

**UNIVERSIDAD DEL CEMA
Buenos Aires
Argentina**

Serie
DOCUMENTOS DE TRABAJO

Área: Economía y Ciencia Política

POPULISMO RACIONAL

Roque B. Fernández

**Julio 2015
Nro. 567**

**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>**

Populismo Racional

Roque B. Fernández

Julio 2015

En la interpretación del populismo es frecuente encontrar opiniones basadas en que el voto ciudadano es comprable con prebendas y subsidios, sugestionable con símbolos o articulaciones discursivas que apelan a su inconsciente, o manipulable por la superstición de que existe un líder hegemónico benevolente que resolverá sus necesidades insatisfechas. En este trabajo se argumenta todo lo contrario: el populismo perdura en el tiempo más por la interacción de ciudadanos racionales con políticos racionales que por las subjetividades compradas o discursivamente creadas mediante símbolos o supersticiones.

El enfoque racional del populismo habilita la discusión técnica de posibles instituciones que logren mejorar un sistema democrático. Del análisis que aquí se presenta resulta evidente que el verdadero desafío que plantea el populismo a la democracia republicana está en el orden social elegido como sistema de representación ciudadana. El populismo argumenta que el mejor orden social de representación se logra mediante la construcción de un líder hegemónico. La democracia republicana argumenta que el mejor orden social de representación se logra mediante la construcción institucional (federalismo, justicia independiente, división de poderes...) donde el liderazgo político está sometido a fuertes restricciones. El trabajo concluye demostrando que instituciones débiles son las precursoras del populismo y, que una vez instaurado, el populismo contribuye a debilitar aun mas tales instituciones para poder perpetuarse. Respetando principios democráticos, el populismo solo puede ser atenuado fortaleciendo las instituciones que se encargan tanto de limitar y dividir el poder como de auditar la gestión de gobierno.¹

¹ Se agradecen los comentarios recibidos de Javier Bolzico, Katherina Fernández, Gerard della Paolera, Juan Carlos De Pablo, Martin Lagos, Paula Monteserin, Miguel Pareja, Carlos Rodríguez, Jorge Streb, Mario Teijeiro, y Edgardo Zablotsky. También se agradecen comentarios de participantes en el Seminario UCEMA de Análisis Económico y Ciencias Políticas. Los puntos de vista del autor no necesariamente representan la posición de la Universidad del CEMA.

1. Introducción.

Un título alternativo a este trabajo podría haber sido: ¿Por qué el electorado prefiere el Populismo?. En la respuesta a este interrogante, aquí se descarta la explicación de que el Populismo es el resultado de la “irracionalidad” del votante. La palabra “racional” se utiliza solo para titular el contenido dentro del contexto del análisis económico. En términos más generales se puede decir que el análisis 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. Esto evita entrar en el debate de la interpretación de lo que significa “racional”. Debate que cambiaría el foco de atención principal de este trabajo que es el Populismo.

En algunos estudios de ciencias políticas, y en los medios en general, el término “populista” tiene mala prensa porque está conceptualmente asociado con 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 las críticas, el populismo ha tenido y sigue teniendo la simpatía de mayorías electorales en Argentina y también en otros países tanto emergentes como desarrollados, generando cierta tensión con el análisis económico convencional donde el populismo ha sido difícil de encuadrar dentro de los marcos conceptuales generalmente aceptados.

La literatura académica sobre el populismo, que conduce a un líder hegemónico, parte de ciudadanos con preferencias difusas, ya sea por falta de convicción de cuales 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 amigo*: algunas veces representado por invocaciones religiosas, otras veces representado por el “legado

doctrinario”, muchas veces confuso y contradictorio, que dejó algún difunto líder hegemónico.² En todos los casos el *líder* necesita concentrar poder para enfrentar a un imaginario *enemigo* que es cambiante y difuso según la circunstancias. El principal arsenal del *enemigo* a destruir son precisamente las instituciones existentes en las repúblicas 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 acreedores externos, o también puede ser algún *otro corpus mysticum* que puede ser 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. Orden definido 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 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.

² Zanatta (2012), es quizás el autor que mas enfatiza el papel del *corpus mysticum* en el populismo.

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.

2. Un modelo simple de “oportunismo impenitente” o “populismo”.³

El oportunismo impenitente contempla el comportamiento de dirigentes políticos que articulan discursos, justifican argumentos, o priorizan cualquier decisión cuidando que sea “popular”, aun a sabiendas que el argumento es erróneo, o la decisión política es contraproducente para el bienestar general. 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 la acción “popular” es perjudicial. Al “oportunismo” se lo califica como “impenitente” para significar que el funcionario responsable de la acción oportunista no sufre penalidad alguna.

En un contexto de ciudadanos libres y racionales, con perfecta información, no sería posible que las elecciones las ganen políticos populistas. Los ciudadanos detectarían la pérdida de bienestar y se encargarían de penalizar ese tipo de políticos. O sea el “oportunista impenitente” tendría corta vida política. Sin embargo la experiencia política de Argentina parece indicar lo contrario. Es precisamente, la persistencia del populismo lo que llevaría a desechar “teóricamente” los dos supuestos básicos: el primero es el supuesto de ciudadanos libres y racionales, el segundo es el supuesto de información perfecta. El primer supuesto de ciudadanos libres y racionales no es un supuesto generalmente aceptado en teoría política para explicar el populismo. La información perfecta también es un supuesto difícil de sostener tanto en teoría política como en teoría económica.

³ 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 “*pandering*”. En este trabajo se utiliza especialmente el marco conceptual originalmente desarrollado por Maskin – Tirole, con algunas breves modificaciones en la interpretación de las variables y en la definición de términos para ilustrar mejor el caso argentino.

La contribución de un modelo simple de “oportunismo impenitente” es precisamente eliminar el segundo supuesto (información perfecta) pero sostener el primer supuesto de ciudadanos libres y racionales. Este modelo resulta mas amigable al análisis teórico convencional ya que 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 bienes públicos (educación, seguridad, salud, etc.).

Para simplificar se limita el análisis a dos períodos y se ilustra el análisis con el típico ciclo populista que se da en la industria de la carne suponiendo una tasa subjetiva de preferencia temporal igual a cero. En el primer período un funcionario pre-existente ejecuta una acción política (por ejemplo, cuanto se consume de carne). 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 consumo de carne está sometido a contingencias variadas tanto climáticas como sanitarias. En un mal año la producción es menor y resulta óptimo consumir menos carne para no mandar a faena las hembras que constituyen el bien de capital que generará terneros para consumo en el próximo período. En un buen año tanto el aumento de pariciones como el aumento del peso de los animales que se mandan a faena hacen óptimo un incremento en el consumo de carne.⁴

Un funcionario en ejercicio decide cuanto se consume en el primer período y los votantes deciden si lo reeligen para el segundo período o lo cambian. El electorado desconoce si la decisión del funcionario fue la óptima porque, al momento de votar no cuenta con el conocimiento y la información suficiente para evaluar la decisión política del primer período. A diferencia del electorado, el funcionario en ejercicio conoce perfectamente si el año es bueno y resulta óptimo un mayor consumo, o si el año es malo y resulta óptimo un menor consumo.

