercado y de la racionalidad económica, el Estado cumplió en la cultura un rol subsidiario como lo cumplió en otras áreas. Mientras el discurso de Pinochet hacia la cultura mostró un escaso interés en promover políticas en esa área, la acción cultural del régimen no desmiente esta apreciación, confirmada a su vez, por la exigua intención de elaborar una institucionalidad cultural, tanto normativa, como orgánica”⁶.

Como se puede apreciar, y de acuerdo a las distintas concepciones acerca de la cultura que disputaron la hegemonía durante la dictadura, vemos que las acciones oficiales reorganizaron el campo cultural imponiendo diversos criterios de dirección de acuerdo a estas visiones de mundo e intereses que existían en los núcleos de poder, descartando la participación de otros sectores y visiones de la sociedad, otorgándole en definitiva a la acción cultural del régimen militar el carácter de autoritario, excluyente y carente de legitimidad⁷.

Ya en democracia y a comienzos de los noventa, se crea la Ley de Donaciones con Fines Culturales, más conocida como Ley Valdés, en honor a su creador el senador Gabriel Valdés Subercaseux, un reconocido político democristiano que ha ocupado importantes cargos en su partido, el Congreso y el Gobierno nacional. Esta legislación es un mecanismo legal que estimula la intervención privada en el financiamiento de proyectos artísticos y culturales, y se logra a través de incentivos tributarios a las empresas que aporten en estas áreas, siempre y cuando se acojan a la norma.

El mecanismo legal se encuentra consagrado en el artículo 8° de la Ley 18.985, de la Reforma Tributaria, la cual fue aprobada en junio de 1990 por el Parlamento, y según cuenta en una entrevista realizada el año 2005 el Secretario del Comité Calificador de Donaciones Culturales, Oscar Agüero, “durante la tramitación de la Reforma Tributaria, cuando ya este proyecto había sido aprobado y estaba en la Cámara de Diputados, el Senador Gabriel Valdés le propuso al Gobierno que se incorporara un artículo sobre donaciones culturales, basado en la experiencia internacional que él tenía”.

La Ley Valdés fue publicada en el Diario Oficial el 20 de junio de 1990. Luego el 12 de febrero de 1991 se publican en ese medio las operaciones que es posible realizar a través de esta norma. Además, el Servicio de Impuestos Internos (SII) publica la Circular 33, donde se establece el procedimiento para acreditar la donación para efectos tributarios.

Consistía en que las empresas aportaban a través de donaciones que, acogiéndose a la Ley, les permitía deducir el 50% del aporte efectuado, lo que se traducía en que el Fisco aportaba ese 50% que era devuelto a la entidad privada, ya que renunciaba al cobro de esa parte del tributo. De esta forma, a través del aporte de ambas entidades (pública y privada) diversas instituciones consiguieron financiamiento para sus proyectos artísticos y culturales.

2.2 Génesis jurídica y política de la LDC

Como hemos visto, la existencia de un sistema tributario adecuado se considera como un elemento incentivador fundamental para el desarrollo de la filantropía en una comunidad. Ello, porque el llamado “principio de colaboración” alcanza toda su significación cuando reconocemos que las necesidades culturales son, a medida que aumenta el nivel de desarrollo social, político y económico de una comunidad, cada vez más numerosas. En la atención de este mosaico de exigencias, cuya satisfacción garantizan los distintos poderes públicos, es donde se ponen en juego los principios de igualdad, de solidaridad y subsidiariedad que van a informar ese otro principio general de colaboración necesaria⁸.

Es necesario unir esfuerzos, planificar conjuntamente e intervenir de manera coordinada, para resolver en mayor y mejor medida las necesidades existentes; para optimizar los resultados obtenidos; y para aprovechar al máximo recursos escasos, evitando con ello el despilfarro y la irresponsabilidad que supone que varios coincidan atendiendo una misma necesidad, al tiempo que otros ámbitos permanecen huérfanos de la atención necesaria.

“Por todo ello, porque son muchos los llamados a resolver problemas culturales, porque son muchas y diversas las necesidades que demandan la atención correspondiente, porque además los medios de que disponemos para dar respuesta a esas exigencias resultan insuficientes, es imprescindible la cooperación”.

Maria Eugenia Zabarte se ha detenido a explicar

que es necesario recordar que los poderes públicos no agotan las posibilidades de intervención en el ámbito de la cultura. El sector privado lo hace también en el mismo campo lícitamente, de manera activa y con buenos resultados.

Tradicionalmente las relaciones positivas entre el sector público y el sector privado se han ido fraguando a través de la función de fomento que consiste en que el primero incentiva y apoya las actividades proyectadas y desarrolladas por el último. Por ello es más pertinente que nunca exigir que los poderes públicos reconozcan de manera eficaz, es decir mediante la puesta en marcha de estímulos concretos y benéficos, la importancia social del mecenazgo cultural a la hora de impulsar, innovar y profundizar en la acción cultural. Y esa reivindicación ha venido invariablemente asociada a la demanda de una ley fiscal específica y a la justificación de la iniciativa con base en las crónicas insuficiencias presupuestarias del Estado que no le permiten atender campos en los que, como consecuencia de ello, el sector privado/mecenas habría de sustituirle.

Existe un generalizado acuerdo en que la cultura aproxima los valores individuales y colectivos, enriqueciendo la sociedad a través del desarrollo de la persona. Sin embargo, también sabemos que las restricciones presupuestarias de las administraciones públicas, no permiten hacer frente a la creciente demanda de actividades culturales por parte de los ciudadanos.

Un empresario atento a los cambios que ha tenido la organización comercial moderna admite y reconoce que hoy a la empresa le incumbe también una responsabilidad moral, cultural y social, donde ya no basta que la empresa asocie su imagen a valores estrictamente económicos, pues actúa también como un motor del desarrollo científico y tecnológico. El desarrollo del mecenazgo cultural es uno de los resultados de esta toma de conciencia.

Las empresas, como grupo humano generador de riquezas, necesitan definir sus relaciones con las demás instituciones. Es un hecho comprobado que el mecenazgo permite mejorar la comunicación externa, a la vez que desarrolla y promueve la comunicación interna al introducir nuevas áreas de diálogo, estimulando la creatividad.

Si las aportaciones financieras de las empresas favorecen la vitalidad del mundo cultural y reconcilian las motivaciones económicas y las aspiraciones socia-

les hay que tener siempre presente que el mecenazgo empresarial no debe sustituir la responsabilidad del Estado y de las administraciones locales. Es un valor añadido.

2.3 Principales aspectos de la norma

Estos principios son los que, a mi parecer, estaban consagrados en el mecanismo conocido en Chile como Ley Valdés⁹. ¿Qué tipo de régimen consagró la LDC en Chile?

