

# La tragedia de los políticos y los votantes: Cuando el crecimiento económico se convierte en una utopía

Flavia G. Poinso<sup>1</sup>

## Resumen

La tragedia de los comunes se puede utilizar para describir otra tragedia, la de los políticos y los votantes. Cada uno de estos actores, imbuido de su propio interés en un escenario con un marco institucional defectuoso, busca sacar ventajas cada uno para sí, los votantes aumento de consumo actual y los políticos aumento de votos en el presente. Es en este escenario que los votantes, en función de sus conocimientos, creencias e ideas, eligen políticos que diseñan políticas que queriendo maximizar el bienestar explotan en forma ilimitada al recurso limitado, la capacidad del stock de capital y de trabajo para sostener una trayectoria de crecimiento sostenido. Dadas las características inherentes de las políticas, bajo cierto marco institucional, éstas pueden depredar los stocks de capital y de trabajo que entonces no pueden sustentar variables flujos como la inversión en cantidad suficiente para colocar al país en una trayectoria de crecimiento sostenible. Al final, todos pierden porque se devastan los stocks, disminuyendo los flujos de inversión, disminuyendo el bienestar y alejando al país de toda trayectoria de crecimiento. El rol de las instituciones es central al facilitar la coordinación intertemporal de las políticas y restringir los comportamientos de los actores siendo idóneas como instrumentos de compromiso.

Clasificación JEL: H8 – Z0

## Introducción

La tragedia griega pone en escena una acción seria y grave que invita a liberar los sentimientos de compasión y horror en el espectador. Abordando la fatalidad del destino, el sentido de lo trágico, la condición humana y el restablecimiento del orden, describe, mediante diálogos de profundidad poética, conflictos arquetípicos, temas universales. El escenario de este trabajo es otra tragedia, podría decirse que griega por sus alcances, que retrata mediante gruesas pinceladas a los políticos, al *policy-making à la Maquiavelo* y a los votantes que con frecuencia olvidan la frase de Shakespeare, “procurando lo mejor estropeamos a menudo lo que está bien”. Pero no todo está perdido. Suena un coro al son de nuevos acordes que impregna de esperanza este sombrío panorama, las instituciones aparecen trayendo una brizna de aire fresco en un escenario cuyo defecto fatal es que sus actores son fundamentalmente defectuosos.

La tragedia de Garret Hardin sirve de madre a la que se presenta en este trabajo. En su caso este ecologista y microbiólogo señala que la tragedia, en línea con Whitehead, “reside en la solemnidad despiadada del desarrollo de las cosas” en *The tragedy of*

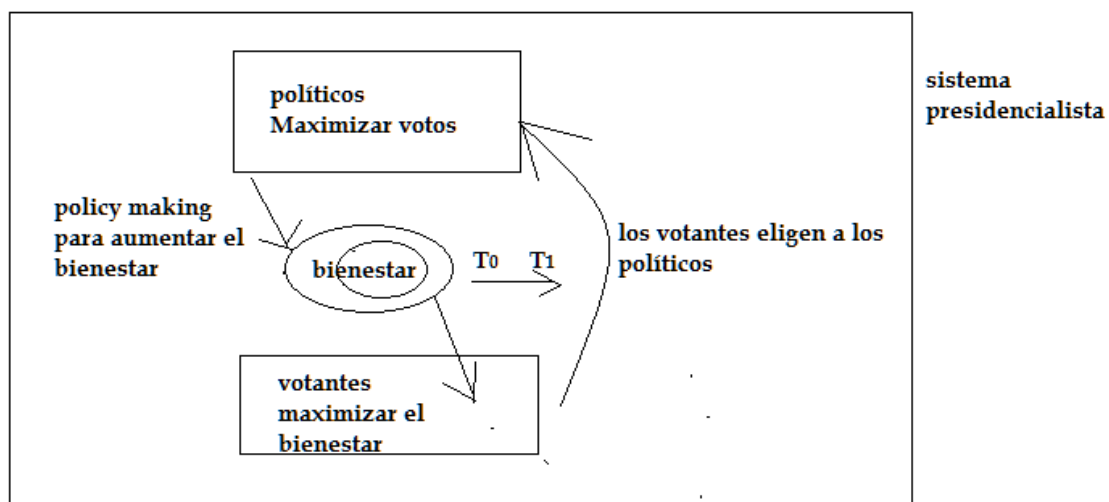
---

<sup>1</sup> Universidad Nacional del Sur- Departamento de Economía – Eseade – [flavia.poinso@uns.edu.ar](mailto:flavia.poinso@uns.edu.ar)

