

**UNIVERSIDAD DEL CEMA
Buenos Aires
Argentina**

Serie
DOCUMENTOS DE TRABAJO

Área: Economía y Ciencia Política

**DÓLAR, INFLACIÓN, DÉFICIT Y LA
ECONOMÍA POLÍTICA ARGENTINA**

Roque Fernández

**Abril 2017
Nro. 609**

**www.cema.edu.ar/publicaciones/doc_trabajo.html
UCEMA: Av. Córdoba 374, C1054AAP Buenos Aires, Argentina
ISSN 1668-4575 (impreso), ISSN 1668-4583 (en línea)
Editor: Jorge M. Streb; asistente editorial: Valeria Dowding <jae@cema.edu.ar>**

Dólar, Inflación, Déficit y la Economía Política Argentina

Roque Fernández, UCEMA

Abril 2017

*Existe abundante investigación económica y política sobre períodos con fuertes fluctuaciones en tipos de cambio, inflación y déficits fiscales. A menudo estas fluctuaciones han sido acompañadas por crisis financieras y cambiarias, documentándose ampliamente en cada circunstancia los diferentes mecanismos para la resolución de crisis tanto económicas como políticas. Economistas y especialistas en ciencias políticas han estudiado estos episodios aportando cada uno conceptos de su propia disciplina. Este trabajo contiene dos partes. La primera parte, que se desarrolla en las secciones 1 y 2, presenta un modelo extremadamente reducido que ilustró el debate macroeconómico sobre la compatibilidad déficit y tipo de cambio en los 80. Transcurridas más de tres décadas, el modelo mantiene su relevancia en la actualidad. La segunda parte, que se desarrolla a partir de la sección 3, adopta la forma teórica del modelo reducido para complementarlo con algunos conceptos de teoría política tratando de responder al siguiente interrogante: Si los recurrentes fracasos en el control de la inflación, la disminución del desempleo, la falta de crecimiento a menudo se atribuye a la mala praxis económica de gobiernos populistas, ¿por qué los candidatos populistas persistentemente triunfan en los procesos electorales? Concluyo que lo que interpretamos como mala praxis en teoría económica puede ser una solución de equilibrio en un modelo de teoría política.**

* Se agradecen los comentarios recibidos de Mario Teijeiro y Nicolas Catena. El contenido es de exclusiva responsabilidad del autor.

1. El Déficit Fiscal y el valor del Dólar.

En esta primera sección reproduzco el debate sobre la política cambiaria Argentina que ocurrió hace más de tres décadas y que fuera presentado por Calvo y Fernandez (1980) en *Ámbito Financiero* con el título de *Pauta Cambiaria y Déficit Fiscal*. La reproducción no es literal porque he creído oportuno introducir algunas modificaciones al texto original para acercarlo al actual debate de política económica argentina.

En 1980 se debatía si la meta fijada por el gobierno para la tasa de devaluación que tenía el formato de una tabla con tasas de devaluación mensualmente decrecientes del peso contra el dólar era una estrategia adecuada como plan anti-inflacionario. El programa de combatir la inflación con un programa de metas de devaluación fue luego bautizado como “la tabita cambiaria del ministro Martínez de Hoz”, o simplemente “tablita cambiaria”.

Armando Ribas participó activamente en el debate con diversas presentaciones enfatizando que el nivel del gasto público era el elemento determinante del fracaso recurrente de los planes de estabilización de Argentina. Sus presentaciones y columnas en la prensa cuestionaron la viabilidad de la “tablita” precisamente porque no atendía el problema fundamental del gasto público. Martín Lagos, sin dejar de reconocer la importancia del gasto puso en contexto los términos del debate en base a dos preguntas:

- 1) ¿Cuál es el nivel de déficit que es compatible con la tablita cambiaria?
- 2) ¿Si no es posible lograr un déficit compatible con la tablita cambiaria original, como debería ser una tablita cambiaria alternativa para lograr tal compatibilidad?

Para contestar estas preguntas Martín Lagos supuso algunas relaciones sobre déficit e inflación sin entrar en mayor detalle de cómo se generan tales relaciones. El propósito de la nota que escribí con Calvo en 1980 fue elaborar tales relaciones con mayor precisión para dar respuesta a las preguntas antes formuladas.

Las relaciones se presentaron en la forma más simple posible. Inicialmente se supuso el caso de una economía sin inflación cuyo ingreso nacional crecía a la tasa “ y ”, que la proporción de la base monetaria con relación al ingreso nacional era “ m ”, que la proporción de la deuda pública (interna y externa neta de reservas internacionales) con relación al ingreso nacional era “ b ”, y que la tasa de interés sobre la deuda era “ i ”. Si los tenedores de dinero y deuda deseaban mantener sus tenencias en relación al ingreso nacional, la única fuente para financiar los intereses de la deuda y el déficit fiscal - que también se expresó en proporción al ingreso nacional con la denominación “ d ” - era emitir

dinero y deuda de manera tal que no se alterara su proporción con respecto al ingreso nacional, o sea:

$$(1) d + ib = (m + b).y,$$

que también se puede expresar como:

$$(2) d = m.y + b.(y - i).$$

Para ilustrar, si la base monetaria era un 8% del ingreso nacional, y tanto la tasa de crecimiento del ingreso nacional como la tasa de interés real eran 3% (lo que permite eliminar el último término de (2)); resultaba que el máximo déficit posible era 0.24% del ingreso nacional. Esta simple aritmética mostraba que para una economía estable la proporción del déficit al ingreso nacional tenía que ser pequeña. La situación cambiaba cuando se incorporaban los recursos adicionales que proveía el “impuesto inflacionario”.

Con una tasa de inflación “ π ” es necesario reformular la relación (1) teniendo en cuenta que, si los tenedores de dinero y deuda deseaban mantener sus tenencias en relación al ingreso nacional nominal, era posible emitir dinero y deuda en la proporción $(y + \pi)$. Es decir, como el ingreso nacional “nominal” no solo crecía por la tasa de crecimiento real “ y ” sino que también por la tasa de inflación “ π ”, la tenencia nominal de dinero y deuda debían crecer en base a estas tasas para mantener su proporción con el ingreso nominal. O sea,

$$(3) d + ib = (m + b).(\pi + y),$$

que también se puede expresar como:

$$(4) d = m.(\pi + y) + b.(\pi + y - i).$$

Todos los elementos de la relación (4) son esencialmente los de la relación (2) con la excepción de “ π ”, que es un elemento nuevo, y de “ i ”, que antes era una tasa de interés real y ahora es una tasa de interés nominal, compuesta de una tasa real “ r ” y una tasa esperada de inflación que se supone igual a la tasa observada “ π ”. O sea, $i = r + \pi$.

Reemplazando esta relación en (4) se obtenía,

$$(5) d = m.(\pi + y) + b.(y - r).$$

Con $m = 8\%$, $y = 3\%$, $\pi = 10\%$ y $r = 3\%$; (5) significaba que una inflación del 10% anual permitía financiar un déficit del 1% del ingreso nacional.

Ahora bien, en aquel momento, la dirección de causalidad entre variables era al revés de lo expuesto anteriormente. En realidad, la pregunta relevante era: dado que el déficit se estimaba en 4% del ingreso nacional, ¿cuál era la magnitud del impuesto inflacionario que se necesitaba para financiarlo? La respuesta era 47%, y la obteníamos despejando “ π ” de la relación (5).

El análisis se podía enriquecer incorporando una complicación adicional: permitir financiar parte del déficit aumentando la deuda como proporción del ingreso nacional. El aumento en la deuda se definía con “ b ” y se modificaba (5) que quedaba como:

$$(6) d = b + m.(\pi + y) + b.(y - r).$$

Pero la magnitud del aumento de deuda (b) era muy limitado. Considerando las restricciones que tenía Argentina para acceder al mercado de capitales, era difícil conseguir mil millones de dólares adicionales que significaban $b = 1\%$. Para mantener la simplicidad se ignoraba la posibilidad de cambios en la proporción deseada de dinero.