Desde su creación la Ley Valdés, fue concebida como un mecanismo de estímulo a la intervención privada (empresas y personas) en el financiamiento de proyectos artísticos y culturales. Apuntó a poner a disposición de la cultura nuevas fuentes de financiamiento y se encaminaba a asegurar un acceso regulado y equitativo a las mismas, para beneficiar a la más amplia gama de disciplinas, actividades, bienes y proyectos artístico-culturales.

Este cuerpo legal tuvo por finalidad establecer un nuevo modo de financiar la cultura, a saber, el Estado y el sector privado participan por igual en la calificación y el financiamiento de los proyectos que se acogen a este beneficio. El Fisco aporta al financiamiento, mediante un crédito equivalente a la mitad de la donación, lo que significa en la práctica una renuncia del Estado al cobro de esa parte del tributo. Vale decir, para las empresas que tributan por el Impuesto de Primera Categoría, aquella parte de la donación que no pueda deducirse como crédito (50%), constituirá gasto necesario para producir la renta (el otro 50%). Lo que permitirá en la práctica a quienes tributan en Primera Categoría, deducir de su Impuesto a la Renta hasta el 100% del monto donado. Por lo anteriormente expuesto, es indispensable que ese gasto se acredite o justifique en forma fehaciente ante el Servicio de Impuestos Internos y que corresponda al ejercicio en el que se está declarando la renta deducida. La exención tiene un tope anual de 14 mil Unidades Tributarias Mensuales por contribuyente y es deducible sólo en el momento en que el donante efectúe su declaración anual de impuestos en el mes de abril de cada año.

Ahora bien, para el caso de las empresas, las donaciones no pueden exceder en un año al 2% de la Renta Líquida Imponible. En cambio, para los particulares afectos al Impuesto Global Complementario, el 2% se calcula sobre la Renta Neta Global. En conclusión, si un particular desea realizar una donación por un monto superior al de las 14 mil U.T.M. puede hacer-

lo, pero sólo está habilitado para invocar en este caso los beneficios de la Ley en análisis hasta el límite de las 14 mil U.T.M. Para el excedente de esta suma, la donación no dará derecho a los beneficios tributarios establecidos.

Cabe tener presente, que en Chile el Impuesto a la Renta se ordena en dos categorías, a saber, el Impuesto de Primera Categoría afecta las rentas del capital y a las empresas comerciales, industriales, mineras y otras. Por su parte, el Impuesto de Segunda Categoría grava a las rentas del trabajo, vale decir, a los trabajadores dependientes o por cuenta propia, entre los que se incluyen los profesionales, quienes cancelan el llamado Impuesto Global Complementario. Ahora bien, en Primera Categoría sólo pueden ser donantes quienes tributan sobre rentas efectivas, a saber, aquéllos que llevan contabilidad completa. Por lo cual, se deja afuera a los agricultores, a los pequeños mineros, a los artesanos y a todos los que cancelan un impuesto único sobre la base de una renta presunta. También están impedidas de realizar erogaciones a través de la Ley de Donaciones Culturales, las empresas del Estado o aquéllas en las que el Estado tenga una participación superior al 50%. Sin embargo, quienes cancelan el Impuesto Global Complementario, como contribuyentes de Segunda Categoría no necesitan llevar contabilidad completa para acogerse a los beneficios de dicha ley, porque esta obligación sólo es exigible a quienes se acogen al Impuesto de Primera Categoría. Hay que tener presente que no todas las empresas pueden usar esta garantía tributaria. Sólo pueden hacerlo aquellas empresas que obtengan utilidades en su ejercicio financiero. Por lo tanto, quedan excluidas las que a pesar de generar excedentes no obtengan utilidades contables por mantener deudas de un ejercicio a otro.

Para poder efectuar donaciones, ya sea las empresas o las personas consideradas dentro del concepto de donantes, deben seguir las siguientes pautas: Exigir al beneficiario un certificado emitido por la Institución Beneficiaria, timbrado por el Servicio de Impuestos Internos que lleve impresa la expresión "Certificado que acredita la donación artículo 8 de la Ley N° 18.985", como también los datos del beneficiario, con su domicilio, RUT e identificación de su representante legal. Individualización del donante, con su RUT, domicilio, giro comercial que desarrolla y representante legal. Señalar en el certificado el monto de la erogación, en números y letras, la fecha en que ésta se efectuó y el destino que se dará al dinero recibido.

CUADRO 1

Financiamiento a actividades culturales realizadas en virtud de la Ley de Donaciones con Fines Culturales, años 1991-1998

Año	Monto Asignado en miles de millones \$Ch	Número de proyectos
1991	390.494.851	70
1992	776.698.526	50
1993	652.442.292	40
1994	472.551.673	65
1995	971.740.798	76
1996	2.748.289.738	163
1997	1.303.707.111	153
1998	1.955.000.000	147

Fuente: Secretaría Ejecutiva del Comité de Donaciones con Fines Culturales. Revista Cultura N° 23, Diciembre de 1998. Ministerio Secretaría General de Gobierno, p.17.

Dicho documento deberá extenderse en cuatro ejemplares, de los cuales uno quedará en poder del donante, otro en poder del beneficiario, un tercero deberá guardarlo el beneficiario para entregarlo al Servicio de Impuestos Internos cuando éste lo requiera y el cuarto ejemplar se remitirá a la Secretaría del Comité, dentro del plazo de 30 días a contar de la fecha de emisión del mismo. Dejar constancia en el Certificado, de la decisión mediante la cual el Comité Calificador de Donaciones Privadas aprobó el proyecto, el título del mismo y la fecha en que se entregó el veredicto.

De acuerdo a lo estipulado en la Ley, los beneficiarios de las donaciones pueden ser: Las universidades e institutos profesionales, estatales o particulares reconocidos por el Estado. Las bibliotecas abiertas al público en general o las entidades que las administran. Las corporaciones y fundaciones sin fines de lucro, cuyo objeto sea la investigación, desarrollo y difusión de la cultura y el arte. Las organizaciones comunitarias funcionales constituidas de acuerdo a la Ley N° 19.418, que establece normas sobre Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias, cuyo objeto sea la investigación, desarrollo y difusión de la cultura y el arte. Las bibliotecas de los establecimientos que permanezcan abiertas al público, de acuerdo con la normativa que exista al respecto y a la aprobación que otorgue el Secretario Regional Ministerial de Educa-