⁴ El ciclo ganadero que se utiliza como ejemplo en la ilustración de la dinámica populista se basa en Fernandez (2014) donde se presenta un modelo presa-predador. En las referencias de ese trabajo se citan otras fuentes bibliográficas clásicas sobre el ciclo ganadero ampliando la explicación del fenómeno populista y la tensión que se genera con el análisis económico convencional.

El funcionario sabe que la carne es un consumo “popular” y un mayor consumo de carne en el primer período asegura su reelección. Frente a un mal año, un funcionario “oportunista” decidirá un mayor consumo de carne en el primer período aún sabiendo que no es la política óptima. Su objetivo es asegurarse la reelección. Un funcionario “estadista” con el mismo orden de preferencias del electorado decidirá un menor consumo en el primer período porque su interés coincide con el bien común, y la lealtad a sus preferencias domina su interés por reelección.

Vale la pena observar que en este ejemplo el “oportunista” es también “impenitente” porque se asegura la reelección y permanece en el poder todo el segundo período. La extensión de los períodos es arbitraria, y la impunidad es total porque no existe la posibilidad que en algún tiempo futuro un oportunista impenitente pague alguna penitencia por su conducta oportunista. En una sección posterior se modifica este supuesto tan extremo.⁵

A continuación se presenta un desarrollo más formal del ejemplo anterior construyendo un modelo de información imperfecta siguiendo el aporte original de Maskin-Tirole.⁶ Se introduce un nomenclatura particular para hacer la presentación más acorde a la discusión Argentina sobre populismo. Lo que aquí (siguiendo a Plotkin y Sebreli) se denomina equilibrio populista u “oportunismo impenitente”, Maskin-Tirole denominan *Full Pandering Equilibrium*. Lo que aquí se denomina “oportunista” Maskin-Tirole denominan *politician with strong office-holding motive*. Lo que aquí se denomina “estadista”, Maskin-Tirole denominan *politician with weak office-holding motive*.

⁵ El Oportunismo Impenitente es una expresión acuñada por Plotkin (1993) y Sebreli (2002). “Oportunismo” para referirse al comportamiento de dirigentes políticos que articulan discursos, que justifican argumentos contradictorios, o que priorizan cualquier decisión cuidando que sea “popular”, aun a sabiendas que el soporte del argumento es erróneo y conscientes de que la ejecución de una decisión política será contraproducente para el bienestar general. “Impenitente” para referirse a que el oportunista no paga penitencia alguna por su comportamiento en perjuicio del bienestar social. La expansión monetaria que conduce a la inflación, el cepo cambiario que distorsiona el mercado de divisas, o políticas proteccionistas que promueven la ineficiencia en la asignación de recursos son solo algunos de los ejemplos mas usuales.

⁶ 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 contemplan el “oportunismo” en los planes de estabilización. Ver, por ejemplo, Auernheimer (1974).

El modelo básico contempla dos períodos (primer y segundo período) y dos decisiones políticas {a, b}. En el primer período el funcionario elige “a” o elige “b”, y en el segundo período también elige entre “a” y “b” aunque no necesariamente son las mismas “a” y “b” del primer período. Solo se utilizan las mismas letras para simplificar la presentación.⁷

El votante representativo tiene un ordenamiento de preferencias con respecto a las acciones “a” y “b” pero no conoce *ex ante* cual es dicho orden. No conoce si es preferible consumir “a”, o si es preferible consumir “b”. La acción óptima se define como aquella acción que el votante preferiría si conociera el ordenamiento de sus preferencias. Volviendo al ejemplo anterior, frente a un buen año el votante preferiría consumir mas carne, pero frente a un mal año el votante preferiría consumir menos y preservar el stock de hembras. En general, los votantes no cuentan con el conocimiento ni con la información necesaria, y se supone que la acción óptima es un evento aleatorio e independiente en cada período. Con probabilidad $p > 1/2$ la acción óptima es “a”. Esta probabilidad, que es conocida por todos los votantes, es superior al 50%, esto significa que “a” es *a priori* la acción “popular”, y sería la acción que tomarían los votantes si tuvieran ellos que decidir directamente antes de conocer si “a” es verdaderamente la política óptima. Por supuesto que lo anterior significa que “b” es la acción “impopular”.

El modelo básico introduce el supuesto de racionalidad en el votante postulando que su conducta persigue el objetivo de maximizar su bienestar esperado. En el caso que la decisión política sea óptima, tanto en el primer período como en el segundo período, el electorado recibe 2. 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 0.⁸

Ilustración del Modelo Básico con una Democracia Directa.

⁷ 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.

⁸ Este supuesto contrasta con Laclau (2010) que, con una óptica muy diferente, argumenta que el supuesto de agregación de preferencias de ciudadanos libres y racionales no es un supuesto metodológicamente útil en teoría política para explicar el populismo.

En el caso de una Democracia Directa los votantes deciden directamente sin intermediarios o representantes políticos que puedan actuar demagógicamente. Actúan con información imperfecta porque no saben si la acción “a” es la óptima o si “b” es la óptima. En base a sus creencias previas (que se representa con $p > 1/2$) el electorado piensa que, tanto en el primer período como en el segundo, es más probable que “a” sea la política óptima, y por lo tanto elige “a” en el primer período y “a” en el segundo período. El bienestar esperado de estas dos decisiones depende de si tanto en el primer período como en el segundo ocurre el evento “a” es preferible “b”. Estos eventos ocurren en forma independiente, cada uno 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 se ilustra 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 $\pi > 1/2$. *Congruente* significa que el funcionario tiene el mismo orden de preferencia que tendría el electorado si estuviese perfectamente informado. Con probabilidad $1 - \pi$ el funcionario es *incongruente* y tiene un orden de preferencias distinto a la del electorado. El funcionario conoce cual es la acción óptima para la sociedad, y también conoce cual es la acción óptima que personalmente más lo beneficia.

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

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

La situación es diferente si el funcionario puede ser removido mediante un proceso electoral antes de que comience el segundo período. Tal como se mencionó

anteriormente, el funcionario puede tener una gran ambición por retener el poder y buscar la reelección contradiciendo su orden de preferencias (o sea, es un *oportunista*), o puede no tener ambición por retener el poder y dar prioridad a ser coherente con su propio orden de preferencias (o sea, es un *estadista*). El funcionario entonces puede pertenecer a cuatro “tipos” diferentes:

Oportunista y Congruente

Oportunista y No Congruente

Estadista y Congruente

Estadista y No Congruente

Vale la pena ilustrar algunas de las definiciones retomando el ejemplo del consumo de carne. Frente a un año malo, el *estadista congruente* tomará la acción de un menor consumo de carne porque 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 no congruente* tiene un orden de preferencias distinto a la comunidad y toma la acción de aumentar el consumo de carne cuando no es óptimo hacerlo.

