

ECONOMÍA Y POLÍTICA

VOLUMEN 04	NÚMERO 01	UNIVERSIDAD ADOLFO IBÁÑEZ ESCUELA DE GOBIERNO
		JULIO 2017

**ARISTOCRACIA
Y DEMOCRACIA.
REPRESENTACIÓN
POLÍTICA Y DISTINCIÓN
SOCIAL EN LA ARGENTINA,
1810-1930.**

Leandro Losada

**TRANSFERENCIAS
GUBERNAMENTALES
DISCRECIONALES PARA
LA CAPTURA DE VOTOS: EL
CASO DE CHILE.**

Héctor Acuña, Diego
Carrasco, Martín Carrasco
y André Cazor

**ESTRATEGIAS DE
MANEJO DE CRISIS
SOCIALES POR MEDIO
DE POLÍTICAS
PÚBLICAS: MITIGACIÓN
Y REFORMA.**

Gabriela Azócar

**PRINCIPIOS BÁSICOS
PARA UN BUEN
GOBIERNO DEL
BANCO CENTRAL:
IMPLICACIONES PARA
LA CONDUCCIÓN DE LA
POLÍTICA MONETARIA.**

Esdras Josiel Sánchez

ECONOMÍA Y POLÍTICA

Representate legal: Andrés Benítez

Director: Claudio Agostini

Coeditores: Aldo Mascareño, Juan Luis Ossa

Comité editorial:

Alan Angell (University of Oxford)

Martin Besfamille (Pontificia Universidad Católica de Chile)

Sergio Costa (Freie Universität Berlin)

Julie B. Cullen (University of California San Diego)

James R. Hines Jr. (University of Michigan)

Ottfried Höffe (Eberhard Karls Universität Tübingen)

Iván Jaksic (Stanford University)

Poul F. Kjaer (Copenhagen Business School)

Herbert Klein (Stanford University)

Annick Lempérière (Université Paris I Panthéon-Sorbonne)

Daniel Loewe (Universidad Adolfo Ibáñez)

Leonidas Montes (Universidad Adolfo Ibáñez)

Andrea Repetto (Universidad Adolfo Ibáñez)

Rodrigo Soares (Universidade Católica do Rio de Janeiro)

Natalia Sobrevilla (Kent University)

Marcela Ternavasio (Universidad del Rosario)

Christopher Thornhill (University of Manchester)

Edición y corrección de estilo: Sara Rodríguez

Diseño y diagramación: Francisca Sierralta, Gloria Barrios

Secretaria académica: Carolina Apablaza

Universidad Adolfo Ibáñez

Avenida Diagonal Las Torres 2640, Edificio Pregrado, Peñalolén, Santiago, Chile

Tel. 56 2 23311532. Correo electrónico: economiaypolitica@uai.cl

www.economiaypolitica.cl

ISSN 0719-4714 Versión impresa / ISSN 0719-4803 Versión en línea

Toda reproducción total o parcial de los artículos está prohibida sin la debida autorización de la dirección editorial de la revista *Economía y Política*.

ECONOMÍA Y POLÍTICA

VOLUMEN 04

NÚMERO **01**

UNIVERSIDAD ADOLFO IBÁÑEZ
ESCUELA DE GOBIERNO

JULIO **2017**

ECONOMÍA Y POLÍTICA

La revista *Economía y Política* es una publicación científica arbitrada bianual, orientada al análisis y evaluación de la relación entre el funcionamiento de la economía en sus niveles micro y macro, y las prácticas e instituciones políticas y sociales. El foco de los análisis se centra en América Latina, así como en los fenómenos globales que tengan repercusiones en el acontecer de esta región. Todos los artículos se someten primero a la evaluación de los editores. En caso de cumplir con los estándares de la revista, los trabajos serán posteriormente evaluados por dos árbitros bajo el sistema doble ciego, y por un tercero en caso de haber discrepancia entre los evaluadores. Los artículos deben ser inéditos y los criterios de selección serán su rigor científico y el interés de la comunidad disciplinar. Se valoran los trabajos redactados en un lenguaje que facilite su comprensión tanto para un grupo amplio de disciplinas académicas, como para diseñadores de políticas públicas e instancias de toma de decisiones. La revista se publica online, siendo la primera la edición principal. La revista es gratuita para autores y lectores, y se edita bajo la modalidad Open Access. Aun cuando se publica en castellano, los artículos pueden ser presentados en inglés. Al momento de ser aprobados y editados, los artículos se publican online.

Para citar los artículos de *Economía y Política* online se sugiere el siguiente formato: Apellido, Inicial del nombre. Año. Título del artículo. *Economía y Política* número de volumen(número), página de inicio-página final. Ejemplo: Knight, A. 2014. El Estado en América Latina desde la Independencia. *Economía y Política* 1(1), 7-30. DOI: 10.15691/07194714.2014.001

Para citar los artículos de la revista impresa se sugiere el siguiente formato: Apellido, Inicial del nombre. Año. Título del artículo. *Economía y Política* número de volumen(número), página de inicio-página final. Ejemplo: Knight, A. 2014. El Estado en América Latina desde la Independencia. *Economía y Política* 1(1), 7-30.

ECONOMÍA Y POLÍTICA

VOLUMEN 04	NÚMERO 01	UNIVERSIDAD ADOLFO IBÁÑEZ ESCUELA DE GOBIERNO
		JULIO 2017

ÍNDICE

Leandro Losada	ARISTOCRACIA Y DEMOCRACIA. REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y DISTINCIÓN SOCIAL EN LA ARGENTINA, 1810-1930. UN ENSAYO DE INTERPRETACIÓN	5
Héctor Acuña Diego Carrasco Martín Carrasco André Cazor	TRANSFERENCIAS GUBERNAMENTALES DISCRECIONALES PARA LA CAPTURA DE VOTOS: EL CASO DE CHILE	37
Gabriela Azócar	ESTRATEGIAS DE MANEJO DE CRISIS SOCIALES POR MEDIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: MITIGACIÓN Y REFORMA	97
Esdras Josiel Sánchez	PRINCIPIOS BÁSICOS PARA UN BUEN GOBIERNO DEL BANCO CENTRAL: IMPLICACIONES PARA LA CONDUCCIÓN DE LA POLÍTICA MONETARIA	125

Aristocracia y democracia. Representación política y distinción social en la Argentina, 1810-1930. Un ensayo de interpretación

Leandro Losada*

RESUMEN

Un aspecto notorio de la historia argentina es la carencia de legitimidad de sus elites. La historiografía ha tratado este problema destacando dos puntos: las tensiones internas de las elites y el igualitarismo de la sociedad argentina, uno de sus rasgos singulares en el contexto latinoamericano. En este artículo se propone otro argumento. Se plantea que las falencias de legitimación de las elites tuvieron como razón de fondo la manera en que se desplegó la construcción de 'aristocracias naturales', problema central de las sociedades modernas. A lo largo del siglo XIX, este proceso se dio a través de operaciones simbólicas y no mediante la representación política. Es decir, las formas en que se reflexionó sobre la representación política no ofrecieron fundamentaciones consistentes del papel de las elites en la sociedad democrática. Se argumenta, entonces, que este aspecto es importante para pensar la problemática historia de las elites en la Argentina. Y, a partir de ello, una clave para reflexionar sobre la sinuosa historia de su democracia.

PALABRAS CLAVE: Elites, democracia, representación política, distinción social, igualdad

Aristocracy and Democracy. Political Representation and Social Distinction in Argentina, 1810-1930. An Interpretative Essay

ABSTRACT

A salient trait of Argentinian history is the lack of legitimacy of their elites. Historiography has addressed this problem by highlighting two points: the internal tensions of the elites and the egalitarianism of Argentine society, one of its singular features in the Latin American context. This article follows a different path. It argues that the legitimation deficits of the elites lies in the way in which the building of 'natural aristocracies', a crucial problem of modern societies, unfolded. Throughout the nineteenth century, this process took place through symbolic operations and not through political representation. That is, the form of reflecting upon political representation did not offer a consistent basis on the role of elites in democratic societies. This is a crucial aspect when considering the troublesome Argentinian history and its winding democratic road.

KEYWORDS: Elites, democracy, political representation, social distinction, equality

* Director del Centro de Estudios de Historia Política - Escuela de Política y Gobierno, UNSAM, Argentina. Investigador del CONICET.

✉ leandroagustinlosada@gmail.com.

Recibido noviembre 2016 / Aceptado enero 2017

Disponible en: www.economiaypolitica.cl

Un fenómeno perdurable de la historia argentina es la mala reputación de las elites, la sospecha que trae consigo incluso el concepto, la persistencia de una opinión pública condenatoria o al menos recelosa hacia esos grupos sociales. Al mismo tiempo, pero por otro lado, e incluso paradójicamente si se quiere, las investigaciones históricas han subrayado que la debilidad o al menos la inestabilidad fueron los rasgos que signaron su historia, revisando así un tópico extendido en el sentido común: aquel que afirma la omnipotencia de las ‘oligarquías’ como clave de bóveda de la historia nacional. Los argumentos desplegados a tal efecto enfatizaron dos grandes puntos: una sociedad igualitaria desde su origen, que estableció condiciones incómodas, limitativas, para las elites; sus disensos internos, en especial entre elites políticas y económicas, desde los mismos inicios de la vida independiente. Los problemas de las elites, y sus implicancias para la historia argentina, no se habrían derivado de su omnipotencia, sino de sus fragilidades e inconsistencias (cfr. Halperín Donghi 1992; Losada 2009).

En este trabajo se procura brindar un argumento adicional, que busca complementar pero también precisar los recién señalados. Esta intención se deriva de la constatación de que no necesariamente los disensos internos, o la democracia, sea entendida como estado social, sea como régimen político, atentan contra elites fuertes y legítimas (a punto tal que una manera extendida de pensar, y de criticar, a la democracia desde fines del siglo XIX consistió en mostrar que el fenómeno elitista le es intrínseco e inevitable).

Precisamente, la constitución de desigualdades legítimas ante la irrupción de la igualdad, tanto a raíz de las revoluciones atlánticas ocurridas a fines del siglo XVIII, como a causa de la reformulación de jerarquías, y en especial de los modos de expresarlas simbólicamente, que trajo consigo la expansión y la consolidación del capitalismo a lo largo del siglo XIX, es desde entonces un fenómeno característico de las sociedades modernas y probablemente una de sus más distintivas aporías. Las posibilidades de edificar ‘aristocracias naturales’, y los rasgos que deberían definir las, son a raíz de ello interrogantes que ocuparon al pensamiento político y que sesgaron a buena parte de las relaciones y prácticas sociales.

El texto que se desplegará en las páginas que siguen traza una mirada de largo plazo acerca de este problema en la historia argentina, sustentada en resultados de investigaciones propias así como en inferencias derivadas de la historiografía. Tiene por ello un tono ensayístico, en el que se entrelazan conjeturas e hipótesis con consenso en el campo profesional. El argumento principal puede sintetizarse de la siguiente manera: las falencias en la legitimación de las elites, que bien puede pensarse como el problema vertebral de la historia de estos grupos sociales en la Argentina, posiblemente tenga una de sus razones de fondo en la manera en que se desplegó la construcción de 'aristocracias naturales' a lo largo del siglo XIX. O, al menos, en los términos en que se afrontó el problema. Los mismos fueron socioculturales antes que propiamente políticos, léase, fue un dilema surgido y pretendidamente resuelto en una dimensión social y simbólica y no como solución a un problema transversal de las sociedades modernas: la representación política. La 'aristocracia' fue una identidad enarbolada para establecer distinción, y no una categoría reelaborada para definir a una clase política fraguada en medio de la igualdad y a través de mecanismos operativos como el sufragio. En consecuencia, dio nombre a un elenco definido por un estilo de vida y no por constituir una selección de 'los mejores' que debían gobernar la sociedad.

La escasez de una reflexión sistemática acerca de la posibilidad de edificar una 'aristocracia natural' a través de la representación política y el hecho de que la 'aristocracia argentina' culminó constituyéndose como un círculo social definido por conductas y consumos refinados y presuntuosos, fueron fenómenos que, conjugados, provocaron problemas para la consolidación de elites legítimas. En otras palabras: las elites políticas no fueron sistemáticamente pensadas o concebidas como 'aristocracias naturales', y a su vez, la 'aristocracia' históricamente constituida en la Argentina del siglo XIX (un conjunto de familias que conjugaron diferentes cuotas de prestigio, poder y riqueza) no tuvo entre sus principales fundamentaciones sustentos políticos.

Una última aclaración introductoria. La conformación, las características y las identidades que asumieron las elites políticas y sociales se abordan en este artículo como insumos para pensar qué formas adquirió la idea de elite en sí misma. A través de la exploración del

itinerario que siguió la reflexión y el uso de la noción de aristocracia, el trabajo argumenta que la carencia de legitimación no sólo fue un problema específico de, o restringido a, determinadas elites (políticas, económicas, etc.), sino de la noción misma de elite.

1. La representación política y las posibilidades de una aristocracia para la sociedad democrática

La representación política, o su noción inmediata, gobierno representativo, fue una de las maneras proverbiales para reflexionar sobre las posibilidades de edificar desigualdad en una sociedad de iguales, que no corriera peligro, al menos inminente, de ser objetada.

Diversos puntos vinculados con la representación, y en especial con su resignificación moderna (que tiene en Hobbes a su fundador), cimentaron distancia e independencia del representante con el representado (rasgos todos que, en su reverso, alimentaron las cíclicas críticas a la representación). Entre ellos se destaca la argumentación de que el representante, en lugar de reflejar o traducir aquello que representa, lo crea o instauro (Zarka 1997: 213-245; Hobbes 2011: 132-6; Pitkin 2014: 29-55; Duso 2016: 85-90).

La erosión de las nociones de delegación y de mandato imperativo, y su reemplazo por una libertad de acción del representante con relación a eventuales voluntades, o intereses, de los representados, fueron una consecuencia de la reformulación de la idea de representación, intrínseca a una reconsideración de la idea de sociedad: de cuerpos a individuos iguales, o a una entidad integrada por individuos iguales, la nación, que al no tener una visibilidad evidente, sólo podía adquirirla a través de la operación representativa. Descorporizado el poder, carente de toda fundamentación trascendente, y reconducido a, y al mismo tiempo disperso en, la sociedad, sólo la representación permite cierta recomposición de exterioridad entre poder y sociedad. A la vez, habilita a ésta el conocimiento de sí misma y la tramitación política de las fracturas y tensiones que la recorren sin caer en la anarquía (Lefort 2011: 19-32).

La noción de la representación como una traducción, en la dimensión política, de la división del trabajo, desde otro ángulo, también

cimentó la idea de que las sociedades modernas sólo podían ser gobernadas a través de gobiernos representativos (cabe agregar asimismo aquellas afirmaciones que insistieron en la escala geográfica de las sociedades modernas para sostener la inevitabilidad de la representación). Finalmente, un debate vinculado a éste, cómo seleccionar a los representantes, y quiénes estaban en condiciones de hacerlo, por un lado reforzó las mediaciones entre representantes y representados, al convertir el sufragio en la instancia instrumental para realizar esa operación, y, por otro, habilitó planteos y consideraciones sobre quiénes podían elegir y ser elegidos: el ciudadano capacitario o propietario, la ciudadanía activa o pasiva, etc., fueron algunas de las maneras de argumentar en ese sentido (Rosanvallon 2004).

Sin embargo, aquí interesa otro aspecto. En lugar de atender al tipo de vínculo entre representante y representado (y sus mediaciones operativas), o en nombre de qué o de quién se fundamenta la representación, importan aquellas consideraciones que se concentraron más detenidamente en los criterios o en los principios acerca de la calidad del representante. Estas reflexiones, que también proliferaron ante la emergencia de la modernidad, y sobre todo, en el contexto revolucionario y posrevolucionario del mundo atlántico del pasaje del siglo XVIII al XIX, acudieron con frecuencia a una noción específica: ‘aristocracia natural’ que ya en su misma expresión, ejemplifica la aspiración a edificar una desigualdad legítima en una sociedad de iguales.

El hecho de que la representación política emergiera como un reverso o como una respuesta a una sociedad definida por el reino de los individuos y de la igualdad, puede constatarse en que la posibilidad, y la conveniencia, de una ‘aristocracia natural’ se presentó como viable sólo en una sociedad que precisamente no tuviera aquellas características. Las reflexiones de Edmund Burke son ejemplares al respecto. Es sabida la singularidad de su razonamiento: atento a la pluralidad social y a los intereses, reivindicador de la deliberación y de una eventual, y gradual, apertura representativa, la noción de Burke de ‘aristocracia natural’ remitía a aquellos que condensaban virtud y sabiduría, sería elegida a través de un sufragio restringido, y se integraría por representantes de intereses emergentes de una sociedad concebida

(para decirlo en breve) en clave orgánica en lugar de individualista. La idea de representación virtual (que escinde la representación de una composición aritmética de lo social) y a la vez, la posibilidad de ampliación de la representación en caso de identificarse intereses apropiadamente no representados, fueron proyecciones de esta noción (la cual llevó a Burke a respaldar las demandas de los católicos irlandeses o de los colonos de América del Norte) (Burke 1942: 309-314; Accarino 2003: 61-84; Pitkin 2014: 213-239). Por lo demás, y es obvio decirlo, la reflexión sobre la constitución política de una aristocracia de nuevo tipo, debido a su ausencia en una sociedad concebida a la vez como soberana e igualitaria, fue una preocupación mínima en Inglaterra, a raíz de la irrelevancia de la noción de soberanía en su tradición política, y a la existencia, a la vez social y política, de una aristocracia.

En otras formulaciones, el problema de la representación se planteó frente a la irrupción, revolucionaria, de la igualdad. Como es evidente, este tipo de reflexiones recorrieron al pensamiento francés posrevolucionario. Alternativos a la voluntad general y con resonancias de la tradición iluminista, se puede aludir aquí a los argumentos de François Guizot sobre una ‘nueva’ aristocracia que emergería de un cuidadoso proceso de selección (definido por instrumentaciones específicas del acto del sufragio y de las fronteras que incluirían a quienes podían elegir y ser elegidos), y que daría forma a un gobierno representativo de la verdadera titular de la soberanía: la razón. Expresión de un atributo disperso en el tejido social y posible de ser recompuesto a través de la representación, antes que poseedora de virtudes o cualidades propias, la aristocracia así constituida habilitaría una relación de transparencia y de sinergia entre gobierno y sociedad, y por ello mismo volvería legítima su diferenciación a pesar de la igualdad. La aristocracia no reflejaría la pluralidad social, sino la condensación de la razón (Rosanvallon 2015: 85-113).

Finalmente, el debate que siguió a la revolución de independencia norteamericana, y precedió a la sanción de la constitución federal de 1787, es célebre por sus consideraciones acerca de las cualidades y criterios que definen a la representación política, y los contrapuntos entre federalistas y antifederalistas suscitados en consecuencia. Los federalistas y en especial James Madison, desplegaron argumentos desde entonces

clásicos sobre la conveniencia o incluso la inevitabilidad de la representación, que entramaron, entre otras consideraciones, su distinción entre república y democracia. Es decir: la república, definida por la existencia de la representación, era preferible a las inestables y conflictivas democracias que habían aflorado en la Antigüedad clásica o en la Italia del Renacimiento; así era porque la representación era el único modo de contener fenómenos que no podían erradicarse, el faccionalismo y el conflicto entre intereses, por lo demás, siempre volátiles y cambiantes (antes que objetivos y dados de una vez y para siempre); la representación era la única forma de gobernar un territorio de la extensión que tendría la pretendida república federativa que proyectaban los autores de los *federalists papers* (Epstein 1987: 134-142; Wood 1995; Baylin 2012: 315-368; Morgan 2006: 251-304; Hamilton, Madison y Jay 2014: 35-41).

De todas estas consideraciones, y de los debates suscitados alrededor de ellas, interesa aquí señalar un punto subrayado por Bernard Manin: el aspecto crucial de las discusiones acerca de las cualidades y de los criterios de la representación política no discurió acerca de la independencia o no del representante con relación al representado, sino de la relación de similitud o de distinción entre ambos. Los federalistas argumentaron, contra sus rivales, que una representación idónea no radicaba en un representante que era igual o que estaba próximo a aquello que representaba, sino aquel que, precisamente, era distinto. El representante no era un espejo de aquello que representaba, pero tampoco lo creaba o instauraba en el acto mismo de la representación (al modo del Leviatán hobbesiano o de los representantes de la nación en clave francesa); los representantes eran la mejor versión de lo existente en la sociedad, reconstituida y consagrada a través del lazo político creado por la representación política. El hecho de que la 'aristocracia' surgiera de elecciones, y de que las mismas se sucedieran con recurrencia, diferenciaban a esta aristocracia de las que lo eran por título o por herencia, y al mismo tiempo constituían las garantías para evitar su degeneración y corrupción (la virtud perduraría no tanto por las cualidades personales como por las conveniencias políticas –noción que ejemplifica, por cierto, la concepción de la naturaleza humana prevaleciente en los federalistas). En una sociedad democrática desde sus mismos orígenes, es decir, definida por

la igualdad, la aristocracia no era un producto extraño, sino característico: estaba integrada por aquellos que reunían las mejores cualidades, y la representación política era la operación fundamental y disponible para constituir la y darle visibilidad.¹

Es importante subrayar la conciliación entre aristocracia y democracia pergeñada por los federalistas, aplicada con una connotación algo diferente a la de la tradición clásica, en tanto no remitía a formas de gobierno como a formas sociales, o mejor aún, a grupos sociales. Vale recordar también que si Montesquieu había hermanado dos conceptos hasta entonces disociados, república y democracia (retomando en parte a Maquiavelo), había diferenciado entre repúblicas democráticas y aristocráticas. En los argumentos de los federalistas, en cambio, una república democrática podía (y debía) ser conducida por una aristocracia. Traducción social de las resonancias de las formulaciones clásicas sobre el gobierno mixto, y al mismo tiempo, una forma de dar respuesta al desafío lanzado por Maquiavelo y recogido por los propios federalistas (la inevitabilidad del conflicto social), aristocracia y democracia eran conciliables porque la primera era la mejor expresión posible, y no lo opuesto, de la segunda; no nombraban grupos enfrentados (pobres versus ricos, quienes querían gobernar contra aquellos que no querían ser oprimidos), sino que la aristocracia era la condensación de las aptitudes en una sociedad de iguales.

¿Cuáles eran éstas? Los criterios elegidos fueron ambivalentes y cambiantes, según las circunstancias y según los autores: la riqueza, la virtud, el saber. Desde este punto de vista, la 'aristocracia natural' de la que hablaban los federalistas no lo era tanto por ser (solamente) depositaria de la virtud, en un sentido clásico, sino más bien porque era la destilación de una sociedad que premiaba el mérito (otra manera de entender la virtud) en un estado social de igualdad (es decir, democrático). En otras palabras, la aristocracia era natural porque reunía un conjunto de capitales, en principio no exclusivo, sino ampliamente disponible; porque los poseía por mérito y no por herencia. Esa prueba de aptitud (de *self made man*) no hacía a hombres semejantes a otros, los más idóneos para ejercer la representación política. El distinto, no el par, era

¹ El proyecto de república federal convergía con las postulaciones sobre la representación, pues de acuerdo a los federalistas la ampliación del tamaño de los distritos electorales coadyuvaría a la selección de la 'aristocracia natural'.

en cambio el mejor representante posible. Entre otros de sus variados legados, no parece exagerado afirmar que los federalistas dejaron una fundamentación política sobre la conveniencia, incluso sobre la necesidad, de una 'aristocracia natural' como mejor elenco de gobierno de una sociedad definida por individuos iguales y a su vez, por el conflicto. En suma, sobre las elites como expresiones genuinas y legítimas de una sociedad democrática, edificadas y consagradas como tales a través de la representación política (Manin 1998: 129-163).

Llegados aquí, merece destacarse que este tipo de consideraciones o debates estuvo prácticamente ausente en las deliberaciones acerca de la representación política que se desplegaron en el Río de la Plata después de 1810. La amplia historiografía dedicada a estos temas ha señalado cuáles fueron los principales tópicos: el vínculo entre representantes y representados (independencia o mandato imperativo); el sujeto de imputación soberana, por cierto, además, territorial antes que social (pueblos, ciudades, campaña); la representación como forma de recomponer, más que como instrumento de crítica de la soberanía (Chiaramonte 1997; Ternavasio 2001; Roldán 2003: 25-43; Palti 2007: 203-244; Goldman 2012: 203-218).

La representación, como en otros escenarios posrevolucionarios, se pensó como una manera de moderar la radicalización política de la coyuntura, léase, en el Río de la Plata, sobre todo una tradición asamblearia a menudo conjugada con reivindicaciones de autogobierno (voceadas a su vez desde sujetos políticos de Antiguo Régimen, como los cabildos, dando lugar así a un maridaje particular entre tópicos del republicanismo clásico y la tradición hispánica) (Guerra 1993: 39-68; Botana 1994; Annino 1995; Guerra 1999: 33-61; Aguilar Rivera 2000: 129-166). Pero la literatura historiográfica indica que la mediación de la representación como forma de aplacar la radicalización política parece no haber ido más allá de la instauración del sufragio (convertido además, por supuesto, en el nuevo fundamento operativo de la legitimidad política), y en todo caso, de su desdoblamiento a través de la implementación de formas indirectas (que aun así, no perduraron a lo largo de todo el período). Las consideraciones sobre las cualidades y los criterios que hacían a la representación política, en el sentido de similitud o diferencia tal cual lo destacó Manin para el caso norteamericano, parecen no haber tenido importancia en el Río de la Plata.

¿Por qué habría sido así? Ante todo, es ineludible referir un dato de contexto, pertinente no sólo para el Río de la Plata sino para el conjunto de Hispanoamérica: la densidad de las reflexiones acerca del gobierno representativo no tuvieron punto de comparación con las suscitadas en Francia o en los Estados Unidos; precisamente, estos casos pioneros ofrecieron soluciones o referencias al respecto para las excolonias americanas de España, a costa sin embargo de una reflexión más epidérmica sobre los dilemas de la representación política (Aguilar Rivera 2002: 57-85; Aguilar Rivera 2011: 119-152; Pani 2014: 36-49).

Con relación al escenario rioplatense, al menos dos son los aspectos que deberían contemplarse. Por un lado, los problemas suscitados por la revolución. En una dimensión social, la radicalización política, e incluso la amplia participación popular, no parecen haber puesto en jaque (excepto coyunturas muy puntuales) el tejido social.² Como se ha dicho ilustrativamente, no hubo urgencia por recomponer políticamente el lazo social (Roldán 2003: 40). Las amenazas a la gobernabilidad (de la movilización popular y de la tradición asamblearia) no parecen haberse convertido, para las elites, en amenazas más directas a su propio lugar social. La necesidad de restituir, o fortalecer, jerarquías a través de la representación política, el contexto que posiblemente habría estimulado a suscitar debates sobre la naturaleza y los criterios de los representantes, no parece haber sido un peligro urgente impuesto por la revolución. Más aun, los problemas que concitaron mayor preocupación no fueron las amenazas desde abajo, sino las divisiones internas a las elites (Ternavasio 2001: 29-98).

En segundo lugar, el otro aspecto a considerar es el escenario social sobre el que impactó la revolución. No es necesario abreviar en abundancia en un punto conocido: la 'originaria' igualdad de la sociedad rioplatense, desde el mismo período colonial. Esta igualdad, empero, no podría equipararse a la de las colonias británicas de Norteamérica. La sociedad rioplatense colonial fue de todos modos una sociedad de castas y con estratificaciones estamentales, bien que atenuadas en la dinámica y en las relaciones sociales, y plasmadas en una realidad rudimentaria, de apreciable homogeneidad étnica, y de moderadas brechas sociales por la escasez más que por una prosperidad igualitariamente distribuida

² Sobre la revolución y la politización popular, Fradkin y Di Meglio 2013.

(Halperín Donghi 1972; Johnson 2013). Ahora bien, y demás está decir, la irrupción revolucionaria de la igualdad no tuvo los alcances del caso francés (pero tampoco de otras regiones de Hispanoamérica), en donde emergió contra un Antiguo Régimen mucho más consistente.

En síntesis, la igualdad rioplatense no habría sido demasiado pronunciada, otra vez, como para que las elites vieran amenazadas su lugar. Si se ha dicho que los Estados Unidos ofrecen el ejemplo de una sociedad democrática no revolucionaria, y Francia, el caso de una sociedad democrática revolucionaria (Furet 2007: 43-64), podría argumentarse que la igualdad en el Río de la Plata fue sólo moderadamente revolucionaria, en un doble sentido: porque como fenómeno social, no como principio político, su aparición no habría ocurrido, en sentido estricto, a partir de la revolución; y porque, a la vez, el impacto revolucionario, político y social, de la igualdad, habría sido relativamente acotado.

La historiografía abocada al período ofrece, además de los señalamientos referidos en los tres párrafos precedentes, indicios adicionales a favor de esta posibilidad interpretativa (que desde ya, ameritaría una agenda de investigación específica para ganar consistencia). La tradicional categoría hispánica de vecino, en sí misma nunca demasiado excluyente (en comparación con categorías como la del ciudadano propietario) y crecientemente inclusiva luego de la revolución, siguió operando para recortar el alcance de los derechos políticos (Chiaramonte 1999: 94-116). La lógica notabiliar que signó la competencia política en la más asentada década de 1820, y por supuesto, la ausencia de requisitos rígidos para otorgar el derecho de sufragio, que se plasmó en una notoria ampliación social del mismo, sin olvidar que las principales alertas de las elites descansaban en la ausencia de participación electoral, y por lo tanto, en la necesidad de alentarla para que se consolidara como el mecanismo decisivo de legitimación política, son otros tantos indicadores de un escenario en el que las elites, reconociendo la inevitabilidad de la participación popular, parecieron al mismo tiempo bastante seguras de que la disputa por el poder no trascendería sus propias fronteras (Ternavasio 2001: 101-125; Alonso y Ternavasio 2011: 279-319).³

³ La distinción como principio sustentador de la representación en el caso norteamericano, en cambio, fue una respuesta a las agitaciones en las asambleas posrevolucionarias (sobre todo por condonaciones de deudas y reclamos impositivos), habilitadas por la cercanía entre representantes

La naturaleza de la sociedad, y las características de la revolución, en consecuencia, no habrían vuelto necesaria una reflexión sistemática o profunda sobre la representación política que versara sobre el principio de distinción como forma de consagrarla. La conveniencia o la necesidad de ‘aristocracias naturales’ para el gobierno de una sociedad posrevolucionaria no vertebraron la agenda política ni pública. Las elites posrevolucionarias no necesitaron de la representación como forma de validación de un lugar social, sino sólo como manera de ratificar su papel como conductoras de un proceso político (cfr. Aguilar Rivera 2000: 147-152). Sus conflictos internos operaron más decisivamente que las tensiones con los sectores populares en las formas operativas y discursivas que definieron los criterios de imputación soberana, los vínculos entre representantes y representados, y las formas del sufragio.⁴

Hay que subrayar, por lo demás, un punto adicional: el carácter ‘plebeyo’ de las elites posrevolucionarias. Fueron producto de una movilidad social bien particular, la llamada “carrera de la revolución” (Halperín Donghi 1972). Sus credenciales meritocráticas consistieron en la capacidad para probar su compromiso con la revolución, antes que cualquier otro tipo de aptitudes. En consecuencia, la elite política no podía asumirse o presentarse públicamente como una aristocracia esclarecida que condensara saber y virtud, y que clausurara la revolución o que pusiera coto a la politización. Debía ser, en cambio, capaz de establecer identificación con las masas politizadas que se referenciaban con la revolución, si bien, y cada vez más, para conducir las y controlarlas antes que para profundizar su radicalización. El final de la revolución sólo podía provenir de liderazgos que establecieran, desde una posición de excepcionalidad, identificación antes que distinción (todo lo cual fue motivo de las tensiones entre elites políticas y económicas, y de las limitaciones de aquellas para alcanzar el orden).

y representados que se había tejido durante el período anterior a la independencia (Wood 1995; Manin 1998).

⁴ Por supuesto, algunos protagonistas dejaron testimonios acerca de los peligros de los tumultos revolucionarios. De igual manera, el hecho de que la Constitución de 1819, por ejemplo, incluyera criterios de representación estamental o ‘invertida’ (en el caso de eclesiásticos, universitarios y militares) indica una preocupación por ratificar distinciones sociales a través de la representación. Pero, a la vez, también sugiere que esas distinciones no habían sido absolutamente disueltas por la revolución: debían recrearse o consagrarse, más que edificarse desde cero (Botana 2016: 181-192).

Como es sabido, este fenómeno tuvo su desembocadura en el caudillismo (Goldman y Salvatore 1998), y en especial, en Juan Manuel de Rosas. El liderazgo rosista lejos estuvo de abreviar en toda connotación aristocrática, tanto por sus tonos y estilos, como por sus fundamentaciones más decididamente letradas y formales. Por un lado, se sostuvo en cualidades personales que destilaban valores o tópicos apreciados en los sectores populares, antes que contrarios o diferentes a ellos, gracias a un vínculo cercano y estrecho edificado a través de años, como jefe de milicias en la campaña. A su vez, la excepcionalidad de su figura pública se presentó desde una condición de exterioridad a la sociedad, que habilitó su presentación como el restaurador de un orden que esa sociedad no podía darse a sí misma. Este mensaje, si bien estaba en correspondencia con las preocupaciones de los sectores propietarios, dejaba en evidencia la incapacidad de las elites para consagrar ese orden perseguido. Por ello Rosas pudo construir una figura pública situada por arriba de los intereses o demandas sectoriales, cuya ratificación operativa se dio a través de una torsión plebiscitaria del sufragio (Myers 1995: 73-110; Fradkin y Gelman 2015).

En la segunda mitad del siglo XIX, la constitución de elites políticas se plasmó a través de una configuración estudiada en profundidad, los gobiernos electores, cimentados en lo que se ha denominado ilustrativamente una inversión de la representación (Botana 1994). Su raíz programática estuvo en la conocida distinción de Juan Bautista Alberdi entre libertades civiles para todos y libertades políticas para pocos (entre cuyas inspiraciones se ha identificado la recepción de la idea de soberanía de la razón guizotiana, ya introducida por Esteban Echeverría) (Botana y Gallo 2013: x-xix; Zimmermann 2012). De profundas raíces en la corta historia política del Río de la Plata posrevolucionario, el control en la producción del sufragio por parte de los círculos gubernamentales, desplegado en el marco de reglamentaciones electorales que dispusieron modalidades públicas y no obligatorias del voto (y, cabe recordar, un amplio universo de votantes a causa de la ausencia de rígidos requisitos materiales o culturales para poder votar), se acentuó y perfeccionó al compás de la edificación de las instituciones estatales y a pesar de la competitividad que fueron adquiriendo las contiendas electorales a medida que avanzó el siglo (Sabato 1998, 2014; Sabato,

Ternavasio, Privitellio y Persello 2011). Su resultado es conocido: culminó en la impugnación a un tipo de régimen político, pero también, con ello, a las propias elites políticas, denunciadas con la noción que alude a la corrupción de las aristocracias, oligarquía (tópico que, extendido a partir del ochenta y más aún después de 1890, reconocía ya antecedentes en las décadas de 1850 a 1870) (Sabato y Palti 1990).

El problema de la representación política, en consecuencia, se reactivó en el fin de siglo y signó al llamado ‘momento Centenario’. La reforma en 1912 de Indalecio Gómez/ Roque Sáenz Peña procuró resolverlo a través de una modificación en las reglas electorales, al establecer un padrón permanente al margen de la intervención del gobierno, instaurando la llamada ‘lista incompleta’, y estipulando la condición obligatoria y secreta del voto. La historiografía ha probado que su móvil principal no parece haber sido ofrecer garantías a la expresión ciudadana (éstas no fueron demandas apreciables en la sociedad de ese entonces) sino lograr con ellas la incorporación y la nacionalización de una sociedad inmigratoria. A su vez, por el lado de la *realpolitik* la reforma buscó destruir las ‘máquinas’ electorales de la facción roquista, enfrentada al oficialismo sáenzpeñista, y en un plano más normativo, inducir una regeneración de la clase política, que se plasmara en partidos programáticos. La desaparición de las oligarquías se persiguió apostando a una transformación del faccionalismo en un sistema de partidos modernos, fruto que derivaría de un cambio en las reglas electorales, antes que como resultado de una reflexión más específica acerca de las condiciones y criterios que debía reunir la condición de representante (Botana 1994; Devoto 1996; Botana y Gallo 1997; Castro 2012).

Otras propuestas que abrevaron en el problema del gobierno representativo, desde coordinadas no sólo diferentes sino incluso críticas de las condensadas en la Ley Sáenz Peña, atendieron, por un lado, cuestiones no estrictamente asociadas a la representación política, como cuál debía ser la configuración espacial y territorial del estado, federal o unitario, interviniendo en un debate acerca de la relación de correspondencia entre estado y sociedad, y las consideraciones sobre si una constitución política debía, o podía, aspirar a reformular la sociedad, o si debía traducirla. El problema de la representación política se plasmó en formulaciones sobre el carácter del senado, de acuerdo

a las cuales debía girar hacia la representación de intereses antes que persistir en la de distritos territoriales. La atención a darle visibilidad política a la pluralidad social (y a contener el avance del estado sobre ella) fueron las matrices principales de estos argumentos y quizá por ello la noción de una 'aristocracia natural' había perdido, incluso, pertinencia. En lugar de un círculo que a través de su virtud o sabiduría pudiera decodificar lo social y sobre ello ejercer la conducción política de la sociedad, los representantes surgirían de una identificación de los intereses sociales promovida por el legislador y serían tales por su correspondencia, antes que por su distinción, con aquello que representaban. La similitud (aunque también la independencia), optimizada por una lectura actualizada de lo social, y la idoneidad de los mecanismos operativos de selección, constituían el fondo de esta propuesta sobre el gobierno representativo (Roldán 2006: 53-102). Entre algunos de los artífices de estas formulaciones pueden leerse, por cierto, críticas explícitas a una concentración del poder desacompañada con la complejización de la sociedad, en manos de oligarquías, e incluso a la corrupción que el poder había instalado en la 'aristocracia argentina', entendiendo por ella los principales grupos terratenientes de la pampa húmeda (cfr. Monzó 1913: 384-397).

Posiblemente la intervención que más atención otorgó a la constitución de aristocracias electivas, proponiendo una reforma de las coordenadas electorales que habilitara un proceso de selección social del que emergería un gobierno de notables, haya sido la de Joaquín V. González, que inspiró la reforma de 1902. La misma estipuló comicios uninominales y por circunscripciones, experiencia de resultados relevantes (como la elección del diputado socialista Alfredo Palacios en 1904) pero a la vez efímera. De todos modos, valga resaltar que ese régimen de notables no hubiera sido una derivación de una noción de representación vinculada al principio de distinción, en los términos planteados por Manin, sino por el contrario, al de transparencia, pues la representación se concebía como una traducción política de relaciones sociales preexistentes. La representación no creaba políticamente a los notables, sino que daba entidad política a figuras que ya eran notables en la sociedad (la reducción de la escala espacial permitiría precisamente esa continuidad entre sociedad y política, además de,

por otro lado, optimizar la identificación de intereses –así como la ampliación de su registro, otorgando voz a aquellos que eran minoritarios) (Roldán 1993; Botana y Gallo 1997: 114-123; De Privitellio 2006).

En síntesis, podría decirse que, en la Argentina del siglo XIX, la representación política encontró formas de hecho que resolvieron el problema del orden, o fue un tema que quedó postergado en función de otras polémicas, sea en el contexto del ‘gobierno de la revolución’ en la primera mitad de la centuria, sea en el contexto de regenerar y poblar el desierto a través del orden y el progreso en la segunda mitad del ochocientos, sea en el escenario de resolver el tránsito de la ‘República posible’ a la ‘República verdadera’, en el inicio del siglo XX.

Demás está decir, para entonces se había operado un cambio de contexto, más allá de la Argentina, que implicó un desplazamiento en la reflexión sobre la representación política, y en un sentido más amplio, sobre la misma democracia, a raíz de fenómenos surgidos al calor de los cambios económicos y sociales posteriores a 1848. Entre ellos podrían destacarse la legitimidad o no de los partidos políticos, o de la representación de intereses, ésta última formulada crecientemente, a su vez, desde nociones corporativas (no por ello, sin embargo, siempre enfrentadas con prismas liberales, en tanto las alentaba una crítica al aplanamiento e indiferenciación de lo social intrínsecas a la abstracción de la figura del individuo ciudadano). El sufragio universal, por su parte, ya había dejado de concebirse, en líneas generales, como un disolvente social, para probarse como un instrumento conducente al orden (Rosanvallon 1999, 2004). A tal punto que el fenómeno elitista en las sociedades democráticas del fin de siglo emergió como uno de sus datos característicos, fuera para denunciar sus imposturas o para exorcizar desencantos y frustraciones, fuera para mostrar que la existencia de elites en el reino de la igualdad mostraba que aquellas eran un rasgo perenne de toda forma social, una continuidad en la historia de la humanidad.⁵

Atrás parecían haber quedado las reflexiones sobre la legitimidad o la necesidad de edificar ‘aristocracias naturales’ que gobernarán las

⁵ Las referencias insoslayables al respecto son: Pareto 1980; Schumpeter 1983; Mosca 1995; Michels 2010; cfr. Hirschman 2004; Rosanvallon 2009. Acerca de la necesidad pero también de la intrínseca dificultad de la posibilidad aristocrática en la sociedad de masas, desde una argumentación filosófica, cabe mencionar Leo Strauss 2007.

sociedades democráticas, o las observaciones sobre las versiones posibles del fenómeno aristocrático en un tipo de sociedad que al instalar el individualismo y la igualdad volvía improbable la formación de grupos sociales perdurables, y, en cambio, alentaba vínculos efímeros y cambiantes, aunque al mismo tiempo voluntarios, que eventualmente podrían desempeñar el papel de protección de las libertades que las aristocracias habían tenido en el Antiguo Régimen (aún más necesarias porque las nuevas burguesías, esas “aristocracia[s] que funda el negocio” en lugar de gobernar a la “población industrial que dirige[n]”, sólo estaban interesadas en “servirse de ella” –Tocqueville 2012, II: 516).

En el inicio del siglo XX, en cambio, la cristalización de elites, las ‘leyes de hierro de las oligarquías’ en todo tipo de organización (incluso en aquellas que declamaban mayor horizontalidad, como los sindicatos) o el sufragio universal como un mecanismo que dirimía competencias intraelitistas, parecían ser los fenómenos característicos de las democracias. La alusión a oligarquías en lugar de aristocracias mostraba a su modo que esos círculos distaban de cumplir el lugar de las ‘aristocracias naturales’ imaginadas en el nacimiento de la democracia moderna. La democracia tenía sus elites, si bien con un perfil y un papel que habilitaba la crítica, incluso a la democracia en un sentido más amplio, o en sentido contrario, tranquilizaba a quienes habían visto en ese fenómeno la antesala de la disolución de los vínculos sociales y de la anarquía.

2. La construcción social de una aristocracia republicana. Estilos de vida y distinciones simbólicas

La aparición de un grupo social que se autodefinió como una ‘aristocracia argentina’ (pero que también fue definida en esos términos desde su exterior) se dio en las últimas dos décadas del siglo XIX, y ocurrió al margen de toda sustentación o fundamentación política. Es decir, fue una aristocracia al modo de la *belle époque* del cambio de siglo, definida por sus conductas privadas más que por sus virtudes públicas, y visible en la vida social antes que en las instituciones representativas.

Este fenómeno respondió, por supuesto, a tendencias que iban más allá de la Argentina, y que signaron el siglo XIX en Occidente. Por un lado, la aristocratización de las burguesías, fenómeno extendido en la segunda mitad del ochocientos, y que remite a la incorporación, por parte de estos nuevos grupos sociales, de consumos, pasatiempos y aficiones en principio asociadas con las familias aristocráticas del viejo mundo, en especial de París y Londres. Una de las consecuencias de este fenómeno fue que la condición aristocrática dejó de ser sinónimo de un grupo social, para referirse a un estilo de vida. En lugar de una condición social de origen, ser aristocrático pasó a significar ser sofisticado y refinado; connotación que incluso permitiría afirmar que la categoría se vació de sentido: cualquiera, en última instancia, podía ser ‘aristócrata’ (Davidoff 1973; Doyle 2010).⁶

Semejante proceso de aristocratización emergió como consecuencia del cambio de lugar de las burguesías: de grupos en ascenso a círculos consolidados que aspiraron a ratificar simbólicamente el lugar conquistado (el hecho de que lo hicieran imitando más que enfrentando a las aristocracias es una de las razones que ha llevado a discutir la idea del siglo XIX como un siglo burgués –Daunton 1989). Desde ya, este proceso es impensable sin la consolidación y expansión del capitalismo a lo largo del ochocientos, que alentó el significado simbólico del consumo, al desplegarse en una sociedad cuyas jerarquías tradicionales se erosionaban.

Pero también, esta peculiar aristocratización burguesa fue un emergente de transformaciones de más largo plazo, del surgimiento de una sociedad cuyo eje fue un individuo que se constituyó como tal alrededor de un mundo privado en lugar de a través de su proyección pública. El “declive del hombre público” (Sennet 1978) como tendencia secular se conecta, en este sentido, con el cambio de la noción misma de civilidad, de comportamiento público a control de las pasiones (Elias 1993); con la resignificación de la noción de virtud como *manners* (Pocock 2002: 317-337); incluso, con la contraposición entre una libertad de los modernos y una libertad de los antiguos (Constant 1989: 257-285; cfr. Berlin 2001), y de la misma reformulación del concepto

⁶ Alexander Hamilton ya había advertido este punto al refutar las críticas de ‘aristocratismo’ lanzadas por los antifederalistas. Señaló que afirmar “que toda persona eminente es un aristócrata” era una “descripción ridícula” (en Manin 1998: 149-150).

de sociedad civil, escindido de las connotaciones políticas que la habían definido, para pasar a remitir a la esfera del intercambio y de los vínculos entre particulares (Bobbio 2012). En consecuencia, la idea de aristocracia dejó de asociarse a lo largo del siglo XIX con un grupo social privilegiado por nacimiento, pero también se desdibujó la noción de una aristocracia definida por la virtud en un sentido clásico (fuera cual fuera la composición social de su elenco), en beneficio de una condición aristocrática vinculada al refinamiento social y cultural.

Los tonos particulares de este proceso en la Argentina fueron varios. En primer lugar (y en un sentido parecido a lo ocurrido en otras regiones de América Latina), la aristocratización afectó a elites que no calificaban, en un sentido general, como aristocracias por su condición de origen. Pero, a diferencia de las burguesías de Europa occidental, tampoco eran estrictamente grupos nuevos. Pues eran elites integradas por familias que habían desempeñado lugares gravitantes desde el nacimiento de las naciones independientes y que buscaron una ratificación de ese lugar a través de un despliegue de ostentación y sofisticación. El cual, además, implicó una renovación cultural más profunda que en Europa, al adoptar usos y costumbres no sólo ajenas a los tópicos locales, sino también a las herencias hispanas y coloniales.