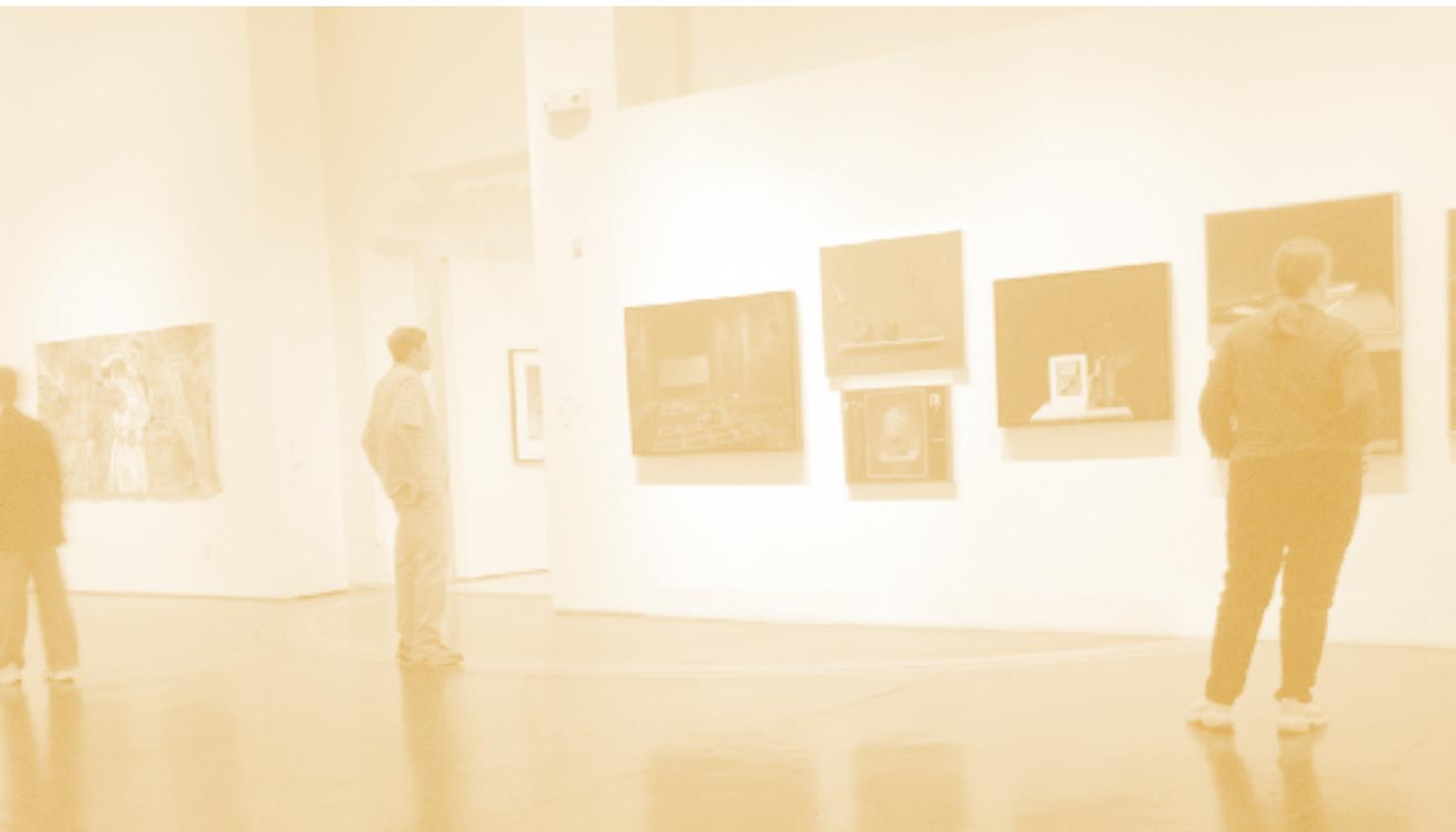
ción correspondiente, la cual deberá necesariamente compatibilizar los intereses de la comunidad con los del propio establecimiento. Los museos estatales y municipales, como asimismo, los museos privados que estén abiertos al público en general, siempre que sean de propiedad y estén administrados por entidades o personas jurídicas que no persigan fines de lucro. El Consejo de Monumentos Nacionales, respecto de los proyectos que estén destinados únicamente a la conservación, mantenimiento, reparación, restauración y reconstrucción de monumentos históricos, monumentos arqueológicos, monumentos públicos, zonas típicas, ya sean en bienes nacionales de uso público, bienes de propiedad fiscal o pública contemplados en la Ley N° 17.288 sobre Monumentos Nacionales.

A la larga, la Ley de Donaciones Culturales incentivó el aporte privado al financiamiento de proyectos artísticos y culturales permitiendo avizorar un incipiente marco jurídico para el mecenazgo empresarial y particular, especialmente cuando introdujo y reconoció la figura del “patrocinio” como la especie resultante de esta “donación” nominal pero sendas modificaciones aprobadas a comienzos de la presente década le introdujeron reformas que la desdibujarían casi completamente.

3. SITUACIÓN ACTUAL DE LA NORMA

Como hemos visto, durante los años noventa la Ley Valdés funcionó de manera positiva haciendo posible concretar numerosas actividades potenciando el desarrollo de la cultura en Chile de una forma nunca antes vista en el país. Esto cambiaría a partir de las modificaciones que sufriría la ley¹⁰.

La primera modificación fue a partir de la aprobación de la Ley 19.721 publicada en el Diario Oficial el 5 de mayo del 2001, que mediante su articulado cumplió con el anhelo de muchas instituciones de reformar ciertos aspectos de la Ley de Donaciones Culturales original, con el fin de perfeccionar los incentivos tributarios de dicho texto legal e incluir como beneficiarias a nuevas corporaciones. Uno de los aspectos más importantes de esta modificación fue que amplió a más beneficiarios la posibilidad de acogerse a las disposiciones contenidas en la norma. En su versión original, sólo podían ser beneficiados con las donaciones “las universidades o institutos profesionales estatales y particulares reconocidos por el Estado, y/o las corporaciones y fundaciones sin fines de lucro cuyo objeto sea la investigación, desarrollo y difusión de la



cultura y el arte”, (artículo 1º, Circular 33, 1991). Pero esta nueva disposición legal agregó este beneficio a “las bibliotecas abiertas al público en general, las organizaciones comunitarias constituidas de acuerdo a las normas sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, cuyo objeto sea la investigación, desarrollo y difusión de la cultura y el arte”. Además agregó a “los museos estatales, municipales y privados que estén abiertos al público en general, siempre que no persigan fines de lucro. Asimismo, se benefició el Consejo de Monumentos Nacionales, respecto de los proyectos que estén destinados únicamente a la conservación, a mantener, reparar, y a la restauración y reconstrucción de monumentos históricos, arqueológicos y públicos, o de zonas típicas, ya sean en bienes nacionales de uso público, bienes de propiedad fiscal o pública”, (artículo 1º, Circular 36, 2001).