Teniendo en cuenta que la inflación internacional era 10%, una tablita cambiaria que anualmente devaluara el peso 24% significaba una inflación doméstica de 34%. Utilizando la relación (6), suponiendo que el último término $b.(y - r)$ era una magnitud despreciable, se construyó la siguiente tabla con valores alternativos tanto para el déficit menos aumento de deuda como para la proporción de base monetaria a ingreso nacional. Con una base monetaria del orden del 7% u 8% del ingreso nacional y la tablita cambiaria del 24%, que eran las cifras representativas de aquel entonces, se mostraba que el déficit menos incremento de deuda no podía ser superior al 3%. Esto contestaba la primera pregunta formulada por Lagos.

Con un déficit menos incremento de endeudamiento del orden del 4% no existía compatibilidad entre el déficit y la meta de devaluación. Esto nos conducía a contestar la segunda pregunta, es decir: ¿Cuál sería la tasa de devaluación compatible con el déficit estimado?

DEVALUACIÓN ANUAL

		Déficit menos aumento de deuda en % del		
		Ingreso Nacional		
		3	4	5
Base Monetaria como %	6	37	54	70
del Ingreso Nacional	7	30	44	58
	8	25	37	50

Inspeccionando la tabla se observa que la devaluación debería ser entre el 37% y 44%, lo cual contrastaba marcadamente con la meta fijada de 24%.

En aquel entonces el plan de estabilización tomaba una serie de medidas de carácter fiscal y arancelario que podrían haber actuado como una devaluación encubierta atemperando la diferencia entre la meta de devaluación y el déficit. Esto tal vez hubiese permitido ganar tiempo para reducir el déficit; sin embargo, debía considerarse seriamente que el nivel de déficit estimado no era compatible con el plan de estabilización. Si ese déficit no se reducía abruptamente, y en un plazo perentorio, existía el serio riesgo de que el plan de estabilización terminase en un nuevo fracaso.

La nota aportaba al debate las siguientes afirmaciones:

- a) *si el déficit menos incremento de deuda no se podía reducir a menos de 3% la meta de devaluación anual no podía ser 24%;*
- b) *si los presupuestos a partir de 1981 no contemplaban un déficit cercano al 1% del ingreso nacional, la devaluación del peso argentino de ninguna manera podía culminar en marzo de 1981 como estaba propuesto en el plan de estabilización.*

2. Reflexiones posteriores a la década de 1980.

Tal como se pronosticó, la “tablita” no pudo sostenerse. En noviembre (ver Fernández (1980)), a la difícil situación fiscal preexistente se le había sumado una importante crisis financiera donde el Banco Central tuvo que emitir fuertes sumas de dinero como prestamista de última instancia, ya sea por medio de redescuentos a las entidades que sobrevivían a la crisis como como por la devolución de pasivos de entidades que se liquidaron.

En el cuarto trimestre de 1980 la economía ya no crecía y entraba en recesión. Se perdía el seigniorage de la emisión de dinero que acompañaba el crecimiento real de la economía. Suponiendo que $y = 0 = r$, y previendo que era nulo el acceso a nuevo endeudamiento, $b = 0$, se podía expresar (6) como

$$(7) d = m.\pi.$$

Otra versión de (7) se puede expresar definiendo $v = 1/m$ de manera tal que

$$(8) \pi = v.d.$$

“v” es la proporción del ingreso nominal a la cantidad nominal de dinero, o lo que los economistas clásicos definieron como “la velocidad de circulación del dinero”. Así (8) es una forma super reducida del modelo macro que podía enunciarse como “inflación es igual a velocidad por déficit”.

En Fernandez (1980), tomando datos de International Financial Statistics, para Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Venezuela se estimó el valor de “v”. Tomando la muestra completa se obtuvo una estimación para “v” de 6,46. Si se eliminaban de la muestra todos aquellos sub-períodos donde existieron mercados negros y controles de precios, que obligaban a conjeturar que el índice oficial de precios no reflejaba adecuadamente la inflación, se obtenía una estimación para “v” de 11,93. Si en lugar de eliminar los sub-períodos se los incluía plenamente, y se utilizaba un método robusto de estimación que penalizaba observaciones atípicas, se obtenía una estimación para “v” de 10,48. O sea, las observaciones analizadas permitían lograr una primera aproximación al problema de la vinculación del déficit con la inflación. Suponiendo “v” = 10, y utilizando la formula “inflación es velocidad por déficit”, una conjetura muy preliminar diría que un déficit monetizable de 4% puede llegar a generar una inflación de 40%.

A la recesión de finales de 1980 la acompañaba un fuerte déficit en la cuenta corriente del balance de pagos que estimulaba expectativas por una futura devaluación provocando una substancial caída en el nivel de las reservas internacionales. Durante 1981 se adoptaron devaluaciones abruptas del peso frente al dólar: 10% en febrero, 30% en abril, y otro 30% en junio. Esta última devaluación se acompañó con un desdoblamiento del mercado cambiario, y hacia el final del año la cotización del dólar en el mercado financiero superaba la cotización en el mercado comercial en aproximadamente un 40%.

La expresión (6) también permitía vislumbrar el potencial movimiento del tipo real de cambio si hubiese habido tipo de cambio flexible. Con el supuesto de que $y = 0 = r$, y reordenando términos se obtenía:

$$(9) \quad b = d - m.\pi.$$

Suponiendo que estaba agotada la capacidad de endeudamiento interno, la interpretación de (9) significaba la necesidad de endeudarse en el exterior en una suma “ b ” para cubrir aquella parte del déficit “ d ” que no podía financiarse con el impuesto inflacionario “ $m.\pi$ ”. Como el Banco Central tendría toda su emisión destinada a financiar una parte del déficit, no podría emitir para comprar el ingreso de dólares que significaría el endeudamiento externo “ b ”. Esto significaría que habría una presión en el mercado de venta de dólares produciendo “atraso cambiario” que a su vez generaba expectativas de una fuerte devaluación posterior para restaurar la “competitividad de la economía”.

Vale la pena mencionar que la expresión (6) también insinuaba la “desagradable aritmética monetarista” que, en 1981, Sargent y Wallace desarrollaron en forma mas exhaustiva. Si el crecimiento de la emisión monetaria del Banco Central es excesiva, el esfuerzo de esterilizar parte de la expansión monetaria emitiendo bonos provocaría que la tasa real de interés excediera a la tasa de crecimiento del ingreso real, $b.(y - r)$ se convertiría en un numero negativo significando que el impuesto inflacionario no solo tiene que cubrir el déficit del gobierno, sino que también tiene que cubrir el servicio de la deuda por el exceso de la tasa de interés real sobre la tasa de crecimiento del ingreso real. Pero esto no es todo, la parte “desagradable” de esta aritmética es que, dinámicamente, el intento de esterilizar terminaría produciendo mas inflación que no esterilizando. Esto ocurriría porque la anticipación de mayores requerimientos futuros de expansión monetaria para el servicio de la deuda haría subir la inflación presente. Cuando Ribas enfatizaba en los 70 y en los 80 que el problema era el “gasto publico” se refería a que, al ser imposible

financiarlo en forma genuina con impuestos, el endeudamiento tarde o temprano terminaría en mayor inflación tal como formalmente lo expresaron posteriormente Sargent y Wallace.