*commons* de 1968. Ambientada en un ambiente rural, en un pastizal abierto los pastores llevan a pastar sus ganados, cada uno de ellos buscando maximizar sus propias ganancias y por ello se disponen a aumentar su rebaño. Si hay guerras tribales, caza furtiva y enfermedades, el arreglo al que llegan los pastores puede funcionar “razonablemente bien” ya que esos factores mantienen “los números tanto de hombres como de animales por debajo de la capacidad de carga de las tierras”. Sin embargo, cuando lo que impera es la estabilidad social “la lógica inherente a los recursos comunes inmisericordemente genera una tragedia”, a saber, cada incremento de un animal implica un beneficio individual percibido exclusivamente por cada pastor, pero, en simultáneo, cada animal adicional implica un sobrepastoreo que genera un componente negativo que recae sobre todos los pastores lo cual hace que la utilidad negativa de cualquier decisión particular tomada por cada pastor sea sólo una fracción del daño ocasionado. Asimismo, todos los pastores sensatos entienden que lo mejor para cada uno es agregar animales lo que se traduce en una tragedia porque se destruye el pastizal. “Cada hombre está encerrado en un sistema que lo impulsa a incrementar su ganado ilimitadamente, en un mundo limitado” (Hardin, 1968).

La tragedia de los comunes, ampliamente conocida en la literatura económica, se observa al combinar la economía con la política en ciertos escenarios. Para comenzar, cabe subrayar que en la escuela austriaca el tiempo es una variable destacada que diferencia los bienes presentes de los bienes futuros. De este modo, se entiende que el bienestar aumenta con el incremento a través del tiempo de la oferta de bienes, esto es, el crecimiento económico, producto del trabajo y del capital. Así, a mayor cantidad de bienes y servicios producidos, mayor la satisfacción de las múltiples necesidades. Para tal fin este trabajo pone sobre el tapete la idea de que las variables flujo como la inversión, la cual es central, tienen su fuente en los stocks, como el capital y la cantidad de hombres empleados para producir, así como en el factor empresarial. Son los stocks el recurso limitado común a la población; y son los stocks la fuente de todos los flujos. Las políticas, según como se diseñen, pueden dañar los incentivos a invertir y a ahorrar. Si la política no se diseña en torno a los incentivos correctos para favorecer a la inversión, el ahorro y el rol de los empresarios, a la larga la acumulación de stocks disminuye y con ello la provisión de bienes y servicios. A la postre todos pierden. Sin nuevas acumulaciones de stock, los flujos se contraen y el bienestar disminuye.

En un mundo bien intencionado, el objetivo de políticos y votantes es incrementar la cantidad de bienes y servicios porque ello significa aumento de bienestar. Sin embargo, en el diseño de las políticas se presentan problemas de acción colectiva en el sentido de que los políticos quieren que aumente el bienestar, pero tienen incentivos para diseñar políticas que procuran lograrles la máxima cantidad de votos en el presente lo cual se traduciría en políticas cortoplacistas. Al final, se presiona en forma ilimitada vía las políticas diseñadas sobre un recurso limitado, los stocks que son fuente de flujos, los cuales se agotan disminuyendo la inversión y con ello el crecimiento, dañando en el proceso los incentivos a producir. El problema se agudiza porque los votantes prefieren el consumo actual al consumo futuro eligiendo, en función de sus conocimientos e ideas, a los políticos con la idea en mente de aumentar su propio bienestar presente. Gráficamente, se observa cómo los votantes, buscando maximizar el bienestar hoy, eligen a los políticos quienes van a implementar las políticas tendientes a maximizar ese bienestar hoy, pero las políticas son tales en el tiempo inicial,  $T_0$ , que, en lugar de aumentar el bienestar, éste disminuye en  $T_1$ , como se observa en el gráfico.



Así, no existe cooperación intertemporal entre los agentes porque cada uno de ellos, siguiendo su propio interés en el periodo actual, va a tomar decisiones que los alejan del óptimo social. Sin lugar a duda, ningún político se atrevería a aseverar que su objetivo no sea el bienestar. Sin embargo, el que un país se inserte en una trayectoria de crecimiento económico es una empresa de muy largo plazo lo cual en democracia involucra más de un periodo presidencial y entonces la potencial coordinación de

políticas entre diversos actores políticos. En otras palabras, se requiere de una política de estado dirigida a la consecución del aumento sostenido de PBI a lo largo de décadas y de instituciones saludables que constriñan las elecciones de los actores y den lugar a los incentivos correctos para la coordinación intertemporal de las políticas.

El objetivo de este trabajo es analizar las causas probables para que ocurra la tragedia de los políticos y votantes en un sistema democrático presidencialista. Se asume que el crecimiento económico es un objetivo de todo gobierno porque la inserción del país en una trayectoria de crecimiento se supone condición necesaria para aspirar a maximizar el bienestar. El trabajo se estructura de la siguiente manera. En un primer momento se presentan las características de las políticas, sus diferencias con las instituciones y las características principales de un sistema democrático presidencialista. Luego, se revisan los rasgos característicos de los actores políticos haciendo énfasis en la figura presidencial que, en función de las instituciones, va a desempeñar un rol preponderante en el diseño de políticas económicas. A continuación, se describen las características de los votantes. Por último, se analizan brevemente las instituciones como instrumentos de compromiso y su relación con las políticas.