Antes de ser modificada la Ley Valdés, ya se pensaba que era una severa limitación el hecho de que las empresas sólo podían donar dinero, la reforma legal del 2001 permitió que las entidades privadas donaran especies, es decir, bienes nuevos o usados, corporales o incorporales.

El nuevo mecanismo facultó además al Comité Cali-

ficador para aprobar proyectos cuyo ingreso sea pagado, esto ya lo había incorporado Impuestos Internos el año 1993 debido a las peticiones del ambiente teatral en el marco del XXIII Festival de Teatro de las Naciones en Chile. Las modificaciones permitieron también al fisco contribuir al financiamiento de los proyectos que se ejecuten en regiones distintas de la Región Metropolitana de Santiago, por instituciones que tengan la sede de sus actividades en dichas regiones, (artículo 9 de la nueva Ley, Circular 57, año 2001).

Parecía entonces que el aporte a la cultura por parte de esta política pública seguiría creciendo hasta alcanzar un mayor nivel de compromiso por parte de la empresa privada. Fue en ese contexto optimista cuando comencé la redacción de un libro sobre Mecenazgo y Patrocinio Cultural (2005), convencido de la necesidad de dar un paso más adelante en la modalidad de financiamiento privado, proponiendo la instauración de una Ley de Mecenazgo que subsumiera las disposiciones contenidas en esas variadas leyes de donaciones que estaban disponibles. Me parecía que una Ley de Mecenazgo podría haber sido un avance sustantivo en la definición de un marco jurídico más claro y definitivo en las relaciones que se establecen entre el

sector público y el privado en aras a la consecución de objetivos públicos. No obstante, una nueva modificación a la Ley echó por tierra todo mi optimismo.

Frente a este mejor panorama cultural, en agosto del 2003, casi sin debate y generando una gran controversia, se promulgó una nueva norma (Ley N° 19.885), disposición que equivalió a una segunda modificación a la Ley de Donaciones Culturales, pero que, sin embargo, no tuvo el benéfico efecto de la primera de 2001, sino que fue interpretada como un severo revés.

La propuesta se enmarcó en la llamada “Agenda pro Transparencia” negociada entre el Gobierno y la Oposición, norma que tenía como finalidad limpiar la imagen del financiamiento a las campañas políticas. La nueva iniciativa legal reglamentó, además, el buen uso de todas las leyes de donaciones con incentivos tributarios, después que el Servicio de Impuestos Internos, junto con el ministro de Hacienda de la época, Nicolás Eyzaguirre, detectaran ciertas irregularidades por parte de algunas entidades privadas en el manejo de los beneficios de la Ley.

Como he dicho, en forma inesperada, y en el contexto de una negociación política para asegurar el financiamiento estatal a los partidos políticos chilenos, se aprobó la Ley N° 19.884, sobre la transparencia, límite y control del gasto electoral y la Ley N° 19.885, norma esta última que modificó ciertos aspectos de la Ley de Donaciones Culturales, estableciendo además, las bases para nuevos beneficiarios en áreas distintas a la cultura.

La nueva Ley (N° 19.885) constó de tres partes. Un capítulo que se refería al aporte en dinero a los partidos políticos que no tenían franquicia tributaria, pero sí una consagración desde el punto de vista legal en el sentido que una empresa puede dar una ayuda económica y eso antes no se podía. Un segundo capítulo que estableció la figura de las donaciones sociales, y un tercero, que reguló el buen uso de las donaciones y que se aplicaría a todas las leyes que tengan beneficios tributarios.

Para los efectos de dar una transparencia y debido control a las donaciones en general, esta ley ha diseñado una serie de mecanismos, destacándose los siguientes:¹¹

a. Las instituciones que reciban donaciones que otorguen un beneficio tributario al donante, no podrán realizar ninguna contraprestación, tales como el otorgamiento de becas de estudio, cursos de capacitación, asesorías técnicas, u otras, directa o indirectamente,

en forma exclusiva, en condiciones especiales, o exigiendo menores requisitos que los que piden en general, a favor del donante, ni de sus empleados, directores, o parientes consanguíneos de éstos, hasta el segundo grado, en el año inmediatamente anterior a aquél en que se efectúe la donación ni con posterioridad a ésta, en tanto la donación no se hubiere utilizado íntegramente por la institución donataria. Su incumplimiento será sancionado con la pérdida del beneficio al donante y lo obligará a restituir aquella parte del impuesto que hubiere dejado de pagar, con los recargos y sanciones pecuniarias que correspondan de acuerdo al Código Tributario. Para este efecto, se considerará que el impuesto se encuentra en mora desde el término del período de pago correspondiente al año tributario en que debió haberse pagado el impuesto respectivo de no mediar el beneficio tributario.

b. No podrán utilizar dichos beneficios cuando, dentro de los dos años anteriores a la donación, hubieren realizado transacciones, operaciones o cualquier otro acto con la entidad donataria, que significaren la cesión del uso o de la tenencia a título oneroso, de el o los bienes donados o, cuando la donación sea de un valor tal que cubra en más de un 30% el monto del Impuesto a la Renta que habría afectado a las rentas generadas en dichas transacciones de no mediar tal donación, o bien cuando las transacciones se efectúen en condiciones de precio o financiamiento distintas a las normales del mercado.

Estas dos restricciones regirán respecto de las contraprestaciones, transacciones, operaciones y donaciones que se efectúen a contar de la fecha de publicación de la presente ley, esto es, del 6 de Agosto de 2003.

c. Se ha fijado asimismo un límite total y global a las donaciones que puede hacer una empresa al determinar que ellas, las donaciones, no podrán exceder el 4,5% de la renta líquida imponible de la empresa, sea que el beneficio tributario consista en un crédito contra el Impuesto de Primera Categoría o bien en la posibilidad de deducir como gasto la donación, excluyéndose solamente las donaciones que se hagan a los partidos políticos, a los institutos de formación política y a los candidatos a ocupar cargos de elección popular.

Aún más, la Ley agregó una serie de sanciones, entre ellas algunas de carácter penal, creando al efecto nuevas figuras delictuales. Entre estas últimas las siguientes: “Los contribuyentes que dolosamente y en forma reiterada, reciban de las instituciones a las

cuales efectúen donaciones, contraprestaciones directas o indirectas o en beneficio de sus empleados, directores o parientes consanguíneos de éstos, hasta el segundo grado, en el año inmediatamente anterior a aquél en que se efectúe la donación o, con posterioridad a ésta, en tanto la donación no se hubiere utilizado íntegramente por la donataria o simulen una donación, en ambos casos, de aquéllas que otorgan algún tipo de beneficio tributario que implique en definitiva un menor pago de algunos de los impuestos referidos, serán sancionados con la pena de presidio menor en sus grados medio a máximo. Para estos efectos, se entenderá que existe reiteración cuando se realicen dos o más conductas de las que sanciona este inciso, en un mismo ejercicio comercial anual.