Aplicando las reflexiones del pasado para ilustrar el debate del primer semestre de 2017, es fácil advertir como las preguntas de la primera sección persisten en el tiempo. En esta oportunidad la inflación internacional es cercana a cero, y para poner en perspectiva el actual debate conviene traspasar términos en (6) de manera tal que:

$$(10) d + b.(r - y) - b = m.(\pi + y).$$

El primer miembro de (10) es la suma del déficit operativo “d”, más el servicio real neto de deuda “b.(r - y)” (que incluye la deuda del Banco Central) menos la emisión de nueva deuda b. En el segundo miembro tenemos la suma del impuesto inflacionario, m.π, más el seignorage m.y. El programa de estabilización anunciado por el Banco Central contempla una meta de inflación máxima del 17% anual para 2017, que sumado a una hipótesis de tasa de crecimiento del ingreso real del 3% da un 20% para el paréntesis del segundo miembro. Suponiendo una base monetaria en proporción al ingreso real de aproximadamente 10%, significa que el primer miembro tiene que ser 2%.

Se estima que Argentina tiene acceso al crédito internacional para financiar parte de su déficit. Dado el alto déficit generado desde administraciones anteriores cercano a 8%, la compatibilidad con la meta de inflación requeriría un fuerte endeudamiento externo de 6%. Al limitar la expansión monetaria con el propósito de cumplir la meta de inflación se habilita un mayor endeudamiento externo que, al volcarse la moneda extranjera en el mercado local, presiona a la baja el precio en pesos del dólar habilitando el eterno debate de atraso real en el tipo de cambio y expectativas de devaluación.

Estos son los números puros y duros que surgen de los supuestos utilizados e ignoran todas las otras medidas que puedan estar aplicándose en forma complementaria. Al estar saliendo Argentina de serias distorsiones de mercado acumuladas durante más de diez años es imprudente utilizar una evaluación puntual (primer trimestre de 2017) para evaluar la sustentabilidad de pautas de inflación sin contemplar un período más extenso. De cualquier manera, es urgente prestarle la debida atención a este problema.

Cuando en 1981 se abandonó la “tablita” otros países vecinos como Chile y Uruguay también abandonaron programas con metas de devaluación, y también sufrieron severas crisis económicas y financieras. El caso de Chile era particularmente relevante

porque no era obvia una situación de desequilibrio fiscal como en Argentina y Uruguay. Cuando aparecieron nuevos datos elaborados por el BIS (Bank for International Settlements, entre otras fuentes de información) se tomó conocimiento que el flujo neto de fondos hacia Latinoamérica aumentó en 154% entre diciembre de 1978 a diciembre de 1981. Esto fue información nueva y relevante, que no había sido tomada explícitamente en el análisis.

La hipótesis de la volatilidad de flujos de fondos internacionales fue tomada en cuenta en otros países que no aplicaron metas de devaluación, tales como México y Brasil, que mantuvieron estable el tipo real de cambio. Esto no significó que perdiera relevancia la sustentabilidad fiscal para los programas de estabilización, mas bien incorporó un fenómeno de naturaleza exógena, al cual no se le había prestado la debida atención. Esto dio lugar a nuevas investigaciones sobre el problema que generan las detenciones súbitas de flujos de capitales que pueden consultarse en Calvo (2005).

3. La Economía y las restricciones de la Política.

En las dos secciones anteriores presenté algunos aspectos del debate del principio de los años 80 sobre el problema de estabilización en Argentina. El debate se limitó a evaluar que restricciones debían tomarse en cuenta cuando se establecía una meta de devaluación o una meta de inflación. El análisis se limitó a lo “técnico” porque en aquellos años no existía actividad política. La restauración de la democracia se produce en 1983, y la primera hiperinflación de Argentina ocurre en democracia en 1989. En la década de 1990 se controla la hiperinflación y, hacia el final de la década se logra la estabilidad de precios. En los años 2000 y 2001 continúa la estabilidad, pero el año 2003 termina con una inflación superior al 40% anual, inflación que continúa en el presente.

La inflación siempre vino acompañada por fuertes devaluaciones del peso, insolvencia fiscal, default en el servicio de la deuda pública, y pérdida del bienestar general. Inspeccionando la simple aritmética de la expresión (6) que tiene la forma de una *restricción presupuestaria*, pero que también puede interpretarse como la forma reducida de un *modelo macro* cabe preguntarse: ¿Qué ocurre con la economía política que se resiste aceptar esta síntesis general?

En el fervor del debate público a menudo se imputa de incompetentes a los funcionarios del oficialismo. Pero si hubiera un grupo de dirigentes políticos

incompetentes y otro competente también cabe preguntarse: ¿Que ocurre con la economía política para que un electorado que administra competentemente sus ingresos privados vota por dirigentes incompetentes para administrar los ingresos públicos que también los contribuye el mismo electorado?

En la respuesta a tales interrogantes existen diversas líneas de investigación que descartan la “irracionalidad” o miopía del votante: Rogoff (1990) desarrolló un modelo con agentes y políticos racionales para generar un ciclo económico de origen fiscal, Stein and Streb (2004) en una línea similar estudian la ocurrencia de devaluaciones vinculadas con los procesos electorales. Bryan Caplan (2007) incluyó *creencias* en el orden de preferencia de los individuos que inducen un sesgo populista al sistema democrático. Maskin and Tirole (2004), entre otros, evaluaron diferentes estructuras políticas ante la presencia de votantes racionales y dirigentes políticos racionalmente oportunistas.

El análisis de economía política que presentaré en las próximas secciones mantiene la línea de Maskin y Tirole que se basa en la agregación de preferencias de ciudadanos que eligen representantes políticos que también tiene preferencias que pueden coincidir o no con la de los ciudadanos. La interacción de dirigentes políticos oportunistas con votantes racionales permite generar un modelo de “*Populismo Racional*” que complementa la simple forma reducida del modelo macro de las primeras secciones. Un análisis mas formal de este tema puede consultarse en Fernández (2015).

El término *populista* tiene mala prensa porque está conceptualmente asociado con inflación, devaluación, demagogia o prodigalidad económica, que indican irresponsabilidad administrativa o política. También es frecuente la acusación de *fascismo*, *autoritarismo*, *caudillismo*, *clientelismo*, *capitalismo de amigos*, haciendo referencia a estructuras corruptas o de administración fraudulenta de los recursos del Estado con fines de perpetuación de una elite gobernante. Mas allá de estas críticas, el populismo ha tenido y sigue teniendo la simpatía de mayorías electorales tanto en América Latina como recientemente en Inglaterra (Brexit) y en Estados Unidos. Existe cierta tensión con el análisis económico convencional donde el populismo ha sido difícil de encuadrar dentro de los marcos conceptuales generalmente aceptados.

En general se interpreta que el populismo somete el orden institucional a un líder hegemónico. Los ciudadanos tienen preferencias difusas, ya sea por falta de convicción de cuáles son sus preferencias o porque carecen de suficiente habilidad cognitiva para identificar sus preferencias y sus verdaderos intereses de largo plazo. Al carecer de un orden de preferencias bien definido el votante puede ser objeto de diversas formas de

manipulación para someter su conducta al consenso que se genera por alguna definición de *pueblo*. Su percepción de la realidad se subordina a un subjetivismo social, y se supone la existencia de algún líder benevolente que tiene la capacidad para articular demandas insatisfechas en beneficio del pueblo y en perjuicio de los *otros*. Para lograr su objetivo el supuesto líder benevolente articula discursos apelando a la dicotomía *amigo-enemigo*.

En el *populismo* es frecuente la invocación de algún *corpus mysticum*: algunas veces representado por invocaciones religiosas, otras veces representado por un *legado doctrinario*, muchas veces confuso y contradictorio, que dejó algún difunto líder hegemónico.¹ En todos los casos el líder necesita concentrar poder para enfrentar a un imaginario *enemigo* que es cambiante y difuso según las circunstancias. El principal arsenal del *enemigo* a destruir son precisamente las instituciones existentes en las repúblicas liberales y democráticas. El líder hegemónico requiere un pueblo que se someta incondicionalmente a su poder para ejercer su benevolencia y para liberarlo de la crueldad de los *otros*. Estos pueden ser la oposición política, la prensa independiente, los extranjeros, los acreedores externos, o también puede ser algún *otro corpus mysticum* nominado como *establishment*, *medios hegemónicos*, *fondos buitres*, o la *corporación judicial*.