En segundo lugar, otra singularidad del caso argentino radicó en el perfil de las elites locales conjugado con el contexto social de fin de siglo. Con relación a este último, la ciudad de Buenos Aires (el escenario de elites de alcance nacional luego de 1880) atravesó un crecimiento económico, y una transformación estructural de la sociedad definida por una inmigración masiva sin parangones en el resto de Hispanoamérica, que ofreció, al mismo tiempo, desafíos sociales e incentivos materiales para manifestar distinciones. En cuanto al perfil de las elites, hay que destacar dos puntos: más profundamente que en otros países hispanoamericanos, las elites del Río de la Plata independiente tenían orígenes recientes o modestos, fuera porque sus inicios databan del escenario abierto por la revolución, fuera porque, reconociendo orígenes coloniales, estos eran, en líneas generales, de una rusticidad notoria en comparación con las de sus equivalentes de ciudades como Lima, México o Santiago de Chile, a raíz de una sociedad colonial decididamente periférica, de poblamiento menos rutilante y de consolidación tardía, a fines del siglo XVIII.

El otro punto es que las relaciones entre las familias de elite que pasaron a convivir en la Buenos Aires posterior a 1880 eran inexistentes, o peor aún, estaban signadas por el desprecio o el enfrentamiento. A partir de entonces, hubo una convergencia entre familias porteñas (entre sí disímiles en cuanto a fortuna, poder o prestigio) y familias de provincias del interior, más antiguas en general que las bonaerenses, también menos ricas, pero con más poder político, al integrar los elencos triunfantes en la disputa por el control del estado nacional zanjada en el mismo año 1880. De este modo, la elite nacional no estuvo integrada sólo por familias de Buenos Aires (un panorama algo diferente al de Chile, por ejemplo, donde las familias santiaguinas preponderaron en la elite nacional de fin de siglo –Vicuña 2001). Pero a la vez, en contraste con países como México o Brasil, la competencia entre elites regionales fue un fenómeno de menor espesor o, en todo caso, no horadó el lugar de Buenos Aires como el espacio desde el que se edificaba o consolidaba una estatura de irradiación nacional (Nutini 2004; Needell 2012). Esto provocó la convivencia, y ésta exigió una integración lo suficientemente intensa como para dejar a un lado procedencias y trayectorias contrastantes e incluso enfrentadas. La ‘aristocracia argentina’, en consecuencia, y para decirlo en breve, se hizo a sí misma, proyectándose como tal hacia el resto de la sociedad a través de la incorporación de las tendencias características de la *belle époque*, pero también por haber operado hacia su interior un trabajo de sociabilidad y de constitución de vínculos sociales que hicieron posibles afinidades allí donde antes había reinado el rencor o juicios recíprocamente descalificatorios (Losada 2008).

El hecho a destacar es que este proceso incluyó una búsqueda deliberada de alejamiento de la política. La aristocratización de la elite argentina reconoció un lugar menor a su fundamentación política no sólo por su sintonía con lo que definía a la condición aristocrática en la *belle époque*. También ocurrió así porque la política se entendió como uno de los principales causantes de la fractura y de las divisiones intralite, una lectura que, como se vio en el apartado anterior, estaba justificada por el panorama que había prevalecido casi desde la misma revolución (Losada 2006).

La sociabilidad de fin de siglo procuró alejar explícitamente la política de sus recintos. Éste fue un cambio de magnitud. Pues a

mediados de siglo, luego de la caída de Juan Manuel de Rosas, la sociabilidad se había ensayado como una esfera a través de la cual reagrupar y constituir a una elite que condujera el proceso de edificación de la nación. Quizás sea sugerente suponer que, ausentes las condiciones para constituir una ‘aristocracia natural’ a través de la representación política, la sociabilidad emergió como el posible espacio para cumplir esa tarea. Los fracasos, sin embargo, fueron notorios e inmediatos. Clubes y ámbitos sociales se fracturaron a raíz de los conflictos políticos en las décadas de 1850, 1860 y 1870 (González Bernaldo de Quirós 2001; Losada 2007a).

Con estos antecedentes, no es demasiado sorprendente que la política no haya sido el eje aglutinador de la sociabilidad de fin de siglo. Los clubes de entonces, como el Jockey Club o el Círculo de Armas, fueron espacios orientados al ocio y a las aficiones suntuarias, y prohibieron que en sus recintos se hablara de política. Este cambio en los propósitos y en los ejes de la sociabilidad, entonces, sólo parcialmente puede pensarse como un efecto de las modas, o como una consecuencia de que las disputas políticas que habían desgarrado el siglo XIX se habían resuelto para entonces, más allá de quiénes hubieran sido los ganadores y los perdedores (el corolario, como se ha dicho ilustrativamente, de su conversión de “viril deporte” a “ordenada administración del estado” –Halperín Donghi 1987: 248). Desde ya, la pretendida brecha entre política y sociabilidad no se consiguió, y la política siguió teniendo repercusiones, siempre problemáticas, en los espacios de sociabilidad de la *belle époque*. Pero el punto a resaltar aquí es que la separación entre política y sociabilidad hizo que la ‘aristocracia argentina’ surgida en el fin de siglo no apelara a una fundamentación política de su identidad o de su papel en la sociedad, en parte porque así lo alentaba el contexto, local e internacional, con sus incentivos para expresar un lugar de relevancia a través de consumos y pasatiempos, en parte porque la política se concibió como un disolvente para la posibilidad de existencia de una elite.

Hubo sugestivas derivaciones de esta escisión entre aristocracia y política. Por un lado, es posible pensar que el distanciamiento perseguido (aunque fallidamente conseguido) obturó el papel de la sociabilidad como medio para resolver disensos, establecer acuerdos y, sobre ello, para transformar a esa elite social en una elite política, o, de

manera más precisa, en un actor en el campo político. Los recelos entre provincianos y porteños, de raíces políticas pero también sociales, no fueron por cierto el único aspecto que incidió para que esa transformación no haya ocurrido, y quizás, ni siquiera fue el más decisivo. Pues, en última instancia, las familias de la 'aristocracia argentina' estuvieron recorridas por contrapuntos y diagnósticos enfrentados frente a los grandes temas de la política argentina del cambio de siglo XIX al XX, entre ellos el más notorio, la definitiva afirmación de la república liberal y democrática que había consagrado la Constitución de 1853/1860 (la 'República verdadera' de la célebre fórmula de Juan Bautista Alberdi) o, en todo caso, la aceptación y la adaptación a las coordenadas que trajo consigo el sufragio secreto y obligatorio establecido en 1912. Después de todo, la 'aristocracia' no tuvo un partido político propio, a pesar (o a causa) de que un número considerable de políticos fueron 'aristócratas'. La presencia de 'aristócratas' en todas las fuerzas políticas de la Argentina de inicios del siglo XX (del conservadurismo a la Unión Cívica Radical, UCR, incluyendo incluso el socialismo), a menudo concebida como un indicador de la multiimplantación de esa elite, puede pensarse en realidad como un indicio ilustrativo de sus cortocircuitos así como de la ausencia de un 'partido de la aristocracia' (Cantón 1964; Losada 2007b).⁷

Por otro lado, el particular vínculo entre política y sociabilidad coadyuvó a que ésta última no fungiera como canal de regeneración de las 'oligarquías' en 'aristocracias', afectando a su vez los pretendidos contornos aristocráticos que, por sus conductas sociales, los frequentadores de esos espacios de sociabilidad aspiraban a mostrar frente a la sociedad. El faccionalismo y los vicios políticos salpicaron los recintos aristocráticos, incapaces, por su declamada separación de la 'política criolla', de extender los refinamientos que buscaban difundir entre las familias de elite desde los usos y consumos hacia las

⁷ Desde ya, esta afirmación no quiere indicar que la transformación de la elite en un actor político necesariamente debería haber ocurrido. Tampoco, que la sociabilidad haya sido la causante exclusiva de las dificultades de la 'aristocracia' para operar como actor político. Hubo limitaciones derivadas de las características de la estructura social, como por ejemplo se ha mostrado para los terratenientes (Hora 2002). De igual manera, es plausible que haya habido desintereses (no sólo imposibilidades) o canales más informales (como el *lobby*) para tener contactos con el poder, propiciados por vínculos sociales o por la gravitación económica (Rocchi 1998). Aun así, estos aspectos no ocultan la ausencia de una plataforma propia de la 'aristocracia' en la política partidaria. En todo caso, amplían la gama de factores para explicarla.

conductas más propiamente políticas. Cabe pensar, por cierto, que en ello probablemente incidió la ausencia de una amenaza al control de la política por las elites. Es decir, la ausencia de un peligro externo, como en otros países latinoamericanos y europeos lo fueron el campesinado, la clase obrera, o incluso una Iglesia corporativamente fuerte, que hubiera exigido redoblar esfuerzos en la búsqueda de consensos y en la transformación de esa elite social en un actor político propiamente dicho (Losada 2007a).

En segundo lugar, las carencias y problemas derivados de una condición 'aristocrática' fundada principalmente en una proyección pública de atributos vinculados al mundo privado (el patrimonio, el capital cultural, el consumo), se advierten en que esta forma de identidad aristocrática no estuvo consensuada plenamente en el interior de la elite. Uno de los motivos responde a los dilemas que enfrentaron las elites 'aristocratizadas' del amanecer del siglo XX. Entre ellos se destacó el punto de que el ocio, precisamente por su raíz aristocrática y su carácter de contraposición al trabajo, entrañara el riesgo de deslegitimar, en lugar de ratificar, la posición social (Cannadine 1990; Huggins 2000). Las pretendidas aristocracias podían convertirse, en realidad, en 'clases ociosas', que al disponer descuidadamente de lo más valioso en las sociedades capitalistas, el tiempo y el dinero, aparecían como contraejemplos y no como modelos (Veblen 1951). Un fenómeno de largo plazo, vale acotar, sustentaba estas apreciaciones: el cambio de valuación de la riqueza, de símbolo de progreso y refinamiento de las costumbres en el siglo XVIII, a símbolo de corrupción o explotación en los diagnósticos tanto espiritualistas como materialistas que alentó la consolidación del capitalismo en el siglo XIX (Berry 1994).

De forma sugestiva, algunas familias de la elite argentina no se vieron a sí mismas como aristocráticas, y no acudieron a esta noción al momento de perfilar sus propias identidades, por entender que constituía una jactancia ampulosa e inapropiada a causa de las características de la sociedad en que vivían pero asimismo a raíz de los propios itinerarios familiares, en los que sobresalía la movilidad y el ascenso social antes que la herencia de posiciones encumbradas a través de las generaciones (Hora y Losada 2016: 110-118). Es significativo que quienes sí concibieron a la elite argentina como una 'aristocracia republicana'

lo hayan hecho enfatizando que así era por el perfil social de su elenco (una selección social vasta y abierta que comprendía a todos los hombres cultos y honorables, en palabras del intelectual Miguel Cané) antes que por el rol público que ese mismo elenco desempeñaba (Losada 2005).⁸

En otros casos, la noción de aristocracia republicana tuvo tonos más clásicos. Es decir, un grupo definido por su virtud y abnegación públicas que, por esas cualidades, era la mejor conducción posible para la sociedad argentina. La apelación a esta noción puede interpretarse como un reconocimiento de que una distinción simbólica (cfr. Bourdieu 1988) podía ser insuficiente en el marco de la sociedad argentina (entre otras razones, porque su carácter de artificio sólo en ocasiones podía ser ocultado). Es decir, la aristocracia del ocio debía necesariamente estar acompañada por una aristocracia al servicio del bien público. Sin embargo, no por ello esta noción de aristocracia dejó de ser una identidad simbólica; no se asoció a las formas de representación política, ni se fundamentó a partir de ellas.

La necesidad de este tipo de aristocracia republicana fue invocada por quienes tuvieron una posición reactiva ante la primera experiencia de democracia con sufragio universal, secreto y obligatorio, y frente al despliegue de una sociedad de masas en las décadas de 1920 y 1930 (si bien su pertenencia a la elite era más declamada que real, como en el caso de los intelectuales ‘nacionalistas’ –Devoto 2002). Pero quizás merezca destacarse especialmente que esta identidad haya sido movilizada por algunos de los hombres de la elite que, en lugar de repudiar la democracia, más intensamente participaron en la política argentina a lo largo de ese mismo período. Y que lo hicieron procurando hacer de su origen social un capital político, al mostrarlo como credencial de probidad para el ejercicio del poder y para la conducción de una sociedad democrática. Marcelo Torcuato de Alvear, presidente de la nación entre 1922 y 1928, y máxima autoridad en los años 1930 del partido político que llegó al poder luego de la reforma electoral de 1912, la UCR, acudió en varios tramos de su vida pública (campañas

⁸ Valga añadir que Cané a su vez se veía a sí mismo con relación a este círculo social desde una posición de superioridad, apelando a otra connotación de aristocracia, usual en las franjas intelectuales del ochocientos, y no sólo de Buenos Aires: una ‘aristocracia del espíritu’ (Terán 2000).

electorales, actos proselitistas, intervenciones públicas) a su condición 'aristocrática' para significar una extracción social que, antes que brindar privilegios, lo inoculaba contra vicios y corrupciones y, sobre todo, exigía un compromiso indeclinable e incondicional con el bien común (Losada 2016).

En estas inflexiones la idea de aristocracia a menudo se superponía con la noción de patriciado. De este modo, esa elite de virtud coincidía con un núcleo de familias originario y fundador que, por definición, no podía ampliarse o renovarse. La 'aristocracia natural' era un círculo cerrado, ni permeable ni renovable. Una de las proyecciones más problemáticas de esto fue una consideración de la condición patricia en clave patrimonialista, es decir, un patriciado que no era tal por haber hecho la patria, sino por ser dueño del país. Dicha connotación se extendió en paralelo al desplazamiento social y político de estas familias (Losada 2008).

En consecuencia, la noción de aristocracia republicana así entendida, fuera por sus connotaciones patrimonialistas, fuera por sus implicancias reactivas, sólo parcialmente podía ser una manera de legitimar a la elite social en su conjunto. Además, fue utilizada para diferenciarse en el interior de este círculo social, respecto de aquellos que se entendían como sus exponentes viciados y corruptos. Así se observa, nuevamente, en el caso de Alvear. Desde su perspectiva, la 'aristocracia argentina' que tenía en él a uno de sus miembros más conspicuos, era tal no sólo por remitir a virtudes públicas antes que a atributos privados. También lo era porque la separaba una profunda diferencia de quienes, con similares orígenes sociales, componían las oligarquías que habían encerrado al país en un laberinto (Losada 2016).

Más allá, entonces, de la eventual idoneidad de presentarse como un 'aristócrata' para ganar legitimidad en la política argentina de las décadas de 1920 y 1930 (en otras palabras, los límites de un repertorio que abrevaba en la tradición republicana clásica para rubricar un papel en la democracia moderna), la posibilidad de que la elite argentina constituyera una 'aristocracia republicana' o una 'aristocracia natural', en suma, un grupo social legitimado para la conducción política del país, se vio obturada por las maneras en que se edificó esa noción identitaria en el plano propiamente simbólico y social, al estar motivadas por los desafíos abiertos por la sociedad inmigratoria y por la

política de masas desde inicios del siglo XX, así como por el desempeño y las rivalidades públicas entre sus miembros.

Es decir, la condición aristocrática como sinónimo de refinamiento procuró complementarse con una reedición de una idea clásica de aristocracia republicana, operación que puede pensarse como un sugerente indicador de la autopercepción, por parte de sus integrantes, de la insuficiencia de una identidad planteada sólo en aquella primera connotación para obtener legitimación. Pero a la vez esa noción de aristocracia republicana se decantó en un sentido que, o procuró cristalizar un núcleo originario irremplazable (de manera sintomática, en paralelo a que su lugar en la cima de la sociedad comenzó a resquebrajarse), o nombrar un elenco que fuera un antídoto contra la democracia antes que la clase dirigente de una sociedad democrática, o, finalmente, se convirtió en una identidad lanzada *inter pares* y *contra pares*, exponiendo fisuras internas de larga raíz. Incluso la noción de aristocracia republicana no ocultó o no reemplazó las acusaciones oligárquicas, sino que constituyó una de sus plataformas de enunciación. Y al mismo tiempo, fue insuficiente para desmontar la imagen de una elite a contramano del pulso de una sociedad inmigratoria, además en crisis desde 1930, a raíz de su estilo de vida (Hora y Losada 2011). Por una razón o por otra, o por la convergencia entre ellas, la apelación aristocrática culminó erosionando la imagen pública de quienes se concebían de ese modo, en buena medida, porque no acudió, o no tuvo a disposición, fundamentaciones políticas menos subjetivas que las que suponía una construcción identitaria.

3. Conclusión

De la exploración aquí expuesta surge, por un lado, que las formas en que se concibió, y se reflexionó sobre, la representación política y el gobierno representativo a lo largo del siglo XIX no ofrecieron instrumentos perdurables para una legitimación política consistente del papel y del lugar de las elites en una sociedad democrática. Al menos, en un sentido más preciso, no ofreció a las elites criollas y a las familias tradicionales que protagonizaron la vida política del ochocientos, argumentos y bases para sustentar su lugar como conductoras de la

sociedad, al referir sólo indirectamente al principio de distinción como una de las condiciones que definen a la representación política. La raíz profunda de esto quizás haya que buscarla en la particular irrupción de la igualdad política en el Río de la Plata, intensa como para no poder ser contestada, pero al mismo tiempo sobre un tejido social que no colapsó a causa de la revolución. Las necesidades que debió cubrir la representación política en ese escenario, en consecuencia, tuvieron que ver, más allá de con la instauración de mediaciones que permitieran aplacar la radicalización política, con la ratificación de elites, ya instaladas, en base a los nuevos principios políticos (en maridajes de todos modos persistentes con las herencias hispánicas), antes que con la reconstitución de elites a través de la política a causa de su disolución social como consecuencia de la revolución.

En segundo lugar, puede advertirse que las nociones aristocráticas de inflexiones más propiamente simbólicas que culminaron imponiéndose a fines del siglo XIX frente a una idea de 'aristocracia natural' cimentada en bases políticas, tampoco brindaron atributos legitimantes. Amén de su eventual asincronía con una sociedad de masas (a tal punto que la aristocracia como forma de nombrar a las elites democráticas cayó en desuso, y el mismo fenómeno elitista pasó a pensarse como una desnaturalización de la democracia, o cuanto menos, como muestra ejemplar de la futilidad de ésta para provocar cambios sustanciales en el *statu quo*), esos tópicos identitarios perfilaron una elite que, en busca de distinción, culminó más cerca de una plutocracia indolente que de una aristocracia refinada, enfrentada a las coordenadas de una sociedad inmigratoria sustentada en el esfuerzo y el trabajo. Y a la vez, a menudo explicitaron, en lugar de ocultar, las disputas que atravesaron su historia interna, horadando al mismo tiempo su consistencia como grupo y su reputación pública.

Teniendo esto en consideración, y contemplando las sugerencias brindadas por versiones renovadas de la teoría de las elites que plantean la estrecha conexión entre democracias estables y elites legítimas y consistentes (Highley y Burton 2006), bien vale interrogarse si la dilemática historia de la construcción de las elites políticas y sociales decimonónicas argentinas, o más aún, de la misma noción de qué definía a una elite en la sociedad argentina, es un punto incitante para pensar el tortuoso itinerario de la historia de la democracia en el país.

Es una pregunta que vale ser formulada no sólo por su relevancia; también por la persistencia de una mirada sobre la historia nacional que plantea dos aspectos opuestos a los contenidos en la conjetura recién expresada: que la Argentina se ha destacado por la tenaz presencia de elites omnipotentes, y que en ella radica la causa de todos los avatares nacionales. Quizás la historia de la democracia en la Argentina deba contemplar que una de las claves de su zigzagueante recorrido radique en que la noción de elite adoleció de bases políticas perdurables de sustentación. Y en que su más cabal exponente en el siglo XIX e inicios del XX se vio, y fue vista, como una elite plutocrática, o en su defecto, como una aristocracia republicana que remitía a un elenco fundacional irremplazable y clausurado por definición, en lugar de como una aristocracia natural plasmada en la representación política y abierta a su renovación periódica.

BIBLIOGRAFÍA

- Accarino, B. 2003. *Representación*. Buenos Aires: Nueva visión.
- Aguilar, J.A. 2000. *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, J.A. 2002. Dos conceptos de república (57-85). En Aguilar, J. A. y Rojas, R. (coords.), *El republicanismo en Hispanoamérica. Ensayos de historia intelectual y política*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, J.A. 2011. Tres momentos liberales en México (119-152). En Jaksic, I. y Posada Carbó, E. (eds.), *Liberalismo y poder. Latinoamérica en el siglo XIX*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Alonso, P. y Ternavasio, M. 2011. Liberalismo y ensayos políticos en el siglo XIX argentino (279-319). En Jaksic, I. y Posada, E. (eds.), *Liberalismo y poder. Latinoamérica en el siglo XIX*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Annino, A. (coord.) 1995. *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Baylin, B. 2012. *Los orígenes ideológicos de la Revolución norteamericana*. Madrid: Tecnos.
- Berlin, I. 2001. *Dos conceptos de libertad y otros ensayos*. Madrid: Alianza.
- Berry, C. 1994. *The Idea of Luxury. A conceptual and Historical Investigations*. New York: Cambridge University Press.
- Bobbio, N. 2012. *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Botana, N. 1994. *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Botana, N. 1994. Las transformaciones del credo constitucional en Iberoamérica durante el siglo XIX. En Annino, A., Castro, L. y Guerra, F. (comps.), *De los imperios a las naciones: Iberoamérica*. Zaragoza: Ibercaja.

- Botana, N. 2016. *Repúblicas y monarquías. La encrucijada de la independencia*. Buenos Aires: Edhasa.
- Botana, N. y Gallo, E. 1997. *De la República posible a la República verdadera*. Buenos Aires: Ariel.
- Botana, N. y Gallo, E. (eds.) 2013. *Liberal Thought in Argentina (1837-1940)*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Bourdieu, P. 1988. *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*. Madrid: Taurus.
- Burke, E. 1942. *Textos políticos*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Cannadine, D. 1990. *The Decline and Fall of the British Aristocracy*. New Haven-London: Yale University Press.
- Cantón, D. 1964. El parlamento argentino en épocas de cambio: 1889-1916-1946. *Desarrollo Económico* 4(13), 21-48.
- Castro, M. 2012. *El ocaso de la República Oligárquica. Poder, política y reforma electoral, 1898-1912*. Buenos Aires: Edhasa.
- Chiaramonte, J.C. 1997. *Ciudades, Provincias, Estados: Orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*. Buenos Aires: Ariel.
- Chiaramonte, J.C. 1999. Ciudadanía, soberanía y representación en la génesis del Estado argentino (c. 1810-1852) (94-116). En Sabato, H. (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Constant, B. 1989. *Escritos políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Daunton, M.J. 1989. Gentlemanly Capitalism and British Industry 1820-1914. *Past & Present* 122(1), 119-158.
- Davidoff, L. 1973. *The Best Circles: 'Society', Etiquette and the Season*. London: Croom Helm.
- De Privitellio, L. 2006. Representación política, orden y progreso. La reforma electoral de 1902. *Política y Gestión* 9, 1-29.
- Devoto, F. 1996. De nuevo el acontecimiento: Roque Sáenz Peña, la reforma electoral y el momento político de 1912. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani* 14, 93-113.
- Devoto, F. 2002. *Nacionalismo, fascismo y tradicionalismo en la Argentina moderna. Una historia*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Doyle, W. 2010. *Aristocracy: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Duso, G. 2016. *La representación política. Génesis y crisis de un concepto*. Buenos Aires: UNSAM.
- Elias, N. 1993. *El proceso de civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Epstein, D. 1987. *La teoría política de 'El Federalista'*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Fradkin, R. y Di Meglio, G. (comps.) 2013. *Hacer política. La participación popular en el siglo XIX rioplatense*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Fradkin, R. y Gelman, J. 2015. *Juan Manuel de Rosas. La construcción de un liderazgo político*. Buenos Aires: Edhasa.
- Furet, F. 2007. El nacimiento de un paradigma: Tocqueville y el viaje a América (1825-1831) (43-64). En Roldán, D. (ed.), *Lecturas de Tocqueville*. Madrid: Siglo XXI.
- Goldman, N. 2012. Constitución y representación: el enigma del poder constituyente en el Río de la Plata, 1808-1830 (203-218). En Annino, A. y Ternavasio, M. (coords.), *El laboratorio constitucional iberoamericano: 1807/1808-1830*. Madrid: AHILA, Iberoamericana, Vervuert.

- Goldman, N. y Salvatore, R. (comps.) 1998. *Caudillos rioplatenses. Nuevas miradas a un viejo problema*. Buenos Aires: Eudeba.
- González Bernaldo de Quirós, P. 2001. *Civilidad y política en los orígenes de la Nación Argentina. Las sociabilidades en Buenos Aires, 1829-1862*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Guerra, F. 1993. La metamorfosis de la representación en el siglo XIX (39-68). En Couffignal, G. (comp.), *Democracias posibles. El desafío latinoamericano*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Guerra, F. 1999. El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina (33-61). En Sabato, H. (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Halperín Donghi, T. 1972. *Revolución y guerra. Formación de una elite dirigente en la Argentina criolla*. Siglo XXI: Buenos Aires.
- Halperín Donghi, T. 1987. *El espejo de la historia. Problemas argentinos y perspectivas latinoamericanas*. Sudamericana: Buenos Aires.
- Halperín Donghi, T. 1992. Clase terrateniente y poder político en Buenos Aires (1820-1930). *Cuadernos de Historia Regional* 15, 11-56.
- Hamilton, A. Madison, J. y Jay, J. 2014. *El Federalista*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Highly J. y Burton, M. 2006. *Elite Foundations of Liberal Democracy*. Lanham MD: Rowman & Littlefield Publishers.
- Hirschman, A. 2004. *Retóricas de la intransigencia*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Hobbes, T. 2011. *Leviatán. O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Hora, R. y Losada, L. 2011. Clases altas y medias en la Argentina, 1880-1930. Notas para una agenda de investigación. *Desarrollo Económico* 50(200), 611-630.
- Hora, R. y Losada, L. 2016. *Una familia de la elite argentina. Los Senillosa, 1810-1930*. Buenos Aires: Prometeo.
- Johnson L. 2013. *Los talleres de la Revolución. La Buenos Aires plebeya y el mundo del Atlántico, 1776-1810*. Buenos Aires: Prometeo.
- Lefort, C. 2011. *Democracia y representación*. Buenos Aires: Prometeo.
- Losada, L. 2005. Aristocracia, patriciado, elite. Las nociones identitarias en la elite social porteña entre 1880 y 1930. *Anuario IEHS* 20, 389-408.
- Losada, L. 2006. Sociabilidad, distinción y alta sociedad en Buenos Aires: los clubes sociales de la elite porteña (1880-1930). *Desarrollo Económico* 45(180), 547-572.
- Losada, L. 2007a. La alta sociedad y la política en la Buenos Aires del novecientos: la sociabilidad distinguida durante el orden conservador (1880-1916). *Entrepasados* 31, 81-96.
- Losada, L. 2007b. ¿Oligarquía o elites? Estructura y composición de las clases altas de la ciudad de Buenos Aires entre 1880 y 1930. *Hispanic American Historical Review* 87(1), 43-75.
- Losada, L. 2008. *La alta sociedad en la Buenos Aires de la Belle Époque. Sociabilidad, estilos de vida e identidades*. Buenos Aires: Siglo XXI Iberoamericana.
- Losada, L. 2009. *Historia de las elites en la Argentina. Desde la conquista al surgimiento del peronismo*. Buenos Aires: Sudamericana.

- Losada 2016. *Marcelo T. de Alvear. Revolucionario, presidente y líder republicano*. Buenos Aires: Edhasa.
- Manin, B. 1998. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Michels, R. 2010. *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Madrid: Amorrortu.
- Huggins, M. 2000. More Sinful Pleasures? Leisure, Respectability and the Male Middle Classes in Victorian England. *Journal of Social History* 33(3), 585-600.
- Monzó, J. 1913. Las clases dirigentes (Ensayo de un capítulo de sociología argentina). *Revista Argentina de Ciencias Políticas* VI, 384-397.
- Morgan, D. 2006. *La invención del pueblo. El surgimiento de la soberanía popular en Inglaterra y Estados Unidos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Mosca, G. 1995. *La clase política*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Myers, J. 1995. *Orden y virtud. El discurso republicano en el régimen rosista*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Needell, J. 2012. *Belle Époque tropical. Sociedad y cultura de elite en Río de Janeiro a fines del siglo XIX y principios del XX*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, Prometeo.
- Nutini, H. 2004. *The Mexican Aristocracy. An Expressive Ethnography. 1910-2000*. Austin: University of Texas Press.
- Palti, E. 2007. *El tiempo de la política. El siglo XIX reconsiderado*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Pani, E. 2014. Misión imposible: la construcción de la representación política en México, siglo XIX. *Journal of Iberian and Latin American Research* 20(1), 36-49.
- Pareto V. 1980. *Forma y equilibrio sociales. Extracto del Tratado de sociología general*. Madrid: Alianza.
- Pitkin, H. 2014. *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Pocock, J.G.A. 2002. *Historia e ilustración. Doce estudios*. Madrid: Marcial Pons.
- Rocchi, F. 1998. El imperio del pragmatismo. Intereses, ideas e imágenes en la política industrial del orden conservador. *Anuario IEHS* 13, 99-130.
- Roldán, D. 1993. *Joaquín V. González, a propósito del pensamiento político liberal (1880-1920)*. Buenos Aires: CEAL.
- Roldán, R. 2003. La cuestión de la representación en el origen de la política moderna. Una perspectiva comparada (1770-1830) (25-43). En Sabato, H. y Lettieri, A. (comps.), *La vida política en la Argentina del siglo XIX. Armas, votos y voces*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Roldán, D. (comp.) 2006. *Crear la democracia. La Revista Argentina de Ciencias Políticas y el debate en torno a la República Verdadera*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Rosanvallon, P. 1999. *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*. México DF: Instituto José Luis María Mora.
- Rosanvallon, P. 2004. *El pueblo inalcanzable. Historia de la representación democrática en Francia*. México DF: Instituto José María Luis Mora.
- Rosanvallon, P. 2009. *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Buenos Aires: Manantial.
- Rosanvallon, P. 2015. *El momento Guizot. El liberalismo doctrinario entre la Restauración y la Revolución de 1848*. Buenos Aires: Biblos.

- Sabato, H. 1998. *La política en las calles. Entre el voto y la movilización, 1862-1880*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Sabato, H. 2014. Los desafíos de la República. Notas sobre la política en la Argentina pos Caseros. *Estudios Sociales* 46, 77-117.
- Sabato, H. y Palti, E. 1990. ¿Quién votaba en Buenos Aires? Práctica y teoría del sufragio, 1850-1880. *Desarrollo Económico* 30(119), 395-424.
- Sabato, H. Ternavasio, M. Privitellio, L. y Persello, A. V. 2011. *Historia de las elecciones en la Argentina: 1805-2011*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Schumpeter, J. 1983. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Orbis.
- Sennet, R. 1978. *El declive del hombre público*. Barcelona: Península.
- Strauss, L. 2007. ¿Qué es la educación liberal? En Strauss, L., *Liberalismo antiguo y moderno*. Buenos Aires: Katz.
- Terán, O. 2000. *Vida intelectual en el Buenos Aires fin-de-siglo (1880-1910). Derivas de la 'cultura científica'*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ternavasio, M. 2001. *La revolución del voto*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Tocqueville, A. 2012. *La democracia en América*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Veblen, T. 1951. *Teoría de la clase ociosa*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Vicuña, M. 2001. *La belle époque chilena. Alta sociedad y mujeres de elite en el cambio de siglo*. Santiago: Sudamericana.
- Wood, G. 1995. La democracia y la revolución norteamericana. En Dunn, J. (comp.), *Democracia*. Barcelona: Tusquets.
- Zarka, Y. 1997. *Hobbes y el pensamiento político moderno*. Barcelona: Herder.
- Zimmermann, E. 2012. Liberalismo y conservadurismo en el pensamiento político de Juan B. Alberdi (241-261). En Quattrocchi-Woisson, D. (dir.), *Juan Bautista Alberdi y la independencia argentina. La fuerza del pensamiento y de la escritura*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Transferencias gubernamentales discrecionales para la captura de votos: El caso de Chile

Héctor Acuña*, Diego Carrasco**, Martín Carrasco***, André Cazor****

RESUMEN

Las transferencias discrecionales por parte del gobierno central chileno han crecido significativamente en último tiempo como porcentaje del total de financiamiento de los municipios, lo cual hace particularmente relevante su análisis. Así, en este trabajo se investiga si las transferencias son un canal que podría dar lugar a la ventaja electoral de la coalición política incumbente en las elecciones municipales chilenas de los años 2004, 2008 y 2012. Para ello se genera un panel de datos para las 345 comunas de Chile y se estima el efecto del margen de votación en las transferencias. Se presenta un modelo teórico que predice que el gobierno central transfiere discrecionalmente más recursos a las comunas administradas por alcaldes de su misma coalición política, principalmente a las comunas donde el alcalde había ganado por estrecho margen. Luego, con la finalidad de testear los principales resultados del modelo teórico, se presenta un Diseño de Regresión Discontinua que permita determinar el efecto causal del partido en las transferencias discrecionales agregadas y también en las desagregadas por tipo. Los resultados exhiben que para el subconjunto de comunas con márgenes de votación estrechos, el gobierno central transfiere alrededor de 250 millones más a las comunas que son administradas por un alcalde de su misma coalición política. Más aún, observando sólo las comunas con mayor cantidad de habitantes, se tiene una diferencia de alrededor de 730 millones. El análisis desagregado revela que la discrecionalidad política se daría solo en algunos tipos de transferencias lo que permite identificar los canales a ser investigados a futuro y abrir interrogantes respecto a la influencia de factores institucionales y/o estratégicos. Al realizar el análisis por período electoral los resultados son siempre consistentes con los períodos electorales de 2008 y 2012, lo cual respalda el hecho de que este mecanismo discrecional ha adquirido importancia en el tiempo.

* Magíster en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

✉ hdacuna@uc.cl.

** Magíster en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

✉ djcarrasco@uc.cl.

*** Magíster(c) en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

✉ mdcarrasco@uc.cl.

**** Magíster en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

✉ ajcazor@uc.cl.

Agradecemos la retroalimentación recibida durante las presentaciones de esta investigación en el Encuentro Anual 2016 de la Sociedad de Economistas de Chile (SECHI) y en el Primer Congreso de Economía Política realizado en la Universidad del Desarrollo. Asimismo, agradecemos a dos árbitros anónimos por sus comentarios y sugerencias útiles. Los autores declaran que no tienen intereses financieros ni políticos relevantes o materiales relacionados con la investigación.

PALABRAS CLAVE: Economía política, ventaja electoral, ventaja incumbente, transferencias discrecionales, regresión discontinua

Discretionary Government Transfers to Catch Votes: The Case of Chile

ABSTRACT

Discretionary transfers from the Chilean central government have grown significantly as a percentage of Chilean municipalities' total financing. This paper investigates whether discretionary transfers act as a channel that gives electoral advantage to the incumbent political coalition that runs a municipality. We develop a simple theoretical model which predicts that the central government transfers more resources to the communes managed by mayors of its own political coalition, particularly in which the mayor won by a narrow margin. Then, in order to test the main results of the theoretical model, a Discontinuous Regression Design is applied using data from the 2004, 2008 and 2012 election periods. The results show that for the subset of communes with narrow voting margins, the central government transfers about an additional 250 million Chilean pesos to the communes that are administered by mayors of its own political coalition. Moreover, observing only the communes with the largest number of inhabitants there is a difference about 730 million Chilean pesos. Disaggregating by type of transfers we show that political discretion would be given only in some types of transfers. This is an important result because it allows to identify the channels to be researched in the future and open questions about the influence of institutional and strategic factors. Finally, disaggregating by election period, the results are always consistent with 2008 and 2012 election periods, supporting the fact that this discretionary mechanism has become important over time.

KEYWORDS: Political economy, electoral advantage, incumbent advantage, discretionary transfer, discontinuous regression

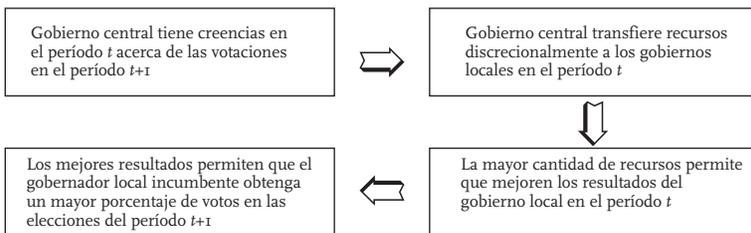
En diversos países, el gobierno central transfiere recursos a los gobiernos locales (en el caso de Chile, a las municipalidades) para que éstos puedan financiar proyectos de infraestructura pública en diferentes áreas. Dichas transferencias pueden ser por medio de reglas o discrecionales. Las primeras suelen tomar en cuenta el grado de vulnerabilidad de las comunas, mientras que las segundas se entregan por medio de licitación de proyectos y aportes complementarios.

El monto destinado a cada gobierno local a través de transferencias por medio de reglas, puede ser fácilmente explicado al controlar por índice de pobreza, por tamaño de población, tasa de ruralidad, entre otros factores. Luego, no es razonable pensar que estas transferencias sean entregadas por motivos políticos. Por otro lado, para las transferencias discrecionales no existe un criterio lógico por el cual se determine el monto destinado a cada gobierno local, debido a que el

gobierno central maneja dichos recursos como estime conveniente. Por este motivo, resulta interesante dilucidar si los gobiernos locales donde el incumbente pertenece a la misma coalición política que el gobierno central, reciben más recursos que los gobiernos locales donde el gobernador local incumbente no pertenece a la misma coalición.

Analizando los datos de Chile, se puede observar que las transferencias discrecionales han crecido muy significativamente en el último tiempo como porcentaje total de financiamiento de los municipios chilenos, lo cual hace particularmente relevante el análisis de éstas para el caso chileno. Así, apoyados en la literatura desarrollada en torno a estos tópicos y considerando que en Chile las municipales son un medio relevante de presencia en la ciudadanía para el gobierno central, la hipótesis principal de este estudio, es que el gobierno central decide la cantidad de recursos a transferir sujeto a sus creencias acerca de las votaciones, sin descartar que puedan existir otros elementos que sean relevantes en esta decisión. Luego, el gobierno central tiene incentivos a transferir más recursos a los gobernadores locales incumbentes de su alianza política para poder tener cierta influencia en las votaciones futuras. Para ello, se presume que los recursos serán transferidos principalmente a aquellos gobiernos locales donde se piensa que el gobernador local, o la alianza política incumbente, tienen una probabilidad de ganar más baja. Este argumento queda representado en la Figura 1.

● FIGURA 1. ETAPAS EN TRANSFERENCIAS DE RECURSOS



Como se observa en la Figura 1, en el período t el gobierno central tiene creencias acerca de las elecciones locales del período $t+1$. Estas creencias influyen en la cantidad de recursos que discrecionalmente transfiere a los gobiernos locales. Luego, el gobernador local incumbente se ve beneficiado, debido a que cuenta con mayores recursos,

que puede destinar a la inversión de infraestructura pública, influyendo así en la percepción de los votantes y por tanto en las votaciones del período siguiente.

1. El caso de Chile y las transferencias a las municipalidades

En el caso de Chile existen aportes complementarios que buscan mejorar la gestión municipal en las áreas de salud, educación y administración pública. Así también, el gobierno central, a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), puede transferir recursos a diferentes proyectos comunales. De esta forma, la probabilidad de ganar dichas licitaciones podría depender de dos factores: la habilidad del alcalde y la coalición política a la que pertenece éste. El primer factor está relacionado a la posibilidad de generar buenos proyectos, mientras que el segundo, a que el gobierno central podría privilegiar dando más recursos a los alcaldes que pertenecen a su misma coalición política.

Este tipo de transferencias están orientadas a mejorar la gestión municipal en las áreas de salud, educación y administración pública, así como también a llevar a cabo programas de provisión de infraestructura en servicios básicos, áreas verdes, proyectos de vialidad y equipamiento comunitario. Se presume que una mejora en disponibilidad de servicios e infraestructura en estas áreas, repercute directamente en el bienestar de los votantes. Además, esta mejora es observable en el corto o mediano plazo, por lo que tiene un importante impacto en la decisión de por quién votar.

Por otra parte, existen argumentos adicionales que hacen relevante estudiar las transferencias discrecionales. Por ejemplo, el área de salud cumple un rol primordial dentro de los gobiernos locales, debido a que más del 90% de las municipalidades administran los centros de atención primaria, que potencialmente atienden en promedio a casi el 70% de la población (Tabla 1). Siguiendo esta línea, los principales centros médicos que son los SAPU y los consultorios rurales/urbanos, son en parte financiados por estas transferencias discrecionales, destinadas por el gobierno central y que están enfocadas en mejorar la gestión, y por sobre todo, en financiar nuevos proyectos comunales (construcción de nuevos centros médicos de atención primaria).

Otro aspecto particularmente relevante surge al analizar el ratio entre las transferencias discrecionales y los ingresos totales en las áreas de salud y educación (columnas 3 y 4, Tabla 1). Al respecto, no solo se ha ubicado sobre el 10%, sino que también evidencia el hecho de que las transferencias discrecionales han crecido muy significativamente en el último tiempo como porcentaje del total de financiamiento de los municipios chilenos. Por consiguiente, a través de este análisis se suministra un dato políticamente relevante que hace significativamente probable que las transferencias en estas áreas estén condicionadas a factores políticos, debido a que mejoras en estas áreas, en el corto y mediano plazo, tienen un efecto directo en los votantes.

● TABLA 1. DATOS DESCRIPTIVOS SOBRE LAS COMUNAS, POBLACIÓN Y TRANSFERENCIAS DISCRECIONALES

AÑO	PROPORCIÓN COMUNAS CON SALUD MUNICIPAL	POBLACIÓN BENEFICIARIA DE FONASA	RATIO ENTRE TRANSFERENCIAS DISCRECIONALES E INGRESOS TOTALES EN EL ÁREA DE SALUD	RATIO ENTRE TRANSFERENCIAS DISCRECIONALES E INGRESOS TOTALES EN EL ÁREA DE EDUCACIÓN
2001	0,924	0,631	0,117	0,108
2002	0,924	0,652	0,134	0,108
2003	0,924	0,642	0,148	0,098
2004	0,924	0,664	0,158	0,100
2005	0,926	0,673	0,138	0,083
2006	0,926	0,681	0,170	0,093
2007	0,926	0,701	0,211	0,130
2008	0,929	0,668	0,227	0,199
2009	0,927	0,691	0,212	0,200
2010	0,926	0,753	0,223	0,211
2011	0,929	0,752	0,219	0,234
2012	0,929	0,749	0,216	0,269
2013	0,925	0,746	0,232	0,280
2014	0,929	0,685	0,266	0,286
Promedio	0,926	0,692	0,191	0,171

Fuente: SINIM y elaboración propia.

Por los motivos anteriormente señalados, evaluar si el destino de las transferencias discrecionales está condicionado a ciertos factores políticos, es de suma relevancia, ya que gran parte de la población local se ve beneficiada por las mejoras en gestión e inversión en estas áreas, lo que podría jugar un papel importante en la posibilidad de que el titular vuelva a ganar las elecciones.

En esta investigación se busca dilucidar si las transferencias discrecionales tienen el objetivo político de aumentar la ventaja electoral de la coalición política incumbente. Para estudiar la relación entre transferencias del gobierno central y alianza política del alcalde titular, se presentará un Diseño de Regresión Discontinua (DRD), donde se podrá verificar si el monto que el gobierno central transfiere, varía discontinuamente cuando el alcalde es de la misma alianza política que el gobierno central. Más aún, dicho análisis es posteriormente realizado desagregando a las transferencias por tipo, lo cual busca proveer información relevante para identificar los canales precisos en los cuales la discrecionalidad política opera.

El resto del trabajo continúa de la siguiente manera: en la sección 2 se presenta la revisión de la literatura. Luego, en la sección 3, se describen los gobiernos locales en Chile y el proceso de solicitud de fondos y realización de transferencias. En la sección 4 se presenta un modelo teórico que sustenta económicamente las hipótesis de este trabajo de investigación. En la sección 5 se describen las variables utilizadas en el trabajo y se presentan estadísticas descriptivas. En la sección 6 se describe la estrategia de identificación para la estimación del modelo empírico. En la sección 7 se presentan los principales resultados de las estimaciones. Finalmente, en la sección 8 se presentan las conclusiones y los desafíos futuros que surgen a partir de este trabajo de investigación.

2. Revisión de literatura

La existencia de consideraciones políticas en el proceso de transferencias, monetarias y no monetarias, entre el gobierno central y los gobiernos locales ha sido objeto de numerosos estudios.

En lo que respecta a transferencias monetarias, A. Case (2001) estudia los efectos de la competencia política en las transferencias por parte del gobierno central hacia los gobiernos locales en Albania y encuentra que estas transferencias están influidas por los resultados electorales buscados por el partido que se encuentra en el poder. Este busca aumentar su presencia en el parlamento, por lo que realiza mayores transferencias a las zonas en que los resultados tienen un mayor retorno marginal, o sea, aquellos distritos que son pivotaes.

T. Besley y S. Coate (2003) estudian las transferencias por parte del gobierno central hacia los gobiernos locales cuando estos últimos tienen autoridades elegidas por votación. Los autores desarrollan un modelo teórico en que cada localidad elige legisladores que componen un gobierno de mayoría y este gobierno decide la cantidad de recursos que se invierten en cada localidad. Debido a los incentivos que se presentan, los recursos se distribuyen de forma no equitativa, ya que se transfieren más recursos a las localidades que formaron el gobierno.

S.D. Levitt y J.M. Snyder Jr. (1997) analizan el efecto de transferencias no monetarias sobre el resultado electoral, para las elecciones parlamentarias en EE.UU. En este trabajo se utiliza el gasto fuera del distrito pero dentro del mismo estado como instrumento del gasto en el distrito. Los autores encuentran que transferir 100 dólares extras por persona incrementa en un 2% la cantidad de votos. T.A. Evans (2006) analiza el mismo efecto para las elecciones parlamentarias en Canadá. Utilizando el mismo instrumento, los autores encuentran que aumentar el gasto federal en 100 dólares aumenta entre un 1,5 y un 2,5% la cantidad de votos de los parlamentarios pertenecientes a la misma coalición que el gobierno.