Asimismo, el que dolosamente destine o utilice donaciones de aquéllas que las leyes permiten rebajar de la base imponible afecta a los impuestos de la Ley sobre Impuesto a la Renta o que otorgan crédito en contra de dichos impuestos, a fines distintos de los que corresponden a la entidad donataria de acuerdo a sus estatutos, será sancionado con la pena de presidio menor en sus grados medio a máximo.

Aquellos contribuyentes del Impuesto de Primera Categoría de la Ley sobre Impuesto a la Renta, que dolosamente y en forma reiterada, deduzcan como gasto de la base imponible de dicho impuesto donaciones que las leyes no permiten rebajar, serán sancionados con la pena de presidio menor en sus grados medio a máximo”.

Estos cambios y sanciones establecidos a la Ley Valdés (y a las demás leyes que contemplan rebajas de impuestos en Chile) generaron un aparente estancamiento en el aporte que los empresarios entregan a la cultura, conllevando a negativas consecuencias para el desarrollo de esta área en comparación con el trabajo desarrollado desde su creación y hasta su primera modificación.

3.1 Impacto en la comunidad de gestores culturales

Con todo, la ley promulgada a mediados del año 2003, significó un retroceso no tanto en la reducción de los montos recaudados, pues no hay forma de estipular una medida que nos indique cuándo hay “muchas” o “pocas” donaciones, sino más por cuanto atentó contra un sistema que había probado ser eficiente en la atención de necesidades sociales, al introducir algunos elementos desincentivadores de las mismas¹².

Pese a que el Gobierno se apresuró en los meses siguientes a reafirmar la idea que las modificaciones introducidas no habían producido mayor impacto en la disposición a donar de las empresas, informes independientes permitieron apreciar y a poco más de un año después de aprobadas las reformas, que los créditos tributarios de empresas por donaciones disminuyeron en un 11,5% real durante el 2003-2004 respecto de la situación 2001-2002. Es decir, la situación promedio a casi dos años después de entrar en funcionamiento la Ley es un 11,5% peor que la situación promedio a casi dos años antes de entrar en funcionamiento la Ley.

La situación del Teatro Municipal de Santiago -una de las instituciones culturales más complejas de financiar dado lo singular de su estatuto de propiedad- fue más grave aún por cuanto, a dos años de haber entrado en funcionamiento la Ley, las donaciones disminuyeron casi un 19% real respecto de la situación promedio dos años antes de la entrada en vigencia de la norma.

“Desde la puesta en vigencia de los cambios de la Ley de Donaciones N° 19.885, las donaciones efectuadas por las empresas disminuyeron ostensiblemente, ya que un simple error efectuado por la institución beneficiada le costaría sanciones a la empresa involucrada. Esta razón fue más que suficiente para que muchas organizaciones vieran afectadas momentáneamente sus recaudaciones en relación a años anteriores. Ninguna empresa estaría dispuesta a pagar un costo tan alto por entregar su aporte. Esta Ley para algunos no sólo pone grandes restricciones que pasan a ser insalvables para las empresas que estén dispuestas a hacer un aporte a que esta sociedad sea más equitativa, también para las organizaciones receptoras de esas donaciones”¹³.

Las organizaciones culturales se movilizaron prontamente para hacer sentir su disconformidad ante las modificaciones introducidas a la Ley Valdés. He aquí un repertorio de las mismas¹⁴:

- Milan Ivelic, Director del Museo Nacional de Bellas Artes, reconocía que de no ser por la ayuda que reciben del sector privado, el museo que dirige sólo podría exhibir las colecciones que forman parte de su patrimonio. (Empresas por el Arte -Edición Especial de El Mercurio- Julio 18, 2005).
- Cecilia García-Huidobro, Vicepresidenta Ejecutiva de la Corporación de Amigos del Patrimonio Cultural, declaró que perdió muchas dona-

ciones, pero que sólo gracias al prestigio de diez años de trabajo ha logrado mantener algunas y conseguir otras.

- Andrés Rodríguez, Director del Teatro Municipal, declaró que perdieron absolutamente todas sus donaciones privadas (\$700.000.000) debido al problema de las contraprestaciones. Por lo tanto ni siquiera aparecen en el informe.
- Karen Connolly, Directora Artística y organizadora del Encuentro Nacional de Escuelas de Danza, publicó una declaración donde explica las razones del cierre de este programa organizado desde 1997. La razón aducida es que la Ley N° 19.885 ha “perjudicado seriamente cualquier intento de financiamiento del sector privado”.
- Arturo Navarro, Director Ejecutivo del Centro Cultural Estación Mapocho y antiguo Miembro del Directorio del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA), publicó en la Reseña de este Centro Cultural 2004 que sus ingresos en auspicios de parte del sector privado se redujeron a menos de un 10% de lo obtenido en 2003.

3.2 Recuperación de las donaciones

Oscar Agüero, secretario del Comité Calificador de las Donaciones con Fines Culturales, el organismo creado en la norma de 1990 que califica la pertinencia de los proyectos que aspiran a recibir los beneficios tributarios, opina que lo que más ha afectado la pérdida de donaciones ha sido la falta de claridad en las contraprestaciones permitidas y la existencia de sanciones penales que pudieran considerarse excesivas. Conoce casos específicos como el del Banco de Chile

cuyos abogados aconsejaban no donar hasta que este tema se aclarara. Declara que pese a los esfuerzos por parte del Servicio de Impuestos Internos para precisar el concepto de contraprestaciones (Circular N° 55 de 2003), no ha habido una mejora en la percepción de los actores involucrados.

Aspecto en el que coincide Cecilia García-Huidobro, Vicepresidenta Ejecutiva de la Corporación Patrimonio Cultural de Chile, cuando señala que la prohibición de las contraprestaciones de servicios a las empresas donantes, si se interpretase de una manera pedestre, significaría que la cesión de entradas a los espectáculos culturales a las empresas patrocinadoras o los ejemplares de libros que se les otorgan por publicaciones se eliminarían, dejando un nulo incentivo para seguir una línea que ha dado pie a importantes investigaciones y a la difusión permanente de la música y el teatro¹⁵.

Uno de los pilares del trabajo de las corporaciones sin fines de lucro, explica la ejecutiva, ha sido el reconocimiento a las empresas que sustentan los proyectos que la animan. Hoy, ese reconocimiento podría verse como un beneficio adicional para ella, desvirtuando un principio fundamental que es la reciprocidad y el agradecimiento.