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

Un oportunista se caracteriza por tener una fuerte ambición por ser reelecto. En este contexto, para ser reelecto, el oportunista 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 *oportunista* y “ δ ” es menor que uno para el *estadista*. Reteniendo el poder un oportunista tiene en el segundo período una gratificación $\delta \cdot 1 > 1$, 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 conocen a ciencia cierta el orden de 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 “a” en el primer período porque sus creencias previas le sugieren que es la política óptima. Como son todos oportunistas la ejecución de la acción “a” no le permite al votante mejorar su prior, esta indiferente entre el político en funciones y el político opositor.⁹

La solución más razonable de equilibrio es lo que se ha denominado *oportunismo impenitente (o populismo)*. Conviene destacar que los votantes no pueden saber que tipo de político esta en funciones en base a la decisión tomada en el primer período. Tanto el político *congruente* como el *no congruente* son oportunistas y eligen “a” en el primer período, independientemente de que sea o no la acción óptima. Para el oportunista 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 “a” aunque no sea lo socialmente óptimo.

En este caso el Bienestar Social Esperado por el Oportunismo Impenitente (B^{OI}) esta determinado, en el primer período, por la probabilidad p que “a” sea efectivamente la política óptima, ya que el político siempre elige “a” para asegurar su reelección. En el segundo período el político actúa en base a su propio orden de preferencia que, con probabilidad π , resulta congruente con la del electorado. Entonces,

$$B^{OI} = p + \pi.$$

⁹ Este no es el único equilibrio posible, pero, si en lugar de ser todos oportunistas se introduce una pequeña fracción de políticos estadistas es posible probar que es el único equilibrio posible. En el apéndice se presenta una aplicación del Teorema de Bayes para el caso en que todos los políticos son estadistas.

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

Esto no debe sorprender porque los supuestos que llevan al equilibrio de *oportunismo impenitente* imponen severas restricciones al mecanismo para remover un político oportunista 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 oportunista; 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. Identificando al Populismo como oportunismo impenitente se logra 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.

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

Como se mencionó anteriormente, un “estadista” es un político que actúa en base a su ideología representada por un 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 *no congruente*.

Para avanzar en el análisis conviene introducir el supuesto de que de las urnas solo pueden salir políticos estadistas. El problema principal que tiene ahora el electorado es distinguir a los estadistas congruentes de los estadistas no congruentes. 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 no congruente.

Para evaluar la posibilidad de mejorar el bienestar social cuando los funcionarios solo pueden ser 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 π de que el estadista sea congruente. O sea, el hecho de que solo existan funcionarios estadistas no cambia el bienestar social generado por un funcionario inamovible, $B^{FI} = 2\pi$.

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 “a”, 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 porque la gratificación que le da retener el poder no compensa la pérdida de bienestar que le produce traicionar su ideología.

La posibilidad que el proceso electoral le permita a los votantes despedir a un funcionario que conjeturan que no es congruente le permite a la sociedad mejorar el bienestar general. Aunque los votantes – que a diferencia del funcionario no conocen la política óptima - se pueden equivocar y despedir un funcionario congruente porque eligió la política impopular “b”, el costo social de este error es menor que el beneficio que se logra por la posibilidad de remover a un funcionario incongruente que eligió “b”. En el apéndice se hace un desarrollo muy simple que ilustra este resultado. A los efectos de representar el bienestar social con estadistas únicamente, B^E , se introduce el parámetro $\varepsilon > \pi$ tal que

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

La conclusión de esta sección es que la *representación democrática con estadistas* es preferible al *funcionario inamovible*. También existe un rango de parámetros donde $B^E > B^{DD}$ y significa que la *representación democrática con*

estadistas puede también ser preferible a la *democracia directa*. Finalmente, en el caso que B^E es mayor que $2p$ y también mayor que 2π se concluye 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 no son congruentes con las preferencias del electorado, el bienestar de la comunidad mejora si únicamente existen estadistas y no oportunistas.

La evidencia de un país como 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*. O sea todo lo contrario al argumento de esta sección. Sin embargo, como se verá a continuación, la mera posibilidad de que exista algún estadista ayuda a limitar el oportunismo impenitente que caracteriza el populismo. En la próxima sección se introduce una institución orientada a limitar la impunidad política del oportunista, y de esta manera mejorar el bienestar de la democracia representativa.

4. La Importancia de una Auditoría de Gestión más un Régimen Informativo en un sistema de Representación Democrática.

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 tendrían un rango constitucional, serían autónomas e independientes del Poder Ejecutivo que define la acción política. Algo similar a la Auditoría General de la Nación (AGN), 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.....

El funcionamiento de un *régimen informativo* es de gran importancia y tiene una complejidad significativa que no se intenta descifrar en este trabajo. Solo vale la pena mencionar que en la historia populista Argentina las oficinas de estadísticas públicas, al igual que la prensa independiente y la justicia independiente han sido permanentemente el blanco de ataque de los regímenes populistas (en general, para los populismos, *las instituciones forman parte del arsenal del enemigo*). Con el fin de introducir en el modelo un régimen informativo con auditoría de gestión se supondrá lo siguiente. Con probabilidad “ q ” el ente auditor logra comunicar al electorado antes del segundo período si la gestión realizada en el primer período fue óptima. Con probabilidad $1 - q$ el auditor no logra informar, y el electorado desconoce si la gestión del primer período fue óptima.

Se supone que en el conjunto de políticos que compiten por el poder una ínfima proporción son estadistas ($\delta < 1$) y casi la totalidad son oportunistas ($\delta > 1$). La argumentación que se presenta a continuación es simple e intuitiva.¹⁰

Existen cuatro tipos de funcionarios: congruente cuando “ a ” es óptima, (C, a); congruente cuando “ b ” es óptima, (C, b); no congruente cuando “ a ” es óptima, (N, a); y no congruente cuando “ b ” es óptima (N, b).

Cada tipo de funcionario esta racionalmente interesado en maximizar su bienestar personal y percibe un beneficio de “1” cuando actúa según sus preferencias; y percibe “-1” cuando actúa en contra de sus preferencias. De esta manera es posible definir para cada tipo de funcionario el impacto diferencial de *elegir “ a ” en lugar de “ b ”*. Cuando la política óptima es “ a ”, para el funcionario congruente el impacto diferencial *de elegir “ a ” en lugar de “ b ”* se define con $\Delta(C, a)$; cuando la política optima es “ b ”, el impacto diferencial para el no congruente *de elegir “ a ” en lugar de “ b ”* se define con $\Delta(N, b)$. De igual forma se definen $\Delta(N, a)$ y $\Delta(C, b)$.

¹⁰ Para facilitar la lectura se argumenta en base a conceptos intuitivamente aceptables. Maskin – Tirole hacen un tratamiento mas formal de los principales argumentos . El tratamiento formal (ver Apéndice) es mucho más preciso pero también mucho mas engorroso para el lector no familiarizado con esta literatura.