En contraste con el modelo del líder hegemónico populista, el análisis económico convencional supone un ciudadano típico que es consciente de su orden de preferencias, orden posiblemente aleatorio, y con información imperfecta. Información que también es asimétrica con respecto a la información que disponen los funcionarios que asumen la representación política. El orden de preferencias se lo puede definir en forma muy simple sobre un par de bienes para lograr resultados intuitivamente aceptables, pero sin limitar la posibilidad de ampliar el orden para incluir tanto emociones, simpatías, adicciones, hábitos, creencias, altruismo, amor, odio, y pasión, como otros bienes y servicios.

En general el análisis convencional supone individuos que tienen la habilidad cognitiva suficiente para percibir los elementos que satisfacen sus necesidades. Sus percepciones pueden no ser correctas porque los objetos que satisfacen sus preferencias están condicionados por la incertidumbre del mundo real. Y también perciben con incertidumbre sus restricciones presupuestarias para tomar decisiones. Aún con todas estas limitaciones los individuos tienen la capacidad para actuar libremente, para asociarse, para

¹ Zanatta (2012), es quizás el autor que mas enfatiza el papel del *corpus mysticum* en el populismo.

participar en organizaciones políticas, para lograr acuerdos, para honrar o repudiar acuerdos, y para consensuar un contrato (privado o social) persiguiendo su propio beneficio. De la interacción ciudadana surge un orden social acordado que contempla una delegación de poder *institucional*, nunca *personal ni hegemónico*.

En una democracia republicana *la política* es una práctica ciudadana que mantiene vigente el orden social mediante instituciones que pueden contemplar contingencias que requieran cambios sociales, y también institucionales, según cambien las circunstancias. También contempla la existencia de funcionarios políticos que ejercen circunstancialmente la representación de los ciudadanos.

El modelo que se presenta a continuación forma parte del análisis convencional e incluye contribuciones recientes donde el *populismo* puede ser explicado sin sacrificar los supuestos tradicionales con ciudadanos decidiendo en base a la información que disponen y respetando su orden de preferencias.

4. Un modelo simple de Populismo.²

El modelo populista más simple se caracteriza por el *oportunismo impenitente* de dirigentes políticos que articulan discursos, justifican argumentos, o priorizan cualquier decisión cuidando que sea *popular*. El oportunista siempre ejecuta una acción popular para mantenerse en el poder, o para asegurarse una reelección, aún teniendo información, asesoramiento técnico, y siendo plenamente consciente que existen algunas acciones populares que son perjudiciales para el bienestar general. Al oportunismo se lo califica como *impenitente* para significar que el funcionario responsable de la acción oportunista no sufre penalidad alguna: ni judicial, como sería el caso si le aplicaran la figura penal de *administración infiel*; ni *política*, como sería el caso de que, detectado el oportunismo, los votantes los inhabilitaran permanentemente para ejercer cargos públicos.

Con ciudadanos libres y racionales que cuentan con información perfecta, no sería posible que las elecciones las ganen políticos populistas. Los ciudadanos detectarían la

² La estructura teórica del modelo tiene su origen en las investigaciones de Canes-Wrone, Herron, and Shotts (2001); Fox and Shotts (2009); y Maskin and Tirole (2004). Partiendo de la contribución de estos autores se interpreta al populismo como un caso extremo de "oportunismo" o "*full pandering*". Es importante destacar que estos autores tratan de explicar el populismo en países supuestamente "cultos" y desarrollados. Por otra parte, el éxito de Le Pen en Francia, Brexit en Inglaterra, y Trump en Estados Unidos sirve como advertencia de que el populismo no necesariamente es un problema "cultural".

potencial pérdida de bienestar y se encargarían de penalizar ese tipo de políticos. Sin embargo, la evidencia electoral parece indicar lo contrario. Es precisamente la persistencia del populismo lo que ha inducido a ciertos investigadores a cuestionar tanto el supuesto de racionalidad como el supuesto de información perfecta.

La contribución de un modelo *populista* simple es precisamente mantener el supuesto de ciudadanos racionales y eliminar el segundo supuesto de información perfecta. Este tipo de modelo resulta más amigable al análisis de economía política convencional porque el ciudadano que participa en los mercados usando su racionalidad para elegir como satisfacer sus necesidades – que da lugar a la usual teoría de la oferta y demanda - es el mismo ciudadano que entra al cuarto oscuro para elegir a un representante que satisfaga sus necesidades de educación, seguridad, salud, y otros bienes públicos.

Para mantener la simplicidad se limita el análisis a dos períodos. En el primer período un funcionario pre-existente ejecuta una acción política. Antes de comenzar el segundo período hay elecciones donde se puede renovar el mandato del funcionario que actuó en el primer período o se puede elegir un candidato opositor.

El modelo populista se formula dentro del contexto de las secciones anteriores reformulando la restricción presupuestaria (6):

$$(6) d + b.(r - y) = b + m.(\pi + y)$$

El primer miembro es el déficit primario “d” mas el servicio de la deuda “b.(r - y)” y al segundo miembro lo integran las fuentes de financiamiento: primero “b”, que representa endeudamiento adicional, y segundo, el impuesto inflacionario “m.π” mas el *seigniorage* “m.y”.

Para simplificar la presentación supongo que $b = 0$ y que $b = 0^3$. O sea, no existe deuda ni posibilidad de endeudarse, y el déficit se financia simplemente con el impuesto inflacionario mas el **seigniorage**. Utilizando $m = 1/v$ la forma reducida del *modelo macro* queda:

³ Financiar el déficit con nuevo endeudamiento – en este caso sería con b – se descarta por simplicidad, pero sería una acción política posible, y en el presente lo es en Argentina. Esta acción no está exenta de críticas, en particular Mario Teijeiro ha identificado esta acción como representativa del *neoliberalismo*. Acción que promueve el endeudamiento en mercados u organismos internacionales en base a la promesa de futuros ajustes presupuestarios o reformas estructurales imposibles de cumplir.

$$(11) v \cdot d = \pi + y.$$

El modelo *macro* expresa que la velocidad de circulación del dinero “ v ” multiplicada por el déficit que se monetiza “ d ” es igual a la tasa de crecimiento del ingreso nominal compuesta por la inflación “ π ” y la tasa de crecimiento del ingreso real “ y ”.

Suponiendo que la velocidad es constante, que el déficit lo controla un funcionario político y que “ y ” es exógena, el modelo *macro* determina la inflación. Se supone que “ y ” está sometida a contingencias variadas imposibles de observar por el votante: si ocurren contingencias favorables el año es bueno (por ejemplo, ocurre una buena cosecha) y se observa que “ y ” es alta; otras veces las contingencias son adversas (por ejemplo, fracasa la cosecha), el año es malo y “ y ” es baja. El funcionario tiene información perfecta y conoce con precisión el valor de “ y ”. El votante no cuenta con la misma información y se entera del valor de “ y ” con rezago.

Suponiendo, por simplicidad, que el objetivo *clásico* ($\pi = 0$) de estabilidad de precios es el óptimo social, el *modelo macro* indica que: si en un mal año la tasa de crecimiento del ingreso real es menor, para evitar la inflación, un menor déficit sería deseable, que representaré con d^- . Similarmente, si en un buen año la tasa de crecimiento del ingreso real es mayor, un mayor déficit, d^+ , sería deseable para evitar la deflación⁴.