En cuanto a programas sociales, N.R. Schady (2000) encuentra que en el caso del fondo social de Perú, el FONCODES, hay presencia de asignaciones políticas en algunas localidades, según los resultados de las elecciones. Por su parte, M. Manacorda, E.A. Miguel y A. Vigorito (2011) encuentran que gracias al programa de asistencia social de Uruguay, PANES, el gobierno que lo implementa recibe un mayor apoyo político, con retornos de 11 a 13 puntos porcentuales más de votación para el gobierno incumbente, entre los beneficiados por las transferencias provenientes del programa.

Por su parte, F. Ferreira y J. Gyourko (2009) exploran si las diferencias en políticas partidistas tienen efectos importantes en los resultados de las elecciones de *majors* en Estados Unidos. En el estudio se utiliza un diseño de regresión discontinua para corregir posibles sesgos por endogeneidad. Los autores encuentran un alto grado de convergencia en las políticas ofrecidas; es decir, ciudades gobernadas por diferentes partidos tienen en promedio el mismo tamaño de gobierno, gasto público y tasas de criminalidad, por lo que se puede concluir

que los *majors* no buscan influenciar las elecciones. La explicación para ello es que existe un alto grado de homogeneidad en los hogares a nivel local que proporciona los incentivos necesarios para que los *majors* se comprometan a ser moderados y desincentiva las estrategias extremistas. Otro resultado interesante de esta investigación es que los demócratas, solo por el hecho de ser incumbentes, tienen un 32,3% de mayor probabilidad de ganar. Dado el análisis de los autores (Ferreira y Gyourko, 2009), esto no se relacionaría con las estrategias políticas de los *majors*, lo cual no sería consistente con la hipótesis del presente trabajo. Sin embargo, no se profundiza en las razones de la divergencia en la probabilidad de ganar.

Los estudios previos muestran evidencia de que las transferencias son vulnerables a discreciones de las autoridades políticas, con el fin de obtener ventajas electorales. Sin embargo, existe literatura reciente que ha encontrado que ciertas transferencias no son vulnerables a estas influencias políticas. La gran mayoría de estos estudios están enfocados en países de Latinoamérica, los cuales han invertido en mejores métodos de implementación, supervisión y diseño de transferencias, disminuyendo así el nivel de discrecionalidad de estas transferencias (Hunter y Borges 2009; Zucco 2010; De la O 2010, 2013; Manacorda et al. 2011). A pesar de mejores diseños de política, la discrecionalidad de las transferencias como canal de ventaja electoral sigue siendo un elemento esencial en la implementación de transferencias (Luna y Mardones, 2015).

Existen estudios que buscan responder por qué el gobierno central estaría interesado en (o se beneficia al) ganar las elecciones en los gobiernos locales, en este caso, las elecciones municipales. S. Khenami (2007), S. Cole (2009) y A.B. Banful (2011) argumentan, de forma similar, que la principal razón es que el gasto tiene retorno electoral para el político incumbente. Así, la principal razón para asignar recursos y realizar transferencias según criterios políticos es el retorno electoral de un mayor gasto.

2.1 Evidencia para Chile

En Chile se han realizado estudios que muestran la ventaja electoral de un incumbente cuando va a la reelección. R. Cerda y R. Vergara (2008) estudian el efecto de las subvenciones del gobierno sobre las

elecciones presidenciales entre 1989 y 1999. En ese trabajo se utiliza un panel de datos con tres períodos (elecciones de 1989, 1993 y 1999) y 229 municipalidades. Los autores encuentran que cuando mayor es la cobertura de este tipo de programas (mayor cantidad de gente recibe los subsidios), mayor es la cantidad de votos a favor de la alianza incumbente. En este sentido, la alianza política que está en el poder se ve beneficiada, puesto que tiene de cierta manera el monopolio en la transferencia de recursos, por lo cual podría enfocar las subvenciones como una herramienta para volver a ganar las elecciones, relacionando el destino de las transferencias del gobierno central con la cercanía política con la coalición que domina en el gobierno local. La estrategia de identificación que usan los autores es 2SLS (mínimos cuadrados en dos etapas), donde, para encontrar el instrumento, se asume que los subsidios dependen de reglas específicas y de decisiones arbitrarias tomadas por el incumbente. Luego, considerando al ingreso como el principal factor que definiría el grupo de población a recibir subsidio, los dos instrumentos utilizados por los autores son la fracción de la población de los dos primeros deciles de ingresos autónomos a nivel nacional y el ingreso promedio de la comuna, que serían los dos principales factores que impactan en la regla de asignación de los subsidios.

Sin embargo, Cerda y Vergara (2008) no realizan ningún test de validez de los instrumentos, por lo que la validez de los resultados va a depender de que los instrumentos escogidos estén relacionados con las variables de interés, pero no con la variable dependiente (porcentaje de votos de la Concertación). En este sentido, la ventaja del presente estudio es que se enfoca en un nivel más local y el diseño de RD permite detectar el efecto causal, evitando los problemas de endogeneidad y la búsqueda de instrumentos. De esta manera, su contribución a la validez interna al usar esta metodología, es evidente.

A nivel más local, C. Cuevas (2012) analiza la ventaja electoral de los alcaldes incumbentes en Chile. El autor menciona que los alcaldes o alianza política que va a la reelección en una comuna se pueden ver beneficiados en la posterior elección, puesto que tienen el control de los recursos. De este modo, puede destinarlos para ganar apoyo dentro de la comuna. El autor usando un diseño de *Sharp-RD*, donde la *running variable* es el margen de votación y el *outcome* son las transferencias del

gobierno central, encuentra que en las elecciones municipales de 2004 y 2008 la Concertación tuvo entre un 37% y un 42% de mayor probabilidad de ganar las elecciones en las comunas donde era incumbente. La principal razón que entrega el autor es que en las comunas donde el margen de votaciones era más estrecho, el gobierno central transfirió una mayor cantidad de fondos a las municipalidades donde gobernaba su coalición. Debido al período que se utiliza en el estudio, no se considera el cambio de coalición del gobierno central. Esto es particularmente importante, ya que no queda claro si existe asignación política posibilitada por las reglas del sistema de transferencias, o bien esta ocurre solo para los gobiernos de una de las coaliciones, por lo cual este no sería un resultado que se pueda interpretar para gobiernos de otras coaliciones políticas. Por otro lado, desde un punto de vista metodológico, el autor solo considera los recursos que destina el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, sin tomar en cuenta los aportes complementarios que recibe cada municipio. Además, no discute la elección del *bandwidth*, ni tampoco las razones por la cual utiliza un *Sharp-RD* y no un *Fuzzy-RD*.

D. Núñez (2007) obtiene un resultado que viene a complementar los resultados de Cuevas (2012). El autor estudia el efecto que tiene el gasto municipal en el porcentaje de votación que obtiene un alcalde que va a la reelección. Encuentra que entre un 3% y 10% de los alcaldes que fueron reelegidos, habría perdido las elecciones si no hubiera aumentado el gasto por habitante en el año de elecciones. Por lo tanto, como el gasto comunal depende en cierta medida de las transferencias del gobierno central, se puede afirmar que algunos alcaldes (o alianza política) que fueron reelegidos, no habrían ganado si el gobierno central les hubiera transferido menos recursos. Entonces, a partir de estos estudios es razonable pensar que las transferencias que pueden impactar en el bienestar de la comunidad tienen un efecto significativo en las elecciones a posteriori.

R. Chumacero y R. Paredes (2012) encuentran que los programas de empleo directo, que consisten en la contratación directa de personal por parte de oficinas municipales para la realización de trabajos, están más influenciados por el partido político del alcalde que por el nivel de pobreza y desempleo. Sin embargo, este trabajo solo presenta estimaciones de mínimos cuadrados ordinarios controlando

por observables y no se hace cargo de la endogeneidad presente por la relación entre la afiliación política y las características de la población, por lo que no es posible identificar el efecto encontrado como causal.

J.P. Luna y R. Mardones (2015) analizan la inversión política en fondos sociales durante los últimos dos gobiernos de la concertación (1999-2009). El foco en estos dos gobiernos radica en la particularidad del contexto político que enfrentaron como los crecientes niveles de desconexión de los votantes con la política, los crecientes niveles de conflicto con la coalición y una minoría con fuerte influencia en la legislación. Además operaron con la capacidad para supervisar la asignación de los fondos sociales y sin la capacidad de monitorear el comportamiento de los votantes, las cuales restringen el uso de transferencias sociales para beneficios políticos. En su estudio, analizan si existe discrecionalidad para la ventaja electoral en seis fondos sociales y subsidios utilizando datos del Sistema Nacional de Indicadores Municipales. Para ello, controlando por variables como ciclo económico, años de campaña electoral, entre otras, testean utilizando Mínimos Cuadrados Ordinarios Agrupados (POLS) y Regresiones Aparentemente no Relacionadas (SUR). Ellos encuentran, con metodologías distintas a las utilizadas en este trabajo, que las asignaciones de fondos sociales no estuvieron influenciadas por objetivos de ventaja electoral en los segmentos pobres de la población. Sin embargo identificaron distorsiones políticas marginales en la asignación de fondos sociales específicos, las que atribuyen a objetivos de ventaja electoral.

Como ha mostrado la literatura anterior, existe evidencia de que el gobierno usa cierta cantidad de recursos para influenciar en las elecciones locales. En efecto, en Chile existen incentivos para que el gobierno transfiera más recursos a las comunas donde el incumbente es de su misma coalición política (Cuevas 2012; Luna y Mardones 2015). Sin embargo, no se ha realizado ningún estudio que analice si el total de las transferencias discrecionales es asignado por motivos políticos.

3. Gobiernos locales en Chile: Las municipalidades

La organización territorial de Chile se compone de 15 regiones administradas por gobiernos regionales (GORE), cuyas principales autoridades

son elegidas por el gobierno central. Los gobiernos regionales están constituidos por dos órganos: el Intendente, designado por el Presidente de la República y que se mantiene en sus funciones mientras cuenta con su confianza, y el Consejo Regional (CORE). El CORE está integrado por consejeros de la región que, hasta el año 2012, eran elegidos por los concejales de cada comuna. A partir del año 2014 son elegidos por voto popular. Los consejeros permanecen cuatro años en su cargo y su labor fundamental es analizar y aprobar en el CORE los temas claves de inversión para la región, todo ello en trabajo conjunto con el Intendente, quien lidera el Gobierno Regional.

Dentro de cada región están las municipalidades, que consisten en la forma más básica de administración local. Chile cuenta con 345 municipalidades. Sus autoridades son el alcalde y su concejo elegidos por votación.

Las municipalidades, a diferencia de los gobiernos regionales, gozan de alta autonomía y están a cargo del plano regulador, la administración de los colegios y los hospitales, así como parte de la inversión en bienes públicos. Pese a su alto grado de autonomía en la gestión, las municipalidades tienen bastantes restricciones financieras. Por ejemplo, la posibilidad de endeudamiento es una fuente de ingresos municipales reciente. En Chile se creó un mecanismo de estas características para el ámbito local desde el año 2012, donde el Estado entrega recursos a las municipalidades que hayan superado una determinada calificación de riesgo para demostrar su solvencia financiera. Tales dineros, destinados a obras de inversión, son devueltos después de un periodo de cinco años de gracia, descontándolos de las transferencias que el propio Estado les hace a las municipalidades (Vial, 2014).

El principal medio de financiamiento de las municipalidades es una fracción del impuesto a los bienes raíces de sus habitantes cobrado y recaudado por el gobierno central. También gestionan la cobranza de permisos de circulación a los vehículos, impuestos a los casinos y juegos de azar, licencias de minería y pesca, permisos a las actividades comerciales y multas de tránsito; los que tienen tarifas fijadas o reguladas por ley. Por último, están los derechos municipales, que consisten en el cobro por el uso de bienes y servicios municipales. La suma de todos los ingresos recibidos directamente es llamada

ingresos propios permanentes, ya que no solo pertenecen a la municipalidad, sino que también ésta es en parte responsable de su recaudación (Llodrá, 2013).

El otro gran medio de financiamiento corresponde a las transferencias de parte del gobierno central.

3.1 Proceso de solicitud de fondos y realización de transferencias

En esta sección se busca comprender el régimen institucional en el cual está inmerso el proceso de solicitud de fondos y realización de transferencias, así como también dilucidar si existen espacios o etapas de discrecionalidad donde pudiese existir arbitrariedad por parte del gobierno central.

Se considera que la adjudicación de transferencias depende altamente del manejo político del alcalde de turno y de las capacidades técnicas de los equipos municipales para presentar los proyectos correspondientes y llevarlos a cabo. Principalmente son fondos provenientes de los programas de SUBDERE (Programa de Mejoramiento Urbano, Programa de Mejoramiento de Barrios), del Gobierno Regional (mediante el Fondo Nacional de Desarrollo Regional) y otros fondos del gobierno central.

A partir de V. Espinoza y V. Rabi (2013) y entrevistas del autor a Alejandro Linai, jefe de departamento de transferencias del GORE Metropolitano, y a Gladys Salinas, sectorialista de salud, educación y medio ambiente en la SECPLAC de la comuna de Peñalolén, encargada de formular y defender los proyectos de la comuna en su área, se describe a continuación el proceso de solicitud de fondos y eventual realización de transferencias hacia los municipios:

- Se genera necesidad: en el caso del área de salud, por ejemplo, ésta puede ser la creación de un nuevo centro de atención primaria, como un Centro de Salud Familiar (CESFAM) o un Servicio de Atención Primaria de Urgencia (SAPU), o bien la ampliación o remodelación de uno ya existente, que puede deberse a su deterioro, o al cumplimiento de nuevas normativas.
- Diseño de proyecto: el municipio, o unidad técnica correspondiente, toma esta necesidad y la transforma en un proyecto. Este proyecto es enmarcado en la metodología de asignación de proyectos.

Una vez que se estructura, se envía al Ministerio de Desarrollo Social, específicamente al Departamento de Inversión.

- Evaluación: el proyecto pasa por una evaluación social, técnica y financiera, realizada por el Ministerio de Desarrollo Social. En esta etapa, el proyecto es catalogado como elegible o no elegible, según si está estructurado correctamente de acuerdo a la metodología preestablecida. Los proyectos no adscritos a la metodología son clasificados como no elegibles y son rechazados. Por ley (existe un marco legal regulador), todos los proyectos correctamente estructurados y clasificados como elegibles, son enviados al Intendente.
- Revisión y selección del Intendente: el Intendente revisa los proyectos y los selecciona de acuerdo a las políticas regionales presentes, es decir, selecciona los proyectos de acuerdo a si, según su criterio, se consideran como una necesidad para la región y satisfacen la política regional. Los proyectos seleccionados por el Intendente, son enviados al CORE.
- Evaluación del CORE: los proyectos son evaluados por la comisión correspondiente. Los consejeros se agrupan en las siguientes comisiones: i) Coordinación y Relaciones Institucionales, ii) Control y Gestión, iii) Ordenamiento Territorial e Instrumentos de Planificación, iv) Fomento Productivo, v) Asistencia Técnica y Desarrollo Tecnológico, vi) Educación, Cultura y Deportes; Salud y Medio Ambiente, vii) Rural; Infraestructura, Transporte y Aguas Lluvias, y viii) Cooperación Internacional. Para solicitar la priorización del proyecto, el alcalde puede realizar una presentación ante la comisión específica. Una vez que se presentan todos los proyectos, la comisión decide cuáles son los proyectos finalistas, de acuerdo a las calificaciones obtenidas.
- Votación del CORE: los proyectos finalistas (con mejor calificación), son votados por todos los miembros del CORE en una asamblea general (ya no sólo por la comisión específica). Los proyectos más votados se adjudican los fondos.
- Solicitud de fondos: se solicitan los recursos dentro del marco del presupuesto del GORE. Para esto, se solicita a la Dirección de Presupuestos (DIPRES) la reserva de estos recursos. Luego se genera un convenio entre la Subsecretaría de Desarrollo Regional

y Administrativo (SUBDERE) y el municipio. Finalmente, se transfieren los recursos al municipio.

- **Fiscalización:** la SUBDERE, como órgano del Estado, cuenta con profesionales que además de gestionar las remesas, también están constantemente fiscalizando la realización de los proyectos y que los fondos efectivamente se estén destinando en los proyectos que se los adjudicaron. Así, en el caso de algunos de los proyectos de mayor envergadura, se realiza una entrega paulatina de recursos conforme al avance del proyecto. Por lo tanto, a través de esta fiscalización, no se permite que exista discrecionalidad por parte del alcalde para reasignar los fondos a otros proyectos.

Una vez superada la evaluación técnica, en las etapas 4, 5 y 6 del proceso, los proyectos deben superar una evaluación política. Particularmente en la etapa 4, el criterio del Intendente, designado por el gobierno central, juega un rol fundamental al decidir qué proyectos son los seleccionados para continuar el proceso. Por ello, se considera que a partir de esta etapa, podría existir espacio para arbitrariedades y discrecionalidades, por ejemplo, por parte del gobierno central, representado por el Intendente. Sumado a lo anterior, en las etapas 5 y 6 el proyecto debe superar decisiones, votaciones y negociaciones políticas que pueden llegar a ser muy complejas.

En el Anexo 2 se presenta una discusión más extensa sobre el filtro político que realiza el CORE en las decisiones del Intendente, de forma tal que queda explícita la correlación (o falta de ella) que puede existir entre estos y el color político de los alcaldes en la región. Estas conclusiones son de cierta forma consistentes con las hipótesis de esta investigación.

4. Modelo teórico

4.1 Modelo básico

En esta subsección se presenta el modelo básico que describe las decisiones que toma el gobierno en el contexto de este trabajo. En este modelo, se supone un mundo de tres períodos $t \in \{0, 1, 2\}$. En el período $t=0$

ocurren elecciones municipales que exógenamente entregan los resultados. En el período $t=1$ el gobierno decide cuántos recursos transferir a cada comuna. Y en el período $t=2$ se realizan nuevamente elecciones municipales.

Siguiendo a D. Strömberg (2004, 2008), se asume que existen m comunas (por simplicidad, se asume m par) y dos alianzas políticas A y B. Este último supuesto es razonable para el caso de Chile, puesto que existen dos grandes alianzas que monopolizan el poder político. Además, cada municipio es administrado por un alcalde, es decir, el alcalde i administra la comuna i , con $i \in \{1, \dots, m\}$.

Por simplicidad, se asume que en el período $t=0$ la mitad de las comunas tienen un alcalde de la coalición del gobierno, y la otra mitad no. Así,

$$\text{Alcalde}_i \in \begin{cases} \text{Alianza A}; \forall i = 1, 2, \dots, \frac{m}{2} \\ \text{Alianza B}; \forall i = \frac{m}{2} + 1, \frac{m}{2} + 2, \dots, m \end{cases} \quad (\text{I})$$

donde la Alianza A es la coalición de gobierno y la Alianza B es la coalición de oposición al gobierno. Asimismo, se asume que la alianza A se mantiene en el gobierno en los tres períodos.

Por otro lado, en el período $t=1$ el gobierno tiene disponible un monto $sT > 0$ para transferir a las comunas, donde una proporción $1/s$, es decir, un monto $T > 0$, es entregado discrecionalmente, y el resto es entregado bajo ciertos criterios a todas las comunas. Se puede afirmar que $s \approx 4$ debido a que en promedio cerca de un 23% del total de transferencias son discrecionales (ver Tabla 2).

El modelo se enfoca en las transferencias discrecionales que realiza el gobierno central hacia los gobiernos locales. El problema del gobierno está en cómo distribuir el monto disponible para transferencias discrecionales entre los gobiernos locales de manera óptima. En ese sentido, no se va a tomar en cuenta el gasto directo que podría efectuar el gobierno central en las comunas. Más aún, dado que la principal hipótesis de este trabajo es que existe un componente político en las transferencias discrecionales desde el gobierno central hacia los gobiernos locales, entonces no es relevante incluir en este modelo el gasto directo que podría efectuar el gobierno, debido a que la mejora no puede ser atribuida a las autoridades municipales.

Finalmente, el gobierno valora en G ganar cada elección municipal y en 0 perderla.

Creencias del gobierno en el período $t=0$

Como se mencionó anteriormente, en el período $t=0$ el gobierno observa las votaciones de todas las comunas, es decir conoce el margen de las votaciones. De este modo, el gobierno cuenta con la siguiente información:

$$MgV_{0,i} = V_{0,i}^A - V_{0,i}^B \begin{cases} > 0; \forall i = 1, 2, \dots, \frac{m}{2} \\ < 0; \forall i = \frac{m}{2} + 1, \frac{m}{2} + 2, \dots, m \end{cases} \quad (2)$$

donde $V_{0,i}^A$ es el porcentaje de votos que obtuvo el candidato de la alianza, A (perteneciente a la coalición de gobierno) en la comuna i , en el período $t=0$ y $V_{0,i}^B$ es el porcentaje de votos que obtuvo el candidato de la alianza B (perteneciente a la coalición de oposición) en la comuna i , en el período $t=0$. Luego, para la comuna i , la diferencia entre ambos porcentajes en el período $t=0$, $V_{0,i}^A - V_{0,i}^B$ representa el margen de la votación $MgV_{0,i}$ en dicha comuna, donde $MgV_{0,i} > 0$ en aquellas comunas en que el candidato de la alianza del gobierno ganó la elección y $MgV_{0,i} < 0$ en los otros casos. Se asume que $V_{0,i}^j$ depende de la relación entre la alianza j y los individuos que pertenecen a la comuna i en características tales como religiosas, sociales o étnicas. Esto es, mientras mayor sea dicha relación, mayor es la cantidad de votos que obtiene la alianza j .

En el período $t=0$, el gobierno genera ciertas creencias con respecto a las elecciones municipales del período $t=2$. Básicamente, el gobierno cree que es más probable ganar en el período $t=2$ si ganó en el período $t=0$.

$$\bar{X} = \sum_{i=0}^m MgV_{0,i} \xrightarrow{d} N(0, \sigma_v^2) \quad (3)$$

Donde $\sigma_v^2 = \frac{\sigma^2}{m}$. En el Anexo 3 se muestra que \bar{X} converge en distribución a una función de distribución normal.

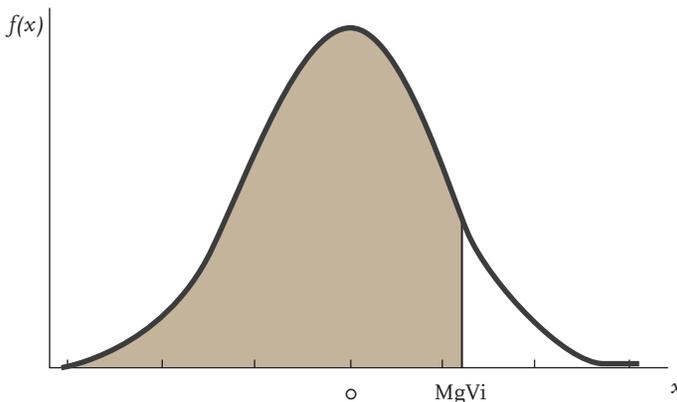
Luego, se definen las creencias en el período $t=0$ sobre el resultado de las elecciones en el período $t=2$.

$$P_0^A(V_{2,i}^A > V_{2,i}^B) = P_0^A(\bar{X} < MgV_{0,i}) = \Phi(MgV_{0,i}) \quad (4)$$

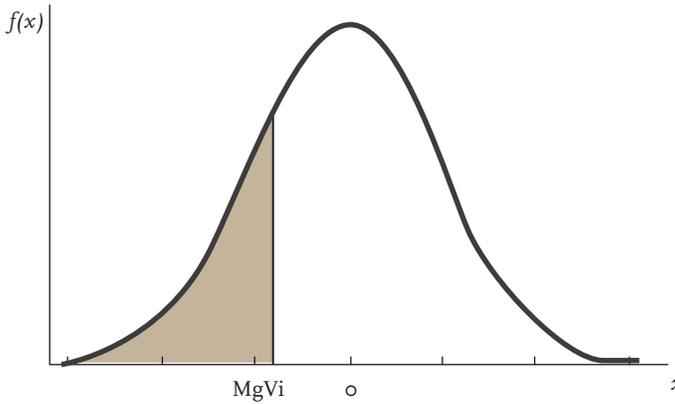
Donde $\Phi(\cdot)$ es la función de distribución acumulada de una $N(0, \sigma_v^2)$ y $\Phi(MgV_{0,i})$ indica la probabilidad en el período $t=0$ de ganar las elecciones en el segundo período. Para ilustrar mejor dicha expresión, se puede observar las Figuras 2 y 3, en las que se ilustra la creencia del gobierno dado el margen de votación que observa en el período $t=0$. Se observa que cuando el margen de votación es positivo, la probabilidad de ganar en el período $t=2$ es mayor a 0,5, lo cual es razonable. En cambio, si el margen de votación es negativo, la probabilidad de ganar es menor a 0,5. Es decir, si el alcalde elegido en el período $t=0$ es de la Alianza B, la probabilidad de que el alcalde de la coalición del gobierno gane es menos de la mitad.

Es importante notar que en $t=0$ las transferencias no juegan ningún rol, ya que de acuerdo al timing del modelo, las transferencias solo se producen en el periodo $t=1$. La idea de asumir esta distribución es darle una probabilidad positiva de ganar en el caso de las comunas en que el alcalde es de la otra coalición.

● FIGURA 2. MARGEN DE VOTACIÓN POSITIVO



● FIGURA 3. MARGEN DE VOTACIÓN NEGATIVO



Notemos que a partir de las creencias del gobierno en $t=0$ se puede capturar el concepto de clivaje ideológico, puesto que en comunas donde el alcalde de la coalición de gobierno ganó por un alto margen, el gobierno aprende que en dicha comuna se comparte ciertas características (religiosas, sociales o étnicas) que se pueden ver altamente beneficiadas con sus medidas políticas.

Creencias del gobierno en el período $t=1$

En el segundo período, el gobierno tiene la posibilidad de influenciar en las elecciones, puesto que cuenta con una cantidad T de recursos para transferir discrecionalmente a las comunas que prefiera. El gobierno ahora actualiza sus creencias dado el monto $t_i \geq 0$ que va a transferir a cada comuna. De acuerdo a la literatura existente, es lógico pensar que el gobierno tiene la creencia de que transfiriendo más recursos, mayor es la probabilidad de ganar las elecciones municipales en el período $t=2$. Por lo tanto, se describen las creencias del gobierno en el periodo $t=1$ de la siguiente forma:

$$P_1^A(V_{2,i}^A > V_{2,i}^B) = \begin{cases} \psi(MgV_{0,i} + F(t_i^A)); & \text{si } V_{0,i}^A > V_{0,i}^B \\ \phi(MgV_{0,i}); & \text{si } V_{0,i}^A < V_{0,i}^B \end{cases} \quad (5)$$

donde t_i^A es el monto de transferencia a la comuna i donde el alcalde es de la coalición A, Ψ es una función de distribución acumulada que cumple con las propiedades deseadas, puesto que $F'(t_i) \geq 0$ y $F''(t_i) < 0 (\forall i)$. Con esto se indica que las creencias en las comunas donde la alianza del gobierno domina, dependen del margen de votación del período pasado y de las transferencias que se realizan en este período. A mayores transferencias, la creencia de ganar la elección en la comuna i aumenta pero a tasas decrecientes, que es lo que representa $F(t_i)$. Para simplificar el modelo se asume que al gobierno, *cetérís paribus*, le interesan por igual todas las comunas donde ha ganado un alcalde de su coalición, lo que implica que la estructura de la función es homogénea entre dichas comunas. Posterior a esto, se mapean dichas creencias a una función de distribución acumulada Ψ .

Por otro lado, si en la primera elección municipal ganó el candidato de la Alianza B, entonces se supondrá que el monto t_i que se transfiera a esas comunas no influye en las creencias. Este es un supuesto conservador, ya que incluso podría empeorar las creencias, puesto que el alcalde podría usar dichos recursos para mejorar su gestión, y así conseguir más votos. Sin embargo, en este caso se considera que no tiene impacto, por lo tanto la creencia es equivalente a la que teníamos en el período $t=0$.

Problema del gobierno

En el modelo que se presenta, el gobierno va a considerar que los bienes que provee son bienes sociales, por lo que para incorporar este punto se va a tener que a todas las comunas les va a entregar discrecionalmente un monto mayor o igual a C . Así, se asumirá que:

$$mC < T \tag{6}$$

Por lo tanto, el remanente $T - mC > 0$, es lo que el gobierno va a distribuir de forma óptima. Luego, se asume que el gobierno valora sólo ganar las elecciones, de manera que, en el período $t=1$ el problema del gobierno queda definido por las ecuaciones (7), (8), (9), (10) y (11).

$$\max_{t_i^A, t_i^B} U_{t=1}^G = \sum_{i=1}^m GP_1^A (V_{2,i}^A > V_{2,i}^B) - \sum_{i=1}^{\frac{m}{2}} t_i^A - \sum_{i=\frac{m}{2}+1}^m t_i^B \quad (7)$$

$$= \sum_{i=1}^{\frac{m}{2}} \left[G\Psi(MgV_{0,i} + F(t_i^A)) - t_i^A \right] + \sum_{i=\frac{m}{2}+1}^m \left[G\Phi(MgV_{0,i}) - t_i^B \right] \quad (8)$$

sujeito a:

$$\sum_{i=1}^{\frac{m}{2}} t_i^A - \sum_{i=\frac{m}{2}+1}^m t_i^B \leq T \quad (9)$$

$$t_i^A \geq C \quad \forall i = 1, 2, \dots, \frac{m}{2} \quad (10)$$

$$t_i^B \geq C \quad \forall i = \frac{m}{2} + 1, \frac{m}{2} + 2, \dots, m \quad (11)$$

En el paso de la ecuación (7) a la ecuación (8) se separan las comunas en las que en el período $t=0$ ganó las elecciones municipales un candidato (y por lo tanto en la comuna hay un alcalde) perteneciente a la coalición de gobierno y en las que en el período $t=0$ ganó las elecciones municipales un candidato (y en la comuna hay un alcalde) perteneciente a las coalición de oposición. La restricción (9) representa la restricción de recursos del gobierno, puesto que a lo más puede transferir un monto T a las comunas m . Las restricciones (10) y (11) en cambio son condiciones de transferencia mínima, esto es, hacen referencia al hecho de que el gobierno central les debe entregar a cada una de las comunas —sean o no de su conglomerado— un monto mayor o igual a C . Intuitivamente, como el gobierno valora que en cada comuna su alianza gane las elecciones, decide la forma más apropiada de transferir dichos recursos, tal que en el próximo período pueda conservar la mayor cantidad de alcaldes de su coalición (dada sus creencias).

Resultados del modelo

Proposición 1. El gobierno va a transferir para al menos una comuna perteneciente a la alianza A más recursos que para las comunas que tienen un alcalde de la alianza B. En términos matemáticos $t_i^B = C$ si $V_{0,i}^A < V_{0,i}^B$ ($i = \frac{m}{2} + 1, \dots, m$) y $t_i^A > C$ para al menos un $i \in [1, m/2]$.

Demostración: Para las comunas en que la Alianza B domina, se tiene que:

$$\frac{\delta L(t_i^A, t_i^B, \lambda, \mu_i)}{\delta t_i^B} = 0 \Leftrightarrow 1 + \lambda - \mu_i = 0 \left(\forall i = \frac{m}{2} + 1, \dots, m \right) \quad (I2)$$

donde $L(t_i^A, t_i^B, \lambda, \mu_i)$ corresponde al Lagrangeano del problema, λ es el multiplicador de Lagrange de la restricción presupuestaria del gobierno y μ_i corresponden a los multiplicadores de las restricciones de transferencia mínima. Luego, considerando que la condición de holgura complementaria se define como $\mu_i(C - t_i^B) = 0$, entonces se desprende que $\forall i: t_i^B = C$ puesto que $1 + \lambda > 0 \rightarrow \mu_i \neq 0$. Así, la restricción presupuestaria del gobierno para las comunas que pertenecen a un alcalde de la alianza A es:

$$\sum_{i=1}^{m/2} t_i^A + \frac{mC}{2} = T \quad (I3)$$

Ahora bien, supongamos que $\forall i \in [1, m/2]$ se cumple que $t_i^A = C$, entonces de (I3) se tiene que $mC = T$, lo cual es una contradicción por el supuesto (6). Entonces, existe al menos un $i \in [1, m/2]$ tal $t_i^A > C$.

La intuición de este resultado es que, en el contexto del modelo, el gobierno solo considera el valor social de transferir recursos en el caso de las comunas donde el alcalde es de la otra alianza, puesto que no aumenta la probabilidad de ganar en el siguiente período. En cambio, en las comunas donde si puede afectar la elección, va a transferir más recursos. La cantidad de comunas a las que les transfiera más que el valor social, va a depender de qué tan grande sea el remanente $T - mC$.

Proposición 2. En las comunas que domina la Alianza A y a las que el gobierno transfiera un monto superior a C , transferirá más recursos a aquellas comunas en que su margen de votación en $t=0$ fue más cercano a cero. En otras palabras, si $MgV_{0,k} < MgV_{0,j}$ y $t_k^A, t_j^A > C$ entonces $t_k^A > t_j^A$ con $k, j \in [1, m/2]$.

Demostración: A partir de la condición de primer orden para las comunas donde domina la alianza A se tiene la siguiente expresión:

$$\frac{\delta L(t_i^A, t_i^B, \lambda, \mu_i)}{\delta t_i^A} = 0 \Leftrightarrow -G\Psi' [MgV_{0,i} + F(t_i^A)] F'(t_i^A) + 1 + \lambda + \mu_i = 0 \quad (\forall i = 1, \dots, m/2) \quad (I4)$$

Si se consideran dos comunas k, j tales que el gobierno les asigna un monto superior a C entonces (por las condiciones de holgura complementaria) $\mu_k = \mu_j = 0$. De esta manera, suponiendo que $MgV_{0,k} < MgV_{0,j}$ se obtiene que $k, j = 1, \dots, m/2$:

$$G \left[F'(t_k^A) \Psi(MgV_{0,k} + F(t_k^A)) \right] F'(t_k^A) = G \left[F'(t_j^A) \Psi(MgV_{0,j} + F(t_j^A)) \right] F'(t_j^A) \quad (I5)$$

Así, buscando demostrar por contradicción y suponiendo que $t_j^A > t_k^A$. Entonces se tiene que $F'(t_k^A) > F'(t_j^A)$, puesto que $F''(t_i^A) < 0$. Por lo tanto:

$$\frac{F'(t_k^A)}{F'(t_j^A)} = \frac{\Psi'(MgV_{0,j} + F(t_j^A))}{\Psi'(MgV_{0,k} + F(t_k^A))} > 1 \quad (I6)$$

$$\Leftrightarrow \Psi'(MgV_{0,j} + F(t_j^A)) > \Psi'(MgV_{0,k} + F(t_k^A))$$

Así pues, se desprende que $\Psi''(MgV_{0,i} + F(t_i^A)) < 0$, entonces $MgV_{0,j} + F(t_j^A) < MgV_{0,k} + F(t_k^A)$. Como $F(t_j^A) > F(t_k^A)$, se tiene que $MgV_{0,k} > MgV_{0,j}$ lo que es una contradicción.

La proposición 2 es el principal resultado de este modelo, ya que indica que en aquellas comunas donde el gobierno transfirió un monto mayor al mínimo y el margen de votación fue más estrecho, el gobierno va a transferir discrecionalmente más recursos. La intuición de este resultado es que la probabilidad de ganar es muy alta en aquellas

comunas donde el margen de votación fue amplio, por lo tanto destinar recursos en esos lugares no resulta ser decisivo. Por otro lado, en las comunas donde el margen es cercano a cero, el gobierno tiene el incentivo de destinar más recursos para desnivelar a su favor las elecciones. A partir de esta proposición, podemos interpretar que van a recibir menos recursos discrecionales los municipios donde su comunidad comparte ciertas características (religiosas, sociales o étnicas) con el gobierno, es decir, que ganaron con un amplio margen en $t=0$, ya que independiente de dichas transferencias van a seguir votando por ellos (clivaje ideológico).

4.2 Extensión del modelo

En esta subsección se presenta una extensión del modelo con la pretensión de hacerlo más cercano a la realidad. Se asume que el gobierno tiene una valoración de ganar las elecciones diferentes para cada comuna. En particular, ahora se considera una valoración $G(n_i)$, donde n_i es la cantidad de población en la comuna i y $G'(n_i) > 0$. Esto quiere decir que el gobierno valora más ganar en las comunas donde tiene más cantidad de habitantes. De aquí surgen las proposiciones 3 y 4.

Proposición 3. El gobierno tenderá a transferir más recursos a las comunas de su coalición donde hay más población. En efecto, si $n_k > n_j$, entonces $t_k^A > t_j^A$.

Demostración: Se define la función de utilidad del gobierno como:

$$U^G = \sum_{i=1}^{m/2} \left[G(n_i) \Psi(MgV_{0,i} + F(t_i^A)) - t_i^A \right] + \sum_{i=1}^{m/2} \left[G(n_i) \Phi(MgV_{0,i}) - t_i^B \right] \quad (17)$$

Para demostrar la proposición, se utiliza el concepto de supermodularidad (o complementariedad) que permite hacer estática comparativa entre las variables. Se tiene que:

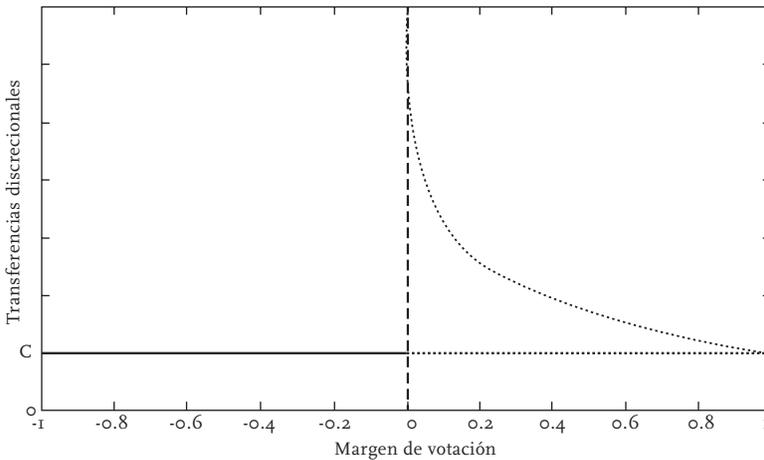
$$\begin{aligned} \frac{\delta^2 U^G}{\delta n_i \delta t_i^A} &= \frac{\overbrace{\delta G(n_i)}^{>0}}{\delta n_i} \frac{\overbrace{\delta F(t_i^A)}^{>0}}{\delta t_i^A} \frac{\overbrace{\delta \Psi(MgV_{0,i} + F(t_i^A))}^{>0}}{\delta n_i} > 0 \quad \left(\forall i = 1, 2, \dots, \frac{m}{2} \right) \quad (18) \\ &= 0 \quad \left(\forall i = \frac{m}{2} + 1, \frac{m}{2} + 2, \dots, m \right) \end{aligned}$$

Luego, por complementariedad n_i y t_i^A son complementos estratégicos, es decir a mayor n_i mayor es t_i^A .

Proposición 4. En la comunas donde domina la Alianza A y cuyo monto transferido es superior a C, el gobierno va a transferir más recursos a las comunas donde se tiene una mayor población y un margen de votación más bajo. En efecto, si $n_k > n_j$ y $MgV_{0,k} < MgV_{0,j}$ entonces $t_k^A > t_j^A$ con $k, j \in [1, m/2]$.

Demostración: La demostración se obtiene de forma directa de las proposiciones 2 y 3. Nótese que con esta extensión del modelo, la relación descrita en la Figura 4 será más débil, ya que las transferencias van a depender de la cantidad de población que tienen las comunas. Sin embargo, si se analizan grupos de comunas con similar población, la relación será similar a la descrita en la Figura 4.

● FIGURA 4. RELACIÓN ENTRE MARGEN DE VOTACIÓN Y TRANSFERENCIAS DISCRECIONALES EN EL MODELO



Finalmente, se puede concluir que la decisión de cuántos recursos transferir depende de la alianza política que administre la comuna, del margen de votación que hubo y de la cantidad de población. El primer factor indica que se transfieran más recursos a las comunas que son administradas por un alcalde perteneciente a la misma alianza política del gobierno central. El segundo factor indica que entre las

comunas que son administradas por un alcalde perteneciente a la misma alianza política del gobierno central, se transfieran más recursos a aquella donde el margen de votación fue menor. El tercer factor indica que entre las comunas que son administradas por un alcalde perteneciente a la misma alianza política del gobierno central, se transfieran más recursos a aquellas con una mayor población.

4.3 Limitaciones del modelo

Si bien el modelo planteado es de gran utilidad para estudiar la hipótesis de esta investigación, éste tiene ciertas limitaciones que se presentan a continuación. En la literatura de modelos de votación se menciona el sesgo ideológico como uno de los determinantes de la decisión de voto. Básicamente, el sesgo ideológico se refiere a que si a los votantes no sólo les interesa la gestión y el desempeño del candidato, sino que también les importa la ideología de quien administrará la comuna, entonces en los grupos más ideologizados podemos encontrar divergencia, lo que afecta las probabilidades de ganar para las coaliciones políticas. Esto quiere decir que en algunos casos, el gobierno central no tiene la posibilidad de influenciar en las elecciones por medio de las transferencias, debido a que las preferencias de los votantes son más rígidas. Como se mencionó anteriormente, las creencias del gobierno que surgen a partir de las elecciones en $t=0$ se puede pensar como una forma de capturar el sesgo ideológico, ya que a partir de estas, el gobierno puede aprender que en las zonas donde ganó por un amplio margen son aquellas donde comparten ciertas características comunes tales como religiosas, sociales o étnicas. Luego, en $t=1$ el gobierno les transfiere menos recursos, ya que es muy probable que vuelva a ganar la elección en $t=2$.

Una segunda limitación sería el hecho de que los resultados obtenidos respecto al efecto del margen en la cantidad a transferir por parte del gobierno central a las comunas de su misma coalición política estarían restringidos a las comunas donde éste transfirió un monto mayor al mínimo (C). Sin embargo, considerando que de los resultados del modelo se desprende que hay una predilección natural del gobierno por las comunas de su coalición y que las transferencias son decrecientes en el margen de votación entonces es razonable

suponer la existencia de un margen lo suficientemente holgado para las comunas de la coalición de gobierno tal que asegure un monto de transferencia superior a C por parte del gobierno central. En este contexto, los resultados obtenidos respecto al efecto del margen podrían ser aplicados a todas las comunas —o a la mayoría— donde la coalición gobernante sea la misma del gobierno central.

Otra limitación podría surgir del hecho que las personas pueden cambiar su comuna de residencia afectando así la endogeneidad. Sin embargo, se supondrá que esto no ocurre por tres motivos. En primer lugar, debido a que la decisión de cambiar la comuna de residencia es una decisión de largo plazo, o sea que, cuando una persona decide en qué comuna vivir, en promedio, pretende vivir en ella por un período mayor al período de mandato de alcaldes y gobierno central (4 años), por lo tanto, no es una decisión que se tome varias veces en un período corto de tiempo. En segundo lugar, debido a que las transferencias por definición cumplen con ciertos mínimos para el bienestar de las personas, entonces, la decisión de cambiar la comuna de residencia sólo por el hecho de residir en comunas que reciben una mayor cantidad de transferencias discrecionales, no es una decisión costo-eficiente, ya que afecta otras decisiones, como por ejemplo dónde trabajar o dónde educar a los hijos. En otras palabras, se asume que las transferencias discrecionales afectan la decisión de por quién votar, pero no la decisión de dónde vivir. En tercer lugar, en Chile para que un ciudadano pueda votar en una determinada comuna la ley exige que éste tenga en ella domicilio. Por consiguiente, es razonable pensar que el votante al momento de esgrimir su voto toma en consideración la gestión del alcalde incumbente. Si bien el hecho de que en Chile existe una proporción de personas que evaden la ley, casos como estos son regularmente denunciados en los respectivos tribunales electorales. Así por ejemplo, por estas razones en el año 2008 el Tribunal Electoral de Antofagasta desafilió alrededor de 700 personas del padrón electoral de Sierra Gorda y en 2016 el Tribunal Electoral de la Región del Biobío desafilió 160 personas del padrón de la localidad de Trehuaco.

En el modelo presentado, la hipótesis planteada en este trabajo puede analizarse de una manera distinta. Los candidatos a alcalde de

ambos conglomerados políticos compiten en una elección, y durante la campaña ofrecen sus políticas y programas de administración. Lo más probable es que ambas coaliciones coincidan en aquellas obras de infraestructura o provisiones de bienes que es necesario llevar a cabo, pues se puede suponer que ambas conocen las necesidades de sus electores. Si los votantes son racionales, saben que si bien ambos candidatos les ofrecen los mismos bienes públicos, uno de ellos tiene más facilidad de obtener financiamiento de parte del gobierno central. Esto quiere decir que por mucho que el candidato no perteneciente a la alianza política del gobierno central prometa lo mismo que el candidato que sí pertenece a la alianza política del gobierno central, una vez en el poder la probabilidad de que esa obra se lleve a cabo es mayor si éste último es quien gana. Esto puede influenciar en las preferencias de los votantes, y así en las probabilidades de ganar de las alianzas políticas de una forma distinta, pero con los mismos resultados que en el modelo descrito.

5. Datos

Los datos municipales se obtienen a través del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), fuente de información dependiente del Ministerio del Interior que contiene un conjunto de variables e indicadores a partir del año 2001. Las transferencias discrecionales consideradas son las siguientes:

- Transferencias en el área de salud.
- Transferencias en el área de educación.
- Transferencias provenientes del Programa de Mejoramiento Urbano (PMU).
- Transferencias provenientes del Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB).
- Transferencias provenientes del Fondo de Recuperación de Ciudades (FRC).
- Transferencias provenientes del Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal (FIMGM).

La clasificación de este tipo de transferencias como discrecionales obedece a que estas no se realizan por reglas establecidas, como

por ejemplo tasa de ruralidad o grado de vulnerabilidad de la comuna, sino que se asignan luego de haber pasado por el proceso de solicitud de fondos descrito en la sección 3.1. Asimismo, es importante destacar que estos programas son de mediano plazo, teniendo un período de madurez de alrededor de 18 meses.

Para el caso de las transferencias discrecionales en salud y en educación, éstas no se pueden obtener directamente de la información prevista. Por ello es necesario realizar un trabajo previo con los datos, el que es descrito a continuación.