Cuando la política óptima es “a”, para el funcionario congruente el impacto diferencial *por elegir “a” en lugar de “b”*, $\Delta(C, a)$, es el resultado de sumar: en el primer período, “1” por elegir “a” acorde a su preferencia; y en el segundo período con probabilidad q el auditor informa que la política fue óptima, al funcionario lo reeligen, y percibe “1”. Con probabilidad $1 - q$ el auditor no informa y el funcionario compete electoralmente con probabilidad “ x ” de ser reelecto. Todo lo que el funcionario oportunista espera recibir en el segundo período se multiplica por $\delta > 1$ para ponderar adecuadamente su ambición por reelección.

Secuencialmente el funcionario elige “a” o elige “b” (no puede elegir simultáneamente ambas), pero resulta práctico definir $x = x_a - x_b$, donde x_a es la probabilidad de reelección que el funcionario tendría por haber elegido la política popular “a”, y no habiéndose informado por el auditor si tal política era óptima. Similarmente x_b es la probabilidad de reelección si hubiese elegido “b”, y sin conocimiento del electorado si tal política era óptima. La solución consiste en encontrar x_a y x_b que representen un equilibrio, lo cual también supone que estas probabilidades se pueden establecer en un contrato social.

Entonces, para cada tipo de funcionario la diferencial de beneficio *por elegir “a” en lugar de “b”* es la siguiente:

$$\Delta(C, a) = 1 + \delta \cdot [q + (1-q) \cdot x]$$

$$\Delta(N, b) = 1 + \delta \cdot [-q + (1-q) \cdot x]$$

$$\Delta(N, a) = -1 + \delta \cdot [q + (1-q) \cdot x]$$

$$\Delta(C, b) = -1 + \delta \cdot [-q + (1-q) \cdot x]$$

Es posible evaluar si es óptima para el funcionario una solución de *oportunismo impenitente* donde $x_a=1$ y $x_b=0$, esto significa que $x=1$. O sea, si no recibe información del auditor sobre la gestión del funcionario, el votante decide en base a su creencia previa que lo óptimo es “a”, y reelige al funcionario solo si ejecutó la política “a”. El *oportunista* conoce la creencia previa del votante, y racionalmente actuará para optimizar su propio beneficio. Reemplazando con $x=1$ en las expresiones anteriores, tenemos el beneficio diferencial para cada funcionario por *elegir “a” en lugar de “b”*:

$$\Delta(C, a) = 1 + \delta$$

$$\Delta(N, b) = 1 + \delta \cdot [1 - 2q]$$

$$\Delta(N, a) = -1 + \delta$$

$$\Delta(C, b) = -1 + \delta \cdot [1 - 2q]$$

Para que esto sea un equilibrio cada tipo de funcionario deben lograr un beneficio positivo *por elegir "a" en lugar de "b"*. Con $\delta > 1$ (ambición por reelección del oportunista), se necesita que:

$$\delta \cdot [1 - 2q] > 1$$

Esto asegura que tanto $\Delta(C, b)$ como las expresiones que le anteceden brinden un beneficio positivo a cada tipo de político. Oportunismo impenitente significa que no hay penitencia alguna para el político que, sabiendo que "a" no es óptima, ejecuta "a" porque le asegura la reelección. Obsérvese que (C, b) es un político congruente que tiene las mismas preferencias que el electorado de que "b" es preferible a "a", pero actúa en perjuicio del electorado eligiendo "a" y defraudando sus propias preferencias en aras de lograr la reelección.

La condición $\delta[1 - 2q] > 1$ significa que el 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 es posible mostrar al populismo como un equilibrio racional. 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, no es estrictamente necesaria la existencia de tales sectores para la existencia del populismo.

También surge del análisis que el populismo se ve favorecido por la inexistencia de un buen régimen informativo y de gestión. La experiencia populista de Argentina está plagada de evidencia donde regímenes populistas acosan a las oficinas que brindan estadísticas públicas, acosan a los entes auditores del estado, acosan a la prensa

independiente, y también acosan a la justicia independiente encargada de juzgar corrupción en la gestión pública.

El populismo también significa que el *oportunista impenitente* se recicla permanentemente. Su oportunismo es difícil de verificar sin instituciones sólidas de auditoría, información y estadísticas públicas, prensa independiente y justicia independiente. En Argentina el *oportunismo impenitente* ha sido más bien la norma que la excepción cuando el populismo ocupó el poder. En otros países el oportunismo es más atenuado y a continuación se presenta una variante.

5. Representación Democrática con Oportunismo Diferido.

Es muy recordada en Argentina la franca repuesta de un ex - presidente que, interrogado por un periodista de porque en su gestión realizó acciones incongruentes con sus propuestas de campaña, respondió: “Si decía lo que realmente pensaba (sobre cual era la política óptima) nadie me votaba”. Se parece al caso del congruente (C, b) del análisis anterior que, sabiendo que lo óptimo es “b” hace campaña con “a” (salariazos) porque conoce los prejuicios del electorado. Posteriormente se ejecuta “b” (no salariazos), para que no se agrave la hiperinflación en ese momento vigente y conducir a la 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 significa que (C, a) y (N, a) ejecutan la política “a” y que (C, b) y (N, b) ejecutan la política “b”. Con respecto al caso anterior, $\Delta(C, a)$ y $\Delta(N, a)$ no cambian porque siguen representando el beneficio *por elegir “a” en lugar de “b”*. Pero ahora, $-\Delta(C, b)$ y

$-\Delta(N, b)$ representan el beneficio *por elegir "b" en lugar de "a"*. Una solución de equilibrio requiere que sean positivos los siguientes beneficios:

$$\Delta(C, a) = 1 + \delta$$

$$-\Delta(N, b) = -1 + \delta.[2q - 1]$$

$$\Delta(N, a) = -1 + \delta$$

$$-\Delta(C, b) = 1 + \delta.[2q - 1]$$

El beneficio es positivo para cualquier clase de oportunista cuando,

$$\delta.[2q - 1] > 1$$

Obsérvese que – a diferencia del *oportunismo impenitente* – el equilibrio del *oportunismo diferido* requiere una “q” lo suficientemente alta para que se cumpla la anterior desigualdad. Esto significa que un eficiente régimen informativo y ágil auditoría de gestión mejora el bienestar general porque asegura que, por lo menos en el primer período, la política sea óptima y recibe 1 mientras que en el segundo período la política será óptima si el oportunista es congruente, lo cual ocurre con probabilidad π . Entonces el Bienestar General que genera el *oportunismo diferido* es $B^{OD} = 1 + \pi$, y es superior¹¹ al *oportunismo impenitente* porque:

$$B^{OD} = 1 + \pi > B^{OI} = p + \pi.$$

6. Conclusiones.

En las investigaciones llevadas a cabo por economistas en diferentes regiones se ha enfatizado el análisis técnico de las políticas macroeconómicas de gobiernos populistas. Por ejemplo, en la investigación sobre América Latina presentado por

¹¹ El *oportunismo diferido* permite conjeturar que con más períodos puede evaluarse las condiciones que se requieren para que el oportunista de cualquier tipo se vea obligado a ejecutar la política óptima en los primeros dos períodos y actuar según sus preferencias en el tercer período. Con una eficiente auditoría de gestión, esta posibilidad atenuaría aún más el perjuicio social del político oportunista puesto que se aseguraría una política óptima por lo menos 2/3 del tiempo. En este sentido el *partido político* que compite en elecciones frecuentes representa intereses de largo plazo de sus adherentes y se presta para ser también un mecanismo de control de los funcionarios ocasionales.