El *modelo macro* permite definir las *acciones políticas*.⁵ Un funcionario en ejercicio implementa una *acción política* cuando decide cuanto es el déficit en el primer período. El electorado desconoce si la decisión del funcionario es la óptima porque, al momento de votar no cuenta con el conocimiento y la información suficiente para evaluar la decisión política del primer período. El conocimiento público de la tasa de crecimiento del ingreso real e inflación ocurre después de la votación. A diferencia del electorado, el

⁴ La forma reducida del *modelo macro* $v \cdot d = \pi + y$ permite incluir otras acciones políticas según diferentes doctrinas económicas. Para los *clásicos* el objetivo es la estabilidad de precios con “ y ” exógena; para los *keynesianos* el objetivo es lograr una “ y ” de pleno empleo con “ π ” exógena. Otras versiones son posibles. Catena (2017), interpretando los acontecimientos presentes de Argentina, argumenta que, si la “ π ” del modelo macro se determina en una discusión paritaria que fija salarios excediendo la meta del Banco Central, pueden ocurrir dos cosas: a), con “ y ” exógena la acción política “ d ” pasa a ser endógena y la doctrina es el *estructuralismo o dinero pasivo*, o b), “ π ” es exógena por paritarias, el déficit también es exógeno porque es controlado en base a la meta de inflación, quedando “ y ” como variable endógena. En este último caso si el Banco Central fija la regla monetaria en base a una meta de inflación menor al resultado de las paritarias el resultado es un ajuste recesivo en la tasa de crecimiento real del ingreso.

⁵ En Fernández (2014) utilicé el ciclo ganadero como ilustración de la dinámica populista en un modelo presa-predador, y en Fernández (2015) utilicé también el ciclo ganadero para explicar un modelo de *populismo racional*. Aquí, el principal mérito de utilizar (11) para definir una acción política es su simpleza macroeconómica. El modelo de economía política que presento más adelante es suficientemente general para ser aplicado a otros supuestos macroeconómicos.

funcionario en ejercicio conoce perfectamente el ingreso real y cuál sería la política óptima.

El funcionario sabe que en los votantes predomina la creencia de que un mayor déficit significa una mayor oferta de los bienes públicos deseados por la sociedad. Sabe que un mayor déficit es *popular* y favorece su reelección. Frente a un mal año, un funcionario *populista* decidirá un mayor déficit en el primer período aun sabiendo que no es la política óptima. Su objetivo es mantenerse en el poder, la inflación que provoca su acción política no-óptima se informará después que haya logrado su reelección. Un funcionario no populista, que denomino *estadista*, que tenga el mismo orden de preferencias del electorado, decidirá un menor déficit en el primer período porque su interés coincide con el óptimo social (estabilidad de precios), su objetivo no es mantenerse en el poder, su objetivo es la lealtad a sus preferencias que interpreta que son congruentes con las de sus electores.

Vale la pena volver a observar que la acción política oportunista del *populista* no tiene consecuencias. Es una acción perjudicial para la sociedad y también *impenitente* para el funcionario responsable de la acción. El funcionario *populista* se asegura la reelección y permanece en el poder todo el segundo período.⁶

A continuación, presento un desarrollo más formal de la ilustración anterior construyendo un modelo de información imperfecta siguiendo el aporte original de Maskin-Tirole.⁷

El modelo básico contempla dos períodos (primer y segundo período) y dos decisiones políticas $\{d^+, d^-\}$ respetando el *modelo macro*. En el primer período el funcionario elige d^+ , o elige d^- , y en el segundo período también elige entre $\{d^+, d^-\}$ aunque no necesariamente son las mismas $\{d^+, d^-\}$ del primer período. Solo se utilizan las mismas letras para simplificar la presentación.⁸

El votante representativo tiene un ordenamiento de preferencias con respecto a las acciones $\{d^+, d^-\}$ pero no conoce *ex ante* cual es dicho orden. No conoce si es preferible

⁶ El Oportunismo Impenitente es una expresión acuñada por Plotkin (1993) y Sebreli (2002).

⁷ Maskin – Tirole brindan un mayor detalle sobre las condiciones para que la solución corresponda a un equilibrio Bayesiano perfecto. En fenómenos inflacionarios, muchas veces emparentados con regímenes populistas en América Latina, la discusión de soluciones temporalmente consistentes contempla el “oportunismo” en los planes de estabilización. Ver, por ejemplo, Auernheimer (1974).

⁸ Las restricciones de dos acciones posibles en un espacio temporal limitado a solo dos períodos son necesarias para simplificar la presentación. Es perfectamente posible extender el análisis a más períodos y mas acciones manteniendo las principales conclusiones del análisis.

la acción d^+ , o si es preferible la acción d^- . La acción óptima se define como aquella acción que el votante preferiría si tuviera la información completa para ordenar adecuadamente sus preferencias. Volviendo al ejemplo anterior, frente a un buen año el votante preferiría una mayor oferta de bienes públicos para evitar la deflación de precios, pero frente a un mal año el votante preferiría una menor oferta de bienes públicos y evitar la inflación de precios. En general, los votantes no cuentan con el conocimiento ni con la información que afectan la tasa de crecimiento del ingreso real y, por lo tanto, la acción óptima es para el votante un evento aleatorio e independiente en cada período.

Se define con “ p ” la probabilidad de que la acción óptima es d^+ . Esta probabilidad, que es conocida por todos los votantes, se supone que es superior al 50%, esto significa que d^+ es la acción favorita según la *creencia popular*. Sería la acción que, antes de conocer “ y ”, tomarían los votantes si tuvieran ellos que decidir directamente. Por supuesto que lo anterior significa que d^- es la acción desfavorecida por la creencia popular.

El modelo básico introduce el supuesto de racionalidad en el votante postulando que su conducta persigue el objetivo de maximizar su bienestar esperado. Si la decisión política es óptima, tanto en el primer período como en el segundo período, el electorado recibe 2 unidades de bienestar. En el caso de que una sola de las decisiones sea óptima el electorado recibe 1. Si ninguna de las decisiones es óptima el electorado recibe 0.⁹

Ilustración del Modelo Básico con una Democracia Directa.

En el caso de una Democracia Directa los votantes deciden directamente sin intermediarios o representantes políticos que puedan actuar demagógicamente. Actúan con información imperfecta y no saben si la acción d^+ o d^- es la óptima. En base a sus creencias previas sobre la bondad de d^+ el electorado piensa que, tanto en el primer período como en el segundo, es más probable que d^+ sea la política óptima, y por lo tanto elige d^+ en el primer período y d^+ en el segundo período. El bienestar esperado de estas dos decisiones depende de si tanto en el primer período como en el segundo período ocurre el evento “ d^+ es preferible a d^- ”. Estos eventos ocurren en forma independiente, cada uno

⁹ Este supuesto contrasta con Laclau (2010) que, con una óptica muy diferente, argumenta que el supuesto de agregación de preferencias de ciudadanos racionales no es un supuesto metodológicamente útil en teoría política para explicar el populismo.

con probabilidad p . Entonces el Bienestar Esperado de la Democracia Directa (B^{DD}) es recibir “1” en el primer período con probabilidad p y recibir “1” en el segundo período con probabilidad p , o sea:

$$B^{DD} = p \cdot 1 + p \cdot 1 = 2p$$

Ilustración del Modelo Básico con un Funcionario Inamovible.

En lugar de una Democracia Directa ahora paso a ilustrar el caso donde el electorado opta por delegar la decisión de ambos períodos en un funcionario que, una vez elegido, permanece los dos períodos. El funcionario puede ser *congruente* con las preferencias del electorado con probabilidad $q > 1/2$. *Congruente* significa que el funcionario tiene el mismo orden de preferencia que tendría el electorado si estuviese perfectamente informado. Observaría el *modelo macro* y definiría el déficit de acuerdo con su información perfecta en tiempo real de la tasa de crecimiento del ingreso real para obtener la estabilidad de precios deseada por la comunidad. El funcionario es *incongruente* con probabilidad $1 - q$, y tiene un orden de preferencias distinto a la del electorado, directamente ignora o rechaza el *modelo macro* en la definición de su acción política. Conoce cuál es la acción óptima para la sociedad, pero se guía por la acción política que personalmente más lo beneficia sabiendo que por dos períodos es inamovible.