En las ecuaciones 19 y 20 se definen las fuentes de ingreso para el área de salud y educación, respectivamente.

$$\begin{aligned} \text{Ingresos}_S = & P.\text{Inicial}_S + \text{Ing. Propios}_S + \text{FCMunicipal}_S \\ & + \text{Ap. MINSAL} + \text{FNDR}_S + \text{Ap. Comp}_S \end{aligned} \quad (19)$$

$$\begin{aligned} \text{Ingresos}_{Ed} = & P.\text{Inicial}_{Ed} + \text{Ing. Propios}_{Ed} + \text{FCMunicipal}_{Ed} \\ & + \text{Subv. MINEDUC} + \text{FNDR}_{Ed} + \text{Ap. Comp.}_{Ed} \end{aligned} \quad (20)$$

Donde *P. Inicial* es el saldo que proviene del período anterior, *Ing. Propios* son los ingresos que obtienen las comunas por concepto de licencias u otros, *FC Municipal* son los ingresos provenientes del Fondo Común Municipal, *Ap. MINSAL* es el aporte per cápita que entrega el Ministerio de Salud en base a la cantidad de población beneficiada por FONASA, y por el grado de vulnerabilidad de la comuna, *FNDR* es el ingreso proveniente del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, fondo destinado a la inversión en proyectos del área, el *Ap. Comp.* es el aporte complementario destinado a mejorar la gestión y calidad en el área y *Subv. MINEDUC* es la subvención de escolaridad que entrega el MINEDUC. El subíndice *S* indica que son ingresos y fondos destinados exclusivamente al área de salud mientras que el subíndice *Ed* indica que son ingresos y fondos destinados exclusivamente al área de educación.

Luego, como en el SINIM se presentan las primeras 6 variables, es posible calcular en ambas áreas el aporte complementario por diferencia. Luego, las transferencias discrecionales en el área de salud y educación están dadas por:

$$T.\text{Disc. Salud} = \text{FNDR}_S + \text{Ap. Comp.}_S \quad (21)$$

$$T.Disc.Educación = FNDR_{Ed} + Ap.Comp_{.Ed} \quad (22)$$

Respecto a las transferencias provenientes del Programa de Mejoramiento Urbano (PMU), éstas tienen por objetivo la provisión de infraestructura en servicios básicos, áreas verdes, proyectos de vialidad y equipamiento comunitario. Los servicios básicos consisten en obras de alcantarillado, recolección de agua lluvia, iluminación pública y encauzamiento de canales. El gasto en vialidad corresponde a inversión en reparación de calles, veredas, pasarelas, sendas y puentes peatonales. La habilitación de servicios públicos y el equipamiento comunitario incluyen proyectos para servicios públicos, escuelas, reparación de equipos eléctricos, construcción o reparación de sedes sociales, multicanchas, áreas verdes, mobiliario urbano, juegos infantiles y centros de rehabilitación social. Alrededor del 80% de los proyectos financiados por el programa corresponden a este último ítem. Los proyectos de este programa tienen un tope de \$50 millones por proyecto, lo que sólo permite financiar proyectos pequeños y de corto plazo, los cuales pueden ser propuestos por el alcalde en cualquier momento del año. El monto promedio por proyecto para estos programas es de \$25 millones. En el SINIM, existen datos disponibles de este programa a partir del año 2010.

Respecto a las transferencias provenientes del Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB), éstas financian principalmente obras sanitarias, tales como mejoras en servicios de agua potable, alcantarillado, electricidad y pavimentación. Este programa está enfocado principalmente a áreas con déficit de servicios básicos, tales como campamentos y zonas rurales. Los proyectos de este programa son en general de mayor envergadura que los del PMU. En el SINIM, existen datos disponibles de este programa a partir del año 2009.

Para el caso de las transferencias provenientes del Fondo de Recuperación de Ciudades (FRC), éstas tienen por objetivo colaborar con la reconstrucción de las ciudades afectadas por el terremoto y maremoto del año 2010 mediante el financiamiento de proyectos que, al igual que en los dos programas anteriores, son postulados por los municipios. En el SINIM, existen datos disponibles de este programa a partir del año 2011.

Finalmente, las transferencias provenientes del Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal (FIMGM) tienen por objetivo el fortalecimiento de la gestión y profesionalización del personal municipal, para así mejorar la gestión municipal en el área de la administración pública. En el SINIM, existen datos disponibles de este programa a partir del año 2012.

5.1 Análisis descriptivo

En la Tabla 2 se presentan los promedios anuales del peso que tienen las transferencias discrecionales en el monto total de transferencias, y los promedios anuales del peso que tienen éstas en el total de ingresos municipales. Se observa que a partir del 2001, este tipo específico de transferencias ha aumentado desde un 13% en el año 2001, a un 37% en el año 2014. Así también, la proporción ha ido cobrando más importancia en el presupuesto municipal, aumentando desde un 9% en el año 2001, a un 28% en el año 2014. (En el Anexo 4 se presenta el desglose de los montos promedios de transferencias discrecionales, por tipo de transferencia y por año).

● TABLA 2. PROMEDIOS ANUALES DE TRANSFERENCIAS DISCRECIONALES COMO PORCENTAJE DE TRANSFERENCIAS TOTALES Y COMO PORCENTAJE DE INGRESOS MUNICIPALES

AÑO	RATIO ENTRE TRANSFERENCIAS DISCRECIONALES Y TOTALES (%)	RATIO ENTRE TRANSFERENCIAS DISCRECIONALES E INGRESOS MUNICIPALES (%)
2001	13	9
2002	13	10
2003	12	9
2004	13	9
2005	11	8
2006	13	9
2007	17	13
2008	23	19
2009	26	20
2010	32	21
2011	32	23
2012	37	26
2013	36	27
2014	37	28
Promedio	23	17

Fuente: SINIM y elaboración propia.

Por otro lado, los datos sobre elecciones se obtuvieron de la página del Servicio Electoral de Chile (SERVEL). Este trabajo se enfoca en las elecciones municipales del año 2000, 2004, 2008 y 2012.

Para realizar un análisis sobre la relación entre las transferencias y la cercanía política del alcalde con el gobierno central, se construye la variable cercanía política, que toma el valor de 1 si el alcalde incumbente es de la misma alianza política que el presidente (y por lo tanto, del gobierno central), y valor 0 si no. Los resultados se muestran en la Tabla 3, en el que se presenta el porcentaje de alcaldes que en determinado período, pertenece a la coalición de gobierno. Como se observa, entre los años 2001 y 2004, el 49% de los alcaldes pertenecían a la Concertación (alianza política del presidente de ese período, Ricardo Lagos). Luego, en el período 2005-2008 el porcentaje de alcaldes pertenecientes a la coalición del presidente, aumentó a un 60%, cayendo a un 44% después de las elecciones municipales del año 2008. Finalmente, en el período 2010-2013, se toma en cuenta el porcentaje de alcaldes que pertenecen a la Alianza, puesto que esa fue la coalición del expresidente Sebastián Piñera. Y para el año 2014, debido a que la Concertación (Nueva Mayoría) volvió al poder, se toma en cuenta el porcentaje de alcaldes pertenecientes a esa coalición.

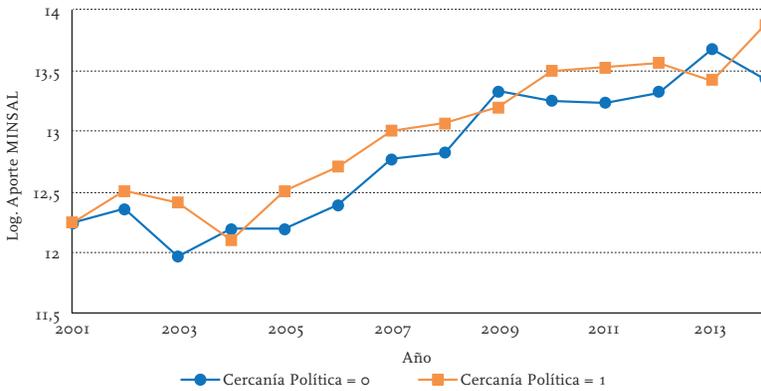
● TABLA 3. PORCENTAJE DE ALCALDES PERTENECIENTES A LA COALICIÓN DE GOBIERNO

PRESIDENTE	PERÍODOS MUNICIPALES	AÑO	CERCANÍA POLÍTICA DEL ALCALDE CON EL GOBIERNO CENTRAL
Ricardo Lagos	Elección Municipal	2000	-
		2001	0,49
		2002	0,49
		2003	0,49
	Elección Municipal	2004	0,49
		2005	0,60
Michelle Bachelet		2006	0,60
		2007	0,60
	Elección Municipal	2008	0,60
		2009	0,44
Sebastián Piñera		2010	0,41
		2011	0,41
	Elección Municipal	2012	0,41
		2013	0,35
Michelle Bachelet		2014	0,49

Fuente: SINIM y elaboración propia.

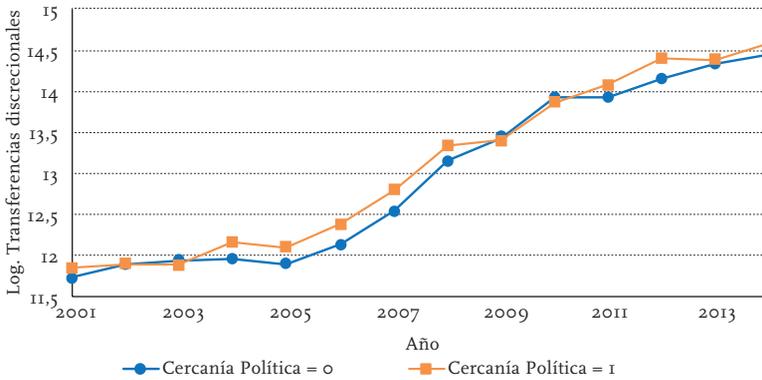
A modo de ilustración, la Figura 5 muestra la evolución del aporte per cápita del MINSAL. Se observa que la evolución del logaritmo del aporte per cápita tiene el mismo patrón, independiente de la relación política entre alcalde y el gobierno central. Esto debido a que, como se mencionó anteriormente, dicho aporte está sujeto a la regla de que a todas las comunas se les entrega un monto fijo por la cantidad de población beneficiada por FONASA, y se le suma un monto determinado dependiendo del grado de vulnerabilidad de la comuna.

● FIGURA 5. EVOLUCIÓN DEL APORTE DEL MINSAL



Un análisis del agregado de las transferencias discrecionales se desprende de la Figura 6, que muestra la evolución de las transferencias discrecionales (en el Anexo 5 se presenta la evolución de los 6 tipos de transferencias discrecionales por separado). En la figura se observa que si bien los montos de transferencias discrecionales correspondientes a las comunas con cercanía política igual a 1 están por encima de los montos de transferencias discrecionales correspondientes a las comunas con cercanía política igual a 0 en la mayor parte del período de estudio, los datos no permiten dilucidar si este tipo de transferencias dependen de la relación política. En el período, ambas se incrementan en porcentajes similares y las diferencias no parecen importantes. Por lo tanto, la observación superficial de los datos no es suficiente para esclarecer si las transferencias discrecionales podrían estar condicionadas a la cercanía política entre alcalde y gobierno central, siendo así necesario un análisis econométrico.

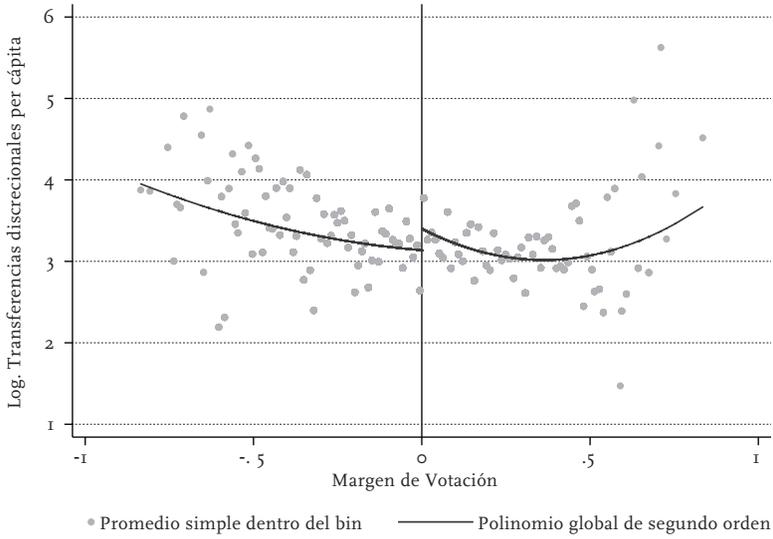
● FIGURA 6. EVOLUCIÓN TRANSFERENCIAS DISCRECIONALES



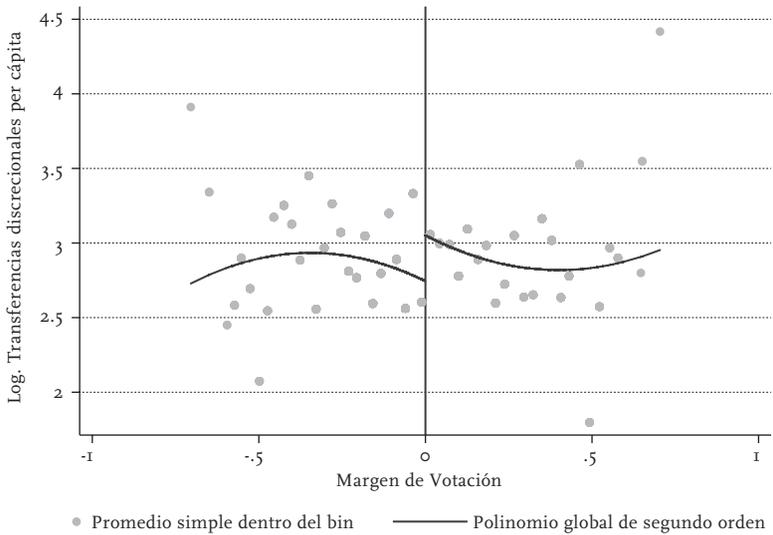
Ahora bien, si se analiza la relación entre el promedio de transferencias discrecionales en el año previo a las elecciones municipales y el margen de votación como se hace en la Figura 7, se observa que al considerar todas las comunas, se encuentra una relación similar a la predicha en el modelo descrito. Es decir, en el margen se produce un aumento de las transferencias. Esto significa que si consideramos las comunas en que hubo una estrecha votación en las elecciones anteriores, se observa que en las que ganó la coalición de gobierno, y por lo tanto fueron administradas por alcaldes pertenecientes a la misma coalición que el gobierno, hubo una mayor cantidad de transferencias que en las comunas administradas por alcaldes pertenecientes a otra coalición política.

Siguiendo este análisis, la Figura 8 muestra la misma relación que en la Figura 7, pero en este caso se consideran sólo las comunas con más de 50.000 habitantes. En este caso se encuentra una relación aún más fuerte y similar a la predicha en el modelo descrito (Figura 4).

● FIGURA 7. RELACIÓN ENTRE EL MARGEN DE VOTACIÓN Y EL PROMEDIO DE TRANSFERENCIAS DISCRECIONALES EN EL AÑO PREVIO A LAS ELECCIONES MUNICIPALES



● FIGURA 8. RELACIÓN ENTRE EL MARGEN DE VOTACIÓN Y EL PROMEDIO DE TRANSFERENCIAS DISCRECIONALES EN EL AÑO PREVIO A LAS ELECCIONES MUNICIPALES PARA LAS COMUNAS CON MÁS DE 50.000 HABITANTES



6. Estrategia de identificación

En esta investigación se trabaja a nivel de coalición política y no por partido específico, debido a que en Chile existen dos conglomerados políticos consolidados, que incluyen a los partidos más representativos del país, por lo que se presenta un candidato de alguna de las dos coaliciones a competir por una alcaldía. En cambio, esto no siempre sucede a nivel de partidos ya que debido a la negociación interna dentro del conglomerado no suelen presentarse dos candidatos por coalición a una misma elección. Más aún, trabajando a nivel de coalición política, se evita un eventual sesgo de selección presente cuando un partido decide no competir debido al mal desempeño del alcalde incumbente. Como afirma J. Llodrá (2013), también se podría producir un sesgo de selección por el buen desempeño del candidato; por ejemplo, existen alcaldes que deciden postular a distritos parlamentarios, por lo que su decisión de dejar de competir está marcada por el buen desempeño. Asimismo, un argumento que también respalda esta decisión es que los alcaldes pueden ser distintos según los años de experiencia que lleven como alcaldes: aquellos que han estado varios períodos pueden haber aumentado sus habilidades respecto a aquellos que enfrentan un primer período. Este problema puede evitarse trabajando a nivel de coalición política, ya que esta metodología no contempla a los particulares, sino a los conglomerados políticos que siempre están presentes en las elecciones.

No obstante, la mayor dificultad cuando se busca estimar el efecto de una coalición política sobre distintos *outcomes*, está en identificar correctamente el efecto. Esto ocurre por varias razones. En primer lugar, existen variables que no es posible observar y que afectan la estimación, como por ejemplo la habilidad de los alcaldes. Esta variable no observable puede determinar que los alcaldes con mayor habilidad consigan mayor cantidad de recursos y al mismo tiempo presenten una mayor votación. En segundo lugar, también podría existir simultaneidad en los resultados de gasto y transferencias en períodos de elecciones. Esto ocurre debido a que los alcaldes incumbentes que prevén que su conglomerado político enfrentará un escenario de mayor competencia política en las próximas elecciones, tienen mayores incentivos para conseguir más recursos y aumentar más el gasto, por lo que podemos observar un

efecto sesgado hacia abajo entre la solicitud (y aprobación) de fondos y las votaciones. Por último, las preferencias políticas de los residentes de la comuna pueden estar relacionadas con las preferencias por bienes públicos, de manera que la identidad política esté correlacionada con las transferencias; o bien las características que permiten una mayor transferencia, como la pobreza de una zona, estén también relacionadas de la misma forma. Es por esto que la simple correlación o una estimación por observables tendrán, eventualmente, sesgo en la estimación.

Por lo anterior, para verificar la hipótesis del trabajo se va a presentar un Diseño de Regresión Discontinua (DRD) que permite evitar los problemas de endogeneidad y así poder identificar correctamente el efecto causal.

A partir de la construcción de la base de datos, se puede identificar que la *running variable* de nuestro estudio es el margen de votación en el periodo t y el *outcome* son las transferencias discrecionales per cápita del gobierno central hacia las diferentes comunas (Y_t). De acuerdo a D.S. Lee y T. Lemieux (2010) esta estrategia entrega una variación cuasialeatoria en el partido ganador, ya que en las elecciones decididas por estrecho margen el partido triunfador se podría decidir por *pura suerte*, mientras exista un componente impredecible en la decisión del último votante. Por ello, las conclusiones usando esta estrategia empírica son sólo aplicables para las comunas que se decidieron por estrecho margen.

Suponiendo que la alianza A es la que está en el gobierno, la *running variable* está definida de la siguiente manera:

$$\text{Margen de Votación}_i = X_i = \begin{cases} V_i^A - V_i^B > 0 & \text{si } \text{CerPol}_i = 1 \\ V_i^A - V_i^B < 0 & \text{si } \text{CerPol}_i = 0 \end{cases} \quad (23)$$

Donde V_i^A es el porcentaje de votos obtenidos por el candidato a alcalde de la alianza A , V_i^B es el porcentaje de votos que obtiene el candidato a alcalde que, entre los candidatos que no son de la coalición de gobierno, obtiene la mayoría (la que llamaremos alianza B), y CerPol_i expresa la relación entre el alcalde y el presidente. Si es 1 es porque ambos pertenecen a la alianza A y si es 0 es porque el alcalde escogido es de la alianza B .

La ecuación (23) indica que si el alcalde es de la misma alianza política del presidente, el margen de votación de las elecciones municipales en t va a ser positivo. En cambio, si el alcalde no es de la misma alianza política, el margen de votación es negativo, puesto que en las elecciones municipales no salió escogido el alcalde de la coalición de gobierno. En este sentido, si el margen de votación es negativo, indica que la coalición de gobierno perdió la elección municipal, y si el margen es positivo, es porque el candidato a alcalde de la coalición de gobierno ganó la elección. Entonces, en comunas donde el margen de votación es negativo el alcalde pertenece a una alianza diferente a la del gobierno central, y si es positivo se debe a que pertenecen a la misma alianza política.

Siguiendo la notación de G.W. Imbens y T. Lemieux (2008) podemos expresar el tratamiento de la siguiente manera:

$$D_i = \begin{cases} 1 & \text{si } X_i \geq x_0 \\ 0 & \text{si } X_i < x_0 \end{cases} \quad (24)$$

donde D_i es el indicador binario del tratamiento, X_i es la *running variable* definida en (23) y x_0 es el *cutoff*. En este estudio $x_0 = 0$, puesto que se busca determinar como varía el *outcome* cuando el alcalde es de la coalición de gobierno ($X_i > 0$) y cuando no lo es ($X_i < 0$). Nótese que se está en presencia de un *Sharp-RDD*, puesto que al ser el margen de votación una variable conocida, es posible diseñar un modelo de regresión discontinua tal, que el tratamiento varíe discontinua y exógenamente a partir del *cutoff*, es decir, cuando el alcalde es de la misma coalición de gobierno. La idea es que se puede tomar a las comunas que tienen un margen de votación de ϵ contra aquellas que tienen un margen de $-\epsilon$. Así, se tienen dos grupos de comunas en las que la diferencia es que unos forman parte del tratamiento (el alcalde de la comuna pertenece a la coalición de gobierno) y los otros no (el alcalde no pertenece a la coalición de gobierno).

Para cada *outcome* Y_i (transferencias discrecionales per cápita) se busca estimar la relación $Y_i = f(X_i) + \mu_i$, donde X_i es la *running variable* definida anteriormente. Nótese que la asignación de la alianza A como ganadora cambia discontinuamente cuando el margen de votación es mayor a 0, lo que permite el uso de RDD. La estimación de $f(X_i)$ se realizará mediante métodos semiparamétricos usando *local linear*

regression, que es una combinación de estimación por polinomio y kernel. Asimismo, la ventaja de este método con respecto a los métodos paramétricos es que posee menor sesgo y menos ECM.

Nótese que para la estimación de $f(X_i)$ se necesita seleccionar el *bandwidth*. Para ello se utiliza el comando desarrollado por S. Calonico, M.D. Cattaneo y R. Titiunik (2014). Dado que la muestra cuenta con una importante cantidad de observaciones, se elige el *bandwidth* que minimiza el error cuadrático (*MSE-optimal*). Un aspecto a considerar es que las observaciones que están lejos del *cutoff* no son comparables debido a que no se puede suponer que la única diferencia entre ellas es haber recibido el tratamiento. Además, éstas no interesan mucho, ya que si un alcalde de la alianza del gobierno ganó holgadamente su elección, entonces es probable que el gobierno decida entregarle menos recursos. En este sentido, para no subvalorar el efecto del tratamiento es razonable no tomar en cuenta las observaciones que están lejos del *cutoff*.

6.1 Supuestos

Siguiendo a J. Hahn, P. Todd y W. van der Klaauw (2001), para la validez metodológica del RDD, se deben cumplir los siguientes supuestos:

Supuesto 1:

1. Los límites $D^+ = \lim_{X \rightarrow X_0^+} E(D_i | X_i = X)$ y $D^- = \lim_{X \rightarrow X_0^-} E(D_i | X_i = X)$ existen.

2. $D^+ \neq D^-$. Este supuesto es clave para que el diseño de regresión discontinua sea válido, ya que nos dice que existe una variación discontinua en el *cutoff* $X_0 = 0$. Por lo discutido en la sección anterior, dicho supuesto se cumple en el caso del diseño de este trabajo.

Supuesto 2:

El efecto del tratamiento τ_i es constante entre las diferentes comunas. Se denota con $\epsilon > 0$ un número arbitrariamente chico. Se supone que en ausencia del tratamiento, comunas que están cerca de un umbral $X_0 = 0$ son muy parecidas. Debido a esto, se debería esperar que $E(\tau_i | X_i = X_0 + \epsilon) \simeq E(\tau_i | X_i = X_0 - \epsilon)$. Por lo tanto, es posible suponer que $E(\tau_i | X_i) = X$ $E(\tau_i | X_i) = X$ es continua en X .

Sin embargo, el Supuesto 2 es cuestionable. No es claro que el efecto tratamiento sea constante para las diferentes comunas, puesto que podría variar dependiendo de diferentes niveles de pobreza, condiciones de salud, habilidad del alcalde u otras características no observables. Sin embargo, previamente se asume que esto no ocurre, ya que, en promedio, es razonable pensar que comunas donde las elecciones son más reñidas, tienen condiciones similares y la habilidad de los alcaldes no difiere significativamente. Este supuesto será analizado mediante test de validez para verificar que no existan diferencias significativas en estas variables cerca del *cutoff*.

A partir del segundo supuesto se tiene que el efecto tratamiento está dado por:

$$\tau_{RD} = \lim_{X \rightarrow 0^+} E(Y_i | X_i = X) - \lim_{X \rightarrow 0^-} E(Y_i | X_i = X) \quad (25)$$

Por último, se debe exigir que los alcaldes no sean capaces de manipular el resultado de la elección en el margen, es decir, que sean incapaces de controlar la *running variable* X alrededor del *cutoff*. Este supuesto será testeado utilizando el test de manipulación de J. McCrary (2008).

7. Resultados

En la estimación de la *local linear regression* se utiliza el *bandwidth* óptimo de Imbens y Kalyanaramam (2008), debido a que es el método que entrega observaciones más cercanas al punto de corte. En las Figuras 7 y 8 se presenta el efecto de la relación política entre alcalde y gobierno central en las transferencias discrecionales que entrega el gobierno a las comunas usando la metodología de *Quantile Spaced*. Como se observa, en ambas figuras existe cerca del *cutoff* un aumento en el monto de las transferencias para aquellas comunas donde el alcalde es de la misma alianza política que el presidente, existiendo así indicios preliminares de que las transferencias discrecionales se entregan de acuerdo a motivos políticos.

Posteriormente, a través del test de McCrary (2008) para determinar la continuidad de la *running variable*, se encuentra que el

estimador de *Log Discontinuity* es de -0.0064 con un error estándar de 0.1278 (t -test = -0.05). Por lo tanto, es posible rechazar la hipótesis nula de discontinuidad, concluyendo que no hay manipulación de la *running variable* por parte de los alcaldes. De esta manera, se verifica que los alcaldes no son capaces de manipular el resultado de la elección en el margen.

La Tabla 4 presenta el estimador convencional de la RD especificada en la sección anterior tomando en consideración el total de las elecciones municipales y comuna. Asimismo, se separa por período de elección y por comuna mayor a 50.000 habitantes. Al respecto, se encuentra que utilizando la información suministrada por el total de las elecciones, la diferencia en el margen es de alrededor de 250 millones (del año 2015) en favor de las comunas donde el alcalde pertenece a la misma coalición política que el gobierno central. Para comprobar el comportamiento de los resultados en las comunas más habitadas, se realiza la estimación sólo con las comunas que tienen más de 50.000 habitantes, encontrando también resultados significativos al 5%, con una diferencia en el margen de alrededor de 760 millones (del año 2015) a favor de las comunas donde el alcalde pertenece a la misma alianza que el gobierno central. Al separar por período electoral y utilizando el total de comunas estos resultados se replican con diferente magnitud únicamente en los períodos electorales sucedidos durante los gobiernos de Bachelet y Piñera en donde se registran diferencias en el margen de 330 y 440 millones respectivamente, lo cual respalda el hecho de que este mecanismo discrecional ha ido adquiriendo relevancia en el tiempo. Asimismo, este resultado es consistente (Luna y Mardones, 2015) en el sentido que la asignación de transferencias y fondos sociales varía según el diseño del programa, la capacidad del gobierno y el contexto político que enfrentan los políticos. Al hacer este mismo ejercicio pero utilizando las comunas de más de 50.000 habitantes los resultados iniciales se replican solo para el período electoral de 2008, sin embargo, las muestras son pequeñas por lo cual, el resultado pierde relevancia.

● TABLA 4. ESTIMACIÓN RD DEL EFECTO DEL PARTIDO SOBRE EL PROMEDIO DE LAS TRANSFERENCIAS DISCRECIONALES USANDO IK Y KERNEL UNIFORME

TODAS LAS COMUNAS				
	TOTAL	ELECCIÓN 2004	ELECCIÓN 2008	ELECCIÓN 2012
Transferencias	245.780,72**	108.309,30	328.436,9**	439.730,10***
discrecionales	(115.830,49)	(86.172,45)	(122.640,40)	(141.200,20)
Observaciones	933	309	335	251
COMUNAS CON MÁS DE 50.000 HABITANTES				
	TOTAL	ELECCIÓN 2004	ELECCIÓN 2008	ELECCIÓN 2012
Transferencias	763.206,26**	356.083,20	722.708,30***	817.205,40
discrecionales	(374.740,50)	(303.473,70)	(242.782,90)	(542.035,50)
Observaciones	230	66	103	54

Se estima el efecto en las transferencias discrecionales (en miles de pesos del año 2015) de acuerdo a si el alcalde es o no de la misma coalición política que el presidente usando un diseño de Regresión Discontinua con un bandwidth IK y Kernel Uniforme.

Errores estándar en paréntesis * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$

Fuente: elaboración propia.

En la tabla 5 se presenta la misma estrategia de la Tabla 4, pero para las transferencias del año previo a las elecciones y del año de las elecciones. De los resultados, se desprende que trabajando con el total de las elecciones, el efecto de la alianza política es más significativo en el caso de las transferencias del año previo a las elecciones. Similarmente a la Tabla 4, estos resultados se replican para el período electoral de los años 2008 y 2012.

El resultado anterior es esperable debido a que las inversiones financiadas con los recursos transferidos son de mediano plazo. A raíz de esto, las transferencias del mismo año de las elecciones podrían no tener un efecto tan grande en la votación de los individuos, por lo que el componente político de dichas transferencias es menor. De esta manera, los resultados de las estimaciones son consistentes con uno de los resultados del modelo presentado en la sección 4, en el cual cerca del *cutoff* el gobierno central tomaría en consideración componentes políticos para determinar a quién enviarle más recursos por medio de transferencias.

Así también, estos resultados se complementan a los hallazgos de Cuevas (2012), quien muestra que en las elecciones municipales de 2008, la Concertación, como incumbente, tenía ventaja electoral sobre la Alianza pese a que había convergencia en las políticas ofrecidas por los

candidatos de ambas coaliciones. Por lo anterior, las estimaciones realizadas en el presente trabajo sugieren que las transferencias jugarían un rol importante para la obtención de ventaja electoral por parte del incumbente cuando pertenece a la misma coalición que el gobierno central.

● **TABLA 5. ESTIMACIÓN RD DEL EFECTO DEL PARTIDO SOBRE LAS TRANSFERENCIAS DISCRECIONALES USANDO IK Y KERNEL UNIFORME**

	TOTAL	ELECCIÓN 2004	ELECCIÓN 2008	ELECCIÓN 2012
Transferencias discrecionales	248.730,09*	26.548,91	225.620,20**	484.401,00**
año elecciones municipales	(245.780,72)	(56.872,08)	(105.127,10)	(262.612,20)
Transferencias discrecionales	258.069,76**	24.768,63	334.924,00**	413.218,60**
año previo a elecciones municipales	(122.890,36)	(43.941,46)	(133.335,90)	(158.864,10)
Observaciones	933	309	335	251

Se estima el efecto en las transferencias discrecionales (en miles de pesos del año 2015) de acuerdo a si el alcalde es o no de la misma coalición política que el presidente usando un diseño de Regresión Discontinua con un bandwidth IK y Kernel Uniforme.

Errores estándar en paréntesis * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$

Fuente: elaboración propia.

En las Tablas 6 y 7 se presenta la misma estrategia que en la Tabla 4, pero presentando el desglose de las transferencias discrecionales. Al respecto, es preciso destacar que para separar por año de período electoral únicamente se pudo trabajar con las transferencias de salud y educación por contarse con información de ellas en estos períodos, a diferencia de las demás, para las cuales solo se dispone de registros posteriores a las elecciones municipales del año 2008.

Para el caso de las transferencias en el área de salud se obtienen resultados similares y significativos al 5%. Utilizando el total de períodos electorarios, la diferencia en el margen es de alrededor de 200 millones (del año 2015) en favor de las comunas donde el alcalde pertenece a la misma coalición política que el gobierno central. Para entender la importancia económica de este resultado, se debe considerar que la construcción de un centro de atención primaria (SAPU) cuesta alrededor de 1.200 millones, por lo que la ventaja mencionada implica poder financiar alrededor de un 17% de un SAPU. Finalmente, los resultados del ejercicio de separar por período electorarios son similares a los anteriores, esto es, las diferencias encontradas son significativas únicamente para los períodos electorarios de 2008 y 2012.

La significancia encontrada para el caso de las transferencias de salud puede ser explicada debido a que las autoridades políticas entienden la importancia que tiene para los votantes el gasto y la gestión de los gobiernos locales en esta área. De hecho, de acuerdo a los resultados de los últimos 15 años de la Encuesta CEP, las falencias en esta área han estado siempre dentro de los tres problemas a los que las autoridades políticas deberían dedicar el mayor esfuerzo en solucionar.

Así también, el punto anterior se ve reforzado por la experiencia internacional. A. Drazen y M. Eslava (2010) sostiene que en Colombia, previo a las elecciones, los municipios cambian la composición de sus gastos, aumentando el gasto e inversión en salud en un 7% en promedio, debido a que los votantes valoran más esta área a otras, y además, no ven con buenos ojos el aumento del gasto total. V. Castro y R. Martins (2014) encuentran evidencia similar para Portugal, argumentando que esto ocurre debido a que el área de salud es una de las áreas que tiene mayor visibilidad y mayor impacto en términos de rentabilidad electoral. N. Potrafke (2010) sostiene que lo anterior se debe principalmente al cambio demográfico que han enfrentado los países. El autor argumenta que los votantes se dan cuenta de que vivirán más años y, por lo tanto, de que serán beneficiarios del sistema de salud público durante más tiempo, lo cual produce que la gestión del gobierno local en esta área sea de suma importancia a la hora de elegir por quién votar.

En el caso de las transferencias en el área de educación se encuentra que, considerando todos los períodos electorarios de forma tanto agregada como separada, no hay un efecto coalición política significativo en el destino de las transferencias. Por lo tanto, se podría afirmar que el gobierno central no busca obtener ventaja electoral por medio de las transferencias en esta área. En este sentido, una explicación válida es el hecho de que los proyectos de educación suelen tener poco alcance en el sentido de que mejoras en infraestructura educativa benefician directamente a relativamente pocos integrantes de la comuna. Asimismo, otro argumento igualmente razonable es el hecho de que estas transferencias suelen tender a exhibir un tiempo de madurez mayor.

Ahora bien, es necesario destacar que los resultados en educación y salud son contradictorios con los hallados por Luna y Mardones (2015) quienes encuentran un efecto de coalición política significativo para educación y no para salud. Al respecto, es preciso mencionar dos factores a considerar. En primer lugar, la metodología y datos utilizados por estos autores son distintos. En segundo lugar, estos resultados son más consistentes con el alcance y la madurez usual de este tipo de proyectos.

● **TABLA 6. ESTIMACIÓN RD DEL EFECTO DEL PARTIDO SOBRE LAS TRANSFERENCIAS DISCRECIONALES SEPARADAS POR ÁREA, USANDO IK Y KERNEL UNIFORME**

	TOTAL	ELECCIÓN 2004	ELECCIÓN 2008	ELECCIÓN 2012
Transferencias discrecionales en salud	217.643** (94.999)	78.284,37 (73.945,07)	353.645,90** (136.269,60)	367.000,60** (167.649,20)
Transferencias discrecionales en educación	491.148 (356.757)	245.400,40 (936.055,30)	1.500.339,00 (356.367,00)	907.985,60** (583.592,40)
Observaciones	933	309	335	251

Se estima el efecto en las transferencias discrecionales (en miles de pesos del año 2015) de acuerdo a si el alcalde es o no de la misma coalición política que el presidente usando un diseño de Regresión Discontinua con un bandwidth IK y Kernel Uniforme.

Errores estándar en paréntesis * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$

Fuente: elaboración propia.

● **TABLA 7. ESTIMACIÓN RD DEL EFECTO DEL PARTIDO SOBRE LAS TRANSFERENCIAS DISCRECIONALES SEPARADAS POR ÁREA, USANDO IK Y KERNEL UNIFORME**

Transferencias FIMGM	-3.633,53 (14.544)
Transferencias PMB	17.149,42 (28.530)
Transferencias PMU	137.897,82** (50.458)
Transferencias FRC	116.667,6** (57.190)
Observaciones	311

Se estima el efecto en las transferencias discrecionales (en miles de pesos del año 2015) de acuerdo a si el alcalde es o no de la misma coalición política que el presidente usando un diseño de Regresión Discontinua con un bandwidth IK y Kernel Uniforme.

Errores estándar en paréntesis * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$

Fuente: elaboración propia.

En el caso de las transferencias provenientes del FIMGM y del PMB se encuentra que no hay un efecto coalición política significativo en el destino de las transferencias. Por lo tanto, para el caso de las

elecciones municipales del año 2012, se podría afirmar que el gobierno central no buscó obtener ventaja electoral por medio de las transferencias en estas áreas. Asimismo, en el caso de las transferencias provenientes del PMU se encuentra que la diferencia en el margen es de alrededor de 120 millones (del año 2015) en favor de las comunas donde el alcalde pertenece a la misma coalición política que el gobierno central.

En el caso de las transferencias provenientes del FRC también se obtienen resultados similares y significativos. Se encuentra que la diferencia en el margen es de casi 120 millones (del año 2015) en favor de las comunas donde el alcalde pertenece a la misma coalición política que el gobierno central. Sin embargo, es necesario analizar un hecho que podría invalidar esta relación, este es que las comunas afectadas por el terremoto estaban administradas por alcaldes pertenecientes a la misma coalición política que el gobierno central (Alianza por Chile). Siendo así, el resultado no sería confiable debido a que las comunas que están a la izquierda del *cutoff* serían, en promedio, diferentes a las comunas que están a la derecha de este (ya que las primeras no habrían sido afectadas por el terremoto, mientras que las de la derecha sí) por lo que la diferencia en los montos transferidos se explicarían por otras variables. En la Tabla 8 se presenta el porcentaje de alcaldes pertenecientes a la Concertación y el porcentaje de alcaldes pertenecientes a la Alianza durante el año 2010 en las regiones más afectadas por el terremoto y tsunami de ese año. Al respecto, se observa que en promedio no hay un predominio claro de la Alianza en las comunas de estas regiones. En los únicos casos en que el argumento anterior se validaría es en las comunas de la Región Metropolitana y en las comunas de la Región del Maule.

Para analizar si existe un efecto coalición política sobre el aporte del Ministerio de Salud a las comunas, se aplica un test de falsificación cuyos resultados son presentados en la tabla 9. Como es de esperar, las estimaciones exhiben que en el margen no hay un impacto sobre dichas transferencias, siendo así efectivamente transferidas por regla. Lo mismo ocurre con los montos entregados a través de las subvenciones del Ministerio de Educación, ya que no se encuentra que haya un efecto coalición política en el destino de estas transferencias.

● **TABLA 8. RESULTADOS ELECCIONES DE ALCALDES AÑO 2008 EN REGIONES MÁS AFECTADAS POR TERREMOTO DE 2010**

REGIÓN	% ELECTOS CONCERTACIÓN	% ELECTOS ALIANZA
Región de Valparaíso	47,37	31,58
Región de O'Higgins	42,42	39,39
Región del Maule	30,00	60,00
Región del Biobío	44,44	38,88
Región de la Araucanía	43,75	43,75
Región Metropolitana	38,46	51,92

Fuente: elaboración propia y Servel.

● **TABLA 9. TEST DE FALSIFICACIÓN**

Aporte MINSAL	484.528 (393.542)
Subvención MINEDUC	319.969,71 (252.801)
Observaciones	933

Errores estándar en paréntesis * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$

Fuente: elaboración propia.

J. Pribble (2015) muestra que las municipalidades en las cuales los alcaldes llevan tres o más periodos en el cargo, son capaces de construir una institucionalidad más fuerte y eficaz que en aquellos municipios donde la rotación es la norma. Una implicancia de este resultado es que los alcaldes que llevan un largo tiempo en el cargo serían capaces de formular mejores proyectos y por ende de recibir una mayor cantidad de recursos independientemente de su relación política con el gobierno central. En este sentido, nuestros resultados principales podrían estar influenciados por este hecho. En efecto, los alcaldes de la misma coalición política podrían ser justamente aquellos que llevan más tiempo en el cargo.

Adicionalmente, los resultados también podrían estar influenciados si al lado derecho del margen las comunas fueran más pobres o tuvieran peores condiciones de salud, razones por las cuales sería posible que el gobierno central les entregara más recursos por medio de las transferencias, independiente de si el alcalde pertenece o no a su misma alianza política. Para analizar este punto, se aplica un test de validez para testear el supuesto fundamental de la RD, es decir, que las comunas donde ganó el candidato a alcalde perteneciente a

la misma alianza que el gobierno central, son similares en promedio a las comunas donde no ganó el candidato a alcalde perteneciente a la misma alianza que el gobierno central. Para ello, se comparan distintas variables entre las observaciones que están cercanas al *cutoff*, y se analiza si hay diferencias en ellas entre las observaciones que están a su izquierda y a su derecha.

En la Tabla 10 se presenta el test de validez. Se concluye que no hay diferencias significativas en las variables analizadas, por lo que se cumple dicho supuesto con variables tales como índice de pobreza, número de consultorios, número de periodos del alcalde en el cargo (Pribble, 2015), población, promedio SIMCE de 2° medio (indicador de gestión del alcalde) y tasa de mortalidad.

● TABLA 10. TEST DE VALIDEZ UTILIZANDO LOCAL LINEAR REGRESSION

	(1) LLR
Índice de Pobreza	0,286 (2,199)
Número de Consultorios	0,087 (0,701)
Número de Períodos del Alcalde	0,084 (0,172)
Población	9,886 (13,291)
Promedio SIMCE 2° Medio	-2,683 (5,346)
Tasa de Mortalidad	-0,973 (1,949)
Observaciones	933

Errores estándar en paréntesis * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$

Fuente: elaboración propia.

8. Conclusiones

En la presente investigación se esclarece que, para el subconjunto de comunas con brechas de votación pequeñas, en valor esperado, el gobierno central transfiere alrededor de 250 millones más a las comunas donde el alcalde pertenece a su misma coalición política, lo que sugiere la existencia de un componente político en el destino de las

transferencias discrecionales desde el gobierno central hacia los gobiernos locales, existiendo evidencia para las elecciones municipales de los años 2004, 2008 y 2012. Asimismo, el análisis desagregado de las transferencias permite concluir que la discrecionalidad política no se da en todos los tipos de transferencias. En particular, la mayor parte de la diferencia significativa está asociada a Fondos del Área de Salud, Plan de Mejoramiento Urbano y el Fondo de Recuperación de Ciudades. Este resultado es particularmente relevante para el análisis de los canales bajo los cuales la transferencia política opera y abre importantes interrogantes respecto a la influencia de factores institucionales y/o estratégicos que lo explican.

Los resultados de las estimaciones son consistentes con los principales resultados del modelo teórico presentado. En este sentido, en el punto de discontinuidad existe una diferencia significativa entre la cantidad transferida a las comunas donde lidera una coalición diferente a la del gobierno, y la cantidad transferida a las que lidera la misma coalición. Esta diferencia se acrecienta si se consideran solo las comunas con mayor cantidad de habitantes. En cambio, para las comunas que están alejadas del punto de discontinuidad, el modelo teórico predice que los montos de transferencias convergen a la cantidad transferida a los alcaldes de la otra coalición política. Una idea que está detrás es que si el gobierno cree que es muy probable que gane el alcalde de su coalición, entonces le va a transferir menos recursos.

Al repetir el análisis separando por período y trabajando con el total de transferencias discrecionales, estos resultados se replican únicamente para el período electoral de 2008 y 2012. Por lo cual bajo estos resultados se puede concluir que este mecanismo de ventaja electoral no funcionaba bajo el gobierno de Ricardo Lagos, lo cual, respalda el hecho de que las transferencias discrecionales han ido adquiriendo mayor importancia en el tiempo. En el futuro podrían surgir diversas explicaciones adicionales, sin embargo, para poder realizar un análisis más acabado será necesario contar con mayor nivel de información en el tiempo, de manera que se pudieran controlar las diferencias entre los distintos períodos electorales con confianza estadística. Posteriormente, al separar también por tipo de transferencia solo es posible hacerlo con las de salud y educación debido a que las

demás no cuentan con información previa al año 2009. Al respecto, los resultados originales para las transferencias de salud se replican únicamente para los períodos electorarios de 2008 y 2012 mientras que en el caso de las de educación se replican para todos los años.

Ahora bien, la estrategia empírica utilizada entrega una alta validez interna, pero solo permite determinar el efecto causal en un carácter muy local (cerca de la discontinuidad). Esto último lleva a que no sea posible extender estos resultados a las observaciones que están lejos del *cutoff*. De este modo, no se puede testear qué pasa con las transferencias en las comunas que se decidieron por un alto margen. De hecho, para ellas los datos no parecen ser consistentes con los resultados del modelo teórico.

Sin embargo, este trabajo sí cumple con el objetivo de entregar un marco teórico respecto a la decisión del gobierno central cuando se ve enfrentado a transferir recursos a las comunas. La evidencia empírica apoya en general las hipótesis principales que se desprenden del modelo. Sin embargo, no es posible descartar que pudieran existir también otras razones que expliquen este comportamiento. De todas maneras, tomando en consideración el estado del arte definido en la literatura y el hecho de que en Chile las municipales son un medio relevante de presencia a nivel local para el gobierno central, entonces la hipótesis del modelo teórico —apoyada por los resultados empíricos— es altamente probable. Más aún, otras explicaciones de carácter electoral —como potenciar determinados candidatos promisorios— podrían ser incluidas también dentro de la misma hipótesis principal, sin necesidad de alterar la naturaleza del modelo teórico definido.

Finalmente, cabe recalcar que el problema planteado en este trabajo tiene numerosos desafíos en el futuro. En primer lugar, este trabajo se enfoca solamente en las transferencias discrecionales desde el gobierno central hacia los gobiernos locales, pero no considera el gasto directo que efectúa el gobierno en las comunas. En efecto, el gobierno podría buscar influenciar una elección mediante la construcción de un hospital, por ejemplo. Para apoyar esta idea, Cuevas (2012) señala que la decisión de dónde construir un estadio Bicentenario podría haber tenido un componente político. En segundo lugar, motivado por la gran diferencia de los montos transferidos a las comunas admi-

nistradas por los alcaldes pertenecientes a la misma coalición que el gobierno central, sería interesante utilizar una estrategia empírica que testeara el lado derecho del modelo utilizado en esta investigación. En particular, sería relevante e informativo para el diseño de políticas públicas utilizar un modelo econométrico que, utilizando solo este tipo de comunas, estimara qué efecto tendría el margen de votación en las transferencias a realizar por el gobierno central.