Dornbusch y Edwards (1991) se concluye que en los países estudiados se repiten programas económicos que se basan en el uso de políticas fiscales y crediticias expansivas con tipos de cambios apreciados para acelerar el crecimiento y la redistribución del ingreso. Se argumenta que en la instrumentación del programa económico no se tuvo cuidado por respetar las restricciones presupuestarias y las restricciones cambiarias y de balance de pagos. Y se observó que, transcurrido un breve período de crecimiento y recuperación económica, se manifestaron presiones macroeconómicas que 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.

La generalización de los resultado de las investigaciones realizadas en distintos países, sumado a la evidencia en diversos períodos históricos que ilustraron la ineficiencia del populismo, estimuló el análisis de universidades y centros académicos de investigación, que junto al asesoramiento de organismos internacionales, trataron de mejorar los aspectos técnicos de las políticas económicas implementadas. Esto permitió en muchos países mejorar la calidad de la política económica. Pero en otros países, como es el caso de Argentina, se fue haciendo 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 atavismos y prácticas políticas de largo alcance que en la falta de conocimientos técnicos. Otra importante línea de investigación, que no se trata en este trabajo, pero que puede incluirse en el marco conceptual aquí desarrollado es la presentada por Bryan Caplan (2007) que incluye en el orden de preferencia de los individuos las “creencias” que pueden inducir un sesgo populista al sistema democrático.

El marco conceptual utilizado por sociólogos y politicólogos 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. Es cierto que se 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 definido. 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”, se preserva a si mismo destruyendo la institucionalidad existente.

En el caso Argentino, la destrucción institucional del líder oportunista, no repara en la existencia de una Constitución con más de un siglo y medio de vigencia y legítimamente validada por el pueblo en convenciones constituyentes posteriores. Esto es particularmente notable con la convención constituyente de 1994 cuya legitimidad y transparencia fue aclamada por los mismos oportunistas que después trataron de destruirla. La destrucción que procura el líder hegemónico fundamentalmente se focaliza en aquellas instituciones que pueden denunciar su oportunismo, y si no pueden destruirlas, trata de colonizarlas con militantes políticos para asegurar su futura impenitencia.

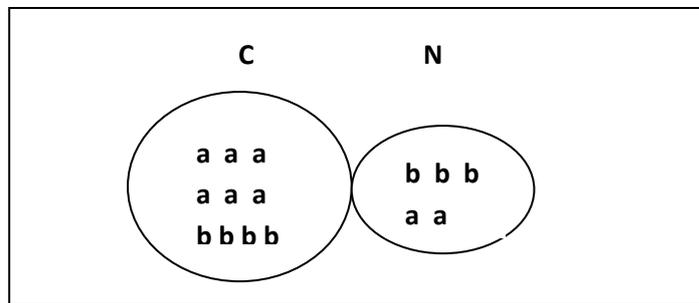
En este trabajo se ha presentado un marco conceptual que retoma el concepto de ciudadanos que interactúan con funcionarios políticos en base a su orden de preferencias en un marco de información imperfecta, y surgen claramente las siguientes conclusiones. Primero, el populismo no es necesariamente el resultado de ignorancia en teoría macroeconómica de los dirigentes políticos. Segundo, el populismo no necesariamente es el resultado de ciudadanos con necesidades insatisfechas a la espera de un líder hegemónico redentor. Tercero, la preservación del populismo requiere de la ausencia de un sólido sistema institucional que habilite la impunidad de los políticos oportunistas. Cuarto es más razonable suponer que de las urnas surjan dirigentes que nada tienen de benevolentes, y su aspiración a *líder hegemónico* no es otra cosa que una fuerte ambición de poder que no persiguen 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 las principales prácticas políticas donde perdura el populismo son: ausencia de un idóneo régimen informativo, ausencia de una auditoría de gestión, ausencia de justicia independiente, ausencia de federalismo, más la ausencia de otras instituciones que ponen límite al oportunismo. Muchas de las instituciones ausentes 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.

Apéndice.

Aplicación del Teorema de Bayes a la evolución de creencias de los votantes.

Se supone que existe una URNA desde la cual se extrae una “acción política” que puede ser “a”, o puede ser “b”. Dentro de la urna hay dos conjuntos C y N. El conjunto C tiene las acciones políticas del funcionario que es congruente con las preferencias de los votantes. El conjunto N tiene las acciones políticas del funcionario que no es congruentes con las preferencias de los votantes.



Definida por el funcionario una acción política, el votante no sabe si se generó desde un funcionario congruente (C) o desde un funcionario no congruente (N). La información *a priori* con que cuenta el votante es cuantas “a” y “b” tiene el conjunto C y cuantas “a” y “b” tiene el conjunto N.

La probabilidad que una “a” se extraiga desde el conjunto C es $P(a|C) = 6/10$.

La probabilidad que una “a” se extraiga desde el conjunto N es $P(a|N) = 2/5$.

El votante conoce que, en total, dentro de la urna hay 15 acciones: 8 “a” y 7 “b”, entonces la probabilidad de “a” es $P(a) = 8/15$ y la probabilidad de “b” es $P(b) = 7/15$.

También conoce el votante que, del total de 8 “a” que están en la urna, 6 están dentro de C y 2 están dentro de N. Entonces,

La probabilidad que C sea la urna que generó “a” es $P(C|a) = 6/8$.

La probabilidad que N sea la urna que generó “a” es $P(N|a) = 2/8$.

Del total de 15 acciones posibles 10 están en el conjunto C y 5 están en el conjunto N. Entonces la probabilidad de un funcionario congruente (π) se corresponde con la probabilidad

que cualquier acción se genere en C, y es $P(C) = 10/15$. La probabilidad que cualquier acción se genere en N es $P(N) = 5/15$. Observar entonces que:

$$P(C|a) \cdot P(a) = P(a|C) \cdot P(C)$$

$$(6/8) \cdot (8/15) = (6/10) \cdot (10/15).$$

En base a esta información disponible, el Teorema de Bayes se interpreta como un reordenamiento de los términos de la expresión anterior, o sea :

$$P(C|a) = [P(a|C) \cdot P(C)] / P(a) = [(6/10) \cdot (10/15)] / [(8/15)] = (6/8)$$

La interpretación correspondiente a la Sección 2 es la siguiente. El votante parte del conocimiento previo (o prior) que si el funcionario existente es congruente (que ocurre con probabilidad $\pi = P(C) = 10/15$) ejecutará “a” con una probabilidad de $P(a|C) = 6/10$. Por construcción esta probabilidad se corresponde $p > 1/2$ definida en el texto como la probabilidad que la acción óptima es “a”. Esta probabilidad, conocida por todos los votantes, es superior al 50%, significando que “a” es *a priori* la acción “popular”. La acción que tomarían los votantes si tuvieran ellos que decidir directamente antes de conocer si “a” es verdaderamente la política óptima.