El Bienestar Social Esperado con un funcionario inamovible (B^{FI}) depende fundamentalmente de si es o no es congruente. Solo genera bienestar el funcionario congruente cuyo orden de preferencias es el mismo que el del electorado. Como el funcionario dura dos períodos, y la probabilidad que sea congruente es q :

$$B^{FI} = q \cdot 1 + q \cdot 1 = 2q$$

El voto como recurso de remoción de funcionarios incongruentes.

Si, en lugar de ser inamovible, el funcionario puede ser removido mediante un proceso electoral antes de que comience el segundo período, puede suceder que: a) el funcionario tenga una gran ambición por retener el poder y buscar la reelección contradiciendo su orden de preferencias (es un *populista*), o b), puede no tener tal ambición

por retener el poder y dar prioridad a ser coherente con su propio orden de preferencias (es un *estadista*). El funcionario entonces puede pertenecer a cuatro “tipos” diferentes:

Populista y Congruente

Populista e Incongruente

Estadista y Congruente

Estadista e Incongruente

Con estas categorías cualquier funcionario (*populista o estadista*) puede ser de *izquierda o derecha*; puede ser *clásico, monetarista, keynesiano o estructuralista*. En este modelo la ideología es irrelevante, si la creencia popular es de izquierda, la mejor representación a la que puede aspirar el pueblo es tener un *Estadista Congruente* con las preferencias de la *izquierda*. Si la creencia popular es de derecha la mejor representación a la que puede aspirar el pueblo es a un *Estadista Congruente* con las preferencias de la *derecha*. El *Populista* puede ser cualquier cosa, su ideología es irrelevante para guiar su acción política porque su pretensión es ser el *líder hegemónico de un “movimiento”*.

Vale la pena ilustrar algunas de las definiciones retomando el *modelo macro*. Frente a un año malo, el *estadista congruente* tomará la acción de un menor déficit porque asegura la estabilidad de precios, que es la acción óptima dado su orden de preferencias. Y, dado que su orden de preferencias es congruente con el orden de preferencias del electorado, el óptimo individual del funcionario coincide con el óptimo social. En contraste, frente a un año malo, un *estadista incongruente* tiene un orden de preferencias distinto a la comunidad y toma la acción de aumentar el déficit cuando no es óptimo hacerlo porque genera inflación.

Ilustración del Modelo Básico de una Democracia Representativa donde los funcionarios políticos son todos populistas.

Suponiendo que una unidad de bienestar es igual a un peso, el *populista* está dispuesto a sacrificar un peso en el primer período a cambio de recibir un peso en el segundo período, porque ese peso del segundo período está ponderado por la *gratificación de retener el poder*. Esta ponderación se representa con un parámetro “ δ ” que es mayor que uno para el *populista*, mientras que “ δ ” es menor que uno para el *estadista*. Reteniendo el poder un oportunista tiene en el segundo período una gratificación $\delta > 1$, mientras que un *estadista*, que no tiene gratificación por retener el poder, obtiene en el segundo

período una gratificación de $\delta \cdot 1 < 1$. Para el *estadista* la lealtad con su ideología es más gratificante que la retención del poder.

Si la comunidad tiene la posibilidad de elegir únicamente a políticos oportunistas una *solución de equilibrio* en el modelo básico tiene que tomar en cuenta los siguientes aspectos: primero, los ciudadanos tienen información imperfecta, *a priori* no pueden ordenar con certeza sus preferencias y deciden racionalmente en base a sus creencias previas; segundo, el político oportunista tiene información perfecta, conoce la política óptima, pero actúa racionalmente en base a su propio interés incluyendo su ambición por reelección; y tercero, en base a su limitado conocimiento previo, los votantes reeligen al político en funciones solo en el caso en que haya instrumentado la acción popular d^+ en el primer período porque sus creencias previas le sugieren que es la política óptima. Como todos los políticos son oportunistas, la ejecución de la acción d^+ no le permite al votante corregir su creencia, esta indiferente entre el político en funciones y el político opositor, y mantiene al político en funciones.¹⁰

La solución más razonable de equilibrio es el *populismo*. Conviene destacar que los votantes no pueden saber qué tipo de político está en funciones en base a la decisión tomada en el primer período. Tanto el político *congruente* como el *incongruente* son *populistas que eligen d^+* en el primer período, independientemente de que sea o no la acción óptima. Para el populista la gratificación de retener el poder en el segundo período más que compensa su pérdida de bienestar por no atender a sus propias preferencias. El político asegura su reelección eligiendo siempre d^+ , es lo *políticamente correcto*, aunque no sea socialmente óptimo.

En este caso el Bienestar Esperado de la Democracia Representativa Populista (B^{PP}) está determinado, en el primer período, por la probabilidad p que d^+ sea efectivamente la política óptima, ya que el político siempre elige d^+ para asegurar su reelección. En el segundo período el político actúa en base a su propio orden de preferencia que, con probabilidad q , resulta congruente con la del electorado. Entonces,

$$(B^{PP}) = p + q.$$

¹⁰ Este no es el único equilibrio posible. En Fernández (2015) se prueba que si en lugar de ser todos oportunistas se introduce una pequeña fracción de políticos estadistas es también posible probar que d^+ es el único equilibrio posible.

Las ilustraciones del modelo básico llevan a la siguiente conclusión. Por un lado, la Democracia Representativa Populista es superada por la Democracia Directa cuando $p > q$ porque el Bienestar de la Democracia Directa $2p$ es mayor que $p + q$ que representa el Bienestar de la Democracia Representativa Populista. Por otro lado, si $q > p$ el Funcionario Inamovible supera a la Democracia Representativa Populista porque $2q$ es mayor que $p + q$.

Esto no debe sorprender porque los supuestos que llevan al equilibrio *populista* imponen severas restricciones al mecanismo para remover un político que es no congruente. Fundamentalmente las restricciones son de dos tipos: una es la imposibilidad del electorado de evaluar durante el primer período la congruencia del político en funciones; la otra es que, del accionar del proceso electoral, lo único que puede salir de las urnas es otro político, que puede o no ser congruente. Las restricciones impuestas al modelo permiten lograr una solución de *Populismo Racional*. La solución es ineficiente y perjudica el bienestar de los ciudadanos. La causa de la ineficiencia es la falta de información, no la irracionalidad de votantes y políticos.

La posibilidad, por pequeña que sea, que de las urnas pueda salir un *estadista* permite obtener otros resultados, que se tratan a continuación.

5. La Importancia del Estadista en un Modelo de Representación Democrática.

Como mencioné anteriormente, un *estadista* es un político que actúa en base a su ideología representada por su propio orden de preferencias, que puede ser congruente o incongruente con el orden de preferencia del electorado. Actuando de esta manera puede suceder que el electorado no lo reelija si conjetura que es *incongruente*.

Para avanzar en el análisis conviene introducir el supuesto de que todos los políticos son estadistas. El problema principal que tiene ahora el electorado es distinguir a los estadistas congruentes de los estadistas incongruentes. El electorado tiene incertidumbre sobre dos aspectos: por un lado, no sabe cual es la política óptima, y por otro lado tampoco sabe si el político en funciones es congruente o incongruente.

Para evaluar la posibilidad de mejorar el bienestar social cuando todos los funcionarios son estadistas conviene comenzar por el bienestar social que se obtiene mediante un funcionario inamovible. Claramente el hecho de que el funcionario sea un estadista no asegura que sea congruente con las preferencias del electorado, luego, el beneficio para los dos períodos ocurre con la probabilidad q de que el estadista sea

congruente. O sea, el hecho de que todos los funcionarios son estadistas no cambia el bienestar social generado por un funcionario inamovible, $B^{FI} = 2q$.