“Nuevamente, no se consultó públicamente a los actores culturales ni se originó un debate público que hubiera considerado matices que a los legisladores que no provienen de esta actividad no les son conocidos. En los últimos años ha habido un florecimiento de la gestión cultural como polo generador de identidad, proyectándose en los más variados estamentos del tejido social. La ley que Gabriel Valdés visionariamente

CUADRO 2

Donaciones. Mecanismos Legales con Crédito Tributario.(Años 2004-2006)*

Donación	Contrib. y 1 Cat.	Donaciones	Global Comp.	Donaciones	2004	2005	2006**
Cultural	379	8.560	147	182	6.302	5.586	8.742
Educacional	441	8.469	---	---	8.296	8.172	8.469
Deportivo	112	4.194	14	14	2.296	5.590	4.208
Social	512	806	---	---	---	584	806 (***)
Universidades	463	11.834	239	3.868	18.586	13.354	13.354

Fuente: Secretaría Ejecutiva del Comité de Donaciones Culturales, Junio 2008.

(*) Inéditas

(**) Año tributario 2007

(***) Datos provisionales

puso en práctica ha significado un fuerte incremento de la participación del mundo privado en la cultura nacional. Sería contraproducente que un incentivo tan notable, a nivel de todo el continente, se viera mermado por estas modificaciones”.

Después de la última modificación, el ex Senador de la República manifestó públicamente su molestia y desilusión por las promesas de restituir el espíritu de la Ley y, aun cuando el Senado aprobó por unanimidad un proyecto de ley presentado por el mismo Gabriel Valdés para devolver la autonomía a la Ley de Donaciones, esta iniciativa a la fecha no se ha concretado¹⁶.

Según la Secretaría del Comité Calificador de Donaciones, en el marco de la Ley de Donaciones, en los últimos años los aportes privados y de personas naturales a la cultura han sufrido algunos altibajos. En 2002 se obtuvieron por esta vía más de 6.000 millones de pesos, mientras que en 2003, fue de 4.000 millones (año de modificación de la Ley). En 2004 hubo un ligero repunte, las donaciones llegaron a 6.302 millones. *“Para el año 2006, incluso, la cifra aumenta a más de 8.700 millones de pesos, probablemente explicada por las donaciones recibidas para la reconstrucción de iglesias patrimoniales, tras el terremoto de fines de 2005”*, según lo comenta Oscar Agüero, Secretario Ejecutivo del Comité¹⁷.

Si bien al principio algunas empresas manifestaron su aprensión sobre el tenor de lo dispuesto en las normas del 2003 y dejaron de hacer donaciones por un tiempo, las han vuelto a retomar en estos últimos meses. Las que dejaron de donar a la cultura lo han seguido haciendo en otros ámbitos.

4. PERSPECTIVAS DE FUTURO

Tengo dudas sobre la real voluntad del Estado chileno en configurar un régimen auténtico de mecenazgo cultural.

Subsisten prejuicios sobre el papel de la empresa privada en el financiamiento de la cultura, pese a las afirmaciones del propio Ricardo Lagos en los 90, cuando en su condición de Ministro de Educación llamaba a la empresa privada a usar los mecanismos legales de reducción de impuestos para financiar proyectos culturales. “La colaboración de lo público y de lo privado en beneficio de la cultura y el arte ha sido posible para el desarrollo de mejores posibilidades. Creemos que es fundamental en materia de financiamiento poder hacer que concurren las voluntades del Estado y del

ámbito privado. Más allá de los debates ideológicos, debemos entender que la cultura forma parte de la sociedad toda, y la sociedad toda está compuesta del ámbito público y privado”, (Lagos, 1992).

No han surgido organismos que promuevan una profesionalización de las técnicas de recaudación de fondos; se han hecho algunas capacitaciones, pero de menor impacto, ello se traduce en el hecho de que para muchos gestores culturales, incluso los titulados universitarios, las normas referidas a las deducciones fiscales con fines modales sean todavía poco conocidas.

En Chile existía una norma promisorio, había establecido el patrocinio a la cultura, sirvió por más de una década, pero se cambió por algo peor. ¿Fue una reacción excesiva de los actores culturales? No es fácil responder. Hoy los actores no saben a qué atenerse, la ley existe pero se duda sobre si usarla o no. Tras las modificaciones quedó herida de muerte, al menos en el imaginario de los actores concernidos. Y ello es muy lamentable, especialmente si se considera que estamos a unos años de la celebración del Bicentenario de la Independencia, una fecha más que propicia para el desarrollo de iniciativas culturales que convoquen el interés de la empresa y los particulares. Esta realidad comienza a ser interpretada como una verdadera tragedia. Es claro que en nuestro país falta una institucionalidad tributaria que estimule y multiplique las donaciones con fines culturales¹⁸.

La modificación a la Ley Valdés en el 2001 fue un avance en el diseño de un modelo mixto de financiamiento de la cultura. Pensamos que podría existir una modalidad más específica de beneficios que apoyen y estimulen en forma clara y eficiente la práctica del mecenazgo cultural privado. Un capítulo aparte es la legislación que se aplica a la restauración del patrimonio y que amerita un análisis más particularizado.

Los cambios en las reglas provocaron una estampida (momentánea) entre los donantes. Pero hay más de fondo. La reacción de los empresarios y la sobrerreacción de los gestores culturales a las modificaciones del año 2003, al parecer estaban más motivadas por una falta de análisis y perspectiva de lo que significa en definitiva el mecenazgo cultural y las verdaderas motivaciones de las empresas cuando están dispuestas a aportar recursos al arte y la cultura. El mecenazgo de actividades culturales es una acción asumida por empresas preocupadas de encontrar nuevos mecanismos de comunicación con sus públicos. Para la empresa moderna, desarrollar una imagen positiva se ha

convertido en un reto estratégico, para ellas financiar cultura es una actividad habitual.

Esperan con ello recibir beneficios de imagen y de otra índole. Numerosos países han constituido regímenes legales favorables al mecenazgo y patrocinio empresarial a la cultura, a partir de legislaciones de rebajas en los impuestos. El caso chileno no es la excepción. Con algunas fluctuaciones, las donaciones culturales de la empresa privada en Chile han sido sostenidas.

Estudios comparables realizados en países de Europa y América Latina (Antoine, 03; Hatty, 03; Misurra, 06), han demostrado que según la percepción de los empresarios en general, las franquicias existentes no son un incentivo relevante respecto a la disposición de donar por parte de las empresas¹⁹. Es decir, y en consonancia con las condiciones generales de comprensión de la técnica del mecenazgo cultural, las empresas parecen estar más interesadas en los beneficios de imagen que obtienen a través de la operación, que en las eventuales rebajas tributarias que podrían recibir. Dado que en Chile no se han realizado investigaciones que hayan podido establecer conclusiones definitivas sobre la manera en que las empresas definen sus actividades de mecenazgo/patrocinio, no podemos saber fehacientemente en base a qué consideraciones se toman esas decisiones.