Habiendo el votante observado que se ejecutó “a”, utiliza la fórmula de Bayes para actualizar “subjetivamente” la probabilidad que el político en funciones sea congruente. Aplicando la fórmula da que $P(C|a) = 6/8$, que se interpreta como la probabilidad posterior que el político en funciones es congruente. La observación de “a” mejora la conjetura previa del votante aumentando la conjetura posterior: $P(C|a) = 6/8 > P(a|C) = 6/10$. En el contexto del modelo de la Sección 2 significa que el político en funciones es reelecto.

Probabilidad Prior y Posterior de que el Político es Congruente.

El elector utiliza la acción que decide el político en el primer periodo para calcular la probabilidad posterior de que el político sea congruente con sus preferencias. Solo en el caso en que la probabilidad posterior de que el político es congruente sea mayor a la prior es que el votante elige al político en funciones.

Las probabilidades posteriores se derivan de la siguiente Tabla de probabilidades condicionales donde $\mathbf{a} \succ \mathbf{b}$ significa “*a es preferible a b*” y $\mathbf{b} \succ \mathbf{a}$ significa “*b es preferible a a*”.

	a > b	b > a
Congruente	πp	$\pi(1-p)$
No Congruente	$(1-\pi)p$	$(1-\pi)(1-p)$

Tabla de acciones del político “Estadista” ($\delta < 1$ según Maskin – Tirole).

	a > b	b > a
Congruente	a	b
No Congruente	b	a

El elector tiene la información de las dos tablas, donde $\pi > 1/2$ es la probabilidad “prior” de que el Estadista sea Congruente y $p > 1/2$ es la probabilidad que la acción “a” sea optima ($a > b$). Si el elector observara la acción “a” se haría la pregunta: cual sería la probabilidad “posterior” (que simbolizamos con π^+) que “a” hubiese sido elegida por un político Congruente?. Observando la tabla de acciones, la probabilidad posterior es el ratio de dividir la probabilidad que corresponde al elemento (1,1) por la suma de las probabilidades que corresponden a los elementos (1,1) y (2,2).

$$\pi^+ = \frac{\pi p}{\pi p + (1-\pi)(1-p)} > \pi$$

Si el elector observara la acción “b”: cual sería la probabilidad “posterior” que “b” hubiese sido elegida por un político Congruente?. En este caso la probabilidad posterior se obtiene dividiendo el elemento (1,2) de la tabla de acciones por la suma de las probabilidades que corresponden a los elementos (1,2) y (2,1) .

$$\pi^+ = \frac{\pi(1-p)}{\pi(1-p) + (1-\pi)p} < \pi$$

Entonces, tal como afirma Maskin-Tirole, la posterior sería mayor que la prior si el funcionario ejecutara la acción a. Entonces, en equilibrio, solo con esta acción el funcionario podría ser reelecto.

Oportunistas y Estadistas en una Democracia Representativa.

Un político Oportunista tendrá un comportamiento estratégico. Para ser reelecto instrumentará la acción popular aún en el caso que la acción popular no sea óptima para la comunidad. Definimos a la siguiente tabla como las acciones de un político “Oportunista”.

Tabla de acciones del político “Oportunista”.

	a > b	b > a
Congruente	a	a
No Congruente	a	a

O sea mas allá de sus preferencias el Oportunista ejecuta la acción popular ‘a’. Obsérvese que si todos los políticos son Oportunistas (o sea, no hay un solo “Estadista” entre todos los políticos), cuando un elector observa “a” la información es inútil para calcular la probabilidad posterior de que sea Congruente.

Observar que la posterior es

$$\pi^+ = \frac{\pi p + \pi(1-p)}{\pi p + \pi(1-p) + (1-\pi)p + (1-\pi)(1-p)} = \pi$$

O sea, la probabilidad Posterior es igual a la probabilidad Prior, y al elector le da igual cambiar al político que no cambiarlo. Si lo cambia, el político de la oposición que resulte electo tiene la misma prior que el que esta en funciones. Por ello se supone que el elector es indiferente y continúa el oportunista en funciones.

A continuación evaluamos la Proposición A1 del Apéndice de Maskin-Tirole suponiendo que en la comunidad de políticos existe una fracción $\rho > 0$ de Estadistas y una fracción $(1 - \rho)$ de Oportunistas. La proposición es la siguiente:

Cuando en una Democracia Representativa co-existen políticos oportunistas con una fracción ρ de estadistas, en el limite con $\rho \rightarrow 0$, existe una única estrategia de equilibrio Bayesiano perfecto cuando el político en funciones elige “a” en el periodo 1 y es reelecto si y

solo si elige a. Este equilibrio se denomina “pure pandering” (o “populismo” en nuestra nomenclatura).

La prueba es la siguiente.

Si contrariando la proposición, todos los oportunistas eligieran “b”, el político en funciones sería evaluado por el electorado como no congruente con una probabilidad posterior mayor que la prior ($1-\pi$). Y por lo tanto, no lo reelegirían. En contraste, la elección de “a” conduce al votante a pensar que el funcionario es un Estadista Congruente con una probabilidad posterior mayor que la prior, asegurando su reelección. Por lo tanto un oportunista congruente nunca elegiría “b”. Obsérvese que en la matriz de acciones del Oportunista, el elemento (1,1) es el caso del Congruente cuando $a > b$, (CIA). El oportunista Congruente siempre va a preferir la acción “a” porque se queda con la utilidad del primer periodo al ser congruente con sus propias preferencias mas la utilidad del segundo periodo porque tiene la reelección asegurada ya que la posterior es mayor que la prior. Esto hace que el oportunista no congruente también tenga el incentivo a elegir “a” porque al asegurarse la reelección logra una gratificación en el segundo periodo que es mayor que la utilidad que pierde en el primero por no actuar siguiendo sus preferencias.

Consideramos ahora el supuesto de que algunos oportunistas eligen a y otros eligen b. Esto lo ilustramos suponiendo que los oportunistas congruentes eligen “a” solo cuando es optimo. Los no congruentes, mas allá de que sea o no optimo, siempre eligen “a” como se muestra en la siguiente tabla.