Ahora, si el funcionario deja de ser inamovible, y es sometido a un proceso electoral al final del primer período, el bienestar social cambia. El funcionario es reelecto solo si adoptó la política popular d^+ , en caso contrario los votantes eligen a la oposición. Como el funcionario es un estadista no tiene ambición de reelección y se mantendrá leal a sus preferencias, y solo elegirá d^+ si es la acción óptima. La gratificación que le da retener el poder no compensa la pérdida de bienestar que le produce traicionar su ideología.

La mera posibilidad que el proceso electoral le permita a los votantes despedir a un funcionario incongruente mejora el bienestar general. Aunque los votantes se pueden equivocar y despedir un funcionario congruente porque eligió la política impopular d^- , el costo social de este error es menor que el beneficio que se logra por tener la posibilidad de remover a un funcionario incongruente que eligió d^- . Utilizando los mismos supuestos de esta sección, en Fernández (2015) se hace un desarrollo muy simple, donde se prueba que el bienestar social con estadistas es igual a $q + \varepsilon$ donde $\varepsilon > q$ tal que

$$B^E = q + \varepsilon > B^{FI} = 2q,$$

significando que la representación *democrática con estadistas* es preferible al *funcionario inamovible*.

El modelo simple de economía política que he presentado puede ser enriquecido de muchas formas de acuerdo a la identificación de parámetros que mejor caractericen el estado de naturaleza de un país y sus posibles contingencias. Parámetros que representen adecuadamente las creencias del electorado y la de sus potenciales representantes. Existe un rango de parámetros donde la *representación democrática con estadistas* puede ser preferible a la *democracia directa*. También es posible el caso que el bienestar de la *representación democrática con estadistas*, $q + \varepsilon$, sea mayor que $2p$, y aún mayor que $2q$, significando que la *representación democrática con estadistas* es preferible tanto a la *representación democrática con oportunistas* como a la *democracia directa*.

Esta conclusión puede parecer obvia, pero téngase en cuenta que el resultado tiene algo que no es tan obvio. Aún en el caso de que entre los estadistas figuren políticos que son incongruentes con las preferencias del electorado, el bienestar de la comunidad mejora si únicamente existen estadistas y no oportunistas.

La evidencia de Argentina, donde el populismo ha persistido a través de décadas, tiende a corroborar la hipótesis de que de las urnas únicamente se extraen políticos *oportunistas* y casi nunca estadistas. Sin embargo, la mera posibilidad de que exista algún estadista que compita electoralmente ayuda a disminuir las posibilidades electorales del oportunismo impenitente que caracteriza el populismo. A continuación, esbozo otras posibilidades que disminuyen las chances del populismo. Obviamente todas apuntan a mejorar la información de los votantes.

6. Régimen Informativo y Auditoría de Gestión como límites al Populismo.

Se define como Auditoría de Gestión a una institución que, con plena autonomía, evalúe la gestión ejecutiva para detectar en tiempo real si la acción política del primer período se corresponde con el orden óptimo de preferencias de la sociedad. Se define Régimen Informativo a una institución que, con plena autonomía, brinde información a los ciudadanos sobre el estado de situación económica y social. Para ser efectivas las instituciones, serían autónomas e independientes del Poder Ejecutivo que define la acción política. En el contexto internacional el Fondo Monetario Internacional audita las cuentas públicas a los países que hacen uso de los recursos del Fondo. También genera un régimen informativo respetando definiciones acordadas en Naciones Unidas sobre la construcción de estadística públicas.

En Argentina la Auditoría General de la Nación (AGN) esta reglada por el Art. 85 de la Constitución Nacional en los siguientes términos. La AGN: *Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada....*

En Fernández (2015) presenté una ampliación del modelo aquí esbozado con un régimen informativo y con auditoría de gestión donde un ente auditor tiene la posibilidad de comunicar al electorado antes del segundo período si la gestión realizada en el primer período fue óptima. Allí introduje el supuesto de que, en el conjunto de políticos que compiten por el poder, una ínfima proporción son estadistas y casi la totalidad son oportunistas. Con estas modificaciones se puede probar que la vigencia del oportunismo impenitente requiere de una alta ambición por reelección y una baja probabilidad de que la auditoría de gestión informe antes del proceso electoral si la política ejecutada fue o no óptima.

Esta conclusión es importante porque representa un notable contraste con la literatura alternativa donde se utilizan argumentos no racionales como creaciones subjetivas ad-hoc de un “pueblo” que deposita su fe en un *líder hegemónico* respaldado por un *corpus mysticum*. Aunque en algunos países el oportunismo se nutre de sectores de la población con prejuicios raciales o religiosos, y sin dudas contribuyen a formar las *creencias* de lo que es *popular* no es estrictamente necesaria la existencia de tales sectores para la existencia del populismo. Repito lo mencionado anteriormente, el populismo no es necesariamente un problema “cultural” como se sostiene a menudo.

También surge del análisis que el populismo se ve favorecido por la inexistencia de un buen régimen informativo y de gestión. El oportunismo es difícil de verificar sin instituciones sólidas de auditoría, información y estadísticas públicas, prensa independiente y justicia independiente.

7. Representación Democrática con Oportunismo Diferido.

Es muy recordada en Argentina el evento mediático donde un presidente es entrevistado por un periodista que lo interroga de porque en su gestión realizó acciones incongruentes con sus propuestas de campaña, y el presidente respondió: “Si durante la campaña decía lo que realmente pensaba nadie me votaba”. Se parece al caso del político congruente que, sabiendo que lo óptimo es d^- hace campaña con d^+ (salariazó) porque conoce los prejuicios del electorado. Posteriormente se ejecuta d^- (no salariazó), para que no se agrave la hiperinflación vigente en ese momento y conducir luego a la posterior estabilización de precios.

El *oportunismo diferido* es la posibilidad de un equilibrio donde políticos oportunistas, congruentes y no congruentes, adoptan la política óptima en el primer período para ser reelectos, y luego, en el segundo período, actúan en base a sus preferencias. Para que esta solución sea posible los oportunistas de cualquier tipo tienen que tener un beneficio neto positivo por ejecutar la política óptima en el primer período y asegurarse la chance de actuar en base a sus preferencias en el segundo período. Esto contrasta con el caso discutido anteriormente de *Democracia Representativa donde los funcionarios políticos son todos populistas*. En aquel caso el oportunista podía elegir la política no óptima para ser reelegido sin sufrir penalidad alguna, por ello, la denominación de *oportunismo impenitente*, cuyo Bienestar General esperado era $B^{PP} = p + q$.

El equilibrio del *oportunismo diferido* requiere una alta probabilidad de detección que el político en funciones no ejecutó la política óptima. Esto significa que un eficiente régimen informativo y ágil auditoría de gestión asegura que, por lo menos en el primer período, la política sea óptima. Así se logra un bienestar social de 1 peso en el primer período mientras que en el segundo período la política será óptima si el oportunista es congruente, lo cual ocurre con probabilidad q . Entonces el Bienestar General que genera el *oportunismo diferido* es $B^{OD} = 1 + q$, y es superior al *oportunismo impenitente* porque: $B^{OD} = 1 + q > B^{PP} = p + q$.

8. Conclusiones.

El eterno y recurrente debate sobre la consistencia de los planes para controlar la inflación y evitar las fuertes devaluaciones que ilustré con los interrogantes de la primera sección fue clausurado en Argentina con la hiperinflación de finales de la década del 80. En la investigación sobre América Latina presentado por Dornbusch y Edwards (1991) se ilustró una variedad de programas económicos que usaron políticas fiscales y crediticias expansivas con tipos de cambios apreciados para acelerar el crecimiento y la redistribución del ingreso. En su instrumentación no se tuvo cuidado por respetar las restricciones presupuestarias y las restricciones cambiarias y de balance de pagos. Transcurrido un breve período de crecimiento y recuperación económica, fuertes presiones macroeconómicas terminaron reduciendo el salario y provocando una crisis de balance de pagos. El resultado final de tales experiencias fue una inflación galopante y crisis del sistema financiero y cambiario.