No obstante, y a modo de hipótesis, es posible aventurar que el repunte de las donaciones de los años 2004 al 2007, o al menos su mantención en términos relativos, es señal cierta de que no son las disposiciones legales (incluidas en ellas las sanciones y delitos) las que motivan a los empresarios y particulares a donar. Si ese fue el caso, es decir, si los empresarios temieran al brazo fuerte de Impuestos Internos como un fiscalizador eficiente de las normas tributarias (que de hecho lo es), no habrían donado usando la legislación vigente.

De todas maneras, deberá seguramente pasar algún tiempo para poder incorporar a los hábitos ciudadanos la responsabilidad y el deber de participar en el financiamiento y gestión de la cultura, siendo además necesario avanzar en la formación de organizaciones capaces de recibir aportes directos de empresas y contribuyentes.

Pese a lo recaudado, considero que el apoyo al sector cultural por parte de las empresas y los contribuyentes es aún modesto²⁰, principalmente por la tendencia a trocar la filantropía empresarial por aportaciones

vinculadas a objetivos comerciales y de marketing; la existencia de niveles bajos de riqueza personal; la ausencia de una tradición de donativos personales y la insuficiente inversión por parte de las organizaciones culturales, en actividades de recaudación de fondos.

Se requerirán quizás nuevos modelos que incrementen el capital filantrópico cultural y la emergencia de mecanismos legales innovadores y flexibles que propicien una mayor vinculación entre los actores. Las normas actuales no definen con propiedad un marco jurídico específico de mecenazgo empresarial y no contemplan, por lo mismo, un procedimiento transparente de acreditación y fiscalización.

Sería conveniente entonces comenzar a considerar la promulgación de una legislación más moderna y comprometida que consagre en Chile el mecenazgo empresarial y particular a la cultura y las artes. Tal vez así otra música sonaría.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Antoine, C.,** (2006): "La efectividad del patrocinio/sponsoring en el mix de publicidad". *Revista Estudios de Periodismo y Relaciones Públicas*. Nº 5, pp. 179-198. Escuela de Comunicación, Universidad de Viña del Mar, Chile.
- Antoine, C.,** (2004): "La nueva institucionalidad cultural de Chile". *Revista Ius Publicum*. Nº 12/2004, pp. 89-103. Escuela de Derecho, Universidad Santo Tomás.
- Antoine, C.,** (2004): "Donaciones con fines culturales, las nuevas reglas". *Revista Ius Publicum*. Nº 13, pp. 139 a 155. Escuela de Derecho, Universidad Santo Tomás.
- Antoine, C.,** (2002): "Mecenazgo y financiamiento de la cultura. Modelos jurídicos para un estudio comparado". *Revista Ius Publicum*. Nº 9, pp. 71-87. Facultad de Derecho, Universidad Santo Tomás, Santiago de Chile.
- Antoine, C.,** (2001): "La reforma a la Ley de Donaciones Culturales y el patrocinio a la cultura de la empresa privada". *Revista Ius Publicum*. Nº 7, p. 64. Facultad de Derecho, Universidad Santo Tomás, Santiago de Chile.
- Antoine, C.,** (2001): "Ámbito jurídico y práctico del patrocinio cultural en Chile". Presentación libre en segunda jornada de investigación. Dirección de Investigación. Universidad Santo Tomás. 17 de Octubre 2001, ref. R27, p. 44, Santiago de Chile.
- Antoine, C.,** (2007): "Panorama latinoamericano de políticas públicas para el incentivo del mecenazgo privado en el sector cultural". *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*. Nº 23, año 12, pp. 119 a 136. Asociación de Administradores Gubernamentales de la República Argentina
- Antoine, C.,** (2005): *Mecenazgo y patrocinio cultural*. 250 pp. Ril editores. Santiago de Chile.
- Antoine, C.,** (2003): *Patrocinio y donaciones con fines culturales. La Ley Valdés y el aporte privado a la cultura*. 184 pp. Ediciones U. Santo Tomás, Santiago de Chile.
- Antoine, C.,** (2008): Entrevista a Oscar Agüero Wood, Secretario Ejecutivo del Comité Calificador de Donaciones con fines culturales, durante el mes de junio del año 2008.
- "El Senado aprueba por unanimidad devolver autonomía a la Ley Valdés". 6 de noviembre de 2003. Diario La Segunda. Modificaciones sobre control del gasto electoral. 17/08/2005.
- Circular 33,** (25 de junio de 1991): "Tratamiento Tributario de las Donaciones efectuadas con fines Culturales". Santiago de Chile.
- Circular 36,** (8 de junio de 2001): "Instrucciones sobre modificaciones introducidas a la Ley sobre donaciones con fines culturales contenida en el artículo 8° de la Ley Nº 18.985, por la Ley Nº 19.721, del año 2001". Santiago de Chile.
- Circular 55,** (16 de octubre de 2003): "Tratamiento tributario de las donaciones efectuadas con fines sociales y públicos". Santiago de Chile.

Circular 59, (20 de noviembre de 2003): Complementa Circular N° 55, sobre "Tratamiento tributario de las donaciones efectuadas con fines sociales y públicos". Santiago de Chile.

Circular 24, (7 de mayo de 1973): "Refunde y actualiza instrucciones impartidas sobre beneficios tributarios por donaciones". Santiago de Chile.

"Ley de donaciones con fines Culturales". Historia de la Ley 18.985. Valparaíso, Chile, año 1990.

"Modificaciones introducidas a la ley sobre donaciones con fines culturales contenida en el artículo 8° de la Ley 18.985". Historia de la Ley 19.721. Valparaíso, Chile, año 2001.

"Norma del buen uso de donaciones de personas jurídicas que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a otros fines sociales y públicos". Historia de la Ley 19.885. Valparaíso, Chile, año 2003.

"Ley de donaciones culturales". Manual N° 1. Editorial SECC. Ministerio Secretaría General de Gobierno. Secretaría de Comunicación y Cultura. Departamento de Cultura, año 1994.

Garreton, M., (1992). Seminario políticas culturales en Chile 31 de Julio - 1 de Agosto 1992. Santiago de Chile, Ediciones División de Cultura - Ministerio de Educación.

Garreton, M., (2002). "Las Políticas Culturales: Conceptos y Tendencias en Chile." *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano*: 13.