REFERENCIAS

- Banful, A.B. 2011. Do Formula-Based Intergovernmental Transfer Mechanisms Eliminate Politically Motivated Targeting? Evidence From Ghana. *Journal of Development Economics* 96(2), 380-390.
- Besley, T. y Coate, S. 2003. Centralized Versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Approach. *Journal of Public Economics* 87(12), 2611-2637.
- Calonico, S., Cattaneo, M.D. y Titiunik, R. 2014. Robust Nonparametric Confidence Intervals for Regression-Discontinuity Designs. *Econometrica* (82)6, 2295-2326.
- Case, A. 2001. Election Goals and Income Redistribution: Recent Evidence From Albania. *European Economic Review* 45(3), 405-423.
- Castro, V. y Martins, R. 2014. Political Cycles and Government Expenditures: Evidence From Portugal. Mimeo.
- Cerda, R. y Vergara, R. 2008. Government Subsidies and Political Elections: Evidence for Chile. *Working Paper*, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Chumacero, R. y Paredes, R. 2012. Centralización, focalización y consecuencias no deseadas: Evaluación de los programas de empleo en Chile. *Economía Chilena* 15(1), 76-89.
- Cole, S. 2009. Fixing Market Failures or Fixing Elections? Agricultural Credit in India. *American Economic Journal: Applied Economics* 1(1), 219-250.
- Cuevas, C. 2013. Ventaja electoral de incumbentes en Chile: Evidencia para elecciones municipales. Tesis (Magíster en Economía), Pontificia Universidad Católica de Chile.
- De la O, A. 2010. The Politics of Conditional Cash Transfers. Paper Presented at the Seminar of Redistribution, Public Goods and Politic Market Failures. New Haven, Department of Political Science, Yale University.
- De la O, A. 2013. Do Conditional Cash Transfers Affect Electoral Behavior? Evidence from a Randomized Experiment in Mexico. *American Journal of Political Science* 57(1), 1-14.
- Drazen, A. y Eslava, M. 2010. Electoral Manipulation Via Voter-Friendly Spending: Theory and Evidence. *Journal of Development Economics* 92(1), 39-52.
- Espinoza, V. y Rabi, V. 2013. La gobernanza del desarrollo regional: Analizando la toma de decisiones para la inversión pública regional en Chile.

- Disponible en: http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT13/GT13_Espinoza_RabiBlondel.pdf [6 de mayo 2016].
- Evans, T.A. 2006. The Effects of Discretionary Federal Spending on Parliamentary Election Results. *Economic Inquiry* 44(2), 234-248.
- Ferreira, F. y Gyourko, J. 2009. Do Political Parties Matter? Evidence From U.S. Cities. *Quarterly Journal of Economics* 124(1), 399-422.
- Hahn, J., Toddy, P. y van der Klaauw, W. 2001. Identification and Estimation of Treatment Effects With a Regression-Discontinuity Design. *Econometrica* 69(1), 201-209.
- Hunter, W. y Borges, S.N. 2009. Democracy and Social Policy in Brazil: Advancing Basic Needs, Preserving Privileged Interests. *Latin American Politics and Society* 51(2), 29-58.
- Imbens, G.W. y Kalyanaraman, K. 2008. Optimal Bandwidth Selection in Regression Discontinuity Designs. Unpublished Manuscript. Department of Economics, Harvard University.
- Imbens, G.W. y Kalyanaraman, K. 2009. Optimal Bandwidth Choice for the Regression Discontinuity Estimator*. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w14726> [3 de marzo 2016].
- Khemani, S. (2007). Can Information Campaigns Overcome Political Obstacles to Serving the Poor? (56-69). En Devarajan, S. y Widlund, I. (eds.), *The Politics of Service Delivery in Democracies*. Sweden: Ministry of Foreign Affairs.
- Lee, D.S. y Lemieux, T. 2010. Regression Discontinuity Designs in Economics. *Journal of Economic Literature* 48(2), 281-355.
- Levitt, S.D. y Snyder Jr., J.M. 1997. The Impact of Federal Spending on House Election Outcomes. *The Journal of Political Economy* 105(1), 30-53.
- Llodrá, J. 2013. El proceso político en la inversión municipal: Asignación de transferencias del gobierno central. Tesis (Magíster en Economía), Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Luna, J.P. y Mardones, R. 2015. Targeted Social Policy Allocations by "Clean" State Bureaucracies: Chile 2000-2009. *Journal of International and Comparative Social Policy* 32(1), 36-56.
- Manacorda, M., Miguel, E.A. y Vigorito, A. 2011. Government Transfers and Political Support. *American Economic Journal: Applied Economics* 3(3), 1-28.
- McCrary, J. 2008. Manipulation of the Running Variable in the Regression Discontinuity Design: A Density Test. *Journal of Econometrics* 142(2), 698-714.
- Núñez, D. 2007. Impacto del gasto total municipal en el resultado de un alcalde que se presenta a la reelección. Tesis (Magíster en Economía), Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Potrafke, N. 2010. The Growth of Public Health Expenditures in OECD Countries: Do Government Ideology and Electoral Motives Matter? *Journal of Health Economics* 29(6), 797-810.
- Pribble, J. 2015. The Politics of Building Municipal Institutional Effectiveness in Chile. *Latin American Politics and Society* 57(3), 100-121.
- Schady, N.R. 2000. The Political Economy of Expenditures By the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-95. *American Political Science Review* 94(2), 289-304.
- Shapiro, S.S. y Francia, R.S. 1972. An Aproximate Analysis of Variance Test for Normality. *Journal of the American Statistical Association* 67(337), 215-216.

- Shapiro, S.S. y Wilk, M.B. 1965. An Analysis of Variance Test for Normality Complete Samples. *Biometrika* 52(3-4), 591-611.
- Strömberg, D. 2008. How the Electoral College Influences Campaigns and Policy: The Probability of Being Florida. *The American Economic Review* 98(3), 769-807.
- Strömberg, D. 2004. Radio's Impact on Public Spending. *The Quarterly Journal of Economics* 119(1), 189-221.
- Vial, C. 2014. Las municipalidades y su papel en el contexto institucional en Chile. XI Congreso Chileno de Ciencia Política, Asociación Chilena de Ciencia Política ACCP.
- Zucco, C. 2010. Cash-transfers and Voting Behavior: Electoral Impacts of Brazil's Bolsa Familia Program. Paper presented at the seminar of redistribution, public goods and politica market failures. New Haven, Department of Political Science, Yale University.

Anexos

Anexo 1: Descripción y funciones de la SECPLAC

La Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación (SECPLAC) tiene por objetivo asesorar al Alcalde y al Concejo en todas las materias relacionadas a la Planificación Comunal, en concordancia con los planes y programas del nivel central y regional.

Según la Ley N° 18695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, en su Artículo 21, señala que: a la SECPLAC le corresponderá encargarse de asesorar al Alcalde y al Consejo Municipal en la elaboración, coordinación y evaluación de los planes, programas, proyectos y políticas que apunten al Desarrollo Comunal. En tal carácter, le corresponde desempeñar las siguientes funciones:

- Servir de Secretaría Técnica permanente del Alcalde y del Concejo:
 - En la formulación de la Estrategia Municipal.
 - En la formulación de las Políticas, Planes, Programas y Proyectos de desarrollo de la comuna.
 - En la promoción del desarrollo urbano.
- Asesorar al Alcalde:
 - En la elaboración del Proyecto de Plan Comunal de Desarrollo.
 - En la elaboración del Presupuesto Municipal.
 - En la elaboración de la Cuenta Pública.

- Evaluar el cumplimiento de los planes, Programas, Proyectos y el Presupuesto Municipal, e informar sobre estas materias al concejo, por lo menos semestralmente.
- Analizar y evaluar, permanentemente, la situación de desarrollo de la comuna, con énfasis en los aspectos sociales y territoriales.
- Elaborar las bases generales y específicas, según corresponda, para los llamados a licitación que efectúa el municipio, previo informe de la unidad competente, en conformidad con los criterios e instrucciones en el reglamento municipal respectivo.
 - Fomentar vinculaciones de carácter técnico con los servicios públicos y con el sector privado de la comuna.
 - Recopilar y mantener la información comunal y regional relacionada con sus funciones.
- Asesorar al Alcalde y al Concejo en la promoción del desarrollo urbano.
- Estudiar y elaborar el Plan Regulador Comunal y mantenerlo actualizado, promoviendo las modificaciones que sean necesarias y preparar los planes seccionales para su aplicación.
- Informar técnicamente las proposiciones sobre planificación urbana intercomunal, formuladas a la Municipalidad por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo.

Anexo 2: Análisis de alineación política entre Intendente y el CORE

De la explicación entregada en la sección 3.1, se desprende que la concesión de las transferencias de recursos a los municipios, necesita alinear tanto al Intendente como al CORE. Este último no necesariamente será favorable al alcalde perteneciente a la alianza política del gobierno central en una comuna en que la votación ha sido disputada. A continuación se realiza un análisis de la alineación política entre el Intendente y el CORE.

Si bien en el SERVEL no hay datos disponibles sobre los consejeros regionales electos antes del 2013, antes de ese año, los consejeros eran elegidos por los concejales de la región. Por lo tanto, a partir de los resultados de las elecciones de concejales, se puede inferir con cierto grado de precisión, que la composición política del CORE de

cada región fue similar a la distribución política de los concejales.

En la Tabla 11 se presentan los resultados de las elecciones de concejales para los años 2000, 2004, 2008 y 2012. Se observa que entre los años 2000 y 2009, tanto el Presidente: Ricardo Lagos (2000-2005) y la Presidenta Michelle Bachelet (2006-2009), como los concejales de la mayoría de las regiones, pertenecían a la Concertación, por lo tanto se puede inferir que gran parte de los CORE, estaban alineados políticamente con el gobierno central. Las excepciones son la región de Tarapacá para el período 2005-2008, y las regiones de Tarapacá, Los Ríos y Aisén para el año 2009.

Se observa que entre los años 2010 y 2013, en los cuales el Presidente (y por lo tanto el gobierno central), Sebastián Piñera pertenecía a la Alianza, en las 2 fracciones de períodos municipales, y en la mayoría de las regiones, la mayor parte de los concejales pertenecían a la Concertación, por lo tanto, se puede inferir que los CORE de una gran parte de las regiones, no estaban alineados políticamente con el gobierno central. Las excepciones son las regiones de Tarapacá, Los Ríos y Aisén para el período 2010-2012, y las regiones de Tarapacá y Magallanes para el año 2013. Por lo tanto, es posible inferir que entre los años 2010 y 2013, el CORE funcionaba como un filtro político, o fiscalizador en las decisiones del Intendente. Por lo tanto, durante este período se dificultaba que el gobierno central realizara una mayor transferencia de recursos por motivos políticos a las comunas pertenecientes a su coalición política.

En la Tabla 12 se presentan los resultados de las elecciones de consejeros regionales para el año 2013. Se observa que en el año 2014 la Presidenta Michelle Bachelet pertenecía a la Nueva Mayoría, así como la mayoría de los consejeros regionales, por lo tanto, se puede afirmar que los CORE estaban alineados políticamente con el gobierno central. La excepción es la región de La Araucanía, en que hubo un empate en las elecciones.

● TABLA 11. RESULTADOS ELECCIONES DE CONCEJALES AÑOS 2000, 2004, 2008 Y 2012 POR REGIÓN

REGIÓN	2000		2004		2008		2012	
	ELECTOS CONCERTACIÓN (%)	ELECTOS ALIANZA (%)	ELECTOS CONCERTACIÓN (%)	ELECTOS ALIANZA (%)	ELECTOS CONCERTACIÓN (%)	ELECTOS ALIANZA (%)	ELECTOS CONCERTACIÓN (%)	ELECTOS ALIANZA (%)
Región de Arica y Parinacota	-	-	-	-	46,15	38,46	42,86	35,71
Región de Tarapacá	54,69	43,75	44,29	44,29	40,91	47,73	36,36	43,18
Región de Antofagasta	67,24	24,14	55,17	41,38	51,72	27,59	50,00	35,00
Región de Atacama	66,67	29,63	64,81	25,93	53,7	29,63	55,36	26,79
Región de Coquimbo	61,96	32,61	56,52	32,61	55,32	27,66	61,46	27,08
Región de Valparaíso	50,42	43,22	51,27	42,37	46,19	44,49	52,48	38,43
Región de O'Higgins	57,00	37,00	56,50	39,00	52,50	38,50	50,99	38,61
Región del Maule	52,20	45,60	51,65	43,41	48,35	45,05	52,13	40,96
Región del Bío-Bío	67,19	30,94	56,02	38,25	54,82	34,64	51,48	35,21
Región de la Araucanía	57,72	45,21	47,94	46,39	46,91	42,27	51,53	38,78
Región de los Ríos	-	-	-	-	44,59	48,65	52,70	37,84
Región de Los Lagos	53,88	44,19	49,61	43,41	53,80	37,50	55,91	36,56
Región de Aisén	50,00	46,67	50,00	48,33	45,00	46,67	48,33	41,67
Región de Magallanes	50,00	47,77	46,77	45,16	48,39	43,55	38,71	38,71
Región Metropolitana	55,43	42,00	52,60	41,62	47,69	43,64	56,38	39,03
Total País	56,73	39,97	52,52	41,32	49,86	40,12	52,52	37,41

Fuente: elaboración propia y Servel.

● TABLA 12. RESULTADOS ELECCIONES DE CONSEJEROS REGIONALES (CORE) AÑO 2013, POR REGIÓN

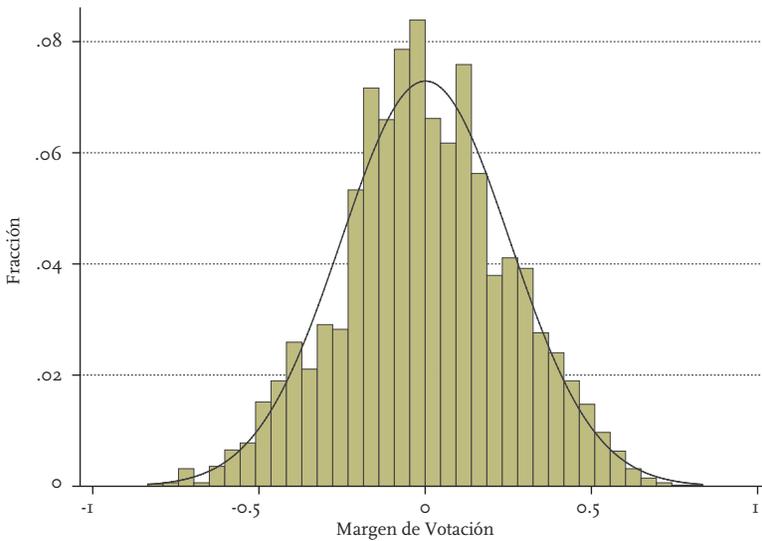
REGIÓN	% ELECTOS NUEVA MAYORÍA	% ELECTOS ALIANZA
Región de Arica y Parinacota	57,14	28,57
Región de Tarapacá	35,71	28,57
Región de Antofagasta	50,00	31,25
Región de Atacama	78,57	21,43
Región de Coquimbo	62,50	31,25
Región de Valparaíso	57,14	42,86
Región de O'Higgins	56,25	43,75
Región del Maule	60,00	40,00
Región del Bío-Bío	60,71	35,71
Región de la Araucanía	50,00	50,00
Región de los Ríos	50,00	35,71
Región de Los Lagos	62,50	37,50
Región de Aisén	50,00	35,71
Región de Magallanes	64,29	21,43
Región Metropolitana	55,88	44,12
País	56,83	36,69

Fuente: elaboración propia y Servel.

Anexo 3: Distribución de margen de votación

En la Figura 9 se observa que la distribución del margen de votación para los resultados electorales del período analizado es similar a una distribución normal, por lo tanto, el supuesto realizado en este trabajo no está tan alejado de los resultados empíricos.

● FIGURA 9. DISTRIBUCIÓN DE MARGEN DE VOTACIÓN



Para reforzar lo anterior, se aplica la prueba de Shapiro-Wilk (1965) y la prueba de Shapiro-Francia (1972) para testear normalidad. Los resultados se presentan en la Tabla 13 en que no se rechaza la hipótesis de normalidad al 95% de confianza.

● TABLA 13. ESTADÍSTICOS TEST DE NORMALIDAD

Estadístico W de Shapiro-Wilk	Valor-p
0,993	0,125
Estadístico W de shapiro-Francia	Valor-p
0,994	0,208

Fuente: elaboración propia.

Anexo 4: Desglose de los montos promedio de transferencias discrecionales

● TABLA 14. DESGLOSE DE LOS MONTOS PROMEDIO DE TRANSFERENCIAS DISCRECIONALES, POR TIPO DE TRANSFERENCIA Y POR AÑO

En miles de pesos del año 2015

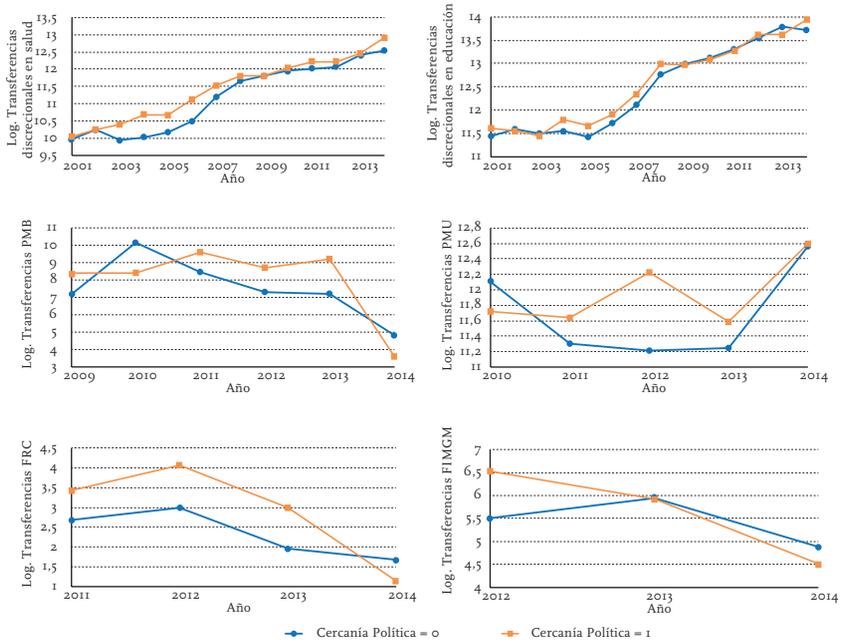
AÑO	SALUD	EDUCACIÓN	FIMGM	PMB	PMU	FRC	TOTAL
2001	80.442,86 (14.638,77)	291.179,61 (29.943,90)	-	-	-	-	359.067,74 (36.939,31)
2002	92.651,51 (11.358,06)	299.135,01 (25.994,69)	-	-	-	-	378.877,77 (32.207,20)
2003	122.608,10 (15.731,74)	281.727,01 (28.940,40)	-	-	-	-	392.584,46 (36.620,87)
2004	139.868,62 (16.619,09)	350.342,62 (37.566,69)	-	-	-	-	473.396,13 (45.697,42)
2005	131.892,37 (16.741,67)	286.112,50 (32.471,98)	-	-	-	-	404.215,26 (41.384,83)
2006	177.228,92 (17.614,05)	333.544,51 (32.564,95)	-	-	-	-	494.118,11 (42.562,70)
2007	299.225,51 (32.015,17)	524.278,59 (47.920,13)	-	-	-	-	799.890,78 (71.657,50)
2008	399.894,05 (37.998,56)	914.761,03 (86.366,27)	-	-	-	-	1.281.738,40 (111.208,37)
2009	447.913,33 (44.856,33)	976.256,63 (88.552,94)	-	96.491,62 (14.247,18)	-	-	1.470.813,70 (128.454,85)
2010	531.489,69 (52.977,03)	1.082.855,60 (99.250,45)	-	130.167,50 (14.329,50)	265.943,69 (18.495,55)	-	1.971.376,30 (148.905,83)
2011	587.213,83 (58.767,32)	1.270.590,00 (112.609,68)	-	97.679,78 (7.168,88)	174.580,36 (15.186,80)	34.669,98 (7.599,67)	2.121.556,50 (161.206,26)
2012	630.873,51 (63.817,10)	1.591.825,10 (128.262,44)	67.672,99 (5.257,72)	102.866,72 (10.558,17)	221.952,66 (15.835,93)	55.481,43 (10.186,81)	2.598.135,20 (183.105,99)
2013	746.639,73 (71.860,49)	1.759.151,40 (141.036,35)	67.044,97 (5.084,80)	131.356,19 (16.311,80)	162.827,69 (11.885,51)	51.327,39 (10.980,78)	2.862.124,50 (204.537,73)
2014	933.235,40 (80.467,01)	1.924.711,10 (141.030,22)	7.504,66 (576,78)	18.654 (2.396,07)	387.849,90 (22.980,16)	70.341,98 (16.917,26)	3.261.577,30 (212.307,42)
Total	383.108,73 (12.685,32)	852.693,09 (24.463,26)	47.410,03 (2.601,10)	96.215,53 (4.885,84)	242.664,95 (7.972,23)	52.913,26 (5.950,92)	1.352.730 (36.078,63)

Errores estándar en paréntesis.

Fuente: SINIM y elaboración propia.

Anexo 5: Evolución de los distintos tipos de transferencias discrecionales

● FIGURA 10. EVOLUCIÓN DE LOS DISTINTOS TIPOS DE TRANSFERENCIAS DISCRECIONALES



Estrategias de manejo de crisis sociales por medio de políticas públicas: mitigación y reforma

Gabriela Azócar*

RESUMEN

El carácter recurrente de las crisis sociales impone una fuerte presión por el desarrollo de estrategias que permitan su manejo. Este artículo sostiene que, para ello, tanto sus dinámicas operativas como las consecuencias que estas tienen sobre las personas tienen que ser tomadas en consideración. El texto identifica y revisa dos estrategias de manejo de crisis por medio de políticas públicas: mitigación y reforma. Ambas se analizan en función de las dimensiones que abordan, el tiempo en que se llevan a cabo, los objetivos que se proponen y las consecuencias no previstas del proceso de toma de decisiones. El análisis sugiere que aquellas estrategias que destinan más tiempo a actividades de diseño e implementación, muestran mayores niveles de reflexividad, lo que favorece una mayor coherencia en la fase de reestructuración postcrisis. La reforma, por tanto, contribuye a una más sustantiva superación de crisis sociales, mientras que la mitigación presenta mayores riesgos de favorecer la incubación de nuevas crisis.

PALABRAS CLAVE: Manejo de crisis, mitigación, reformas, intervención, políticas públicas

Managing Social Crises through Public Policies: Mitigation and Reform

ABSTRACT

The recurring character of social crises puts a strong pressure for the development of strategies aiming to manage them. This paper argues that for managing crises both the operative dynamics and the consequences of crises on people have to be taken into consideration. The article identifies and reviews two strategies of crisis management through public policies: mitigation and reform. Both of them are analyzed regarding the dimensions they address, the time in which they are carried out, their aims, and the unforeseen consequences of the decision making process. The analysis suggests that strategies taking more time in activities of design and implementation show higher levels of reflexivity, which favors higher coherency in the restructuration phase postcrisis. Hence, the reform contributes to a more substantial overcoming of social crises, while mitigation entails higher risks of favoring the incubation of new crises.

KEYWORDS: Crisis, management, mitigation, reform, intervention, policies

* Doctora en Sociología, Universidad Alberto Hurtado. Profesora del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Alberto Hurtado. Investigadora Adjunta del Núcleo Milenio Modelos de Crisis (NS130017), en cuyo marco se ha desarrollado esta investigación. La autora agradece los comentarios y sugerencias de Hugo Cadenas.

✉ gabriela.azocar@gmail.com.

Recibido marzo 2017 / Aceptado junio 2017

Disponible en: www.economiaypolitica.cl

Una de las consecuencias de los procesos de aumento de complejidad social que caracterizan a la sociedad moderna es el desarrollo recurrente de crisis sociales caracterizadas por un desplazamiento temporal entre el cambio en las prácticas sociales y la adaptación de distintos sistemas a esos cambios (Luhmann 1984; Giddens 2011; Archer 2016). Esta asincronía genera una serie de conflictos, problemas de coordinación y perjuicios que afectan las operaciones de sistemas tales como la economía, la política, la salud y la educación, así como las dinámicas, prácticas y experiencias de organizaciones, comunidades e individuos. Es en tales problemáticas que las crisis se revelan. Estas, sin embargo, no implican solo consecuencias negativas, pues también reflejan posibilidades de cambio en aquellas condiciones y contextos sociales que requieren ajustar y actualizar sus rendimientos (Koselleck 2006).

Las crisis dan cuenta de la necesidad de restitución de las operaciones de sistemas sociales en términos de redistribución de los recursos y rendimientos (Kouzmin 2008). En tal sentido he definido el *manejo de crisis* como procesos de intervención sobre el funcionamiento y los rendimientos de los sistemas en los que estas producen. El manejo de crisis busca acelerar el proceso de reestructuración de las esferas sociales con el fin de reducir los efectos negativos sobre las personas y sus entornos (Bundy y Pfarrer 2015). En este contexto, el Estado es uno de los principales actores llamados a asumir el desafío de intervenir crisis sociales por tres razones: primero, entre sus funciones se encuentra la representación de los intereses colectivos que reflejan las necesidades y demandas de actores y comunidades afectadas por crisis sociales; segundo, las propias intervenciones del Estado por medio de políticas públicas pueden tener consecuencias no esperadas; y tercero, aun cuando las políticas públicas puedan tener consecuencias no esperadas, ellas constituyen una tarea ineludible del Estado moderno (Jobert 2004; Luhmann 2009; Parsons 2012).

El manejo de crisis por medio de políticas públicas es uno de los mecanismos centrales por medio del cual el Estado interviene su entorno (Kouzmin 2008; Jessop 2016). En este artículo empleo un concepto amplio de *políticas públicas*. Las entiendo como estrategias de intervención desarrollada desde el Estado en coordinación con actores privados

e instituciones intermediarias para enfrentar problemas sociales que afectan el funcionamiento institucional y los planes de vida de las personas (Chaqués 2004; Aguilar 2006; Kjaer 2017). Estas intervenciones pueden ser altamente exitosas, pero también pueden constituir el antecedente de nuevas crisis sociales. En tal sentido, sostengo que es posible identificar dos tipos de consecuencias derivadas del manejo de crisis por medio de políticas públicas: a) efectos esperados de la toma de decisiones que se reflejan en el cumplimiento de las metas de reestructuración trazadas, y b) efectos no previstos que se traducen en nuevas formas de daño o perjuicio y que contribuyen a la ampliación de la crisis, o bien, a la incubación de una diferente. En cualquiera de los dos escenarios, la intervención por medio de políticas públicas genera cambios en los contextos sociales afectados, lo que aumenta la imprevisibilidad de nuevas crisis en el futuro.

El objetivo de este artículo es describir dos estrategias de manejo de crisis de uso recurrente por parte del Estado: mitigación y reforma. Identifico las características de estos procesos de intervención en función de las dimensiones de crisis que abordan, la extensión temporal en la que se llevan a cabo, los objetivos que se proponen y las consecuencias no previstas asociadas a su implementación. La mitigación corresponde a la forma en que el Estado reacciona a problemas que, por la magnitud de los daños que generan son de alta urgencia y los que por tanto, requieren de soluciones que en el corto plazo establezcan las condiciones de supervivencia e inclusión de las personas afectadas (Bogard 1988; Nilsen y Olsen 2007; Roberts 2009). Por su parte, las reformas siguen la lógica tradicional del proceso de toma de decisiones sobre políticas públicas, en tanto implican: a) la identificación del perjuicio que la crisis devela, b) la selección de alternativas de solución, c) el diseño y puesta en marcha de nuevas formas de regulación e intervención (Evert et al. 2011; Hallerberg y Scartascini 2015; Mayntz 2015).

Los resultados del análisis indican que la extensión de los efectos no previstos se asocia al nivel de reflexividad de la estrategia de manejo de crisis, lo que se vincula con el tiempo destinado al diseño e implementación de las medidas de intervención. Las reformas, por tanto, cuentan con un mayor potencial de reestructuración y con un

menor nivel de efectos no esperados; mientras que la mitigación, por el contexto de urgencia en el que se implementa, tiene más probabilidades de propiciar nuevas crisis sociales.

El artículo se estructura del modo siguiente. Primero desarrollo el concepto de crisis en sus dimensiones operativa y experiencial (1), para luego definir qué se entenderá por estrategias de manejo de crisis a través de políticas públicas (2). A partir de estas definiciones conceptuales se describen e ilustran dos estrategias de manejo de crisis: mitigación (3) y reforma (4). Finalizo con una síntesis de los resultados y conclusiones (5).

1. El doble rostro de las crisis sociales: operación y experiencia

Una de las características de la sociedad moderna es que, como parte de su proceso dinámico de evolución, las crisis sociales resultan cada vez más recurrentes. Las crisis son consecuencia de la desincronización que se produce entre los procesos de transformación de la sociedad y los rendimientos de los distintos sistemas que la conforman (Cordero et al. 2016; Archer 2016; Jessop 2016). Ellas permiten identificar necesidades de adaptación de los sistemas a sus entornos, ofreciendo oportunidades para ajustar sus rendimientos a las expectativas de individuos y comunidades que se han visto afectadas negativamente por sus consecuencias. En lo sucesivo, despliego el concepto de crisis desde dos perspectivas complementarias: doy cuenta inicialmente de su carácter operativo asociado al funcionamiento de sistemas sociales, para luego analizar los impactos que las crisis generan sobre la vida de las personas en un nivel experiencial.

Dimensión operativa de las crisis sociales

Las dinámicas internas de reproducción de sistemas sociales tales como la economía, la política, el derecho, la educación entre otros, son regularmente sensibles a los eventos y transformaciones que se producen en sus entornos. La calidad de los procesos formativos ofrecidos por el sistema de educación, por ejemplo, se relaciona con las posibilidades de financiamiento determinadas por el sistema económico y con las políticas públicas definidas por el sistema político. Esto

da cuenta de la interdependencia y alto nivel de conexión que existe entre las distintas esferas de la sociedad. En tal escenario, las crisis sociales surgen cuando los sistemas pierden esa sensibilidad frente al entorno. En esos casos, ellos reiteran acciones u operaciones que en el pasado resultaban eficaces, pero que en el presente no logran los objetivos esperados (Teubner 2011; Mascareño et al. 2016; Cordero et al. 2016). Siguiendo el ejemplo de la educación, es posible decir que una crisis puede ocurrir cuando se incrementa irreflexivamente el número de matrículas para obtener beneficios monetarios, poniendo en riesgo las expectativas asociadas a una formación de calidad.

Las crisis sociales muestran que el ritmo de los procesos de adaptación de los sistemas a los reiterados cambios que se generan en su entorno, no siempre se encuentra en sincronía con el tiempo en que se producen las transformaciones. Esto prueba que formas operativas que en el pasado produjeron rendimientos exitosos tienden a mantenerse, a pesar de que estas hayan perdido su efectividad.

La dinámica asociada al proceso temporal de producción de crisis sociales se puede clasificar en tres etapas: incubación, contagio y reestructuración (Mascareño et al. 2016). La incubación corresponde al periodo en que los sistemas tienden a responder ante nuevas demandas con mecanismos que han entrado en una etapa de obsolescencia. El sistema comienza a mostrar limitaciones para interpretar y procesar problemas emergentes. Adicionalmente, su descoordinación con otros sistemas sociales obstaculiza la resolución de los problemas generados. El paso a la etapa de contagio se produce cuando, de no ser intervenida la incubación de la crisis, esta se extiende perturbando las operaciones y rendimientos de otros sistemas con los que el sistema afectado se encuentra vinculado. La alta interconexión sistémica que caracteriza a la sociedad moderna repercute en una expansión de la comunicación de las crisis, haciendo que rápidamente sea reconocible desde distintos sistemas sociales (Luhmann 1984; Habermas 1988; Walby 2015). Finalmente, la reestructuración corresponde a la etapa en la que el sistema logra reorganizarse internamente adaptándose con ello a las transformaciones de su entorno, respondiendo nuevamente de manera efectiva ante las expectativas que se tienen de sus rendimientos.

La descripción de estas etapas resulta relevante al momento de plantear cómo operan distintas estrategias de intervención de crisis sociales, sobre todo si entendemos que con estas se busca estimular el paso a la fase de reestructuración sin que tenga lugar una transición crítica (Scheffer 2009). En este sentido también es muy significativo el momento preciso en el que se implementan las estrategias de manejo de crisis, pues esto determinará el nivel de impacto y duración de los efectos de la intervención en la situación crítica. Sugiero que si la intervención se produce antes de llegar al punto en el que la crisis se expande y generaliza, su manejo es posible; en cambio, si la crisis se encuentra en una avanzada etapa de contagio no es posible contenerla y, por tanto, su intervención no será efectiva. En este último caso, la reestructuración del sistema afectado se producirá como parte de su propio proceso evolutivo.

Dimensión experiencial de las crisis sociales

Los problemas asociados a las operaciones y rendimientos de sistemas en crisis tienen una directa repercusión en los individuos. Las crisis se traducen y revelan en los perjuicios que provocan en la vida cotidiana de las personas, los que afectan negativamente sus posibilidades de inclusión social (Cordero 2014). La crisis de la educación primaria y secundaria, por ejemplo, afecta las posibilidades de ingreso a estudios superiores, así como las alternativas factibles de inserción laboral de las personas de menores recursos económicos. Son precisamente los daños que las crisis producen sobre las personas, los que justifican intervenir las crisis sociales en términos del control y reducción de daños.

El malestar provocado por las crisis se comunica a partir de discursos en los que se conjugan atribuciones causales sobre su origen y sus responsables, quejas que reflejan el descontento de los afectados y propuestas sobre la manera de abordar los problemas que estas provocan. A través de estas construcciones de sentido, elaboradas desde posiciones particulares, distintos actores sociales buscan hacer visibles los problemas que los perturban (Weick 1988). Esta explicitación de los conflictos y contradicciones asociadas a la crisis se produce en la etapa de contagio. Es en este periodo cuando la crisis es reconocida

como tal por los afectados, quienes, al comunicar los perjuicios experimentados, hacen visible el peligro de que estos se extiendan a quienes aún no los han vivenciado.

La expansión de la crisis suele derivar en la articulación y desarrollo de movimientos de protesta, o bien, en una aguda crítica al Estado desde la opinión pública. En tal contexto, las instituciones públicas deben reconocer y enfrentar el conflicto con los actores sociales que les interpelan, además de identificar aquellas críticas que pueden ser abordadas por la esfera política (Smart 1970).

La experiencia de la crisis, junto con los conflictos sociales y políticos que derivan de su denuncia, no tienen, sin embargo, una connotación exclusivamente negativa. Las crisis sociales representan oportunidades para establecer acuerdos e implementar cambios tanto en el funcionamiento de los sistemas como en el ámbito de las prácticas sociales. En tal sentido, estimulan el aprendizaje sobre sus consecuencias a la vez que favorecen el desarrollo de soluciones innovadoras que pueden ser implementadas por distintas instituciones, comunidades e individuos (Koselleck 2006).

En la experiencia de crisis, las personas se tornan conscientes de los riesgos y amenazas que los circundan. La presión que estas demandas individuales y colectivas ejercen sobre el Estado, estimula procesos reflexivos de toma de decisiones políticas que adoptan la forma de estrategias de manejo de crisis. Con tales estrategias se busca la estabilización de las condiciones sociales que se han visto perturbadas por la crisis, así como potenciar el proceso de reestructuración de los sistemas afectados.

2. Estrategias de intervención pública como manejo de crisis

La recurrencia de las crisis sociales caracteriza el escenario ante el cual el Estado moderno interviene para dar solución a los problemas que derivan del aumento de complejidad social. El Estado, dada su función de toma de decisiones colectivas vinculantes (Luhmann 2009), suele ser interpelado a asumir la tarea de manejo de crisis. Como observador de segundo orden de los problemas y preocupaciones de la sociedad, el Estado tiene la capacidad de identificar los perjuicios que las

crisis producen sobre los individuos. Por otro lado, como observador de primer orden, es decir, como participante activo en la producción de lo social, este cuenta con facultades y herramientas requeridas para intervenir los contextos en los que se evidencian los problemas. En otros términos, el Estado puede estimar la extensión de los efectos negativos que las crisis sociales tienen sobre las personas y, a la vez, intervenir las condiciones estructurales que las producen, abordando así las dos dimensiones de este tipo de fenómenos.

Defino el *manejo de crisis* como el desarrollo de intervenciones sobre las condiciones operativas que las producen, es decir, sobre los funcionamientos y producción de rendimientos de los sistemas en los que estas se observan. El manejo de crisis por medio de políticas públicas busca modificar las condiciones del entorno social donde las crisis se han manifestado, impulsando la introducción de variaciones en los sistemas que les permitan adaptar sus rendimientos a las nuevas necesidades y expectativas de los afectados. Como condición previa a la reestructuración, se requiere la estabilización de las condiciones de vida de las personas, es decir, reparar en el corto plazo los daños más agudos e inmediatos generados en contextos sociales específicos (Porfiriev 2004). Luego de ello es posible implementar medidas que permitan que el sistema afectado ajuste sus operaciones y rendimientos a las nuevas expectativas sociales que sobre él se han impuesto. La efectividad de estas intervenciones depende de lo que Helmut Willke (2006, 2007, 2014, 2016) ha definido como *intervención contextual*, es decir, la capacidad del Estado de hacer que los sistemas sociales integren la información y referencias de su entorno en sus propias lógicas.

El manejo de crisis es el resultado de un proceso de toma de decisiones orientado a controlar la dinámica evolutiva de estos fenómenos. El lado opuesto de ello es el desarrollo natural de la crisis y las evidencias de sus impactos sin involucrarse en este proceso, adoptando lo que la economía denomina *laissez faire* (Mueller 1970). La incapacidad de estimar el nivel de daño provocado por una crisis social hace que dicho enfoque, sin embargo, tenga menos probabilidades de éxito.

Hay que considerar que en el contexto de un alto nivel de interconexión sistémica en que las crisis se producen y propagan, el sistema

político no queda exento de los efectos de las crisis. Esto significa que estas ocurren tanto dentro como fuera de la esfera política y que para manejarlas es necesario introducir variaciones operativas internas que propicien variaciones en el entorno. En tal sentido, cuando el Estado se hace cargo de implementar mecanismos de manejo de crisis, tiene que ser capaz de comprender los cambios que se requieren en su entorno e idear estrategias de intervención innovadoras, que permitan que tales cambios se produzcan (Tilak 2010). En este punto es necesario señalar que la magnitud de los cambios derivados de estos procesos de toma de decisiones es, sin embargo, relativa. El peso de la tradición, la burocracia y el arraigo de prácticas administrativas pueden restringir la profundidad de los cambios que se busca implementar, actuando muchas veces como una fuerza opuesta y limitando los efectos de este tipo de transformaciones. En tal contexto, si bien el manejo de crisis estimula cambios en la forma de operar del Estado a través de políticas públicas, no es posible determinar cuáles de estas transformaciones serán efectivamente implementadas (Cook 2003).

Para que el manejo de crisis por medio de políticas públicas sea efectivo, el Estado requiere de una alta capacidad de aprendizaje y la combinación de diferentes tipos de experticia. Necesita superar operaciones rutinarias e innovar en torno a ellas, tomar decisiones oportunas y sobre la base de conocimiento, así como diferenciar entre oportunidades, riesgos y amenazas. Esto le permitirá analizar en profundidad el contexto de la crisis, el grado de vulnerabilidad de la población afectada y las condiciones políticas que determinan la toma de decisiones (Kouzmin 2008).

Los esfuerzos desarrollados desde la política pública para el manejo de crisis sociales pueden generar resultados exitosos o derivar en consecuencias no esperadas (Stark y Taylor 2014; Braun 2015; Mayntz 2015). El primer caso ocurre cuando los objetivos propuestos han sido alcanzados y el sistema intervenido ha logrado reestructurarse. Esto, sin embargo, no impide que en el futuro nuevas crisis se produzcan en el sistema. Todo proceso de intervención modifica las condiciones en las que la crisis se desarrolla, por lo que las nuevas crisis serán siempre diferentes a las ya intervenidas. Esto significa que el conocimiento que se ha adquirido se torna obsoleto ante la posibilidad de

nuevas crisis, lo que aumenta la incerteza sobre la manera de manejarlas en el futuro (Bundy y Pfarrer 2015). En otras palabras, no hay seguridad de que el mismo tipo de medidas de manejo de crisis generen nuevamente resultados exitosos. En tal contexto, se debe tener conciencia de que cada crisis debe ser enfrentada mediante estrategias diferentes (Swagel 2015).

Las consecuencias no previstas de la intervención pública corresponden a aquellos efectos no esperados que pueden incrementar los problemas atendidos o convertirse en el antecedente de una nueva crisis social. Si el resultado del manejo de crisis no es exitoso, los nuevos rendimientos del sistema intervenido pueden no responder adecuadamente a las exigencias que el entorno les impone. Por otro lado, las medidas adoptadas pueden solo estabilizar las condiciones contextuales que afectan a las personas, sin que con ello se haya alcanzado la reestructuración del sistema, lo que inevitablemente derivará en la incubación de una crisis social diferente. La imposibilidad de controlar este tipo de consecuencias introduce la paradoja de que el Estado, cuando asume la tarea de manejo de crisis, se transforma en uno de los factores causales de crisis venideras (Luhmann 1993).

Si lo que se busca es minimizar las consecuencias negativas de la propia intervención, a la vez que aumentar la probabilidad de que esta produzca resultados exitosos, se debe tener en cuenta en qué etapa de la crisis se implementan las estrategias de manejo. Una respuesta temprana, desarrollada en la etapa de incubación de una crisis, podría evitar la propagación a otros sistemas y minimizar los efectos negativos en los individuos. Por otro lado, actuar en la etapa de contagio de la crisis implica elaborar soluciones ante situaciones que requieren ser atendidas con mayor urgencia y sobre las cuales el nivel de expectativas es más alto. La premura con la que se exige actuar en esta etapa puede repercutir en que las soluciones ofrecidas carezcan de un marco de análisis más profundo.

En las secciones siguientes, distingo dos tipos de estrategias de manejo de crisis de uso recurrente en la intervención por medio de políticas públicas: mitigación y reforma. La mitigación suele ser aplicada ante crisis que representan situaciones de urgencia y que requieren de una pronta reacción, mientras que la reforma opera sobre crisis sociales

cuyos impactos se han desarrollado de manera paulatina y progresiva, lo que da mayor espacio a la planificación de la intervención.

3. Mitigación: medidas para la estabilización

El concepto de mitigación ha sido utilizado en diferentes contextos relacionados con la intervención pública en situaciones de emergencia. Inicialmente, en el ámbito de los desastres naturales (tornados, terremotos, inundaciones, entre otros), la mitigación se ha definido como un conjunto de medidas estratégicas adoptadas para disminuir el impacto físico y social de este tipo de eventos (Bogard 1988). A partir de esta definición, su uso se ha ampliado a otros tipos de desastres tales como los accidentes tecnológicos y los atentados terroristas (Godschalk y Brower 1985; Roberts 2009). Estas situaciones representan crisis gatilladas por eventos imprevisibles que generan daños de gran magnitud sobre los individuos, sus entornos físicos y sociales. Se trata, por tanto, de emergencias ante las cuales se debe reaccionar rápidamente con medidas de corto plazo que permitan estabilizar las condiciones de vida de las personas reparando daños.

La implementación de medidas de mitigación pone énfasis en la coordinación de operaciones y el establecimiento de un sistema de decisiones de carácter ejecutivo. La efectividad de este tipo de acciones depende de capacidades tácticas del Estado, así como de sus habilidades de comunicación, comando y control de situaciones de emergencia (Godschalk y Brower 1985; Bundy y Pfarrer 2015).

La participación de agentes privados se hace especialmente necesaria en este tipo de situaciones, lo que implica establecer mecanismos de negociación relativos al modo de abordar y resolver los problemas que están siendo atendidos (Connery 2010). Para ello se requiere articular el conocimiento de distintos tipos de expertos, incorporando en el análisis de crisis diversas perspectivas sobre sus causas y consecuencias (Boin y Hart 2010).

Las crisis que se abordan mediante estrategias de mitigación se caracterizan por un rápido desarrollo de su etapa de contagio. Esto significa que problemas y daños son provocados por eventos factuales de amplio impacto y desarrollados en un periodo reducido de tiempo

(Godschalk y Brower 1985; Nilsen y Olsen 2007; Lutz 2007). Dado que en tales contextos la extensión de los perjuicios sobre las personas es amplia y progresiva, los objetivos de la mitigación son restringir y aminorar sus consecuencias.

La crisis por marea roja acontecida en Chiloé (sur de Chile) durante el año 2016 (Barton y Román, 2016), es un claro ejemplo de una crisis de rápido desarrollo que fue abordada a través de medidas de mitigación. En este caso, el daño inmediato provocado por la marea roja fue la paralización de las principales actividades productivas de la zona, las que ya se habían visto recientemente afectadas por el despido masivo de trabajadores de la industria pesquera a raíz de los problemas causados por la mortandad masiva de salmones contaminados (GAIN 2016). Esto derivó en una serie de protestas y cortes de caminos por parte de la comunidad afectada que actuaron como mecanismo de interpelación a la autoridad política por la atención urgente de sus necesidades de subsistencia. Con el fin de resolver estos conflictos y compensar los problemas económicos de los habitantes de la isla, las autoridades políticas entregaron bonos en dinero a las familias de pescadores y recolectores artesanales. Esta medida se adoptó luego de un periodo de negociaciones de aproximadamente un mes. A través de este mecanismo se buscó mitigar los perjuicios laborales causados por las medidas de control del fenómeno de marea roja aplicadas por la autoridad pesquera, así como restablecer en el corto plazo las condiciones de acceso al territorio y el funcionamiento político-económico de la isla (El Mostrador 2016; La Tercera 2016a; La Estrella de Chiloé 2016).