	Estadistas (ρ)		Oportunistas ($1-\rho$)	
	$a > b$	$b > a$	$a > b$	$b > a$
Congruente	a	b	a	b
No Congruente	b	a	a	a

La probabilidad posterior de que el político en funciones que elige “a” sea congruente es la siguiente:

$$\pi^+ = \frac{\rho\pi p + (1-\rho)\pi p}{\rho\pi p + (1-\rho)\pi p + \rho(1-\pi)(1-p) + (1-\rho)[(1-\pi)p + (1-\pi)(1-p)]}$$

Ahora queremos conocer como es la posterior con respecto a la prior, simplificando en el numerador y en el denominador

$$\pi^+ = \frac{\pi p}{\pi p + \rho(1-\pi)(1-p) + (1-\rho)(1-\pi)} = \frac{\pi p}{\pi p - \rho(1-\pi)p + (1-\pi)}$$

Simplificando nuevamente en el denominador

$$\pi^+ = \frac{\pi p}{\pi p + (1-\pi)(1-\rho p)}$$

Obsérvese que si $\rho \rightarrow 1$ nos aproximamos al caso de que la posterior es estrictamente mayor que la prior, similar al caso de que solo hay estadistas. De ser así, todos los oportunistas elegirían “a” para ser reelectos.

Ahora que pasa si $\rho \rightarrow 0$, la posterior tiende a

$$\pi^+ = \frac{\pi p}{\pi p + (1-\pi)}$$

Esta posterior se puede probar que es menor que la prior observando que $\pi^+ < \pi$ requiere que

$$\frac{p}{\pi p + (1-\pi)} < 1$$

Esto a su vez significa que

$$p < \pi p + (1-\pi) \Rightarrow p(1-\pi) < (1-\pi)$$

Como $p < 1$, la ultima desigualdad siempre se cumple.

Ahora, si con $\rho \rightarrow 0$, la posterior es menor que la prior significa que el oportunista nunca elegiría “a”, mas bien elegiría “b” para asegurarse la reelección. Sucede también que esta posterior es igual para todos los oportunistas, independientemente de su tipo (congruente o no congruente). Por lo tanto todos elegirían “b”, con lo cual estaríamos contradiciendo el supuesto del cual partimos de que algunos oportunistas eligen a y otros eligen b.

Entonces, si “a” fuese óptima, para un ρ alto tendríamos para un oportunista congruente una posterior superior a la prior. Pero si gradualmente disminuyéramos ρ estaríamos disminuyendo la posterior, y a partir de cierto punto la posterior sería estrictamente menor que la prior. En ese caso la política, “a”, no sería optima. Ahora bien, esta posterior es

inferior a la prior, y es común para todos los oportunistas. Entonces, en equilibrio, todos los oportunistas tendrían igual posterior de cada acción y todos actuarían eligiendo la misma acción. Pero si todos actuaran igual, como se mostró al principio de esta prueba, todos elegirían “a”. Por lo tanto “a” es la única estrategia bayesiana perfecta.

Democracia Representativa con Estadistas.

Continuamos con la notación “ $a \succ b$ ” significando que es socialmente óptimo preferir “a” antes que a “b”, y la notación “ $b \succ a$ ” significando que es socialmente óptimo preferir “b” antes que “a”. *Ex-ante*, el orden óptimo de preferencia es un evento aleatorio que ocurre en cada período. Con $p > 1/2$ se representa la probabilidad del evento “ $a \succ b$ ”, y con $1 - p$ se representa la probabilidad del evento “ $b \succ a$ ”. El votante desconoce cual es la política óptima, pero *a priori* sabe que con una probabilidad superior al 50% la política óptima resultará ser “a”. En base a esta creencia el votante reelegirá al político oficialista cuando en el primer período haya ejecutado la acción “a”. *A priori* la acción “a” es la “popular”.

Para calcular el bienestar social se supone que si en el primer período el político elige la política óptima la sociedad gana 1. Igual en el segundo período, si el político elige la política óptima la sociedad gana 1. Entonces el bienestar social se calcula en base a la suma de probabilidades de que el proceso electoral genere las política óptimas en el primer y en el segundo periodo. En las figuras siguientes se presenta la expectativa previa que tiene el votante, y se describe el proceso electoral mediante secuencias esperadas de eventos con sus respectivas probabilidades. En el primer cuadro, con probabilidad π , puede que esté en funciones un *estadista congruente*. En el segundo cuadro, con probabilidad $1 - \pi$, puede que esté en funciones un *estadista no congruente*. *A priori* solo existen expectativas, no se sabe a ciencia cierta que político esta en funciones en cada período.

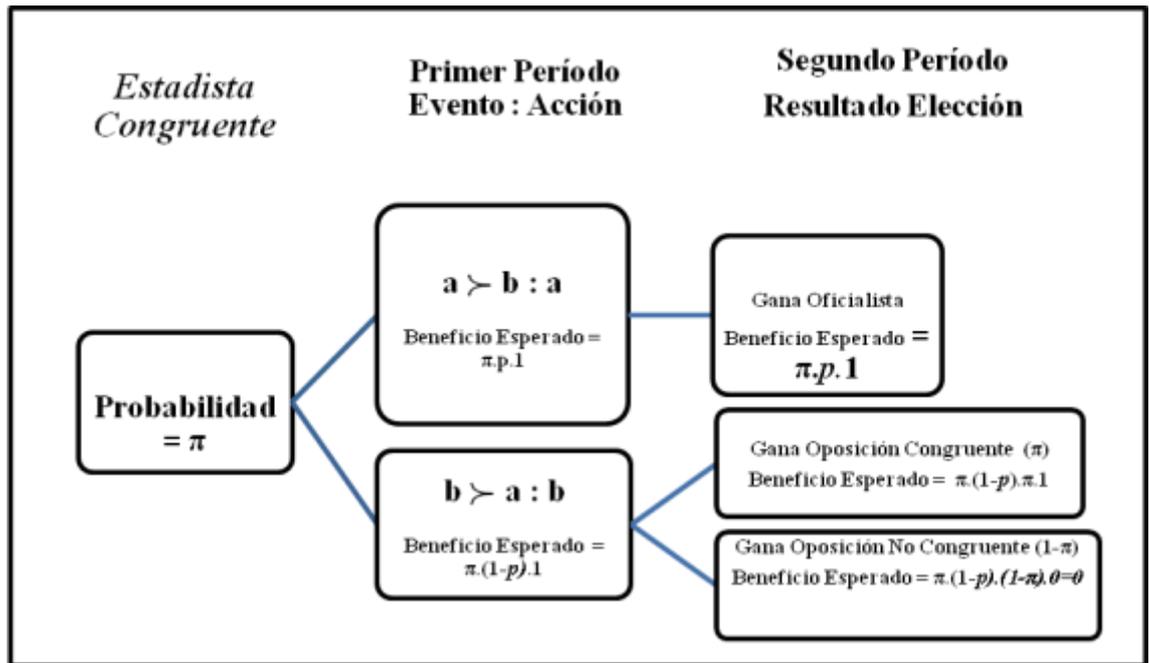
En la primera figura, que analiza la probabilidad que esté en funciones un estadista congruente, se evalúa un evento *esperado* que tiene dos posibilidades : una, con probabilidad p , el orden óptimo de preferencia ocurre ser que “a” es preferible a “b”; otra, con probabilidad $1 - p$, el orden óptimo de preferencia ocurre ser que “b” es preferible a “a”. El estadista

congruente elegiría la acción “a” solo si es óptima, de lo contrario elegiría la óptima que resultaría ser “b”. El Beneficio Esperado de esta secuencia es la probabilidad que el estadista sea congruente por la probabilidad que “a” sea optima, mas la probabilidad que el estadista sea congruente por la probabilidad que “b” sea óptima, o sea $\pi.p.1 + \pi(1-p).1 = \pi$.