Lagos, R. (1992). Seminario políticas culturales en Chile 31 de Julio - 1 de Agosto 1992. Santiago de Chile, Ediciones División de Cultura - Ministerio de Educación.

Mercurio, E. (Jueves 08 de Mayo de 2008). *El bicentenario y el mundo privado A2*.

Misurraco, M., (2006): "Patrocinio: un medio de comunicación alternativa. Inmediaciones de la Comunicación", 5(5), pp. 33-38.

Hatty, I., (2003): "Mecenazgo en Colombia y Financiación de la Cultura". Kinpress.

NOTAS

1 Antoine, C., *Revista Ius Publicum*. N°9/2002, pp, 71-87. Escuela de Derecho. Universidad Santo Tomás.

2 V Garreton, M. A. (2002). "Las políticas culturales: conceptos y tendencias en Chile". *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano*: 13.

3 Ver Informe FOCUS Estudios y Consultorías, "Franquicias tributarias a las instituciones privadas sin fines de lucro. Análisis de la experiencia internacional. Informe final". Fundación Andes, Santiago de Chile, enero de 1999.

4 Corporación Cultural Artistas del Acero, Proyecto de Presupuesto de Financiamiento de Infraestructura Operacional de la Corporación Cultural Artistas del Acero, con el objeto de obtener Certificado de Exención de Impuestos que otorga la Ley N° 18.895, 31 de julio de 1996.

5 Cfr. Henríquez Moya: Rodrigo A. "30 años de políticas culturales: Los legados del autoritarismo", 21 de Octubre de 2004, disponible en <http://www.sepiensa.cl/edicion/index.php?option=content&task=view&id=174&Itemid=40>

6 Ib. supra.

7 Ib. supra.

8 Sigo aquí en líneas generales las ideas expuestas por la Dra. María Eugenia Zabarte en "Aproximaciones a la política cultural española. La Ley de Mecenazgo como instrumento de promoción cultural". En "Estrategias para una nueva gestión cultural. Tres experiencias significativas". Vaa. Eudeba, Buenos Aires, 1999.

9 http://www.nuestro.cl/biblioteca/textos/ley_donaciones.htm En lo medular, el Artículo 2° propone que los donantes que hagan donaciones en dinero a beneficiarios en las condiciones y para los propósitos que se indica en los artículos siguientes, tendrán derecho a un crédito equivalente al 50% de tales donaciones en contra de sus impuestos de primera categoría o global complementario, según sea el caso. También se pueden realizar donaciones en especies. El crédito que se trata en este artículo sólo podrá ser deducido si la donación se encuentra incluida en la base de los respectivos impuestos correspondientes a las rentas del año en que se efectuó materialmente la donación. En ningún caso, el crédito por el total de las donaciones de un contribuyente podrá exceder el 2% de la renta líquida imponible del año o del 2% de la renta imponible del impuesto global complementario y no podrá exceder de 14.000 unidades tributarias mensuales del año.

10 A partir de un resumen de la norma contenido en *Ley de Donaciones Culturales, una asignatura pendiente*. Andrés Tirapegui Cabezón, Cátedra Políticas Públicas, Magister en Ciencia Política, Universidad Tecnológica Metropolitana, inédito.

11 Franco Brzovic González. "Dos leyes sobre donaciones". *Revista Realidad*. N° 77, Oct. 2003. Fundación Jaime Guzmán.

12 "El costo de desalentar las donaciones". *Temas Públicos*. N° 779 - 14 de Julio 2003 ISSN 0717-1528 en general. www.lyd.org - Email: lyd@lyd.org

13 "Ley de donaciones, un incentivo para no donar". *Prehumana*. Documentos asociados.

14 Según aparecen consignadas en el documento intitulado "Informe. Ley de donaciones culturales". Reunión de Directorio del Consejo Nacional de la Cultura, Agosto 19, 2005.

15 Cecilia García-Huidobro. "Adversas modificaciones: Ley de Donaciones con fines culturales". Octubre 2004.

16 Senado aprueba por unanimidad devolver autonomía a la Ley Valdés. (2003, noviembre 6), Diario La Segunda.

17 En entrevista personal con el autor, 17 de Junio de 2008.

18 El Mercurio, Jueves 08 de Mayo de 2008.

19 Se han realizado algunas investigaciones destinadas a recopilar información sobre los motivos e intereses de las empresas que hacen donaciones filantrópicas o inversiones publicitarias en áreas distintas a su giro principal. La aparición de agencias especializadas en la promoción del mecenazgo empresarial, es el factor que ha promovido con mayor intensidad la realización de encuestas para conocer los motivos de las empresas patrocinadoras. La primera en su tipo fue la *Bussines Comittee for the Arts* (BCA), fundada en 1967 por David Rockefeller. En Francia2 Asociación para el Desarrollo del Mecenazgo Social e Industrial (ADMICAL), realiza periódicas pesquisas entre sus asociados. Coincidente, un estudio francés sobre motivos para realizar Mecenazgo, partiendo de una escala valorativa entre 0 y 3, demostró para el caso francés que la búsqueda de un "Mejoramiento de imagen" concita un 2,76 de las preferencias, seguidas de "Dinamismo comercial" (2,19), "Dinámica social" (1'33) y "Civismo" (1'38). Mientras una encuesta realizada en Italia, descubrió que las preferencias de las empresas para realizar mecenazgos incluían, la posibilidad de efectuar más manifestaciones (25,9%), proporcionar ayuda al arte y a la cultura (10,6%); y liberar a la cultura de las subvenciones estatales (2,7%). En Canadá, por ejemplo, del total de donaciones efectuadas por la empresa, solamente un 40% se destinó para obtener los beneficios tributarios que otorgan las franquicias legales. En 1993 se realizó en Argentina la primera encuesta sobre patrocinio cultural entre empresarios trasandinos. Un estudio reveló que según la percepción de los empresarios en general las franquicias existentes no son un incentivo relevante respecto a la disposición de donar por parte de las empresas.

La investigación titulada "El Patrocinio empresarial de la cultura en España", dirigida por José Emilio Cervera, y que encuestó entre junio-diciembre de 1991, a más de dos mil 300 empresas españolas, ocasión en que se efectuaron además unas 200 entrevistas, encontró resultados más o menos similares.

20 Por ejemplo, en el año 2005 las utilidades de las empresas que tributan en primera categoría sobrepasaron los 25 mil 500 millones de dólares. "Si consideramos que el crédito fiscal alcanza a un 2% de la utilidad antes de impuestos, la capacidad de inversión del sector privado este año podría haber sido superior a los 320 mil millones de pesos". Cfr. Enrique Lanterno, Centro de Negocios y Formación Empresarial, U. Andrés Bello, Diario La Segunda, Viernes 7 de Abril de 2006.