La implementación de estrategias de mitigación exige diferenciar entre las amenazas y los riesgos asociados a la crisis que se están intervinando, los que dan cuenta del nivel de incerteza de tales situaciones (Porfiriev 2001). Las *amenazas* corresponden a consecuencias no estimables de eventos impredecibles sobre los cuales no se tiene capacidad de control, como por ejemplo réplicas de un terremoto, cadenas de fallas tecnológicas o eventos terroristas. En el caso de la crisis de Chiloé, la principal amenaza es que un evento de marea roja de semejantes características vuelva a producirse en la zona, ante lo cual es necesario proyectar medidas de prevención sobre las consecuencias que este tipo de incidentes tienen sobre la pesca y extracción de mariscos. Ello

muestra la manera en que la mitigación se construye a partir de la experiencia adquirida en el manejo de situaciones previas de similares características. En tal sentido, mejorar la capacidad de mitigación no solo implica resolver los problemas causados por crisis sociales, también es necesario hacer a las comunidades afectadas más resilientes ante la amenaza de eventos semejantes (Powely 2009; Smith y Fischbacher 2009; Baldrige 2012).

Por su parte, los *riesgos* apuntan a aquellas consecuencias no esperadas del proceso de toma de decisiones asociado a la mitigación, bajo el entendido de que las medidas seleccionadas para la intervención pudieran generar nuevas formas de daño (Luhmann 2005). El alto nivel de vulnerabilidad de las personas en situaciones de emergencia, lleva a que cada decisión sea altamente sensible a las condiciones sociales que se están interviniendo. En el caso de la crisis de marea roja en Chiloé, esto se observa en las consecuencias no previstas de las medidas de control que se adoptaron al prohibir la extracción de mariscos en la zona contaminada. Las barricadas, tomas de caminos y las protestas masivas fueron los riesgos asociados a las decisiones de tipo sanitario adoptadas por la autoridad política, lo que derivó en nuevas medidas de mitigación para resolver las consecuencias del conflicto social generado en la isla. La crisis se fue incrementado y expandiendo a partir de eventos en los que se combinan consecuencias de las amenazas y riesgos no estimados (La Tercera 2016b, 2016c; Radio Universidad de Chile 2016).

Como se observa en el ejemplo, la mitigación puede operar para responder a los comportamientos y reacciones que las personas presentan ante situaciones de crisis, así como en contra de las constricciones impuestas por la incertidumbre o falta de información sobre lo que acontecerá en el futuro inmediato. En tal sentido, se trata de políticas aplicadas una vez que se han desencadenado eventos de alto impacto y que, por tanto, requieren de soluciones urgentes.

Otro ejemplo de medidas de mitigación lo podemos observar en el caso de la educación superior en Chile. Durante las últimas décadas, el debate sobre la crisis de la educación ha sido recurrente (Berner y Bellei 2011; Espinoza y González 2011; Fleet 2011; Bernasconi 2015; Aguirre y García 2015). Este se ha centrado en dos problemas

relevantes: la calidad de la formación y la inequidad asociada a los mecanismos de acceso a la educación superior. Esto se puede interpretar como deficiencias en los rendimientos esperados de la educación que se traducen en perjuicios tales como exclusión, endeudamiento y un bajo nivel de competencia laboral, condiciones que afectan especialmente a los sectores de la población de menores recursos. El origen de esta crisis ha sido atribuido a las transformaciones implementadas durante la década de 1980 bajo el régimen militar. Durante este periodo, la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), favoreció el desarrollo y proliferación de instituciones de educación superior de carácter privado con un débil sistema de acreditación de calidad y alta dependencia de mecanismos de endeudamiento de los estudiantes para su financiamiento (Bernasconi 2015; Espinoza y González 2016). Una de las causas de ello es que las decisiones y medidas adoptadas en el marco de la dictadura carecieron de un proceso previo de negociación y debate entre diversos actores del mundo político, académico y social, lo que limitó el nivel de análisis desde el cual se plantearon los cambios legales y las nuevas políticas públicas que constituyeron estas transformaciones.

La incubación de la crisis de la educación superior en Chile se puede situar principalmente a partir de la década de 1990, periodo en el cual los cambios impuestos por las transformaciones de los ochenta se consolidan, lo que repercutió en problemas de inequidad de acceso y calidad. Si bien durante la primera década de gobiernos democráticos se trabajó en la planificación e implementación de una nueva reforma de educación, esta no logró impactar sustantivamente en los problemas recién señalados (Bellei 2003), lo que da cuenta de cómo el sistema de educación continuó reproduciendo rendimientos ineficaces, sin lograr abordar las necesidades de sectores de menores recursos. A partir de las movilizaciones de estudiantes secundarios iniciadas en el año 2006 es posible identificar cómo esta crisis pasa a su etapa de contagio. La denominada ‘revolución pingüina’ situó en el debate público lo que se empezó a reconocer como crisis de la educación en Chile (Donoso 2009), a la vez que dio inicio a un proceso de movilización social mayor sobre la discusión por los estándares de justicia social en Chile (Repetto 2016).

La reacción del Estado ante esta crisis fue la promulgación de la ley de aseguramiento de la calidad el año 2006, la que pasó a ser parte de la Ley General de Educación (LEGE), finalmente aprobada en el año 2009. Con esta medida se intentó responder a las demandas de los movimientos sociales del periodo. Sin embargo, la preocupación por conseguir un rápido consenso que llevara a su aprobación implicó que los fundamentos de la LOCE no fueran revisados ni modificados y que muchos de sus principios estuvieran contenidos en la nueva ley (Bernasconi 2015). La consecuencia de esta decisión fue el resurgimiento del movimiento social por la educación en el año 2011, ahora protagonizado por estudiantes universitarios. La continuidad y perseverancia de estos movimientos impulsó el desarrollo de un debate de mayor profundidad entre actores del ámbito político, académico y educativo, a partir del cual se inició un nuevo proceso de reforma del sistema de educación en sus distintos niveles de formación, cuyos resultados aún no es posible proyectar.

La promulgación de la LEGE, como estrategia de manejo de crisis, visibiliza una reacción de bajo nivel de reflexividad con la que se procuró enfrentar las consecuencias del conflicto social impulsado por el movimiento de estudiantes secundarios. Esta situación se ajusta a lo que he definido como manejo de crisis por mitigación, en tanto se trató de una medida adoptada en el corto plazo para responder a las demandas sobre calidad y contener así la movilización social generada en torno a las fallas en el sistema de educación. La consecuencia no prevista derivada de esta decisión fue un aumento de intensidad en la etapa de contagio de crisis a partir de 2011, con el resurgimiento del conflicto que se esperaba resolver.

Teniendo en consideración los ejemplos anteriores, la urgencia que caracteriza los escenarios en los que se implementan estrategias de mitigación repercute en el bajo nivel de reflexividad de las decisiones adoptadas y, por lo tanto, en un mayor riesgo de consecuencias no esperadas. Como he señalado, las medidas de mitigación procuran resolver los problemas inmediatos provocados por eventos contingentes y, con ello, estabilizar las condiciones sociales que aseguren la subsistencia e inclusión social de las personas. Esto, sin embargo, no garantiza el avance hacia la reestructuración de los sistemas afectados.

Considerando que la atención está puesta en los individuos más que en las condiciones operativas de la crisis, las dinámicas de crisis de largo plazo se mantienen activas en el sistema.

Si con medidas de mitigación solo se abordan las consecuencias inmediatas de una crisis, las condiciones de incubación de nuevas crisis se incrementan, pues no se estiman los impactos de largo plazo que amenazan el bienestar de la población, ni los riesgos asociados a la intervención del entorno físico y social donde esta se produjo. De este modo, la mitigación se focaliza en la intervención de la dimensión experiencial de la crisis, siendo menos efectiva en su dimensión operativa. Los efectos buscados con este tipo de medidas son de corto plazo y, si bien pueden resultar exitosos, requieren de un enlace con otro tipo de estrategias de intervención que permitan proyectar impactos de mayor duración (Lutz 2007). Una de tales estrategias son los procesos de reforma que se implementan por medio de políticas públicas que han sido diseñadas a través de procesos de carácter reflexivo.

4. Reforma: medidas para la reestructuración

Las reformas pueden ser entendidas como procesos de intervención de problemas públicos que implican transformaciones relevantes en los mecanismos de operación y regulación de los sistemas en los que son aplicadas. Los mecanismos utilizados para la implementación de reformas son la actualización de normas, regulaciones y acciones contenidas en la oferta programática que conforma la política pública (Mayntz 2015). En tal sentido, las reformas responden a la necesidad de ajustar los procesos de toma de decisiones políticas a los desafíos que imponen las constantes transformaciones sociales que caracterizan a la sociedad moderna. Estas ofrecen la oportunidad de reexaminar y adecuar las políticas públicas a las nuevas necesidades y demandas de la población (Hallerberg y Scartascini 2015).

Los procesos de reforma mediante políticas públicas implican un estrecho lazo con distintos actores del mundo privado. Por un lado, el origen de las reformas se puede encontrar en las presiones ejercidas por actores sociales que, a través de diferentes mecanismos de interpe-lación al Estado, instalan en el debate público problemas sociales que

evidencian las necesidades de ajuste de las respuestas políticas. Por otro lado, las reformas suponen nuevas estructuras de relación con actores políticos y económicos que colaboran en la instalación de nuevos mecanismos de respuesta y atención de las necesidades de la población (Evert et al. 2011). En ambos casos se exige un esfuerzo por parte del Estado para supervisar la adaptación y acoplamiento de distintos actores a las transformaciones impuestas por los procesos de reforma (Cook 2003).

Las reformas están estrechamente relacionadas con las fases de elaboración de políticas públicas en tanto requieren de la exploración y análisis de los problemas sociales que las motivan, la identificación de posibles soluciones a través de ajustes en las regulaciones y acciones programáticas, y la selección de las opciones que proyecten una mayor eficacia y eficiencia (Evert et al. 2011; Sedgwick 2011; Mayntz 2015). En tal sentido, y en comparación con la mitigación, la reforma requiere de mayor tiempo y reflexividad en su configuración. Para la puesta en marcha de un proceso de reforma es necesario comprender la naturaleza de los problemas que estas deben atender, así como proyectar los diferentes escenarios y soluciones posibles de ser implementadas en base a conocimiento experto.

El nivel de eficacia que un proceso de reforma puede alcanzar dependerá de un conjunto de factores institucionales. La solidez de las instituciones públicas, el grado de transparencia con el que operan, su capacidad de negociación y comunicación, así como el nivel de flexibilidad y adaptación a los sucesivos cambios que en el entorno se generan, son condiciones que pueden influir directamente en la pertinencia y eficacia de este tipo de intervenciones (de Geus 2011; Sacchi 2012).

En el marco del manejo de crisis sociales, las reformas representan estrategias de intervención cuyo objetivo central es la reestructuración de las esferas afectadas. Estas operan sobre crisis que han tenido un proceso paulatino y progresivo de desarrollo, con un periodo relativamente extenso de incubación y que se encuentran en un nivel medianamente avanzado de contagio. En tal contexto, la reforma es una respuesta reflexiva que propicia adaptaciones en las operaciones de los sistemas para renovar sus rendimientos en función de las nuevas necesidades de

las personas afectadas. La reforma actúa entonces, directamente sobre la dimensión operativa de la crisis, pero repercute secuencialmente en su dimensión experiencial.

Las reformas buscan evitar el desarrollo de nuevas crisis sociales en el largo plazo, pero se debe considerar que su efectividad se encuentra sujeta al nivel de conocimiento y las posibilidades de regulación del entorno en el cual intervienen (Cook 2003). Por otro lado, al igual que la mitigación, las decisiones asociadas a la implementación de reformas repercuten en el entorno social en el que se aplican, cambiando las condiciones operativas que originaron la crisis. La implementación progresiva de los procesos de reforma, así como los impactos de largo plazo que estas tienen sobre las personas, permiten sin embargo un mayor nivel de conocimiento sobre los contextos intervenidos y, con ello, un menor grado de incertidumbre sobre sus consecuencias (de Geus 2011). De cualquier modo, tales características no garantizan el éxito de las medidas adoptadas, lo que obliga a estar atento a las condiciones en las que se desarrollan.

Un caso que permite ilustrar el manejo de crisis mediante reformas, es el de la salud en Chile a inicios del siglo XXI. La reforma de salud inicialmente reconocida como Acceso Universal con Garantías Explícitas (AUGE) y actualmente denominada Garantías Explícitas en Salud (GES), comenzó a diseñarse desde el año 2000 y se implementó a partir del año 2004 (Urriola et al. 2016). Esta reforma se sustentó en el análisis de las tendencias demográficas que se observaban a fines de la década de 1990, según las cuales la población presentaba un descenso relevante tanto en tasas de fecundidad como en las de mortalidad para todas las edades. En el año 2000 la esperanza de vida al nacer era de 75 años, 17 años más que lo observado en 1965. Junto con esto, los cambios en las formas y estilos de vida de la población producto del desarrollo tecnológico y la globalización, implicaban un escenario epidemiológico caracterizado por el aumento de enfermedades crónicas, nuevos tipos de accidentes y la aparición de nuevas enfermedades. Este nuevo contexto representaba una serie de amenazas sanitarias asociadas al deterioro de las condiciones de salud y la calidad de vida de las personas, que requerían ser intervenidas. A la luz de las recomendaciones elaboradas por la Organización Mundial

de la Salud, la reforma buscó establecer mecanismos de control de la propagación de las enfermedades más relevantes, disminuyendo su nivel de ocurrencia e impacto en la calidad de vida de las personas (Ministerio de Salud 2002).

Adicionalmente, según la Organización Mundial de la Salud (2000), a fines del siglo XX, Chile se caracterizaba por un sistema de salud que solo cubría un 53% del costo de las prestaciones que ofrecía, lo que significaba que un 47% del valor de las prestaciones debían ser cubierto a través de *gasto de bolsillo*, es decir mediante pagos directos de las personas que utilizaban estas prestaciones. Esta cifra ubicaba a Chile entre los cuatro países de Latinoamérica con peores indicadores en este tipo de gastos (González 2016). Junto con ello el gasto público en salud era de un 3,3% del Producto Interno Bruto (PIB), cifra inferior al 6% recomendado como estándar internacional (Organización Mundial de la Salud 2010). El diagnóstico previo a la reforma indicaba un alto nivel de vulnerabilidad de la población general ante enfermedades de alto costo y un sector público que, con menos recursos que el sector privado (Fonasa recaudaba un 41% de las cotizaciones de salud hacia fines de la década de 1990), debía hacerse cargo de la población de más alto riesgo (Cid et al. 2006).

Todos estos antecedentes indicaban que el sistema de salud no se encontraba preparado para atender las necesidades sanitarias de una población demográfica y epidemiológicamente diferente a la de 50 años atrás (Ministerio de Salud 2002). La reforma, por tanto, procuró evitar el desarrollo de una crisis sanitaria, adaptando las operaciones y rendimientos del sistema a las características de este nuevo escenario. Con esta estrategia de manejo de crisis, se diseñaron e implementaron políticas públicas para adaptarse a las necesidades de atención de salud de la población. Por otro lado, la reforma buscó disminuir los *gastos de bolsillo*, considerando que las personas que no cuentan con recursos suficientes para solventar sus gastos de salud, tienden a evitar o aplazan el tratamiento de sus enfermedades (OMS 2010).

Con la reforma se estableció un régimen de garantías que aseguraban el acceso, atención oportuna y financiamiento de las patologías más relevantes, tanto para beneficiarios del sector público como del sector privado. Para ello se implementó un sistema de selección de

enfermedades en base a criterios epidemiológicos, económicos y de percepción. En el año 2004 se garantizó un total de 25 patologías, número que se fue incrementando hasta llegar a un total de 80 durante el 2013 (Urriola 2016). En el año 2015, esta reforma se complementó con la Ley 20.850, a través de la cual se destinaron recursos públicos para financiar el diagnóstico y tratamiento de enfermedades de alto costo, con lo que se alcanzó un total de 94 enfermedades garantizadas por el Estado (Banco Interamericano de Desarrollo 2017).

La reforma ha tenido resultados positivos. Entre ellos se cuenta con un aumento relevante en la cobertura de las enfermedades garantizadas, mejores niveles de diagnóstico precoz y de acceso a procedimientos terapéuticos. En 2006, un total de 2.021.849 de casos que presentaban patologías garantizadas fueron atendidos por el sistema, cifra que llegó a 3.285.359 casos en 2015. Esto representa un aumento en la atención de un 62% en diez años (Superintendencia de Salud 2015). Por otro lado, se logró una mayor protección financiera a través de la disminución de los *gastos de bolsillo*, los que pasaron a ser de un 47% en el año 2000 a un 31,5% en 2014 (Organización Mundial de la Salud 2016).

Entre los resultados negativos se encuentra el aumento de las listas de espera de enfermedades no garantizadas y el consecuente empeoramiento de las condiciones de salud de los pacientes que las padecen (González 2016). Datos recientes indican que al 31 de enero de 2017 la lista de espera para consultas por patologías no garantizadas alcanzó un total de 1.602.150 casos, lo que implica 32.535 casos más que en diciembre de 2016, es decir, un mes antes (Ministerio de Salud 2017).

El caso recién presentado da cuenta de un proceso de reforma implementado para hacer frente a la situación crítica representada por problemas de acceso a atención médica y tratamiento de enfermedades evaluadas como prioritarias. La intervención oportuna de esta situación constituye un caso efectivo de manejo de crisis por medio de políticas públicas. El proceso de diseño de esta reforma duró cuatro años. Su punto de partida fue la creación de la comisión interministerial encargada de generar una primera propuesta en el año 2000 y finalizó con la promulgación de la ley 19.966 que establece el régimen

de garantías de la salud en el año 2004 (Lenz 2007). Este periodo se caracterizó por un amplio debate en el parlamento sobre las medidas técnicas y los principios normativos de esta reforma (Drago 2006), lo que da cuenta de un alto nivel de reflexividad asociado a este proceso. El carácter reflexivo de esta reforma se mantuvo durante su periodo de implementación si consideramos que la incorporación de enfermedades al sistema de garantías fue progresiva y se basó en criterios técnicos de análisis, evaluación y selección.

Los resultados de esta reforma indican que, con el establecimiento de una política de carácter universal, el Estado modificó su forma de operar para adaptarse a las nuevas necesidades sanitarias y características epidemiológicas de la población, evitando con ello una amplificación de la situación crítica. Las consecuencias no previstas de esta estrategia de manejo de crisis fueron los problemas asociados a la cobertura y condiciones de salud de las personas que padecen enfermedades no garantizadas, las que, considerando el carácter progresivo de esta reforma y el establecimiento de criterios técnicos de selección de patologías, podrían en el futuro integrarse de forma paulatina al sistema de garantías. Estos mecanismos técnicos de selección de patologías representan un avance significativo en la instalación de medidas de largo plazo con las cuales es posible adaptar los rendimientos del sistema de salud a nuevos escenarios epidemiológicos. El éxito futuro de esta reforma dependerá, por tanto, de la capacidad del Estado de abordar oportunamente la incubación de posibles crisis sanitarias.

5. Conclusiones

El análisis de crisis sociales permite identificar las necesidades de adaptación de operaciones y rendimientos de sistemas sociales frente a las transformaciones de su entorno. La recurrencia de situaciones críticas en contextos modernos impone la tarea de comprender las dinámicas de crisis con el fin de desarrollar estrategias que permitan manejarlas. El desarrollo de una crisis social puede ser analíticamente dividido en tres etapas: incubación, contagio y reestructuración. En este marco, es posible entender las crisis como una asincronía entre operaciones sistémicas y rendimientos que los sistemas entregan

hacia su entorno. He denominado a esta forma de descripción de las crisis sociales como su *dimensión operativa*.

Las crisis sociales repercuten directamente sobre las personas en forma de daños y perjuicios que obstaculizan sus posibilidades de inclusión social y, asimismo, afectan sus condiciones de subsistencia. A través de movilizaciones sociales y el debate público, la incertidumbre provocada por las experiencias de crisis se transforma en presiones y demandas a las instituciones públicas. Esto corresponde a lo que he definido como la *dimensión experiencial* de la crisis.

Enfrentar una crisis implica evitar la expansión de sus efectos negativos, acelerando el proceso de reestructuración del sistema a través de mecanismos de intervención que permitan la adaptación de los sistemas a las nuevas exigencias que la transformación de la sociedad impone. El manejo de crisis requiere, por tanto, de la capacidad de identificar sus síntomas y reaccionar ante estos con medidas que permitan ajustes al nuevo contexto, propiciando con ello oportunidades de cambio y mejoras.

Por medio del diseño e implementación de políticas públicas, el Estado es visto como la entidad encargada de desarrollar intervenciones orientadas a la reestructuración de los sistemas afectados por crisis sociales. Desde su posición de observador de los problemas y preocupaciones de la sociedad, el Estado tiene la capacidad de identificar los daños que las crisis producen sobre los individuos y comunidades. En tal contexto, la política pública debe reconocer y enfrentar los conflictos con actores sociales que manifiestan su malestar por las consecuencias de las crisis, junto con identificar las críticas elaboradas por estos que pueden ser incorporadas en las medidas de intervención seleccionadas. En otros términos, la tarea del Estado en relación al manejo de crisis por medio de políticas públicas, es incorporar la información que los afectados pueden y no pueden observar, así como las transformaciones internas que los sistemas requieren realizar para actuar de manera más eficaz en la solución de los problemas que estas provocan.

He identificado dos estrategias de manejo de crisis: mitigación y reforma. A través de la mitigación, el Estado adopta medidas para enfrentar los perjuicios provocados por crisis cuya etapa de contagio

presenta un rápido desarrollo. Este tipo de crisis se asocian usualmente a desastres ambientales, tecnológicos y atentados terroristas, los que se caracterizan por la magnitud de los daños que provocan. El análisis develó, sin embargo, que también es posible hablar de mitigación cuando las respuestas con las que se reacciona ante una crisis social solo buscan la estabilización de los contextos afectados, sin que se proyecten medidas de largo plazo que permitan la reestructuración de los sistemas. Esto quiere decir que, ante crisis de dinámicas temporales más extensas que aquellas provocadas por situaciones de emergencia, es posible que el Estado reaccione a través de medidas de mitigación. Se trata, por lo tanto, de una estrategia caracterizada por un bajo nivel de reflexividad en la toma de decisiones y que, si bien constituye una forma de intervención de crisis sociales, no asegura las condiciones necesarias para su superación, pues se enfoca en la intervención de la dimensión experiencial de las crisis sociales, desatendiendo la dimensión operativa.

La reforma, por otro lado, permite planificar e implementar transformaciones de manera gradual que afecten las operaciones de los sistemas y sus rendimientos en periodos de tiempo relativamente extensos. A través de innovaciones en las regulaciones y acciones programáticas, las reformas representan estrategias de intervención en las que el foco de atención está puesto en la dimensión operativa de la crisis. El mayor nivel de reflexividad que esto supone, hace posible esperar que los resultados de las reformas sean más efectivos que las políticas de mitigación en la adaptación de operaciones y rendimientos sistémicos. Si el nivel de reflexividad de una reforma es bajo, esta se aproximará más a una medida de mitigación, lo que puede repercutir en mayores riesgos con consecuencias no previstas derivadas de la intervención.

En algunos casos, las reformas se adoptan para responder prontamente a problemas que requieren soluciones urgentes, lo que implica tomar decisiones basándose en información incompleta, aumentando los riesgos de consecuencias negativas (Swagel 2015; Evert et al. 2011). Desde la perspectiva aquí desarrollada, es pertinente asociar la reforma con procesos de mayor duración que se instalan a partir del debate público y la negociación entre actores públicos y privados y que, de

este modo, responden a problemas sociales reconocibles por los involucrados. En este marco, entiendo las reformas como procesos en los que tanto el tiempo de diseño como de implementación son de mediano y largo plazo, y con ello sitúo las intervenciones de corto plazo en el ámbito de la mitigación.

La distinción entre reforma y mitigación adquiere sentido si consideramos que tanto los objetivos como los resultados de estas estrategias de manejo de crisis difieren sustantivamente en función del tiempo en que se implementan, los objetivos que buscan alcanzar y el nivel de riesgo asociado a la toma de decisiones en cada una de ellas. Por otro lado, el análisis desarrollado muestra que el manejo de crisis requiere abordar tanto su dimensión operativa como experiencial, pues la intervención parcial de situaciones críticas aumenta los grados de incertidumbre sobre la eficacia de las medidas adoptadas, a la vez que incrementa las posibilidades de que sus consecuencias propicien la incubación de nuevas crisis sociales. El manejo de crisis a través de reformas aborda la dimensión operativa de las crisis, lo que conduce a la variación de las operaciones y rendimientos de los sistemas afectados y a cambios en la experiencia de las personas. Esto quiere decir que, para atender eficazmente a las necesidades de los individuos, es necesario partir por la intervención de los sistemas.

BIBLIOGRAFÍA

- Archer, M. 2016. A Normative Social Regulation: The Attempt to Cope with Social Morphogenesis (141-168). En Archer, M. (ed.), *Morphogenesis and the Crisis of Normativity*. Springer International Publishing.
- Aguilar, L. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguirre, F. y García, O. 2015. Más allá del malestar. Una hipótesis sociológica sobre el significado político del movimiento estudiantil chileno. *Revista de Sociología e Política* 23(53), 147-162.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2017. La cobertura de las intervenciones de alto costo en Chile: una visión crítica sobre la ley Ricarte Soto. Breve 17. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8405/Breve-17-la-cobertura-de-las-intervenciones-de-alto-costo-en-chile-una-vision-critica-sobre-la-ley-ricarte-soto.PDF?sequence=1&isAllowed=y> [20 de julio 2017].
- Baldrige, K. 2012. Disaster Resilience: A Study of San Francisco's Soft-Story Building Problem. *The Urban Lawyer* 44 (2), 465-492.

- Barton, J. y Román, A. 2016. Sustainable Development? Salmon Aquaculture and Late Modernity in the Archipelago of Chiloé, Chile. *Island Studies Journal* 11(2), 651-672.
- Bernasconi, A. 2015. *La educación superior de Chile: Transformación, desarrollo y crisis*. Santiago: Ediciones UC.
- Berner, H. y Bellei, C. 2011. ¿Revolución o reforma? Anuncios, medidas y compromisos a la espera de la reforma educacional. *Política* 49 (2), 67-96.
- Bellei, C. 2003. ¿Ha tenido impacto la reforma educativa chilena? (125-209). En Cox, C. (ed.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar chileno*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Bogard, W. 1988. Bringing Social Theory to Hazards Research: Conditions and Consequences of the Mitigation of Environmental Hazards. *Sociological Perspectives* (31) 2, 147-168.
- Boin, A. y Hart, P. 2010. Organising for Effective Emergency Management: Lessons from Research. *Australian Journal of Public Administration* 69(4), 357-371.
- Braun, B. 2015. Preparedness, Crisis Management and Policy Change: The Euro Area at the Critical Juncture of 2008-2013. *The British Journal of Politics and International Relations* 17(3), 419-441.
- Bundy, J. y Pfarrer, M. 2015. A Burden of Responsibility: The Role of Social Approval at the Onset of a Crisis. *Academy of Management Review* 40(3), 345-369.
- Chaqués, L. 2004. *Redes de políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Connery, D. 2010. *Crisis Policymaking: Australia and the East Timor Crisis of 1999*. Canberra: ANU Press.
- Cook, M. 2003. Crises as Opportunities to Consolidate Reforms: The 1997 Financial Crisis and Banking Policy Reform in Malaysia and the Philippines. *Asian Journal of Social Science* 31(2), 221-250.
- Cordero, R. 2014. Crisis and Critique in Jürgen Habermas's Social Theory. *European Journal of Social Theory* 17(4), 497-515.
- Cordero, R., Mascareño, A. y Chernilo, D. 2016. On the Reflexivity of Crises: Lessons from Critical Theory and Systems Theory. *European Journal of Social Theory*, DOI: 10.1177/1368431016668869.
- de Geus, A. 2011. 'Don't Waste the Crisis': The Agenda for Public-Policy Reforms in a Turbulent World (13-26). En Lindquist E., Vincent S., y Wanna J. (eds.), *Delivering Policy Reform: Anchoring Significant Reforms in Turbulent Times*. Canberra: ANU Press.
- Donoso, S. 2009. Economía política del financiamiento de los estudios universitarios en Chile (1980-2010): Debate de sus fundamentos. *Innovar* 19 (1), 141-155.
- Drago, M. 2006. La reforma al sistema de salud chileno desde la perspectiva de los derechos humanos. CEPAL - Serie Políticas Sociales. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6124/1/S0600379_es.pdf [20 de julio 2017].
- El Mostrador 2016. A doce días del estallido: radiografía al conflicto socioambiental en Chiloé. [Online, 13 de mayo]. Disponible en: <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/05/13/radiografia-al-conflicto-socioambiental-en-chiloe-a-doce-dias-del-estallido-social/> [23 de septiembre 2016].

- Espinoza, O. y González, L. 2011. La crisis del sistema de educación superior chileno y el ocaso del modelo neoliberal. *Educación Superior* N°4. Disponible en: http://www.cie-ucinf.cl/download/articulos_del_cies/crisis-sistema-educacion-chileno-ocaso-modelo-neoliberal.pdf [14 de julio de 2016].
- Espinoza, O. y González, L. 2016. Access of Disadvantaged Students to Higher Education in Chile: Current Scenarios and Challenges (103-126). En Shah, M. y Whiteford, G. (eds.), *Bridges, Pathways and Transitions. International Innovations in Widening Participation*. Cambridge: Chandos Publishing.
- Evert, A., Lindquist, E. y Wanna, J. 2011. Delivering Policy Reform: Making it Happen, Making it Stick (1-12). En Lindquist E., Wanna J., y Vincent S. (eds.), *Delivering Policy Reform: Anchoring Significant Reforms in Turbulent Times*. Canberra: ANU Press.
- Fleet, N. 2011. Movimiento estudiantil y transformaciones sociales en Chile: una perspectiva sociológica. *Polis* 10(30), 99-116.
- GAIN. 2016. Chile Red Tide and Labor Unrest Reduce Chilean Salmon Production. GAIN Report CI1611.
- Giddens, A. 2011. *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza.
- Godschalk, D. y Brower, D. 1985. Mitigation Strategies and Integrated Emergency Management. *Public Administration Review* 45, 64-71.
- González, G. 2016. Monetización del sistema de salud en Chile y la reforma de 2000 como estrategia de manejo de crisis. Tesis (Magister), Universidad Adolfo Ibáñez.
- Habermas, J. 1988. *Legitimation Crisis*. Cambridge: Polity Press.
- Hallerberg, M. y Scartascini, C. 2015. When do Governments Improve Fiscal Institutions? Lessons from Financial Crisis and Fiscal Reform in Latin America. *Economía* 16(1), 43-76.
- Jessop, B. 2016. The Symptomatology of Crises. Some Critical Reflexions (89-108). En Naess, P. y Price, L. (eds.), *Crisis System. A Critical Realist and Environmental Critique of Economics and Economy*. London, New York: Routledge.
- Jobert, B. 2004. *Estado, Sociedad, Políticas Públicas*. Santiago: LOM.
- Kjaer, P. 2017. Hacia una sociología de instituciones intermediarias: el rol del derecho en el corporativismo, el neo-corporativismo y la governance. *Revista de Administración Pública y Sociedad* 3, 3-21.
- Koselleck, R. 2006. Crisis. *Journal of the History of Ideas* 67 (2), 357-400.
- Kouzmin, A. 2008. Crisis Management in Crisis? *Administrative Theory and Praxis* 30 (2), 155-183.
- La Estrella de Chiloé. 2016. Efectos de la marea roja y la cesantía siguen en la agenda. [Online, 19 de junio]. Disponible en: <http://www.laestrellachiloe.cl/imprensa/2016/06/19/papel/> [23 de septiembre 2016].
- La Tercera 2016a. Chiloé: las millonarias pérdidas que dejan el paro y la marea roja. [Online, 20 de mayo]. Disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/chiloe-las-millonarias-perdidas-que-dejan-el-paro-y-la-marea-roja/> [23 de septiembre 2016].
- La Tercera 2016b. La batalla de Chiloé. [Online, 15 de mayo]. Disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/la-batalla-de-chiloe/> [13 de septiembre 2016].
- La Tercera 2016c. Organismos que crean la marea roja pueden vivir hasta ocho años en el fondo marino. [Online, 17 de mayo]. Disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/organismos-que-crean-la-marea-roja-pueden-vivir-hasta-ocho-anos-en-el-fondo-marino/>

- latercera.com/noticia/organismos-que-crean-la-marea-roja-pueden-vivir-hasta-ocho-anos-en-el-fondo-marino/ [13 de septiembre 2016].
- Lenz, R. 2007. Proceso político de la reforma auge de salud en Chile: Algunas lecciones para América Latina. Una mirada desde la economía política. CIEPLAN-Serie Estudios Socio/Económicos 38. Disponible en: http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/154/Capitulo_I.pdf [20 de julio 2016].
- Luhmann, N. 1984. The Self-Description of Society: Crisis Fashion and Sociological Theory. *International Journal of Sociology* 25 (1-2), 59-71.
- Luhmann, N. 1993. *Teoría política en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza.
- Luhmann, N. 2005. *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. México: Universidad Iberoamericana. Anthropos.
- Luhmann, N. 2009. *La política como sistema*. México: Universidad Iberoamericana.
- Lutz, W. 2007. Adaptation Versus Mitigation Policies on Demographic Change in Europe. *Vienna Yearbook of Population Research* 5, 19-25.
- Mayntz, R. 2015. The Multilevel Dynamics of Regulatory Reform (163-190). En Mayntz, R. (ed.), *Negotiated Reform. The multilevel Governance of Financial Regulation*. Cologne: Campus Verlag.
- Mascareño, A., Goles, E., y Ruz, G. 2016. Crisis in Complex Social Systems: A Social Theory View Illustrated with the Chilean Case. *Complexity* 21(S2), 13-23.
- Ministerio de Salud. 2002. Los objetivos sanitarios para la década 2000-2010. Disponible en: https://www.healthresearchweb.org/files/Políticas_Nacionales_Salud-Chile_2000-2010.pdf [20 de julio 2016].
- Ministerio de Salud. 2017. Lista de espera no GES y garantías de oportunidad GES retasadas. Glosa 06. Disponible en: http://web.minsal.cl/wp-content/uploads/2017/04/GLOSA_06_ENERO_DE_2017.pdf [20 de julio 2016].
- Mueller, W. 1970. Conglomerate Mergers: A Crisis in Public Policy. *Nebraska Journal of Economics and Business* 9(4), 16-32.
- Nilsen, A. y Olsen, O. 2007. Resistance or Acceptance? Mitigation Strategies in Risk Management. *Risk Management* 9(4), 255-270.
- Organización Mundial de la Salud. 2000. Informe sobre la salud en el mundo: Mejorar el desempeño de los sistemas de salud. Ginebra: OMS.
- Organización Mundial de la Salud. 2010. Informe sobre la salud en el mundo. La financiación de los sistemas de salud. El camino hacia la cobertura universal. Ginebra: OMS.
- Organización Mundial de la Salud. 2016. World Health Statistics 2016. Monitoring Health for the SDGs. Ginebra: OMS.
- Parsons, W. 2012. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- Porfiriev, B. 2001. Managing Security and Safety Risks in the Baltic Sea Region: A Comparative Study of Institutional Crisis Policy Models. *Risk Management* 3(4), 51-62.
- Porfiriev, B. 2004. The Perception and Management of Security and Safety Risks: Implications for International Negotiations. *Risk Management* 6(4), 9-25.
- Powley, E. 2009. Reclaiming Resilience and Safety: Resilience Activation in the Critical Period of Crisis. *Human Relations* 62(9), 1289-1326.
- Radio Universidad de Chile 2016. Conflicto en Chiloé evidencia otra vez el abandono de las regiones. [Online, 15 de mayo]. Disponible en: <http://>

- radio.uchile.cl/2016/05/15/la-descentralizacion-como-revolucion-olvidada-y-a-punto-de-estallar/ [13 de septiembre 2016].
- Repetto, A. 2016. Crecimiento, pobreza y desigualdad: la vía chilena. *Economía y Política* 3(1), 71-101.
- Roberts, P. 2009. A Capacity for Mitigation as the Next Frontier in Homeland Security. *Political Science Quarterly* 124(1), 127-142.
- Sacchi, S. 2012. Social Policy Reform in the Italian Debt Crisis: Pensions, Labor, Unemployment Benefits. *Italian Politics* 28, 207-226.
- Scheffer, M. 2009. *Critical Transitions in Nature and Society*. New Jersey: Princeton University Press.
- Sedgwick, S. 2011. The Agenda for Achieving a World-Class Public Sector: Making Reforms that Matter in the Face of Challenges (75-89). En Lindquist E., Wanna J. y Vincent S. (eds.), *Delivering Policy Reform: Anchoring Significant Reforms in Turbulent Times*. Canberra: ANU Press.
- Smart, J. 1970. Campus Crisis and Public Policy: The State Higher Education Agency. *The Journal of Higher Education* 41(5), 365-376.
- Smith, D. y Fischbacher, M. 2009. The Changing Nature of Risk and Risk Management: The Challenge of Borders, Uncertainty and Resilience. *Risk Management* 11(1), 1-12.
- Stark, A. y Taylor, M. 2014. Citizen Participation, Community Resilience and Crisis Management Policy. *Australian Journal of Political Science* 49(2), 300-315.
- Superintendencia de Salud. 2015. Casos GES (AUGE) acumulados a diciembre 2015. Disponible en: <http://www.supersalud.gob.cl/documentacion/569/w3-article-13708.html> [20 julio de 2016].
- Swagel, P. 2015. Legal, Political, and Institutional Constraints on the Financial Crisis Policy Response. *The Journal of Economic Perspectives* 29(2), 107-122.
- Teubner, G. 2011. A Constitutional Moment? The Logics of 'Hitting the Bottom' (3-42). En Kjaer, P., Teubner, G. y Febbrajo, A. (eds), *The Financial Crisis in Constitutional Perspective: The Dark Side of Functional Differentiation*. Oxford: Hart Publishing.
- Tilak, J. 2010. Policy Crisis in Higher Education: Reform or Deform? *Social Scientist* 38(9/12), 61-90.
- Urriola, C., Infante, A., Aguilera, I. y Ormeño, H. 2016. La reforma de salud chilena a diez años de su implementación. *Salud Pública de México* 58(5), 514-521.
- Walby, S. 2015. *Crisis*. Cambridge: Polity Press.
- Weick, K. 1988. Enacted Sensemaking in Crisis Situations. *Journal of Management Studies* 25(4), 305-317.
- Willke, H. 2006. La transformación de la democracia como modelo de orientación de las sociedades complejas. *Estudios Públicos* 102, 179-201.
- Willke, H. 2007. Capacidad de rendimiento del estado y la necesidad de nuevas formas de governance. *Persona y Sociedad* 21(2), 9-16.
- Willke, H. 2014. Concepciones de regulación política y problemas de gobierno político. *Economía y Política* 1(1), 79-118.
- Willke, H. 2016. Formas de autoorientación de la sociedad. *Revista Mad* (34), 1-35.

Principios básicos para un buen gobierno del banco central: Implicaciones para la conducción de la política monetaria

Esdras Josiel Sánchez*

RESUMEN

El presente artículo muestra que entre los principios básicos para un buen gobierno en los bancos centrales para la conducción de la política monetaria se encuentran la independencia, transparencia, y la rendición de cuentas. En este sentido, se construye un modelo macroeconómico mediante un juego de política monetaria con información asimétrica y basado en elementos de R. Barro y D. Gordon (1983), S. Lohmann (1992), C. Nolan y E. Schaling (1998), y S. Eijffinger, M. Hoeberichts y S. Schaling (1998), y haciendo uso de simulaciones Montecarlo, se denota entre otros, los siguientes hallazgos: a) el tipo de preferencias del banco central y el gobierno, referentes al manejo de la macroeconomía, afectan la independencia del banco central y a su vez su credibilidad y objetivos de política, mostrando que a medida que las preferencias del gobierno y/o el banco central son más populistas, disminuye la independencia; b) el nivel de transparencia del banco central afecta la conducción de la política monetaria (como también su ancla), así que cuando disminuye la transparencia (rendición de cuentas), la inflación esperada será mayor; y c) existen situaciones que pueden alterar un objetivo de política monetaria, siendo apropiado una coordinación óptima entre el gobierno y el banco central. Finalmente, mediante un análisis descriptivo de datos, se expone que los principios básicos para un buen gobierno en los bancos centrales son clave para economías que transitan o aplican esquemas de metas de inflación.

PALABRAS CLAVE: Banco central, política monetaria, independencia, transparencia, rendición de cuentas

Basic Principles of Good Central Bank Governance: Implications for the Conduct Monetary Policy

ABSTRACT

This article shows that among the basic principles of central banks governance for the conduct of monetary policy are the independence, transparency, and accountability. In this sense, a macroeconomic model is constructed through a monetary policy game with asymmetric information and based on elements of Barro and Gordon

* Candidato a Doctor en Economía, Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA) y Magíster en Econometría, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Agradezco al Dr. Juan Dubra (profesor visitante de la UCA) y al Dr. Adrian Büchner (profesor de Gobierno de las Organizaciones de la UCA) y a los réferis anónimos, por los comentarios valiosos que han realizado a versiones previas de este trabajo, sin embargo cualquier opinión o error en esta investigación es responsabilidad exclusiva del autor.

✉ josielsanchez@uca.edu.ar

Recibido abril 2017 / aceptado junio 2017

Disponible en: www.economiaypolitica.cl

(1983), Lohmann (1992), Nolan and Schaling (1998), and Eijffinger, Hoerberichts and Schaling (1998) and making use of Montecarlo simulations, is denoted among some of its findings that: a) the type of preferences of the central bank and the government relating to the managing of the macroeconomics affect the independence of the central bank, and in turn his credibility and policy objectives, showing that when the preferences of the government and / or the central bank are more populist it diminishes the independence, b) the level of transparency of the central bank affects the conduct of monetary policy (as well as its anchor), as well as transparency (accountability), expected inflation will be greater, and c) there are situations that may alter an economic policy objective, where optimal coordination between the government and the central bank is appropriate. Finally, a descriptive analysis of data shows that the basic principles of central banks good governance are key to economies that transit or apply inflation targeting schemes.

KEYWORDS: Central Bank, Monetary Policy, Independence, Transparency, Accountability

Una de las preguntas centrales de la economía política es la interacción que debe existir entre el gobierno y el banco central, ya que trata acerca de qué decisiones deben ser delegadas a los burócratas en agencias independientes que, por diseño, tienen un horizonte temporal más largo que los políticos. En principio, se tiene la percepción de que en la mayoría de los países las decisiones de política fiscal son tomadas por los políticos, mientras que la política monetaria suele delegarse en una institución independiente, más específicamente en un banco central que se rige por funcionarios públicos de carrera cuyos mandatos son más largos que el ciclo político. El juego de intereses entre el gobierno y el banco central, se debe, en cierta medida, al ejercicio de control y autoridad que desea el gobierno en un país.¹ En este sentido, existen muchos estudios acerca del papel que juegan los bancos centrales en la economía y su posición dentro o fuera de las estructuras gubernamentales. Como resultado, en la actualidad es inevitable hablar sobre la buena gobernanza como medio de proporcionar estabilidad macroeconómica, crecimiento económico sostenido y un entorno regulador estable.

El concepto de gobierno corporativo fue utilizado, por primera vez, por M. Earl (1983) en *Perspectivas de la administración*, utilizado años después por el Instituto de Derecho Americano en su publicación de

¹ Según Berle y Means (1932), el ejercicio de control, autoridad y control es sinónimo de gobierno.

principios del gobierno corporativo. A nivel global, los Principios de Gobierno Corporativo fueron impulsados en 1999 (y revisados en 2004) por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En particular, la OCDE en 2002 promulgó en una primera versión los siguientes Principios Básicos del Gobierno Corporativo: a) Equidad b) Transparencia c) Confiabilidad / Rendición de cuentas, y d) Responsabilidad. En Latinoamérica, la perspectiva de un buen gobierno corporativo fue concretizando el denominado *White Paper* basado en dichos principios y desarrollado en cuatro mesas redondas (Brasil 2000; Argentina 2001; México 2002 y Chile 2003).²

Las lecciones aprendidas de la crisis financiera mundial, iniciada en 2007, indujeron al Comité de Supervisión Bancaria de Basilea a publicar en 2010 los Principios para mejorar el gobierno corporativo, como un avance para fomentar buenas prácticas en las organizaciones bancarias. Como resultado, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea establece en 2015 los Principios de gobierno corporativo para bancos, donde expone que un buen gobierno corporativo es esencial para el correcto funcionamiento del sector bancario y de la economía en su conjunto pero a su vez esto requiere que los bancos estén bien gobernados para mantener un proceso de supervisión eficaz y eficiente, con lo cual es menos necesaria la intervención supervisora. De igual forma, el Comité de Basilea pondera que un gobierno corporativo en materia de supervisión enfatiza la importancia de contar con los niveles apropiados de autoridad, responsabilidad, rendición de cuentas, y mecanismos de control y equilibrio en el Consejo de Administración pero también en la alta dirección, así como con funciones de gestión del riesgo, cumplimiento y auditoría interna.

De igual forma, la crisis financiera mundial generó el reto más profundo para los bancos centrales desde la Gran Depresión (Bernanke, 2010). En este sentido, B. Bernanke argumentó que al enfrentar tensiones o reformas financieras, es relevante mantener y proteger los principios de la banca central que han demostrado ser fortalezas durante la crisis y que seguirán siendo esenciales para la futura estabilidad y prosperidad de la economía mundial. En principio, mantener la independencia del banco

² Cabe señalar que el término *accountability* puede ser interpretado como la responsabilidad asumida para el logro de resultados pero para fines del presente artículo se considera sinónimo de rendición de cuentas.

central, es decir, la capacidad de los bancos centrales para tomar decisiones de política monetaria basadas en lo que es bueno para la economía a largo plazo, independientemente de las consideraciones políticas a corto plazo. Además, los banqueros centrales deben cumplir con transparencia y rendición de cuentas ante el público por sus decisiones, pero aislando a la política monetaria de las presiones políticas de corto plazo.

Ahora bien, al considerar que usualmente los bancos centrales tienen como objetivo central la estabilidad de precios, esta dependerá de su independencia; teniendo como excepción a la Reserva Federal de Estados Unidos quien según mandato del Congreso en la Ley de la Reserva Federal, tiene prioridad tanto en la estabilidad de precios como en el empleo, como analizaremos más adelante. Según T. Persson y G. Tabellini (1993), se reconocen al menos dos formas para lograr la estabilidad de precios. La primera es el enfoque legislativo que considera establecer por ley un banco central muy independiente con un mandato inequívoco, apoyado en los fundamentos académicos de K. Rogoff (1985), M. Neumann (1991), A. Cukierman (1992), Lohmann (1992), y Eijffinger y Schaling (1995a, 1995b). En segundo lugar, se encuentra el enfoque de objetivos, lo cual implica que el banco central establezca metas explícitas de inflación para la política monetaria y que sea inequívocamente responsable del éxito en el cumplimiento de esta meta. En este sentido resaltan los aportes teóricos realizados por C. Walsh (1995), Persson y Tabellini (1993), B. Canzoneri, C. Nolan y A. Yates (1997), A. Haldane (1997), L. Leiderman y L. Svensson (1995) y Schaling (1995). Como buenas prácticas se pueden mencionar a Australia, Canadá, Finlandia, Israel, Nueva Zelanda, Suecia y el Reino Unido.