Si ocurriera que el político en funciones ejecutó la política “a”, el electorado reelegiría al político oficialista bajo la conjetura que es congruente., y de ser este el caso, el estadista congruente reelecto, ejecutaría la política óptima en el segundo período, ya sea esta “a” o “b”, con un beneficio esperado en el segundo período de $\pi.p.1$. Aquí la interpretación es la siguiente: π es la probabilidad que sea congruente, p es la probabilidad que “a” sea óptima, entonces $\pi.p$ es la probabilidad que un congruente sea reelecto. Todo se multiplica por 1, porque un congruente siempre elegirá lo óptimo en el segundo período.

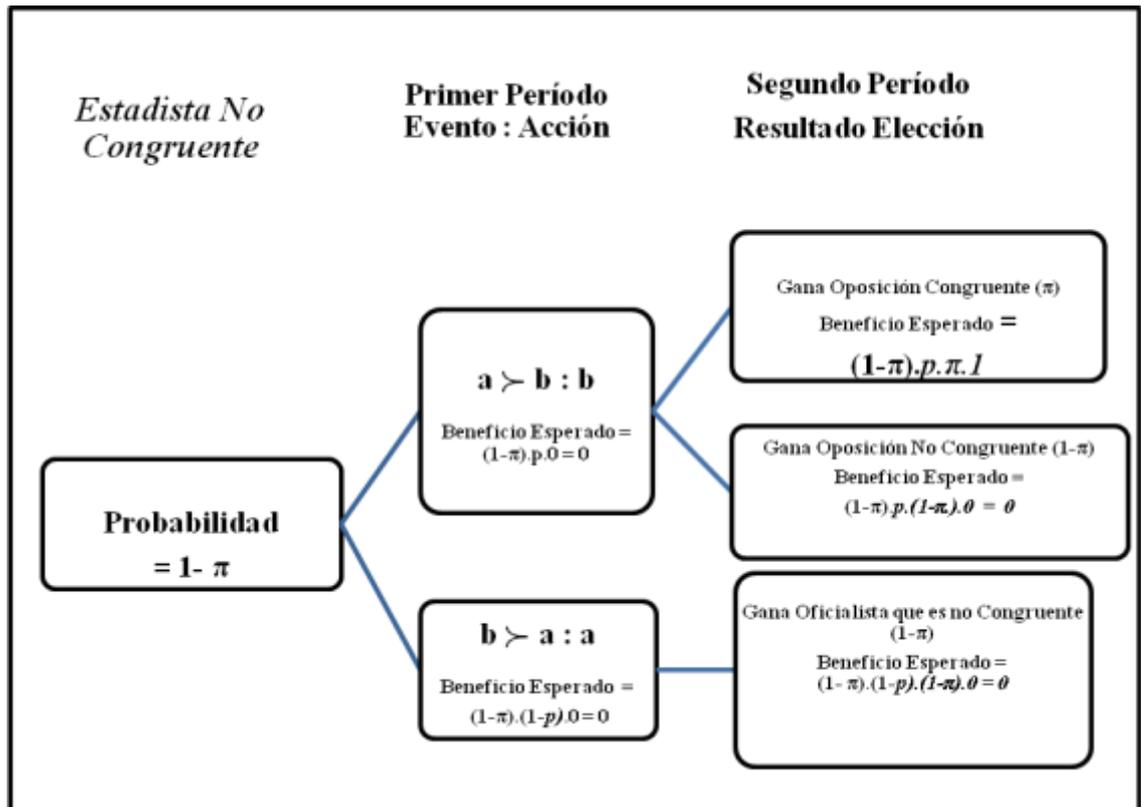
En el caso de que, en el primer período, el estadista congruente ejecutara la acción “b”, porque es optimo preferir “b” antes que “a”, el electorado, que no tiene información perfecta sobre que político esta en funciones, conjeturaría que el estadista no es congruente y elegiría a la oposición. Con probabilidad π el estadista opositor que surja de las urnas sería congruente y con probabilidad $1 - \pi$ surgiría un estadista no congruente. En el caso que la elección la ganara un *estadista congruente* daría lugar a la siguiente expectativa de beneficios: $\pi.(1-p)$ significa la probabilidad que un estadista congruente (que tiene probabilidad π) elija “b” que tiene probabilidad $(1-p)$, pero como eligió la política impopular no lo reeligen. En el segundo período con el resultado de la elección, con probabilidad π aparece otro estadista congruente, luego, $\pi.(1-p)$. π representa los beneficios esperados cuando “b” fue la política óptima del primer período. Sumando los beneficios esperados de que, con probabilidad π , en el primer período el estadista sea congruente se tiene:

$$\text{Beneficios Esperados Estadista Congruente} = \pi + \pi.p + \pi.(1-p). \pi$$



En la segunda figura se presenta la secuencia esperada de eventos para el caso que, con probabilidad $1 - \pi$, asuma un *estadista no congruente*. Reproduciendo el mismo análisis de la primera figura que genera:

$$\text{Beneficios Esperados Estadista No Congruente} = (1-\pi).p. \pi..$$



Entonces la suma de los beneficios de la totalidad de eventos posibles cuando los políticos son todos estadistas (B^E) es:

$$B^E = \pi + \pi.p + \pi.(1-p). \pi + (1-\pi).p. \pi = \pi + \pi.[\pi + 2p(1-\pi)].$$

$$\text{Definiendo } \varepsilon \equiv \pi.[\pi + 2p(1-\pi)] \rightarrow B^E = \pi + \varepsilon$$

Es fácil verificar que $\varepsilon > \pi$,

porque $[\pi + 2p(1-\pi)] > 1 \rightarrow 2p(1-\pi) > 1 - \pi$, dividiendo todo por $1 - \pi$, queda $2p > 1$ que se cumple siempre porque se supone que $p > 1/2$.

Como,

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

la *representación democrática con estadistas* es preferible al *funcionario inamovible*. También existe un rango de parámetros donde $B^E > B^{DD}$, o sea $\pi + \pi.[\pi + 2p(1-\pi)] > 2p$. Reordenando términos la desigualdad anterior se cumple, cuando $\pi(1+\pi)/(1-\pi+\pi^2) > 2p$. Esto significa que la *representación democrática con estadistas* es también preferible a la *democracia directa*. Finalmente, en el caso que B^E es mayor que $2p$ y también mayor que 2π se concluye que la *representación democrática con estadistas* es preferible a la *representación democrática con oportunistas*.

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.

Caplan Bryan, (2007). The Myth of the Rational Voter. Why democracies choose bad policies. Princeton University Press.

Dornbusch Rudiger, and Edwards Sebastian, (1991). The Macroeconomics of Populism en Latin America. The University of Chicago Press.

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.

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

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