Los pobres resultados obtenidos por el populismo, estimuló el análisis de los aspectos técnicos de las políticas económicas implementadas. Esto permitió que muchos países mejoraran la calidad de su política económica. Pero en otros países, como fue el caso de Argentina, se hizo cada más evidente que el problema no era necesariamente de técnica macroeconómica. Los programas populistas no eran el resultado de la incapacidad de gestión de funcionarios políticos. El populismo estaba más enraizado en creencias, atavismos, y prácticas políticas de largo alcance que en la falta de conocimientos técnicos.

El marco conceptual utilizado por sociólogos y politólogos con metodología similares a la utilizada por los economistas no pudieron avanzar mucho sobre el tema. Todos advertían la pérdida de bienestar social que generaba el populismo, pero no lograban explicar porque, si el populismo era tan perjudicial, la gente sistemáticamente votaba

gobiernos populistas. Algunos se lamentaron de que era imposible mejorar una deficiencia cultural difícil de erradicar. Otros ofrecieron explicaciones diversas sobre distorsiones del sistema político, tales como la compra de voluntades mediante el asistencialismo, o la ingeniosa *lógica de la equivalencia* de Laclau para articular una solución populista mediante un líder hegemónico, benevolente, e inefable en satisfacción de las necesidades insatisfechas del *pueblo*, e implacable en la confrontación con el *otro*.

El enfoque de Laclau fue novedoso porque ofreció un marco conceptual alternativo para explicar la *razón populista*, que no postulaba la agregación de ciudadanos y políticos con un orden de preferencias e intereses adecuadamente definidos. El líder hegemónico de Laclau, se parece más a un idealizado *corpus mysticum* benevolente que al político regular y oportunista que surge de las urnas. Con el agravante que el líder oportunista, más que buscar el bienestar del *pueblo*, busca preservarse destruyendo la institucionalidad existente.

Para el líder oportunista, la institucionalidad que brinda transparencia y evaluación de la gestión de gobierno es el principal obstáculo a demoler para poder perpetuarse en el poder. El líder hegemónico concentra su poder demoledor sobre aquellas instituciones que pueden denunciar su oportunismo, y si no puede destruirlas, trata de colonizarlas con militantes políticos en los organismos de control de gestión y de producción de estadísticas públicas para asegurar su futura impenitencia.

En este trabajo he presentado un marco conceptual que retoma el concepto de ciudadanos que interactúan con funcionarios políticos en base a su orden de preferencias en un marco de información imperfecta, y surgen claramente las siguientes conclusiones. Primero, el populismo no necesariamente es un problema cultural ni el resultado de la ignorancia de la dirigencia política en principios básicos de contabilidad pública o control presupuestario. Segundo, el populismo no necesariamente es el resultado de ciudadanos con necesidades insatisfechas a la espera de un líder hegemónico redentor. Tercero, el político oportunista perdura gracias a la impunidad que garantiza la negligencia de los funcionarios responsables del control institucional. Cuarto, es más razonable suponer que de la urna surja un dirigente que nada tiene de benevolente, y su aspiración a *líder hegemónico* no es otra cosa que una fuerte ambición de poder que no persigue otro objetivo que asegurar su reelección para afianzar su interés personal. Quinto, forma parte esencial de un mejor control al político oportunista el mandato por términos delimitados con elecciones frecuentes que permitan auditar la gestión, y a los votantes despedir a los políticos incongruentes. Sexto, políticos oportunista pueden aparecer en cualquier contexto de países emergentes o desarrollados (tanto en América Latina como en Francia,

Inglaterra, o Estados Unidos), sin embargo las principales características que tienen los países donde *perdura* el populismo son: ausencia de un idóneo régimen informativo, ausencia de una auditoría de gestión, ausencia de justicia independiente, ausencia de federalismo, ausencia de una clara división de poderes, más la ausencia de otras instituciones que ponen límite al oportunismo como la libertad de prensa. Muchas de las instituciones ausentes en los países que perdura el populismo no son el resultado de la *falta de desarrollo institucional*, como sugieren estudios de Organismos Internacionales, son el resultado de la destrucción populista de instituciones centenarias pre-existentes.

Referencias.

- Aurenheimer, Leonardo** (1974) “The Honest Government’s Guide to the Revenue from Creation of Money”, *Journal of Political Economy*, 82, 598-606.
- Canes-Wrone, Brandice; Herron, Michael and Shotts, Kenneth**, (2001). “Leadership and Pandering: A Theory of Executive Policymaking.” *American Journal of Political Science* 45 (3):532–50.
- Calvo, Guillermo y Roque Fernández**, 1980, *Pauta Cambiaria y Déficit Fiscal*, *Ámbito Financiero*, Julio 16, 1980. Reimpreso en el capítulo V.1 de Inflación y Estabilidad, Fernández R. y Rodríguez C., Ediciones Macchi, agosto 1982.
- Calvo, Guillermo A.**, 2005, *Emerging Capital Markets in Turmoil. Bad Luck or Bad Policy?*. MIT Press.
- Caplan, Bryan**, (2007). The Myth of the Rational Voter. Why democracies choose bad policies. Princeton University Press.
- Catena, Domingo Nicolás** (2017), *Reportaje de José del Río*, La Nación, febrero 12.
- Dornbusch Rudiger, and Edwards Sebastian**, (1991). The Macroeconomics of Populism in Latin America. The University of Chicago Press.
- Fernández, Roque**, 1980, *Déficit, Redescuento y Tipo Real de Cambio*, capítulo V.2 de Inflación y Estabilidad, Fernandez R. y Rodríguez C., Ediciones Macchi, agosto 1982.
- Fernández, Roque**, 2015, *Populismo Racional*, Documento de Trabajo UCEMA, Julio, Número 567, www.cema.edu.ar/publicaciones.
- Fernández Roque B.** (2014). *El Populismo Como Lógica de Acción Colectiva*, Noviembre; Documento de Trabajo UCEMA, Nro. 552. ISSN 1668-4575 (impreso), ISSN 1668-4583 (en línea). Publicado en Mejores Políticas Publicas, Editado por Grupo Unión (2015). Compilador: Ricardo Lopez Murphy,
- Justin, Fox and Shotts Kenneth**, (2009). “Delegates or Trustees? A Theory of Political Accountability”. *The Journal Of Politics*, Vol. 71, No 4, October, pp. 1225-1237.
- Laclau Ernesto y Chantal Mouffe** (2010), Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia, Tercera Edición, Fondo de Cultura Económica de Argentina.

Laclau, Ernesto (2010), La Razón Populista, Fondo de Cultura Económica de Argentina, Primera Edición, Quinta Reimpresión.

Maskin, Eric and Tirole, Jean (2004). “The Politician and the Judge: Accountability in Government.” *American Economic Review* 94 (4):1034–54.

Olson, Mancur (1992), “La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes Públicos y Teoría de Grupos”, Limusa, Noriega Editores, México.

Plotkin, Mariano (1993). Mañana es San Perón, Ariel, Buenos Aires.

Sargent, Thomas J., and Neil Wallace, 1981, *Some Unpleasant Monetarist Arithmetic*, Federal Reserve Bank of Minneapolis, *Quarterly Review* vol. 5, no 3, pp. 1-17.

Sebreli, Juan José (2002), Critica de las Ideas Políticas de Argentina. Sudamericana, Buenos Aires.

Zanatta, Loris (2014), El Populismo, Katz Editores, Buenos Aires.