Sin embargo, como señala Cukierman (1994), la independencia debe ser acompañada con rendición de cuentas, en caso contrario es probable caer en la crítica del “déficit democrático”, esto es, la delegación de autoridad sobre instrumentos y/o objetivos de política monetaria a los tecnócratas de un banco central independiente que no han sido elegidos por los votantes y que no exponen de forma transparente sus decisiones ante los mismos. También J. Stiglitz (1998), se pregunta si es democrático o no considerar a los funcionarios no electos en la conducción de la política monetaria, a pesar de que la independencia del banco central se instituye en la mayoría de los bancos centrales.

Como respuesta a ello, entra en juego el papel de la transparencia, como un elemento crucial para la rendición de cuentas y credibilidad ante el público.

En principio, lo anterior pone de relieve el buen gobierno del banco central para la conducción de la política monetaria, definido como el cumplimiento de sus objetivos y tareas de manera eficaz y eficiente, evitando así el uso indebido de recursos (Lybek, 2004). Con respecto a los objetivos, se puede decir que en general los bancos centrales tienen como objetivo principal la estabilidad de precios, pero esta no se logra directamente y por ende se utiliza un mecanismo de transmisión monetaria. En términos básicos, el primer escalón para la transmisión monetaria se observa sobre el sistema financiero a través de los denominados canales de transmisión y el segundo, consiste en el efecto trasladado a la actividad económica y a la inflación. Con respecto a la estabilidad de precios, Persson y Tabellini (1993) reconocen dos caminos para alcanzarla, uno vinculado a la plena independencia del banco central, y el otro a las metas explícitas de inflación.

De esta forma, la presente investigación analiza los principios básicos de un “buen gobierno de banco central”, es decir, del estudio de las características que debe tener la política monetaria en el marco del gobierno corporativo, más específicamente de las implicaciones macroeconómicas de la independencia, transparencia y rendición de cuentas del banco central. Esta investigación se divide en cinco partes sin considerar esta introducción, específicamente la primera sección expone la revisión de la literatura, la segunda sección presenta la especificación general del modelo (juego de política monetaria), la tercera sección muestra las implicaciones de la transparencia y rendición de cuentas sobre la inflación, la cuarta realiza un análisis descriptivo de los datos de transparencia de la política monetaria y sus implicaciones para regímenes de metas de inflación, y la quinta y final serán, las conclusiones.

1. Revisión de la literatura

F. Amténbrink (2004) argumenta que los tres pilares para la gobernanza del banco central son: a) independencia b) rendición de cuentas y,

c) transparencia. En el caso de la independencia del banco central, M. Friedman (1962), plantea la necesidad de la independencia del banco central, haciendo la comparación análoga con la interacción entre poderes del Estado, más específicamente la independencia que debe existir entre el gobierno y el poder judicial. La independencia de los bancos centrales, ha sido propuesta por parte de la teoría neokeynesiana para reducir la inflación resultante de la inconsistencia temporal de la política monetaria óptima; E. Kydland y E. Prescott (1977), argumentan que el problema de la inconsistencia temporal de la política monetaria óptima puede aparecer cuando las autoridades desean controlar dos objetivos con una sola herramienta de política, considerando la formación de expectativas racionales de los agentes. Una rama de académicos estipula establecer por ley, un banco central muy independiente con un mandato inequívoco para centrarse en la estabilidad de precios (Rogoff 1985; Neumann 1991; Cukierman 1992; Lohmann 1992; y Eijffinger y Schaling, 1995a, 1995b).

En este marco, la consistencia temporal implica que el banco central es de alguna manera capaz de responder con flexibilidad a las perturbaciones en la economía, y por ende tendrá un fuerte incentivo para llevar a cabo una política discrecional que sea más expansiva de lo que las empresas o las personas esperan, para impulsar la producción económica a corto plazo, elevando la inflación por encima de la inflación esperada. En otras palabras, el banco central desarrolla un sesgo inflacionario. En consecuencia, Rogoff (1985) propuso delegar la política monetaria en bancos centrales conservadores e independientes con el fin de ganar credibilidad y poder reducir el sesgo inflacionario pero en detrimento de la mayor volatilidad del producto, denotando el denominado *trade-off* entre la estabilización de la inflación y el producto. Sin embargo, S. Fischer (1994b), menciona que así como los funcionarios electos pueden tener un sesgo inflacionario, el banco central puede desarrollar un sesgo deflacionario, debido a que estos últimos protegidos de la opinión pública pueden negar fácilmente que el desempleo cíclico se pueda reducir facilitando la política monetaria.

En este sentido, se tienen muchos estudios pioneros en el estudio de la independencia de los bancos centrales y sus consecuencias sobre la conducción de la política monetaria (Rogoff 1985; Alesina

1988; Alesina y Summers 1990; Grilli, Masciandaro y Tabellini 1991; Cukierman 1992). Por ejemplo, R. Hasse (1990), Eijffinger y J. Haan (1996) hacen referencia a la independencia en ciertas áreas, como personal, sector financiero y la política del banco central, donde la intervención del gobierno debe ser excluida o totalmente reducida. R. Giordano y P. Tommasino (2011) ponen de relieve otro beneficio de la delegación de la política monetaria a un banco central independiente, más específicamente una mayor sostenibilidad de la deuda total de un país. También otros estudios recientes reportan evidencia de que un banco central independiente puede restringir la política fiscal (Bodea y Higashijima, 2015; Bodea, 2013). También M. Hallerberg (2002) argumenta que los gobiernos multipartidarios utilizarán principalmente la política fiscal para orientar a los sectores clave, lo que hace atractivo dejar la política monetaria en manos de un banco central independiente. De igual forma, otros estudios informan que los países con estructuras federales están asociados con más bancos centrales políticamente independientes (Farvaque 2002; Pistoresi et al. 2011).

Así, las investigaciones teóricas y empíricas muestran que la independencia del banco central es un factor deseable para lograr una menor inflación sin un menor crecimiento. Los primeros estudios empíricos incluyendo R. Bade y M. Parkin (1982), A. Alesina (1988; 1989) y V. Grilli et al. (1991) encontraron que la independencia del banco central se asocia con menores niveles de inflación. Además, Cukierman et al. (1992) constatan que la independencia jurídica es un determinante importante y estadísticamente significativo de la estabilidad de precios en los países industrializados, pero no en los países en desarrollo. En contraste con los primeros estudios empíricos, S. Cecchetti y S. Krause (2002) no encontraron evidencia sobre la influencia de la independencia del banco central sobre el nivel y la variabilidad de la inflación. Mientras tanto, M. Ismihan y F. Ozkan (2004), argumentan que aunque la independencia del banco central implica una menor inflación en el corto plazo, puede ser perjudicial para el crecimiento futuro, y en consecuencia, es menos probable que la independencia del banco central logre una menor inflación en el largo plazo.

En contraste con los últimos autores, H. Brumm (2006) muestra que incluso si la muestra se limita a los países en desarrollo, siempre

hay una fuerte relación negativa entre la independencia del banco central y la inflación. Con respecto a los efectos de la independencia sobre el producto, Alesina y Summers (1993) no encontraron relación entre la variabilidad del crecimiento del producto y la independencia del banco central. Además, Cecchetti y Krause (2002) también afirmaron que la independencia del banco central no tiene un efecto significativo sobre la variabilidad de la producción. Sin embargo, al invertir la causalidad entre el producto y la independencia, M. Crosby (1998) sostiene que es más probable que los países que tienen una menor variabilidad del producto elijan un banco central independiente.

Entre las medidas empíricas más usadas para clasificar la independencia de un banco central son dadas por Cukierman, S. Webb, y B. Neyapti (1992), y por Grilli, Masciandaro y Tabellini (1991). En este sentido, M. Campillo y J. Miron (1997) utilizan el índice de independencia dado por Cukierman et al. (1992), donde después de controlar por un número de indicadores económicos y sociales, la asociación entre independencia del banco central e inflación continúa siendo positiva. Cukierman, G. Miller y Neyapti (2002) actualizan el índice de Cukierman, Webb y Neyapti (1992) para veintiséis economías exsocialistas durante la década de los noventa. L. Jácome y F. Vázquez (2005) actualizan estos datos y entregan un índice algo más amplio para veinticuatro países latinoamericanos y caribeños. Además, M. Arnone, B. Laurens y J. Segalotto (2006a) reconstruyen el índice de Grilli, Masciandaro y Tabellini para una muestra de más de cuarenta países en dos momentos específicos: 1991 y fines del 2003. Recientemente, C. Bodea y R. Hicks (2015) han ampliado el Cukierman (1992) del índice central de independencia bancaria de setenta y ocho países desde el final del sistema de *Bretton Woods* hasta 2010.

Dado que la independencia del banco central implica que la política monetaria se delega a funcionarios no elegidos, se espera que la influencia del gobierno en la política monetaria sea restringida. Al mismo tiempo, nace la crítica del déficit democrático, por lo que la independencia debe ser acompañada con rendición de cuentas. Ahora bien, incluso el banco central más independiente no opera en un vacío político (Fernández-Albertos, 2015); por ejemplo, en una encuesta con veinticuatro bancos centrales, P. Moser-Boehm (2006) muestra que

los banqueros centrales y los funcionarios gubernamentales se reúnen con frecuencia y también tienen formas informales para discutir la coordinación de la política monetaria y fiscal. No obstante que exista un fuerte argumento a favor de la independencia de los instrumentos, es diferente a la capacidad del banco central de fijar sus propios objetivos monetarios políticos (independencia de objetivos). El argumento contra la independencia de objetivos es que en una democracia, el gobierno es responsable ante el electorado, y como los banqueros centrales no son elegidos, los objetivos finales de la política monetaria deben ser establecidos por el gobierno elegido (Mishkin, 2011).

De hecho, parece que ha surgido un amplio consenso entre los hacedores de política, académicos y otros, acerca de que los objetivos de la política monetaria deberían ser establecidos por las autoridades políticas, pero la conducción de la política monetaria, en la consecución de esos objetivos, debería estar libre del control político (Bernanke, 2010). Los bancos centrales, en otras palabras, tienen autoridad delegada para alcanzar sus objetivos legalmente obligatorios y tener independencia de instrumentos, para alcanzar su objetivo. Sin embargo, puede haber presiones políticas sobre el banco central, amenazando su independencia, si los políticos no están de acuerdo con las propias políticas del banco central (véase Ehrmann y Fratzscher, 2011 y las referencias citadas en el mismo), por lo que se requiere que el banco central esté protegido de lo que T. Sargent y N. Wallace (1981) llaman un régimen de dominancia fiscal. Cabe señalar que, C. Resende (2007) propone medir la independencia del banco central en términos de falta de dominio fiscal.

Por otro lado, la crisis reciente de 2009 ha tenido implicaciones en la conducción de la política monetaria. En primer lugar, durante la crisis, los bancos centrales tuvieron que intervenir a gran escala para mantener la estabilidad financiera. Al respecto, S. Blinder (2012) señaló que durante una crisis financiera las autoridades monetarias y fiscales tienen que trabajar más estrechamente que en situaciones normales. De esta forma, muchos bancos centrales prestan gran atención a la estabilidad financiera, a veces porque se les ha dado una responsabilidad explícita de supervisión macroprudencial y otras veces porque consideran la estabilidad financiera como esencial para la búsqueda

tradicional de estabilidad macroeconómica (Cerutti et al. 2016). Un tema reciente relacionado a lo anterior, es la vinculación del efecto distributivo y la independencia del banco central. La estabilidad financiera y las políticas monetarias no convencionales de los bancos centrales tienen mayores implicaciones distributivas (Fernández-Albertos, 2015). Al respecto, la estabilidad financiera y las políticas monetarias no convencionales tienen consecuencias distributivas mucho más fuertes que las políticas monetarias convencionales.

Con respecto a la rendición de cuentas de los bancos centrales tenemos los trabajos pioneros de T. Havrilesky (1995), B. Briault, A. Haldane y M. King (1995), A. Al-Nowaihi y P. Levine (1996), y Nolan y Schaling (1998). En particular, Nolan y Schaling (1998) señalan la eficacia de la rendición de cuentas como un medio para reducir la incertidumbre de la política monetaria. Al mismo tiempo, O. Issing (2005), menciona que la rendición de cuentas y la transparencia no pueden ir separadas entre sí, sino vinculadas a una buena estrategia de comunicación del banco central. Issing (1999) define la transparencia como la explicación de la política monetaria al público, mientras W. Buitter (1999) sostiene que la transparencia debe ampliarse para incluir los resultados de la política. Para C. Eijffinger y P. Geraats (2004), la transparencia de la política monetaria puede definirse como la medida en que los bancos centrales revelan información relacionada con el proceso de formulación de políticas.

Se debe tener presente que la transparencia, está vinculada a los estudios construidos sobre los modelos de inconsistencia temporal, como el de Kydland y Prescott (1977) y tiempo después el de Barro y Gordon (1983a) que discuten el problema de credibilidad del banco central. En este sentido, el contexto del sesgo inflacionario en el problema de la inconsistencia temporal, muestra que los agentes económicos con expectativas racionales considerarán que el compromiso del banco central con una inflación baja es débil e incorporarán una tasa de inflación más alta con respecto a un régimen creíble. De esta forma, la preferencia del banco central resulta en un equilibrio ineficiente debido al resultado no deseado del exceso de inflación, y por ende, el banco enfrenta un equilibrio entre el problema de reputación (credibilidad) debido a una sorpresa de inflación y la pérdida de

flexibilidad para estabilizar los *shocks*. Con esto, el marco de Barro y Gordon (1983a) denota que una mayor transparencia ayuda a reducir el sesgo de inflación y el problema de inconsistencia temporal, y por ende mejora la credibilidad del banco central en la conducción de la política monetaria; el banco central ya no se enfrenta a un problema de credibilidad debido a la inconsistencia temporal. Respecto a ello, T. McCallum (1997), expone que los bancos centrales apreciarían que no pueden aumentar consistentemente la producción económica por encima de su potencial, ya que esto sería inflacionario y así dejarían de comportarse de manera discrecional. Además, A. Blinder (1998) sugiere que muchos bancos centrales tienen como objetivo el nivel de producción natural.

Ahora bien, las implicaciones de las asimetrías de información son expuestas por Eijffinger, Hoeberichts y Schaling (2000), quienes representan este problema cuando el gobierno delega la política monetaria sobre el banco central, pero la sociedad y el gobierno no conocen con certeza el tipo de preferencias del banco central referente al peso de la estabilización de la inflación con respecto al producto interno bruto. Barro y Gordon (1983a) demostraron que hay un *trade-off* entre credibilidad y flexibilidad, con lo cual la diferencia entre la estabilización del producto y la estabilidad de precios puede ser visto como la diferencia entre reglas y discreción de la política monetaria. Por lo tanto, Barro y Gordon (1983a) propusieron que, para eliminar el sesgo de inflación y el problema de inconsistencia temporal, así como para mejorar la credibilidad, el banco central debería abandonar las políticas discretionales y comprometerse con una regla.

Muchos investigadores han denotado las ventajas de una mayor transparencia en la credibilidad, así como en la reputación y la flexibilidad, mediante el hecho de que la transparencia facilita al sector privado inferir las intenciones del banco central con respecto a las decisiones de política monetaria (Faust y Svensson 2001; Cukierman 2001; Eijffinger y Geraats 2004). Cabe señalar que, el trabajo de J. Faust y L. Svensson (2001) distingue explícitamente los errores de control monetario de la transparencia, particularmente en este modelo, la transparencia se refiere a la medida en que la información se divulga al público. Además, Faust y Svensson et al. (2001) y Geraats

(2001b) exponen que la transparencia aumenta el costo de utilizar las sorpresas inflacionarias para el banco central que se preocupa por su reputación. Con respecto a esto, la transparencia, bajo objetivos no observables del banco central, mejora el bienestar al reducir el sesgo de inflación; esto en un modelo neokeynesiano, dado que los precios no ajustan cada período, la transparencia afecta mucho más a las realizaciones actuales de las variables. Esto hace que las variables relevantes sean más volátiles en el período actual.³

Por su parte, muchos estudios muestran el efecto positivo de la transparencia sobre las previsiones o pronósticos, una de las principales actividades del banco central. Así, Faust y Svensson (1998) muestran que el incremento de la transparencia mejora las previsiones del sector privado acerca de los objetivos del banco central y hacen que la reputación del banco y las expectativas del sector privado sean más consistentes. Por ejemplo, aunque la respuesta del banco central sea contraria a lo esperado, si esta acción se comunica al público, derivará en una imagen del banco más transparente. De igual forma, Walsh (2007) denota que la precisión de pronóstico es vital para el grado óptimo de transparencia, y agrega un efecto señal a un modelo de equilibrio general dinámico y estocástico, denotado por Geraats (2002) como un efecto incentivo con el objetivo de representar el efecto del grado de transparencia sobre las expectativas de inflación del sector privado. Además, Geraats (2009) argumenta que la comunicación de los pronósticos es muy importante y que la transparencia reduce las asimetrías de información, y por lo tanto, decrece la incertidumbre enfrentada por los agentes privados.

También se destaca el problema de acceso a la información pública, desarrollado por S. Morris y H. Shin (2002) quienes argumentan que tanto la información pública como la trasmisión de la misma, afectan a las expectativas inflacionarias. En este sentido, según M. Demertzis y H. Hallett (2007) el aumento del grado de transparencia disminuye el grado de volatilidad de la inflación, aunque podría no afectar a los niveles medios de inflación y de ingreso obtenidos. De la misma forma, otros investigadores resaltan que bajo ciertas consideraciones, la transparencia podría generar complicaciones en la comunicación al

³ En un modelo neokeynesiano, las expectativas sobre los valores futuros de las variables económicas relevantes desempeñan un papel importante para las realizaciones actuales de precio y producción.

público (Winkler 2000; Mishkin 2004). Otros trabajos relevantes son los de S. Posen (1999) y N. Kuttner y Posen (2000), quienes presentan ciertos elementos de la transparencia de la política monetaria en el marco de un modelo de optimización. A pesar de ello, hay evidencia sobre los límites de la transparencia en la formulación de la política monetaria. Por ejemplo, Cukierman (2007) argumenta que en algunas áreas la política monetaria es deseable que tenga una total transparencia pero en otras áreas el nivel óptimo de transparencia es probable que esté en un nivel intermedio, en todo caso dependiendo de dos dimensiones: deseabilidad y viabilidad.

Cabe señalar que Geraats (2002), distingue cinco aspectos de transparencia, que facilitan la rendición y las cuentas, y que corresponden a la divulgación de información sobre las etapas de la formulación de la política monetaria: a) transparencia política, b) transparencia económica, c) transparencia en los procedimientos, d) transparencia del decisiones de la política monetaria, e) transparencia operativa. Además, V. Hahn (2002) propone una subdivisión alternativa en tres aspectos de la transparencia: objetivo, conocimiento y transparencia operativa, refiriéndose respectivamente a la transparencia en los datos y modelos económicos, y a la apertura en el proceso de toma de decisiones y en las acciones políticas. En cualquier caso, existe una concordancia aproximada entre la clasificación de transparencia de Geraats y la de Hahn.

2. Especificación general del modelo

El presente análisis combina los modelos de Barro y Gordon (1983), Lohmann (1992), Nolan y Schaling (1998), Eijffinger, Hoerberichts y Schaling (1998) para estudiar los principios básicos para el buen gobierno en los bancos centrales. El modelo macroeconómico se estructura en el marco de una relación principal-agente, y consiste en un juego secuencial de política monetaria con información asimétrica, considerando al gobierno, como principal y el banco central, como agente. En ciertos momentos, el principal tiene motivaciones para inducir acciones en el agente, quienes suscriben un contrato; por ejemplo, metas en un plan de gobierno que se deben cumplir, en caso

contrario podría haber consecuencias en la sociedad. Sin embargo, en muchos casos es muy difícil, casi imposible, para el principal observar las acciones del agente, denotando un problema de información asimétrica. Se debe tener en cuenta que los términos sociedad, público y sector privado (asalariados) se utilizan como sinónimos, de la misma forma que Barro y Gordon (1983a).

2.1 Planteamiento del juego de política monetaria

Hay dos jugadores, el gobierno (principal), y el banco central (agente). Los tipos posibles de banco central son $a_1 = \text{conservador}$ y $a_2 = \text{populista}$. Estos tipos, que son no observables para el gobierno, son el grado de conservadurismo del banco central. Los tipos posibles de gobierno son $\alpha_1 = \text{conservador}$ y $\alpha_2 = \text{populista}$. Y estos, también tienen distintas preferencias.

El gobierno tiene tres acciones posibles: acción a): establece la política monetaria; acción b): delega la política monetaria al banco central; acción c): acuerdan con el banco central la política monetaria. El juego estipula que el sector privado (los asalariados) elige unilateralmente el salario nominal cada período, y el banco central puede controlar la política monetaria.

La función de utilidad esperada de cada banco central es una función cuadrática con incertidumbre:

$$L_{CB}(\pi, y, a) = E_t \left(a(\pi - \pi^*)^2 + (y - ky^p)^2 \right) \quad (1)$$

Donde la función es dependiente de los desvíos al cuadrado de la tasa de inflación (π) respecto a una meta de inflación (π^*), ponderada por el peso relativo que otorga el banco central a la estabilización de la inflación en relación a la estabilización del producto (a), donde $a \in \{a_1, a_2\}$ y $0 < a < \infty$; y de los desvíos al cuadrado del producto observado (y) respecto a una tasa meta inferior a la natural (y^p), se supone $k > 1$, ya que el banco central prefiere un nivel de producción superior al potencial, pues las imperfecciones en la economía reducen la producción potencial por debajo del nivel socialmente óptimo; un supuesto usual en la literatura de credibilidad de los bancos centrales (ver Svensson 1997).

La función de utilidad esperada del gobierno, como en Barro y Gordon (1983a), supone: (a) racionalidad del gobierno y (b) la identidad entre sus preferencias y las de la sociedad. Así, la función de pérdidas sociales del principal (sociedad) por motivos inflacionarios como del producto posee una función cuadrática:

$$L_G(\pi, y, \alpha) = E_{t-1} \left(\alpha(\pi - \pi^*)^2 + (y - ky^p)^2 + \delta c \right) \quad (2)$$

Donde la función es dependiente de los desvíos al cuadrado de la tasa de inflación (π) respecto a una meta de inflación (π^*), ponderada por el peso relativo que otorga el gobierno a la estabilización de la inflación en relación a la estabilización del producto (α), donde $\alpha \in \{\alpha_1, \alpha_2\}$, y $0 < \alpha < \infty$; y de los desvíos al cuadrado del producto observado (y) respecto a una tasa meta inferior a la natural (y^p), y se supone $k > 1$; δc representa el nivel de intervención del gobierno, donde δ es un parámetro que se ubica entre 0 y 1, esto es, $\delta \in (0,1)$ mientras c representa el costo de intervención del gobierno en la decisión del banco central.

En el proceso de diseño del esquema de incentivos, se presenta una restricción presupuestaria en el mercado laboral. En este sentido, el mercado de trabajo es competitivo y se ajusta mediante contratos salariales nominales de un período, y el producto en el momento t (y) difiere del natural (y^p) sólo si la inflación observada (π) difiere de la esperada (π^e), de acuerdo a la curva de Phillips de corto plazo, y que representan implícitamente las acciones de los asalariados. Para describir indirectamente dicha curva, usamos la oferta agregada de la economía mediante la especificación de A. King (1995), que corresponde a la descripción del producto mediante una forma reducida de la función de oferta de Lucas:

$$y = y^p + \theta(\pi - \pi^e) + \varepsilon_s \quad (3)$$

Donde $\theta > 0$ y denota la pendiente de la función de oferta; y^p es el producto natural o de pleno empleo; π es la inflación observada; los contratos salariales nominales firmados en el momento $t-1$ son aproximados por la tasa de inflación esperada π^e ; ε_s es un shock de oferta o productividad denotado como un ruido blanco con media cero y varianza σ_x^2 .

Intuitivamente, la oferta agregada implica que niveles de producto sobre el de pleno empleo estarán acompañados por niveles de inflación mayores a los esperados, considerando que los asalariados son *forward looking* y que no hay rigidez nominal en el modelo distinto de la información asimétrica sobre los *shocks* de productividad. De esta manera, la pendiente de la curva de Phillips, representado por θ , denota la capacidad de la economía para ajustar precios, es decir controlar la inflación, por lo que un ajuste rápido de precios se traducirá en una curva con mayor inclinación y, en contraste, si el ajuste es lento la curva será más plana y, por ende, el ajuste de precios tendrá un mayor efecto real sobre la economía.

2.2 Definición y descripción del equilibrio del juego

Un equilibrio para este juego secuencial es un equilibrio perfecto por subjuegos: una vez planteado el contrato, el banco central (agente) hará lo que es óptimo para él. Más específicamente, el equilibrio es un triplete $[(\pi_G, Y_G), (\pi_{BC}, Y_{BC}), (\pi_{prom}, Y_{prom})]$ donde:

- (π_G, Y_G) es la estrategia del gobierno, y especifica la tasa de inflación y producto, cuando el gobierno elige la acción a.
- (π_{BC}, Y_{BC}) es la estrategia del banco central, y especifica la tasa de inflación y el producto, cuando el gobierno elige la acción b.
- (π_{prom}, Y_{prom}) es la estrategia conjunta entre banco central y el gobierno, y especifica la tasa de inflación y el producto, cuando se elige la acción c.

Al respecto, la secuencia de eventos de este juego es el siguiente: en la primera etapa, se considera que los asalariados firman en cada periodo sus contratos salariales nominales (Gray 1976; Fischer 1977b). Luego, los asalariados en promedio conocen el régimen monetario pero hay choques al azar a las preferencias del banco central que no pueden ser observados en el momento en que se firman los contratos salariales. Sin embargo, conocen la variación del choque y tienen en cuenta esta información al formar sus expectativas. En la tercera etapa se producen choques estocásticos a la productividad que no pueden ser observados en el momento en que se negocian los contratos. En la cuarta etapa, el banco central reacciona ante el choque de productividad, y dada sus preferencias, reacciona a los *shocks* de productividad.

En la quinta etapa, pese a que los *shocks* de productividad no son observables, tienen mucha utilidad para facilitar el análisis sobre el *trade-off* entre credibilidad y flexibilidad. Más específicamente, dado el *shock*, el gobierno decide si ser discrecional con la política monetaria, delegar o coordinar la política monetaria para la determinación de la tasa de inflación óptima (y el producto en el mercado laboral). Esto se debe a que la estabilización del producto y la estabilidad de precios es visto como la diferencia entre reglas y discreción de la política monetaria (Barro y Gordon 1983a). Por último, dadas las elecciones se determina el valor óptimo de la pérdida social.

Además, se debe mencionar que en la segunda y tercer etapa del juego hay una incertidumbre del tipo multiplicativo y del tipo aditivo. En la literatura sobre la banca central se suele introducir incertidumbre multiplicativa para identificar la incertidumbre sobre el mecanismo de transmisión de la política monetaria o los instrumentos monetarios. Mientras que si se decide hacer caso omiso a la incertidumbre, se denomina como incertidumbre aditiva. Véase el trabajo de W. Brainard (1967), y P. Schellekens (2002), entre otros, para un análisis reciente.

Es clave que las expectativas de inflación se formen antes de que el gobierno fije la tasa actual de inflación, ya que las expectativas de los trabajadores se formarían después de la inflación actual. Al inicio del juego y en cada período, la sociedad (asalariados) deben conformar sus expectativas de inflación, y luego el gobierno y el banco central seleccionan la política para el período actual, tomando las expectativas como dadas.

Un elemento que no se usa explícitamente en esta investigación pero que se debe señalar, es que si utilizamos el juego de política como un juego repetido en lugar de un juego a la vez, se reduce el problema de la inconsistencia temporal. En un juego repetido, podemos construir un equilibrio reputacional que conduce al resultado óptimo, una tendencia debida en gran parte al trabajo de Barro y Gordon (1983b).

2.3 Definición del grado de conservadurismo del banco central

La función de pérdidas denota el disgusto que provoca al agente (banco central) y al principal (sociedad), la existencia de inflación, así como

también las fluctuaciones entorno al producto natural o potencial. Vemos que la diferencia entre la función del agente (1) y del principal (2), se desprende de los parámetros α y a , y que a su vez denota las diferencias de información entre la sociedad y el banco central, asociado a variables institucionales como la rendición de cuentas y la transparencia. Además, para caracterizar las preferencias del banco central, Rogoff (1985) considera la media de a , como el grado de conservadurismo del banco central. Técnicamente, si en la función de pérdidas consideramos la condición $a < 1$, implicaría que el banco central impone un mayor peso a la estabilización del producto que a la inflación, y que considerando una autoridad monetaria que posee como principal objetivo la estabilidad de precios, lo denominaremos en este artículo como un “banco central populista”, caso contrario se considera un “banco central conservador”, es decir, averso a la inflación. La caracterización del tipo de preferencias representado por a , se describe por el siguiente proceso estocástico:

$$a = \bar{a} - x \quad (4)$$

Donde x son los *shocks* de las preferencias del banco central; σ_x^2 describe la incertidumbre de las preferencias del banco central y a su vez la inversa del nivel de rendición y cuentas del banco central. Es importante destacar que la distribución de x debe elegirse de tal manera que a sea siempre positiva. Esto se puede lograr suponiendo que:

$$x \sim U[-h, h] \quad (5)$$

Donde se considera que $h < \bar{a}$, de tal forma que el peso relativo del banco central sobre la estabilización de la inflación es continuamente afectado por el término x , una variable aleatoria que sigue una distribución rectangular uniforme con soporte $[-h, h]$ y que representa la perturbación de las preferencias. Bajo esta especificación, los primeros momentos, esto es, la media y la varianza, son $E_{t-1}x = 0$ y $\sigma_x^2 = \frac{h^2}{3}$.

Se debe señalar que, G. Leveigue y Y. Lucotte (2014) han propuesto una forma alternativa de medir el conservadurismo de los bancos centrales, utilizando la denominada curva de Taylor, que muestra el equilibrio entre la variabilidad de la tasa de inflación y la variabilidad de

la brecha del producto, que se deriva de la minimización de la función de pérdida cuadrática de un banco central.

2.4 Análisis y derivaciones del juego de política monetaria

Para el análisis del juego, la tasa objetivo de inflación se normaliza a 0 ($\pi^*=0$) en las funciones de pérdidas del Gobierno y del Banco Central, ya que no se considera diseñar una meta de inflación “demasiado baja” (Svensson 1996). Además, se supone que el banco central y el gobierno comparten el mismo nivel natural del producto.

El problema del agente-principal se resuelve en etapas. Primero el principal debe imaginarse que quiere implementar la acción a , por ejemplo, y luego debe encontrar la mejor forma de hacerlo. Una vez que resuelve ese problema, calcula la utilidad que recibiría en ese caso. Luego hace lo mismo para todas las demás acciones. La segunda etapa es comparar todas las utilidades calculadas en la primera etapa y elegir la acción que le da la mayor utilidad, según la decisión de política monetaria.

2.5 Primera etapa de la resolución del juego

En la primera etapa del problema del gobierno (principal), el esquema óptimo para implementar la acción a es entonces: elegir (π_G, y_G) para minimizar la función objetivo de la sociedad

$$\min_{\pi, y} \alpha \pi^2 + (y - ky^p)^2 + \delta c \quad \text{sujeto a} \quad y = y^p + \theta(\pi - \pi^e) + \varepsilon_s \quad (6)$$

Con esta acción, la toma de decisiones es centralizada, y por ende el gobierno establecería una política monetaria discrecional, es decir, una tasa de inflación discrecional:

$$\pi_G = \frac{\theta^2 \pi^e}{\alpha + \theta^2} - \frac{\theta(1-k)y^p}{\alpha + \theta^2} - \frac{\theta \varepsilon_s}{\alpha + \theta^2} \quad (7);$$

$$y_G = -\frac{\alpha \theta}{\alpha + \theta^2} \pi^e + \frac{\alpha + k\theta^2}{\alpha + \theta^2} y^p + \frac{\alpha}{\alpha + \theta^2} \varepsilon_s \quad (8)$$

El beneficio social óptimo bajo esta acción, se obtiene tomando $\delta = 1$ y sustituyendo (7) y (8) en (2) tal como se demuestra en la siguiente fórmula:

$$L_G^{*3}(\pi_G, y_G) = E_{t-1} \left(\alpha \pi_G^2 + (y_G - ky^p)^2 + c \right) \quad (9)$$

Ahora el problema de elegir el esquema óptimo para implementar la acción b es entonces: elegir (π_{BC}, y_{BC}) para minimizar la función de pérdidas del banco central:

$$\min_{\pi, y} \alpha \pi^2 + (y - ky^p)^2 \quad \text{sujeto a} \quad y = y^p + \theta(\pi - \pi^e) + \varepsilon_s \quad (10)$$

Bajo la acción b, la estrategia del juego de política busca superar la incapacidad del gobierno para comprometerse de manera creíble, por lo que el gobierno delega la política monetaria a un banco central independiente, cuyas preferencias son privadas y, por tanto, desconocida por el gobierno y la sociedad. De esta forma, la tasa de inflación controlada por el banco central es:

$$\pi_{BC} = \frac{\theta^2 \pi^e}{a + \theta^2} - \frac{\theta(1-k)y^p}{a + \theta^2} - \frac{\theta \varepsilon_s}{a + \theta^2} \quad (11)$$

$$y_{BC} = -\frac{a\theta}{a + \theta^2} \pi^e + \frac{a + k\theta^2}{a + \theta^2} y^p + \frac{a}{a + \theta^2} \varepsilon_s \quad (12)$$

El beneficio social óptimo bajo esta acción, se obtiene tomando $\delta = 0$ y sustituyendo (11) y (12) en (2) como se demuestra a continuación:

$$L_G^{*1}(\pi_{BC}, y_{BC}) = E_{t-1} \left(\alpha \pi_{BC}^2 + (y_{BC} - ky^p)^2 \right) \quad (13)$$

Es útil mencionar que tanto en los resultados para la acción a como para la acción b, (respectivamente discrecionalidad y delegación), la inflación corriente depende positivamente de las expectativas de inflación y negativamente del producto potencial y de los *shocks* de oferta, pero si el banco central es más conservador también obtienen menores niveles de inflación (π).

Seguidamente, el problema de elegir el esquema óptimo para implementar la acción c es entonces, un promedio ponderado de las acciones a y b:

$$\pi_{prom} = \mu\pi_{BC} + (1 - \mu)\pi_G \quad (I4)$$

$$y_{prom} = \mu y_{BC} + (1 - \mu)y_G \quad (I5)$$

Donde, $\mu \in (0,1)$. Con la acción c , el gobierno y el banco central acuerdan una inflación, y el beneficio social óptimo se obtiene tomando ($0 < \delta < 1$), y sustituyendo (I4) y (I5) en (2)

$$L_G^{*2}(\pi_{BC}, y_{BC}; \pi_G, y_G) = E_{t-1} \left(\alpha \left(\mu\pi_{BC} + (1 - \mu)\pi_G \right)^2 + \left(\mu y_{BC} + (1 - \mu)y_G - ky^p \right)^2 + \delta_C \right) \quad (I6)$$

Como resultado de esta primera etapa se obtiene la consistencia temporal de un equilibrio según grados de independencia y bajo imperfección de la rendición de cuentas y transparencia. En particular el equilibrio encontrado posee las siguientes características:

- 1) Una regla de decisión para la sociedad, que determina sus acciones en función de su información actual.
- 2) Una función de expectativas, que determina las expectativas de la sociedad en función de su información actual.
- 3) Una regla de política, que especifica el comportamiento de los instrumentos de política en función del conjunto de información actual del responsable.

Dado lo anterior, se define un equilibrio de expectativas racionales si en primer lugar, la regla de decisión especificada en 1) es óptima para los agentes, dadas sus expectativas, calculadas en 2); Y segundo, es óptimo para el responsable de la política, cuyas acciones son descritas en 3), realizadas de acuerdo con las expectativas de los agentes en 2), dado que el responsable de la formulación de políticas reconoce la forma de las reglas de decisión privadas bajo 1).

2.6 Segunda etapa de la resolución del juego

Tomando estos casos, podemos analizar el grado de independencia, basado en la decisión del gobierno al comparar el nivel de beneficio social óptimo:

- El banco central será plenamente independiente del gobierno si:

$$L_G^{*1}(\pi_{BC}, y_{BC}) < L_G^{*2}(\pi_{BC}, y_{BC}; \pi_G, y_G) < L_G^{*3}(\pi_G, y_G)$$
- El banco central coordina sus decisiones de política monetaria con el gobierno si:

$$L_G^{*2}(\pi_{BC}, y_{BC}; \pi_G, y_G) < L_G^{*1}(\pi_{BC}, y_{BC}) < L_G^{*3}(\pi_G, y_G)$$
- El banco central depende de la decisión de política del gobierno si:

$$L_G^{*3}(\pi_G, y_G) < L_G^{*2}(\pi_{BC}, y_{BC}; \pi_G, y_G) < L_G^{*1}(\pi_{BC}, y_{BC})$$

Con esto se observa en las condiciones de desigualdad que el grado de independencia del banco central depende implícitamente de factores institucionales y económicos, tales como: el grado de conservadurismo del banco central (a), los *shocks* de las preferencias del banco central (x) grado de intervención del gobierno (δc), el peso relativo que se otorga a la estabilización de la inflación en relación a la estabilización del producto, y la inflación esperada (π^e), entre otros.

2.7 Discrecionalidad del gobierno versus Delegación de la política monetaria

En el contexto de economías en desarrollo, un caso de interés, es estudiar el efecto de las variables institucionales sobre la política monetaria para el buen gobierno del banco central, particularmente sobre la independencia, en países caracterizados en muchas ocasiones por bancos y/o gobiernos populistas, es decir comparar la discrecionalidad y la delegación de la política monetaria. Por lo tanto, se considera primero que si el gobierno no delega (acción a del principal) o delega (acción b del principal) la conducción de la política monetaria, se tomarán las siguientes condiciones de la segunda etapa del juego⁴:

$$L_G^{*1}(\pi_{BC}, y_{BC}) < L_G^{*3}(\pi_G, y_G) \quad (17);$$

$$L_G^{*1}(\pi_{BC}, y_{BC}) > L_G^{*3}(\pi_G, y_G) \quad (18)$$

⁴ Las condiciones son simplificadas por transitividad.

Para realizar el análisis utilizaremos simulaciones Montecarlo. Además se fijan algunos parámetros en las funciones anteriores⁵:

$$\begin{aligned} L_G^{*1}(\pi_{BC}, y_{BC}) &= E_{t-1} \left(\alpha \pi_{BC}^2 + (y_{BC} - ky^p)^2 \right) \\ &= E_{t-1} \left(\alpha \left(\frac{0.2575}{a + 0.25} \right)^2 + \left(\frac{0.375 + 0.985a}{a + 0.25} \right)^2 \right) \end{aligned} \quad (19)$$

$$\begin{aligned} L_G^{*3}(\pi_G, y_G) &= E_{t-1} \left(\alpha \pi_G^2 + (y_G - ky^p)^2 + c \right) \\ &= E_{t-1} \left(\alpha \left(\frac{0.2575}{a + 0.25} \right)^2 + \left(\frac{0.375 + 0.985a}{a + 0.25} \right)^2 + c \right) \end{aligned} \quad (20)$$

Para facilitar el análisis, se usan como expresiones alternativas de (17) y (18) la siguiente ecuación:

$$L_G^{*1}(\pi_{BC}, y_{BC}) - L_G^{*3}(\pi_G, y_G) < 0 \quad \text{y} \quad L_G^{*1}(\pi_{BC}, y_{BC}) - L_G^{*3}(\pi_G, y_G) > 0$$

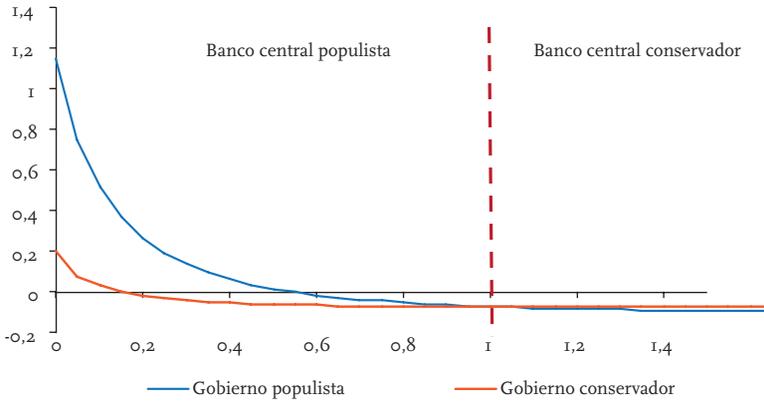
Gráficamente se observará que cuando el eje y sea negativo, el banco central será independiente (se delega política monetaria), caso contrario el gobierno intervendrá en la conducción de la política monetaria (no delega). La Figura 1, muestra el grado de independencia del banco central (eje y) de acuerdo con el tipo de preferencias (a en el eje x), así cuando las preferencias del gobierno y del banco central son populistas, el gobierno interviene fuertemente en las decisiones de política monetaria del banco central, pero su grado de intervención disminuye a medida que las preferencias del banco central cambian a conservadoras. Análogamente, si las preferencias del gobierno son conservadoras, interviene solamente cuando el banco central es muy populista pero disminuye a medida que las preferencias del banco central se vuelven conservadoras.

En resumen, podemos decir que a medida que las preferencias del banco central son más populistas disminuye la independencia del banco central, poniendo de relieve los principios básicos para un buen gobierno del banco central, esto en principio es, delegar la política monetaria a un banco central independiente y conservador (es decir,

⁵ Para las simulaciones Montecarlo, se supone que $\theta=0.5$, $k=1.5$, $\pi^e=0.05$, $y^p=1$. Los códigos de los ejercicios Montecarlo fueron escritos en Python y R 2015.

averso a la inflación) para mejorar su credibilidad y confianza ante el público de mantener la inflación baja.

● FIGURA 1. GRADO DE INDEPENDENCIA Y TIPO DE PREFERENCIAS DEL BANCO CENTRAL



Fuente: Elaboración propia

Esto nos dice que un gobierno populista, que usualmente ejerce mayor presión en momentos pico de los ciclos políticos, puede alterar la independencia de la autoridad monetaria. Al respecto, un ejercicio de estática comparativa (ver expresión (21)), nos permite demostrar que a medida que un banco central deja de ser populista, disminuyen la inflación actual establecida por el banco central, a su vez que implica una relación positiva entre independencia y estabilidad de precios. Este resultado, también es argumentado por Rogoff (1985), quien argumenta que el gobierno (principal) puede reducir la tasa de inflación de forma consistente en el tiempo, a expensas de una respuesta menos flexible a los *shocks* sobre el producto, delegando la política monetaria en un agente (banco central) que brinda mayor peso a la estabilización de la inflación en la función de pérdida social⁶.

$$\frac{\partial \pi_{BC}}{\partial a} = -\frac{\theta^2 \pi^e}{(a + \theta^2)^2} < 0 \quad (21)$$

En el análisis, el sector privado establece su expectativa de inflación basado en su conocimiento de la función objetivo del gobierno, y por ende tanto el gobierno como el sector privado optimizan, sin

⁶ Otra especificación para las preferencias estocásticas del Banco Central puede verse en V. Muscatelli (1998).

embargo el resultado no será un óptimo social, ya que en el equilibrio la inflación será mayor a cero, y el bienestar sería mayor con inflación cero. El detalle está en que el anuncio de una inflación nula no sería creíble para el sector privado, ya que el gobierno podría aumentar el bienestar engañando al sector privado con inflación mayor a cero dirigido a incrementar el producto.

A pesar de delegar la política monetaria a un banco central independiente, éste, a la hora de fijar la tasa de interés para controlar la inflación, deberá poner atención al producto (y) debido a que ofrece información sobre la inflación futura. Esto se debe a que la inflación está relacionada con la brecha existente entre el producto y el producto natural. Además, se debe tener en consideración el tipo de ancla que usa la política monetaria para las variables nominales de la economía.

Otra reflexión relevante nace de la acción c del juego, particularmente cuando se presentan *shocks* que merecen especial atención en el marco del análisis entre reglas y discreción de la política monetaria, saliéndose del caso convencional de la literatura que establece que el banco central debería abandonar las políticas discrecionales y comprometerse con una regla. En particular, cuando las preferencias del banco central poseen incertidumbre y ambigüedad, es probable que la reducción del sesgo de inflación a través del compromiso previo como lo sugieren Barro y Gordon (1983a) sea insuficiente, incluso cuando no hay problemas de inconsistencia temporal. En particular, en momentos caracterizados como una crisis económica, burbujas económicas, desequilibrios fiscales, entre otros que pueden alterar un objetivo de política monetaria, puede ser apropiado una coordinación óptima entre el gobierno y el banco central (acción c del principal), que dependerá también del tipo de ancla que determine la política monetaria para las variables nominales en la economía, denotando en principio, la coordinación óptima de la política monetaria y fiscal. Un ejemplo, fue la crisis internacional de 2009, donde los bancos centrales tuvieron que intervenir a gran escala para mantener la estabilidad financiera, induciendo un trabajo conjunto entre las autoridades monetarias y fiscales. Para lo anterior se tomaría la condición siguiente:

$$L_G^{*3}(\pi_G, y_G) - L_G^{*2}(\pi_{BC}, y_{BC}; \pi_G, y_G) > 0 \quad (22)$$

3. Rendición de Cuentas, transparencia y sesgo inflacionario

La pregunta ahora es: ¿Es suficiente que el banco central sea independiente para cumplir con su objetivo de política monetaria? Para contestar esta interrogante, primero se debe tener en cuenta que hay investigaciones que separan el análisis a la rendición de cuentas y la transparencia. En nuestro análisis, se considera que la transparencia y la rendición de cuentas están vinculadas a una buena estrategia de comunicación del banco central, y por ende al mejorar la transparencia se facilita la rendición de cuentas (Issing 2005; Geraats 2002). Se considera el caso de que $\bar{\alpha} = \alpha$. Recordemos que el banco central será conservador si se cumple la condición $a > 1$, y esto implica que $\alpha > 1 + x$, lo que favorece el nivel de independencia del banco central. Ahora bien, x son *shocks* transitorios a las preferencias del banco central, ubicándose en promedio alrededor de cero (es temporal), pero su efecto depende de su incertidumbre, es decir de σ_x^2 . Esto significa que x será más volátil según la magnitud de σ_x^2 , así que, a medida que disminuye la transparencia y la rendición de cuentas del banco central (aumenta la incertidumbre, σ_x^2) y es más probable obtener un mayor efecto de x , haciendo más grande la asimetría de información entre el gobierno y el banco central.

Para estudiar el efecto de la transparencia y rendición de cuentas sobre la inflación, usamos estática comparativa. Primero, debemos obtener la inflación esperada, para lo cual aplicamos el operador esperanza matemática a (9), lo cual nos permite obtener la siguiente expresión:

$$\pi_{BC}^e = \frac{\theta(k-1)y^p \left[(\alpha + \theta^2)^2 + \sigma_x^2 \right]}{(\alpha + \theta^2)^3 - \theta^2 \left[(\alpha + \theta^2)^2 + \sigma_x^2 \right]} \quad (23)$$

Ahora derivamos respecto a σ_x^2 , obteniendo la siguiente expresión:

$$\frac{\partial \pi_{BC}^e}{\partial \sigma_x^2} = \frac{\theta \alpha (k-1) y^p}{\left((\alpha + \theta^2)^3 - \theta^2 \left[(\alpha + \theta^2)^2 + \sigma_x^2 \right] \right)^2} \quad (24)$$

Al observar la expresión (24) vemos que su signo depende básicamente del numerador; por definición del modelo, $\theta > \alpha$, $k > 1$, y $y^p > 0$,

por lo que es inequívocamente positiva, con lo cual, cuando disminuye la transparencia se incrementan las expectativas inflacionarias, denotando claramente que a medida que aumenta la incertidumbre de la política monetaria, esto es, al aumentar la incertidumbre de los *shocks* de preferencia (σ_x^2), sinónimo de reducir la transparencia y la rendición de cuentas, se incrementan las expectativas inflacionarias.⁷ Esto significa que una medida para reducir la incertidumbre de la política monetaria pasa por aumentar la transparencia y la rendición de cuentas, considerando las restricciones del caso. Además tiene implicaciones en el tipo de ancla para las variables nominales de la economía que determine la autoridad monetaria. Para estudiar, el efecto de la creciente incertidumbre de los agentes aversos al riesgo, obtenemos similarmente:

$$\frac{\partial^2 \pi_{BC}^e}{(\partial \sigma_x^2)^2} = \frac{2\theta^2(k-1)y^p}{\left((\alpha + \theta^2)^3 - \theta^2[(\alpha + \theta^2)^2 + \sigma_x^2]\right)^3} \quad (25)$$

La expresión (25), análogamente al caso anterior, es positiva, lo que implica que en la medida en que la creciente incertidumbre amenaza a los salarios reales de los agentes aversos al riesgo, estos incluirán en sus contratos nominales, la tasa de inflación.

A su vez, de las expresiones (11) y (12) se observa que mayores expectativas inflacionarias implican, en el mediano plazo, mayores niveles presentes de inflación y una menor actividad económica (menor producto). Debido a ello, la independencia requiere ir acompañada de niveles considerables de transparencia y rendición de cuentas, consistente con la evidencia mostrada en la revisión de la literatura. A pesar de lo anterior, se debe señalar que Geraats (2002) agrega que aumentar el nivel de transparencia es una condición necesaria pero no suficiente para mejorar la rendición de cuentas, dado que la última envuelve la responsabilidad sobre las repercusiones de la falta de efectividad de la política monetaria.

⁷ Para efectos gráficos, sustituimos $k=2$, $\theta=0.5$.

4. Un análisis descriptivo de los datos de transparencia de la política monetaria y sus implicaciones para regímenes de metas de inflación

Desde la mitad de la década de 1990, los bancos centrales de un gran número de economías de mercados emergentes y en desarrollo han adoptado metas de inflación para estabilizar los precios, siguiendo el ejemplo de las economías avanzadas tales como Nueva Zelanda, Canadá, Reino Unido, Suecia, Australia, entre otros. En la mayoría de estos países, la adopción de metas de inflación fue en respuesta a las dificultades que estos países enfrentaron en la conducción de la política monetaria utilizando un tipo de cambio fijo o algún agregado monetario como objetivo intermedio.⁸ Para ciertos casos la meta es explícita, en otros es implícita; explícita se denomina cuando la autoridad monetaria anuncia la meta, e implícita cuando se anuncian los rangos de inflación objetivo y la meta de emisión primaria o liquidez.

Las metas de inflación, el pronóstico de la inflación y otras variables macroeconómicas sirven de guía para la política, proporcionando alertas tempranas de las presiones inflacionarias. Esto es relevante, ya que la política monetaria sólo puede influir en la inflación con rezago, debido a que los contratos de precios y salarios pendientes que están indexados a la inflación pasada, tienden a inducir una inflación pegajosa. En este sentido, la adopción de metas de inflación consiste en ajustar los instrumentos de política monetaria en respuesta a la nueva información a fin de orientar la inflación hacia su meta, y en consecuencia mejorar o mantener credibilidad de la política monetaria.

Al respecto, en esta sección realizamos un análisis descriptivo de los datos de transparencia del banco central de N. Dincer y B. Eichengreen (2014) para los países de América Latina, que introdujeron el establecimiento de metas de inflación como Brasil (1999), Chile (1999), Colombia (1999), México (2001), Perú (2002), Guatemala (2005) y Uruguay (2007). Un aspecto pertinente que se debe tener presente es que el análisis descriptivo solo pretende observar si hay algún tipo de asociación que permita establecer si la inflación aumenta al disminuir la transparencia, pero no pretende concluir que hay una relación

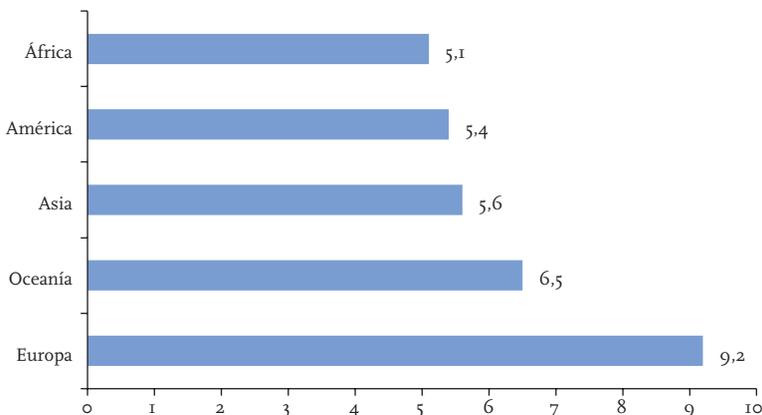
⁸ Ver Masson, Savastano y Sharma (1997).

causal entre ambas variables.⁹ Se debe señalar que, aunque hay otros países en América Latina con metas de inflación, no se consideran en el análisis debido a que carecen de datos de transparencia.

Así, según el índice de transparencia de Dincer y Eichengreen (2014), los bancos centrales más transparentes son el Banco de Suecia (15), Banco Nacional Checo (14.5), Nueva Zelanda (14), Banco Central de Hungría (13.5), el Banco de Israel (12.5), el Banco de Inglaterra (12), y la Reserva Federal de Estados Unidos (12), donde 15 es la más alta calificación. Un primer resultado, es que todos los países, con excepción de Estados Unidos, que poseen metas de inflación, poseen los bancos centrales más transparentes del mundo. A nivel de América, el país con el banco central más transparente es la Reserva Federal de los Estados Unidos (12), seguido de Canadá (11), Brazil (9), Chile (8) y Perú (8).

La Figura 2 denota el ranking de transparencia a nivel regional. Básicamente, observamos que Europa posee en promedio los bancos más transparentes del mundo, seguido de Oceanía, Asia, América, y por último África. Un ejemplo particular de Europa, es el Banco Central Europeo (BCE) con una calificación de 11, y que posee sus bases en la independencia, transparencia, rendición de cuentas, y un gobierno corporativo.

● FIGURA 2. RANKING DE TRANSPARENCIA POR REGIÓN



Fuente: Elaboración propia

⁹ Para estudiar una relación de causalidad se puede diseñar y estimar un modelo econométrico robusto, lo cual se pretende hacer en otra investigación. En general hay que tener en cuenta que puede existir alguna variable escondida que puede producir una correlación que, en muchos casos, puede no tener sentido, denotando en principio problemas de especificación.

Se debe señalar que el gobierno corporativo del BCE, además de los órganos de decisión, incluye un Comité de Auditoría y una serie de niveles de control externo e interno.

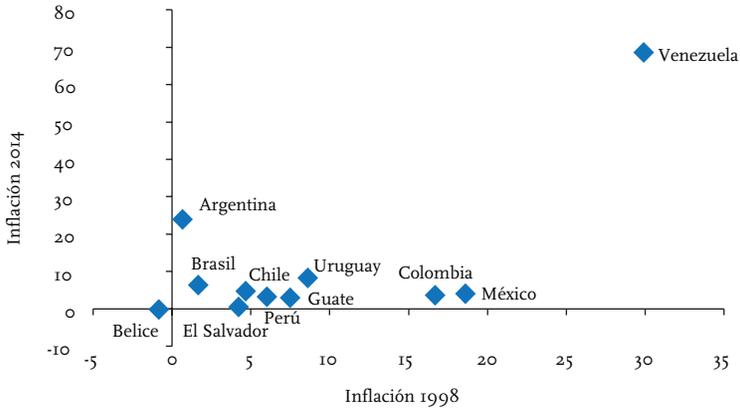
Ahora bien, merece atención que el banco central de la economía con el ciclo económico y financiero más influyente tanto a nivel regional como mundial¹⁰, la Reserva Federal de los EE.UU (FED), no se sitúa entre los primeros tres lugares. Básicamente esto se debe a que, una calificación perfecta (15), no es alcanzable para la FED; por ejemplo, para tener todo el puntaje en la categoría de transparencia política, se requiere que tenga un solo objetivo explícito (usualmente objetivo explícito de inflación) o clasifique explícitamente sus objetivos en orden o prioridad. Sin embargo, para esto la FED tendría que declarar formalmente su mandato de estabilidad de precios con una prioridad más alta que su mandato máximo de empleo (o viceversa, lo que parece altamente improbable), cuando el mandato del Congreso en la Ley de la Reserva Federal no da prioridad a uno sobre el otro.

El análisis continúa con los cambios en la transparencia del banco central luego de aplicar metas de inflación. En principio, comparamos los datos de inflación en dos momentos del tiempo, para todos los países que actualmente poseen metas de inflación, más específicamente la inflación de 1998 (ningún país de América Latina tenía metas de inflación) con respecto al mismo dato de 2014. La Figura 3, muestra que en general todos los países disminuyeron su inflación interanual, pese a deterioros de inflación en Brasil y una reducción marginal de inflación en Uruguay.

Para analizar de forma descriptiva el grado de asociación entre la inflación y el nivel de transparencia del banco central, usaremos un panel de gráficos de corte transversal. Como se desprende de la Figura 4, desde 1998 hasta 2010, se observa una relación negativa entre la tasa de inflación observada y la transparencia del banco central, un resultado consistente con la literatura presentada y los resultados del juego de política monetaria presentado en este artículo. En consecuencia, los países con metas de inflación han avanzado considerablemente hacia una mayor transparencia y rendición de cuentas.

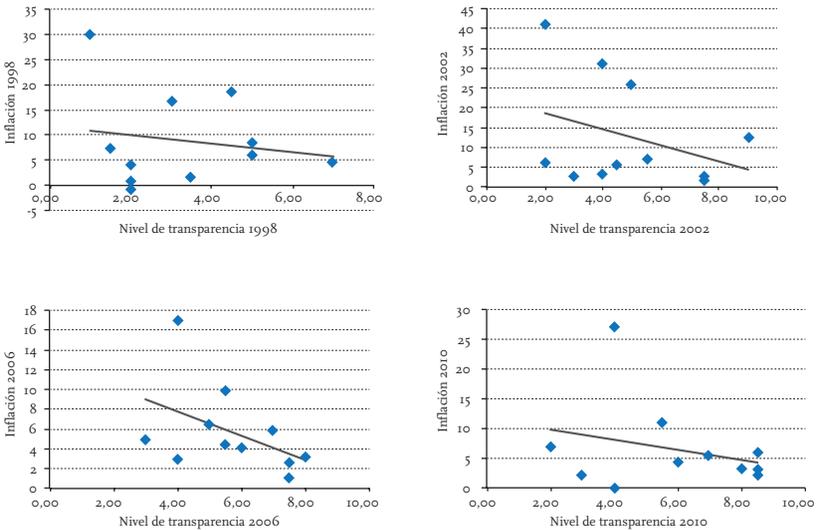
¹⁰ Por ejemplo, Sánchez (2016) menciona que el ciclo de Estados Unidos es la principal fuente externa que empuja en forma procíclica a las economías centroamericanas.

● FIGURA 3. COMPARATIVO HISTÓRICO DE INFLACIÓN



Fuente: Elaboración propia

● FIGURA 4. INFLACIÓN Y NIVEL DE TRANSPARENCIA EN AMÉRICA LATINA



Fuente: Elaboración propia

5. Conclusiones

Los Principios de gobierno corporativo para bancos establecidos en 2015 por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea fueron inducidos por los Principios de Gobierno Corporativo en 1999 (revisados en 2004) por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

Económico (OCDE) durante la reciente crisis financiera internacional (iniciada en 2007). En el caso de los bancos, se expone que un buen gobierno corporativo es esencial para el correcto funcionamiento del sector bancario y de la economía en su conjunto. En este sentido, la revisión de la literatura muestra que entre los principios básicos para un buen gobierno en los bancos centrales se encuentran la independencia, transparencia, y la rendición de cuentas. Además, muestra que la formación de expectativas inflacionarias puede afectar el objetivo de la política monetaria hasta hacerla temporalmente inconsistente, como respuesta a ello, se considera fundamental que los bancos centrales sean independientes, evitando presiones de los gobiernos populistas en momentos pico de los ciclos políticos.

El presente artículo desarrolla un modelo que expone un juego de política monetaria que demuestra que la estabilidad de precios depende positivamente de la independencia, la transparencia y la rendición de cuentas del banco central, es decir, del cumplimiento del principal objetivo y tarea de la mayoría de los bancos centrales de manera eficaz y eficiente, a través de los “principios básicos de un buen gobierno para el banco central”. En relación a esto, cuando las preferencias del banco central y el gobierno respecto a la conducción de la macroeconomía tienden a ser populistas, se generan distorsiones que afectan la independencia del banco central, con lo cual, se debe delegar la política monetaria a un banco central independiente y conservador (es decir, averso a la inflación) para mejorar su credibilidad y confianza ante el público de mantener la inflación baja. Ahora bien, la independencia debe ir acompañada de transparencia y rendición de cuentas para tener una mejor conducción de la política monetaria, debido a que mayores niveles de transparencia (rendición de cuentas) disminuyen las expectativas inflacionarias, convirtiéndose en una medida clave para reducir la incertidumbre de la política monetaria y, en el mediano plazo, en menores niveles observados de inflación y mayores niveles de actividad económica.

Sin embargo, la delegación de la política monetaria a un banco central independiente con objetivo en la estabilidad de precios, no implica que el banco central no deba brindar atención al producto (y). Un banco central para mantener una inflación baja y estable, también

debe prestar atención en el comportamiento del producto interno bruto, ya que ofrece información sobre la inflación futura. Esto se debe a que la inflación está relacionada con la brecha existente entre el producto y el producto natural, por lo que el banco central en la fijación de la tasa de interés para controlar la inflación, debe analizar el nivel del producto, pues determina la brecha y además la inflación futura. Además, se debe tener en consideración el tipo de ancla que usa la política monetaria para las variables nominales de la economía.

En el marco del análisis entre reglas y discreción de la política monetaria, la literatura convencional sobre el *trade-off* entre credibilidad y flexibilidad, considera que la diferencia entre la estabilización del producto y la estabilidad de precios puede ser visto como la diferencia entre reglas y discreción de la política monetaria. En este sentido, a pesar de que la literatura considera que el banco central debería abandonar las políticas discrecionales y comprometerse con una regla, cuando las preferencias del banco central poseen incertidumbre, la reducción del sesgo de inflación mediante un compromiso previo (reglas), como lo sugieren Barro y Gordon (1983a), sería insuficiente incluso cuando no hay problemas de inconsistencia temporal. Por ejemplo, en momentos caracterizados por incertidumbre y ambigüedad, como una crisis económica, burbujas económicas o incluso en momentos que alteran un objetivo de política monetaria, puede ser apropiado una coordinación óptima entre el gobierno y el banco central, que dependerá también del tipo de ancla que determine la política monetaria para las variables nominales en la economía; teniendo como ejemplo, la crisis internacional de 2009, donde los bancos centrales tuvieron que intervenir a gran escala para mantener la estabilidad financiera, induciendo un trabajo conjunto entre la política monetaria y fiscal. De esta manera, dicho *trade-off* tiene implicaciones importantes para la transparencia del banco central (incertidumbre), ya que a pesar de que la transparencia es negativa para las expectativas de inflación, puede permitir que el banco central pueda responder con ‘sorpresa’ a un choque de oferta, estabilizando al producto.

Finalmente, un análisis descriptivo demuestra que los países, con excepción de Estados Unidos, que introdujeron metas de inflación, tienen los bancos centrales más transparentes del mundo. Esto

implica que el pronóstico de la inflación y otras variables macroeconómicas sirven de guía para la política macroeconómica y como alertas tempranas de las presiones inflacionarias. Además, se muestra una relación negativa entre el nivel de transparencia y la tasa de inflación, consistente con los resultados del modelo desarrollado en este artículo, denotando que los principios básicos expresados anteriormente constituyen una herramienta para fortalecer la credibilidad del banco central y son elementos clave para economías que transitan o aplican esquemas de metas de inflación. En consecuencia, los países con metas de inflación han avanzado considerablemente hacia una mayor transparencia y rendición de cuentas.

BIBLIOGRAFÍA

- Alesina, A. 1988. Macroeconomics and politics. Disponible en: <http://www.journals.uchicago.edu/doi/pdfplus/10.1086/654070> [6 de febrero de 2017]
- Alesina, A. 1989. Politics and business cycles in industrial democracies. *Economic Policy* 4(8), 57-98.
- Alesina, A. y Summers, L. 1993. Central bank independence and macroeconomic performance. *Journal of Money, Credit, and Banking* 25(2), 151-162.
- Amtenbrink, F. 2004. The Three Pillars of Central Bank Governance: Towards a Model Central Bank Law or a Code of Good Governance? Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/leg/sem/2004/cdmfl/eng/amtbnb.pdf> [1 de marzo 2017]
- Al-Nowaihi, A. y Levine, P. 1996. Independent but Accountable: Walsh Contracts and the Credibility Problem. University of Surrey. Disponible en: http://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=1387# [1 de marzo 2017]
- Arnove, M. Laurens, B. y Segalotto, J. 2006a. The Measurement of Central Bank Autonomy: Survey of Models, Indicators, and Empirical Evidence. Disponible en: <http://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/The-Measurement-of-Central-Bank-Autonomy-Survey-of-Models-Indicators-and-Empirical-Evidence-19834> [21 Febrero 2017]
- Bade, R. y Parkin, M. 1982. Central bank laws and monetary policy. Disponible en http://economics.uwo.ca/people/parkin_docs/CentralBankLaws.pdf [23 Febrero de 2017]
- Barro, R. y Gordon, D. 1983a. Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model. *Journal of Political Economy* 91(4), 589-610.
- Barro, R. y Gordon, D. 1983b. Rules, Discretion, and Reputation in a Model of Monetary Policy. *Journal of Monetary Economics* 12(1), 101-21.
- Berle, A. y Means, G. 1932. *The Modern Corporation and Private Property*. New York: MacMillan.

- Bernanke, B. 2010. Central bank Independence, Transparency and Accountability. Disponible en: <https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/bernanke20100525a.htm> [23 Febrero de 2017]
- Blinder, A. 1998. *Central Banking in Theory and Practice*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Blinder, S. 2012. Central Bank Independence and Credibility During and After a Crisis. Disponible en: <https://www.princeton.edu/ceps/workingpapers/229blinder.pdf> [23 de marzo de 2017].
- Bodea, C. 2013. Independent Central Banks, Regime Type, and Fiscal Performance: The Case of Post-communist Countries. *Public Choice* 155(1-2), 81-107.
- Bodea, C. y Hicks, R. 2015. Price Stability and Central Bank Independence: Discipline, Credibility and Democratic Institutions. *International Organization* 69(1), 35-61.
- Bodea, C. y Higashijima, M. 2015. Central Bank Independence and Fiscal Policy: Incentives to Spend and Constraints on the Executive. *British Journal of Political Science* 47(1), 47-70.
- Brainard, W. 1967. Uncertainty and the Effectiveness of Policy. *American Economic Review* 57(2), 411-425.
- Briault, C. Haldane, A. y King, M. 1995. Independence and Accountability. Disponible en: <http://www.bankofengland.co.uk/archive/Documents/historicpubs/workingpapers/1996/wp49.pdf> [27 de marzo de 2017]
- Brumm, H. 2006. The Effect of Central Bank Independence on Inflation in Developing Countries. *Economics Letters* 90(2), 189-193.
- Buiter, W. 1999. Alice in Euroland. *Journal of Common Market Studies* 37(2), 181-209.
- Campillo, M. y Miron, J. 1997. Why Does Inflation Differ Across Countries (335-357). En Romer, C. y Romer, D. (eds.) *Reducing Inflation: Motivation and Strategy Chicago*. Chicago: University of Chicago Press.
- Canzoneri, B. Nolan, C. y Yates, A. 1997. Mechanisms for Achieving Monetary Stability: Inflation Targeting versus the ERM. *Journal of Money, Credit and Banking* 29(1) 46-60.
- Cecchetti, S. y Krause, S. 2002. Central Bank Structure, Policy Efficiency and Macroeconomic Performance: Exploring the empirical relationships. *The Federal Reserve Bank of St. Louis* 84(4) 47-60.
- Cerutti, E., Claessens, S. y Laeven, L. 2016. The Use and Effectiveness of Macroprudential Policies: New Evidence. Disponible en: <http://voxeu.org/article/use-and-effectiveness-macroprudential-policies-new-evidence> [10 de marzo 2017].
- Crosby, M. 1998. Central bank independence and output variability. *Economics Letters* 60(1), 67-75.
- Cukierman, A. 1992. *Central Bank Strategy, Credibility, and Independence: Theory and Evidence*. Massachusetts: MIT Press.
- Cukierman, A., Webb, S. y Neyapti, B. 1992. Measuring the Independence of Central Banks and Its Effects on Policy Outcomes. *The World Bank Economic Review* 6(3), 353-398.
- Cukierman, A. 1994. Central Bank Independence and Monetary Control. *Economic Journal* 104 (427), 1437-48.
- Cukierman, A. Miller, G. y Neyapti, B. 2002. Central Bank Reform, Liberalization and Inflation in Transition Economies. An International Perspective. *Journal of Monetary Economics* 49(2), 237-264.

- Dermertzis, M. y Harllett, H. 2007. Central Bank Transparency in Theory and Practice. *Journal of Macroeconomics* 29(4), 760-789.
- Dincer, N. y Eichengreen, B. 2014. Central Bank Transparency and Independence: Updates and New Measures. *International Journal of Central Banking* 10(1) 189-259.
- Earl, M. 1983. Perspectives on Management. Oxford: Oxford University Press.
- Ehrmann, M. y Fratzscher, M. 2011. Politics and Monetary Policy. *The Review of Economics and Statistics* 93(3), 941-960.
- Eijffinger, S. y de Haan, J. 1996. The Political Economy of Central-Bank Independence. Disponible en: https://www.princeton.edu/~ies/IES_Special_Papers/SP19.pdf [23 de febrero 2017]
- Eijffinger, S. y Schaling, E. 1995a. The Ultimate Determinants of Central Bank Independence. Discussion Paper 9,505, CentER for Economic Research.
- Eijffinger, S. y Schaling, E. 1995b. Optimal Commitment in an Open Economy: Credibility vs. Flexibility. Discussion Paper 9,579, CentER for Economic Research.
- Eijffinger, S. y Geraats, P. 2004. How Transparent are Central Banks? Working Papers 0411, University of Cambridge.
- Eijffinger, S. Schaling, E. y Hoerberichts, M. 1998. Central Bank Independence: A Sensitivity Analysis. *European Journal of Political Economy* 14(1), 73-88.
- Farvaque, E. 2002. Political Determinants of Central Bank Independence. *Economic Letters* 77(1), 131-35.
- Faust, J. y Svensson, L. 1998. Transparency and Credibility: Monetary Policy with Unobservable Goals. Working Paper 6452, NBER.
- Faust, J. y Svensson, L. 2001. Transparency and Credibility: Monetary Policy with Unobservable Goals. *International Economic Review* 42(2), 369-397.
- Fernández-Albertos, J. 2015. The Politics of Central Bank Independence. *Annual Review of Political Science* 18, 217-237.
- Fischer, S. 1994b. Modern Central Banking, (262-308). En Capie, F., Goodhart, C., Fischer, S. y Schnadt, N. (eds.), *The Future of Central Banking*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Friedman, M. 1962. Should There Be an Independent Monetary Authority? En Yeager, L. (ed.), *In Search of a Monetary Constitution*. Cambridge, Massachusetts: *Harvard University Press*.
- Geraats, P. 2001b. Why Adopt Transparency? The Publication of Central Bank Forecasts, Working Paper 41, European Central Bank.
- Geraats, P. 2002. Central Bank Transparency. *Economic Journal* 112 (483), 532-565.
- Geraats, P. 2009. Trends in Monetary Policy Transparency. *International Finance* 12 (2), 235-268.
- Giordano, R. y Tommasino, P. 2011. What Determines Debt Intolerance? The Role of Political and Monetary Institutions. *European Journal of Political Economy* 27(3), 471-484.
- Gray, J. 1996. Wage Indexation: A Macroeconomic Approach. *Journal of Monetary Economics* 2(2), 221-35.
- Grilli, V., Masciandaro, D. y Tabellini, G. 1991. Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries. *Economic Policy* 6(13), 341-392.
- Hallerberg, M. 2002. Veto Players and the Choice of Monetary Institutions. *International Organization* 56(4), 775-802

- Haldane, A. 1997. Some Issues in Inflation Targeting. Working Paper 74, Bank of England.
- Hahn, V. 2002. Transparency in Monetary Policy: A Survey. *IFO Studien Zeitschrift für Empirische Wirtschaftsforschung* 48(3), 429- 55.
- Havrilesky, T. 1995. Central Bank Autonomy, Central Bank Accountability and Inflation Performance. Duke University.
- Hasse, R. 1990. The European Central Banks: Perspectives for the Further Development of the European Monetary System. Gutersloh: Bertelsmann Foundation.
- Ismihan, M. y Ozkan, F. 2004. Does Central Bank Independence Lower Inflation? *Economics Letters* 84(3), 305-309.
- Issing, O. 1999. The Eurosystem: Transparent and Accountable or Willem in Euroland. *Journal of Common Market Studies* 37(3), 503-519.
- Issing, O. 2005. Communication, Transparency, Accountability: Monetary Policy in the Twenty First Century. *Federal Reserve Bank of Saint Louis Review* 87(2), 65-83
- Jacome, L. y Vazquez, F. 2005. Any Link Between Legal Central Bank Independence and Inflation? Evidence from Latin America and the Caribbean. Working Paper 05/75, International Monetary Found.
- Jensen, M. y Meckilng, H. 1976. Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Cost and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics* 3, 305-360.
- King, A. 1995. Changes in UK Monetary Policy: Rules and Discretion in Practice. *Journal of Monetary Economics* 39(1), 81-97
- Kuttner, K. y Posen, A. 2000. Inflation, Monetary Transparency, and G3 Exchange Rate Volatility. Working Paper 00-6, Peterson Institute for International Economics.
- Kydland, E. y Prescott, E. 1977. Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy* 85(3), 473-91.
- Leiderman, L. y Svensson, L. 1995. *Inflation Targets*. London: CentER for Economic Policy Research.
- Leybek, T. 2004. Central Bank Autonomy, Accountability, and Governance: Conceptual Framework. Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/leg/sem/2004/cdmfl/eng/lybek.pdf> [29 de marzo de 2017]
- Lohmann, S. 1992. Optimal Commitment in Monetary Policy: Credibility versus Flexibility. *American Economic Review* 82(1), 273-86.
- Levieuge, G. y Lucotte, Y. 2014. A Simple Empirical Measure of Central Banks' Conservatism. *Southern Economic Journal*, 81(2), 409-434.
- Masson, P. Savastano, M. y Sharma, S. 1997. The Scope for Inflation Targeting in Developing Countries. Working Paper 97/130, International Monetary Fund.
- McCallum B.T. 1997. Crucial Issues Concerning Central Bank Independence. *Journal of Monetary Economics* 39(1), 99-112.
- Mishkin, F. 2004. Can Central Bank Transparency Go too Far? Disponible en: https://www.gsb.columbia.edu/mygsb/faculty/research/pubfiles/1309/Mishkin_central_bank_transparency.pdf [26 de marzo de 2017]
- Mishkin, F. 2011. Monetary Policy Strategy: Lessons from the Crisis. Working Paper 16755, National Bureau of Economic Research.
- Morris, S. y Shin, H. 2002. Social Value of Public Information. *American Economic Review* 92 (5), 1521-1534.

- Moser-Boehm P. 2006. The Relationship between the Central Bank and the Government. Disponible en: <https://www.bis.org/events/cbcdo6d.pdf> [26 de marzo de 2017].
- Muscattelli, V. 1998. Political Consensus, Uncertain Preferences, and Central Bank Independence. *Oxford Economic Papers* 50(3), 412-30
- Neumann, M. 1991. Precommitment by Central Bank Independence. *Open Economies Review* 2(2), 95-112.
- Persson, T. y Tabellini, G. 1993. Designing Institutions for Monetary Stability. *Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy* 39(1), 53-84.
- Pistoresi, B. Salsano, F. y Ferrari, D. 2011. Political Institutions and Central Bank Independence Revisited. *Applied Economics Letters* 18(7), 679-82.
- Poole, W. 1970. Optimal Choice of Monetary Policy Instrument in a Simple Stochastic Macro Model. *Quarterly Journal of Economics* 84(2), 197-216.
- Posen, A. 1999. No Monetary Masquerades for the ECB. En Meade, E. (ed.), *The European Central Bank: How Accountable? How Decentralized?* Washintong D.C: The Johns Hopkins University.
- Resende, C. 2007. Cross-Country Estimates of the Degree of Fiscal Dominance and Central Bank Independence. Working Paper 2007-36, Bank of Canada.
- Rogoff, K. 1985. The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target. *Quarterly Journal of Economics* 100(4), 169-190.
- Sánchez, E. 2016. Evidencia de un ciclo común en la Integración Económica Centroamericana: Estimación y caracterización mediante un modelo dinámico factorial con cambios de regímenes de Markov. *Ciencia Económica* 5(9), 43-74.
- Sargent, T. y Wallace, N. 1981. Some Unpleasant Monetarist Arithmetic. *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review* 5(3), 1-17.
- Schaling, E. y Nolan, C. 1998. Monetary Policy Uncertainty and Inflation: the Role of Accountability. *De Economist* 146(4), 585-602.
- Schaling, E. 1995. *Institutions and Monetary Policy: Credibility, Flexibility and Central Bank Independence*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Schellekens, P. 2002. Caution and Conservatism in the Making of Monetary Policy. *Journal of Money, Credit, and Banking* 34(1), 160-177.
- Stiglitz, J. 1998. Central Banking in a Democratic Society. *De Economist* 146(2), 199-226.
- Walsh, C. 1995. Optimal Contracts for Central Bankers. *American Economic Review* 85(1), 50-67.
- Walsh, C. 2007. Optimal Economic Transparency. *International Journal of Central Banking* 3(1), 5-36.
- Winkler, B. 2000. Which Kind of Transparency? On the Need for Clarity in Monetary-Policy Making. Working Paper 26, European Central Bank.

INSTRUCCIONES A LOS AUTORES

INTRODUCCIÓN

Por favor lea estas instrucciones cuidadosamente y sígalas estrictamente para asegurarse de que la publicación de su artículo sea lo más eficiente posible. Los editores se reservan el derecho de devolver los manuscritos que no sigan estas instrucciones.

Todo el material requerido para la publicación en *Economía y Política* debe ser enviado por email a la revista *Economía y Política* (economiaypolitica@uai.cl). Los trabajos remitidos para su publicación deben ser originales, no publicados con anterioridad en algún otro idioma y no deben estar bajo revisión para publicación en alguna otra revista chilena o extranjera. Si el artículo es aceptado no puede ser posteriormente publicado en otra publicación seriada. Si los artículos incluyen figuras, tablas o materiales previamente publicados que escapen a las normas de citación científica, se deben obtener los permisos de uso de propiedad intelectual con anterioridad al envío a la revista.

INSTRUCCIONES GENERALES

Los artículos podrán tener una extensión de entre 8.000 y 12.000 palabras. Esto incluye la totalidad del artículo: título del artículo, autor/es, resumen en español e inglés, palabras clave en español e inglés, nota de autor/es, notas de agradecimiento, notas en general, cuerpo de texto y bibliografía utilizada. Los artículos deben estar claramente escritos en español o inglés, y deben ser remitidos en formato electrónico en hoja tamaño carta con márgenes de 25mm en la parte superior e inferior y 31mm en los costados, en fuente Times New Roman, cuerpo 12, espaciado 1,5, tanto en cuerpo de texto como en notas y citas.

Los autores deben enviar un único archivo con el manuscrito completo (primera página, resumen/*abstract*, palabras clave/*keywords*, texto, figuras). Esto facilita el proceso editorial y ahorra tiempo a los árbitros. Se debe aplicar esto tanto a la versión original como a cualquier reenvío posterior. Textos y figuras deben ir después de la bibliografía y ser referidos en el texto bajo la indicación: 'Insertar Figura N° / Tabla N° aquí'. Use nombres de archivo breves cuando grabe su documento para envío y evite caracteres especiales, símbolos, puntuaciones y otros que puedan interferir en la lectura del archivo.

La revista emplea sistema de referencias dentro del texto con bibliografía al final. Reduzca al máximo las notas a pie de página en su texto. En caso de ser alguna imprescindible, use el sistema automático de notas de Word, sitúe la indicación de nota después de la puntuación y emplee en ellas las mismas normas de referencia. Evite el uso de subrayados, itálicas, negritas o comillas para poner énfasis en sus frases. Itálicas sólo deben aplicarse en títulos de publicaciones o para expresiones en idiomas extranjeros; negritas sólo para títulos de secciones; comillas dobles sólo para citas textuales en el cuerpo del texto; comillas simples sólo para destacar determinados conceptos; el subrayado no se aplica en ninguna situación. No indexe ningún párrafo, salvo las citas textuales de más de 40 palabras como se indica más abajo.

Antes de enviar su artículo a revisión elimine del cuerpo del texto cualquier indicación que pueda señalar una relación a la autoría del texto, del/los autor/es. *Economía y Política* emplea el sistema de revisión anónima de pares (dos evaluadores por artículo). Cualquier referencia al/los autor/es que aparezca en el texto, será causal de eliminación del artículo del proceso de revisión. En el caso excepcional de alguna autocitación, el/los autor/es deberá/n referirse a sí mismo/s como '(Autor 1 Año)', '(Autor 2 Año)', etc., y no incluirse en la bibliografía.

PÁGINA DE INICIO

La primera página del artículo deberá contener el título del mismo y centrado bajo éste, el nombre del/los autor/es con su primer nombre y un único apellido (no se aceptarán nombres artificialmente compuestos del tipo 'Raúl Rojas-Artiagoitia' o similares). Además se deberá proveer de un *header* de menos de 40 caracteres.

Sólo se indicarán los datos de contacto del/los autor/es principal/es. Una nota a pie de página con asterisco (*) deberá indicar Centro o Departamento al que pertenece, Universidad y su email institucional. Luego de esto se pueden escribir los agradecimientos generales o financiamientos asociados a la investigación del artículo.

Bajo el/los autor/es debe incluirse un resumen en español de no más de 300 palabras. El resumen debe ser comprensible para los lectores antes de haber leído el artículo. Allí, cualquier referencia o cita debe ser evitada. Es de vital importancia que el resumen refleje el problema central y conclusiones del artículo. Puede indicar también el tipo de metodología de investigación empleada si esto viene al caso. El *abstract* en inglés debe ser una traducción del resumen en español. Se solicitan también cinco palabras clave, en español e inglés, que reflejen el contenido del artículo. Recuerde que estas palabras clave son los identificadores de su artículo; de ellas depende que éste pueda ser encontrado en los temas de investigación afines.

REFERENCIAS

La revista *Economía y Política* emplea el sistema de referencias incluido en el texto y la bibliografía al final. En el texto, cada referencia debe ser indicada con su autor y año, así como debe incluirse el número de página citada si se trata de una cita textual.

Las citas dentro del texto iguales o menores a 40 palabras deben ir entre comillas dobles y al final (Autor Año: Página). Ej.: (Smith 2013: 235); si la cita emplea dos páginas: (Smith 2013: 235-6). Si el nombre del autor se escribe en el texto, sólo año y número de página son necesarios entre paréntesis. Ej. "Como sostiene A. Smith (2013: 235-6)..." En estos casos, cualquier puntuación va después de la referencia. Igualmente, cuando los autores se nombran en el texto, indique la primera vez su inicial y su apellido; luego emplee sólo su apellido.

Cuando las citas son mayores a 40 palabras, éstas deben ir sin comillas con margen interno de 10mm (además de los márgenes de la página), tanto al lado izquierdo como al derecho. Estos pasajes no se deben subrayar ni poner en *itálica*. El punto final va luego de concluida la cita textual. Después de ello se

introduce la referencia bajo la forma (Autor Año: Página), al igual que en el caso anterior. Después de la referencia no hay puntuación.

Emplee las siguientes indicaciones para situaciones puntuales:

- Separe las publicaciones del mismo autor con comas. Ej. (Marx 2001, 2003, 2010).
- Separe distintos autores en una misma referencia con comas. Ej. (Smith 2013, Marx 2010, Hobsbawm 2010).
- Distinga obras de un mismo autor o archivo y de un mismo año con letras correlativas. Ej. (Hobsbawm 2011a, 2011b). Ponga atención en que la forma (Hobsbawm 2011, 2011a, 2011b) es incorrecta. Si la obra citada no tiene año, sustituya año por s/f. Si cita más de una obra del mismo autor o cita la misma fuente de archivo sin año, agregue letras correlativas entre paréntesis cuadrado. Ej. (AHA s/f[a], s/f[b]).
- Para casos de más de un autor en referencia de texto emplee la siguiente forma: (Smith, Marx y Hobsbawm 2013). No use &.
- Para casos de más de tres autores emplee la siguiente forma: (Adorno et al. 2013), e incluya a todos los autores en bibliografía.
- No emplee indicaciones del tipo op.cit., ibid., idem, etc. Cada referencia debe ser señalada en su modalidad respectiva.
- Nunca use p. o pp. para la indicación de páginas. Éstas quedan reservadas para la sección de reseñas en la referencia a un único libro.
- Al indicar las páginas tanto en las referencias dentro del texto como en la bibliografía al final, elimine los dígitos de la decena que se repite. Ej.: (Vargas 2012: 423-5). Ponga atención en que la forma (Vargas 2012: 423-425) es incorrecta. Para indicar las fojas de fuentes de archivo utilizar numeración completa. Ej.: (AHA 1817: 271-275). Ponga atención en que la forma (AHA 1817: 271-5) es incorrecta.
- Organice la bibliografía en orden alfabético por apellidos. Los autores con más de una referencia deben ser ordenados por año, con la publicación más antigua (o s/f cuando exista) en primer lugar. En estos casos, repita el nombre de los autores. No emplee guiones.
- En los casos en que el argumento requiera indicar año original de publicación, hágalo del siguiente modo: (Marx 2010 [1963]).
- Títulos de libros, revistas y periódicos deben ir en *itálica* e indicar año. No use abreviaciones. Sólo archivos se abrevian.
- Títulos de capítulos de libro, artículos o páginas de internet deben ir en texto normal (no en *itálica*). No se deben poner entre comillas simples ni dobles.
- Títulos de capítulos de libro, artículos o páginas de internet en español, francés o portugués deben llevar mayúscula sólo en la primera palabra; en inglés, en todas las palabras con excepción de artículos o conjunciones; en alemán, en la primera palabra y en los sustantivos.

El formato para los diversos tipos de referencia bibliográfica es el siguiente:

A. Referencias de libros

Apellido, Inicial del nombre. Año. *Título del libro*. Ciudad de publicación: Editorial.

Ejemplos:

Hegel, G.W.F. 1991. *Elements of the Philosophy of Right*. Cambridge: Cambridge University Press.

Marx, K. y Engels, F. 2008. *The Manifesto of the Communist Party*. London: Pluto Press.

Smith, A. 2007. *The Wealth of Nations*. Hampshire: Harriman House Ltd.

Luhmann, N. 1997a. *Die neuzeitliche Wissenschaften und die Phänomenologie*. Wien: Picus Verlag.

Luhmann, N. 1997b. *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt: Suhrkamp.

B. Capítulos de libros

Apellido, Inicial del nombre. Año. Título de capítulo de libro (páginas en libro). En Apellido del editor, Inicial nombre del editor (ed. o comp.), *Título del libro*. Ciudad de publicación: Editorial.

Ejemplos:

Bilbao, F. 1995. Iniciativa de la América (53-66). En Zea, L. (comp.), *Fuentes de la cultura latinoamericana*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Wetz, F.J. 1998. Die Begriffe Zufall und Kontingenz (27-47). En Graevenitz, G. y Marquard, O. (eds.), *Kontingenz*. München: Wilhelm Fink Verlag.

C. Artículos de revistas

Apellido, Inicial del nombre. Año. Nombre del artículo. *Nombre de la revista* volumen(número), números de página.

Ejemplos:

Askeland, G.A. y Bradley, G. 2007. Linking Critical Reflection and Qualitative Research on a Social Work Programme in Africa. *International Social Work* 50(5), 671-85.

Dowd, K. 2009. Moral Hazard and the Financial Crisis. *Cato Journal* 29(1), 141-66.

McKinnon, K. 2007. Postdevelopment, Professionalism, and the Politics of Participation. *Annals of the Association of American Geographers* 97(4), 772-85.

D. Artículos de internet

Apellido, Inicial del nombre. Año. Nombre del material. Disponible en: URL [día de mes año de acceso al material].

Ejemplos:

- Greenspan, A. 2010. Testimony of Alan Greenspan. Financial Crisis Inquiry Commission. Disponible en: <http://fcic.law.stanford.edu/hearings/testimony/subprime-lending-and-securitization-and-enterprises> [3 de febrero 2012].
- FFIEC 2009. Community Reinvestment Act. Background & Purpose. Disponible en: <http://www.ffiec.gov/cra/history.htm> [21 de abril 2013].

E. Publicaciones periódicas de internet con y sin autor

Con autor: Apellido, Inicial del nombre. Año. Título del artículo. *Título de la publicación periódica* [Online, día de mes de publicación]. Disponible en: URL [día de mes año de acceso al material].

Sin autor: *Título de la publicación periódica* Año. Título del artículo [Online, día de mes de publicación]. Disponible en: URL [día de mes año de acceso al material].

Ejemplos:

- Habermas, J. 2012. Wir brauchen Europa! *Die Zeit* [Online, 8 de octubre]. Disponible en: <http://www.zeit.de/2010/21/Europa-Habermas> [21 de abril 2013].
- Batty, D. 2002. How the Other Half Lives. *The Guardian* [Online, 9 de agosto]. Disponible en: <http://society.guardian.co.uk/socialcarestaff/story/0,1141,771997,00.html> [9 de agosto 2002].
- The Economist* 2013. Beyer Gets the Boot [Online, 18 de abril]. Disponible en: <http://www.economist.com/blogs/americasview/2013/04/education-chile> [19 de abril 2013].

F. Tesis y documentos de trabajo

Tesis: Apellido, Inicial del nombre. Año. Título de la tesis. Tesis (grado), Universidad.

Documentos de trabajo: Apellido, Inicial del nombre. Año. Título del documento de trabajo. Número, Institución que publica documento.

Ejemplos:

- Lomné, G. 2003. Le lis et la grenade. Mise en scène et mutation imaginaire de la souveraineté à Quito et Santafé de Bogotá (1789-1830). Tesis (PhD), Université de Marne-la-Vallée.
- Repetto, A. 2013. Vulnerabilidad y oportunidades: Los jóvenes inactivos de Chile. Working Paper 031, Universidad Adolfo Ibáñez.

G. Archivos

Fuentes con nombre: Sigla de archivo Año (Nombre completo del archivo, Ciudad). Nombre del documento, fecha exacta. Sección, Fondo, Tomo/Volumen/Legajo. Para estas últimas indicaciones, abreviar así: T. (Tomo), Vol. (Volumen), Leg. (Legajo).

Fuentes sin año: Sigla de archivo s/f (Nombre completo del archivo, Ciudad). Nombre del documento. Sección, Fondo, Tomo/Volumen/Legajo. Para estas últimas indicaciones, abreviar así: T. (Tomo), Vol. (Volumen), Leg. (Legajo).

Ejemplos:

AGN 1815 (Archivo General de la Nación, Bogotá). Miguel Palatino a Morillo, 9 de diciembre 1815. Sección Archivo Anexo, Fondo Guerra y Marina, T. 132.

AGN s/f (Archivo General de la Nación, Bogotá). Sección Archivo, Fondo Historia, Anexo, T. 13.

RAH s/f[a] (Real Academia de Historia, Madrid). Copiador de las sentencias dictadas por el Consejo de Guerra Permanente. Colección Pablo Morillo, Leg. 9/7710.

H. Periódicos impresos

Con autor: Apellido, Inicial del nombre. Año. Título del artículo. *Título de la publicación periódica*, N°, día de mes año, página o páginas.

Sin autor: *Título de la publicación* Año. Título del artículo. *Título de la publicación periódica*, N°, día de mes año, página o páginas.

Ejemplos:

Henríquez, C. 1812. Prospecto. *La Aurora de Chile*, 12 de febrero 1812, 1.

El Zurriago 1827. Bustos. *El Zurriago*, N° 1, 16 de diciembre 1827, 3-4.

El Mercurio 2014. Debate en la Cámara. *El Mercurio*, 21 de octubre 2014, A3.

ECONOMÍA Y POLÍTICA

WWW.ECONOMIAYPOLITICA.CL

ECONOMIAYPOLITICA@UAI.CL

AVENIDA DIAGONAL LAS TORRES 2640,
EDIFICIO DE PREGRADO
PEÑALOLÉN, SANTIAGO, CHILE