### **Las políticas y el sistema presidencialista: Características principales**

Una política es un conjunto de valores u objetivos y de medios para conseguirlos. Las políticas no siempre son resistentes a las estrategias y acciones de los agentes, determinan reglas de juegos, pero no son en sí reglas de juego y son más fáciles de cambiar que las instituciones, por tanto, las reglas de juego determinadas a partir de las políticas quedan sujetas a las instituciones. En este sentido, existe un sujeto que por medio del poder consigue, o no, algo que desea. El logro del objetivo va a estar determinado por las reglas de juego existentes. Cabe señalar que existe un entendimiento implícito en las ciencias políticas y ciencias sociales de que las instituciones son diferentes de las políticas. Dicha diferencia radica principalmente en la durabilidad de las instituciones y la habilidad de estas para influir en las asignaciones del poder político en el futuro. Las instituciones condicionan las acciones y las estrategias de los agentes y son resistentes a éstas (Diermeier y Krehbiel, 2003). Las políticas económicas no siempre son resistentes a las estrategias y acciones de los agentes.

Cabe recordar que la política que se hace en el día a día se diferencia de una reforma, cambio importante de la política que trasciende aquella. Existen diferentes tipos de reformas. Por ejemplo, un programa de estabilización, normalmente interpretado como un ajuste fiscal importante, podría ser una reforma al incluir liberalización de mercados de bienes, cambios en la regulación del medio ambiente, reformas del mercado laboral y liberalización del comercio, recortes del presupuesto del gobierno, liberalización de precios, desregulación del mercado privado, mejoras de los servicios públicos, regulaciones antimonopolio, entre otras. Las reformas pueden ser institucional-intensivas implicando la reforma de la burocracia, ir contra grupos de interés, cambiar las actitudes de las personas y las expectativas sobre el rol del gobierno en la sociedad.

La visión tradicional y clásica de la política la considera como una cuestión meramente técnica a cargo de *policymakers* racionales que consideran que el problema está definido, existe una selección integral de las alternativas a considerar, cuentan con información plena y con información sobre todas las consecuencias de la política y sobre los valores y preferencias de los ciudadanos, además de tener el tiempo, capacidad y recursos adecuados. El problema se reduce a una cuestión ingenieril. Siendo una política *top-down*, en función de la agenda o demanda de la población, se diseña, se implementa y se evalúa en un enfoque secuencial racional. Es un “modelo de manual” según Robert Nakamura (Estévez y Espert, 2005). Dixit (1997) señala que se comienza con un modelo económico y con algunos instrumentos de política, sigue un criterio de evaluación y se maximiza el valor de los instrumentos. La especificación de los modelos económicos, los instrumentos políticos y el criterio de evaluación difiere entre aplicaciones y entre países. En la teoría pura, el criterio de evaluación es siempre alguna forma de la función de bienestar Bergson-Samuelson que expresa el bienestar social como una función creciente de las utilidades individuales. En la práctica se usan *proxies*, en macroeconomía los índices de desempleo, consumo, inflación, dan algunas ideas. Todo ello supone que el gobierno puede elegir todas las actividades de las empresas y todas las elecciones de los consumidores asumiendo que el gobierno y los mercados hacen un trabajo igualmente bueno en lograr la eficiencia económica. El rol del gobierno perfecto es el que corrige las fallas del mercado, proveyendo bienes públicos, aplicando impuestos y subsidios pigouvianos para corregir las externalidades y logrando una distribución ética de los recursos. Estas ideas son las que proveen las

bases para la economía del bienestar especialmente en los países escandinavos, según plantea la discusión Sandmo (1991).

Sin embargo, este modelo es centrista asumiendo implícitamente que el gobierno puede recabar toda la información pertinente y diseñar una política óptima. En línea con Lindblom (1963), los *policymakers* se las ingenian “para hacer algo” en un contexto donde el tiempo es escaso, las presiones son muchas y la información no es completa (Estévez y Esper, 2005). Con relación a la información, un tema central es el que Hayek (1945) señala, a saber, el conocimiento es disperso siendo imposible para una agencia del gobierno juntar toda la información necesaria. Pasar de un estado menos satisfactorio a otro más satisfactorio bajo estas condiciones sólo puede ser logrado vía un sistema descentralizado en el cual los precios sean los coordinadores del proceso para guiar las inversiones y a los empresarios, así como a los consumidores. El problema teórico planteado es similar al proceso de una planificación la cual es incapaz de reunir ese conocimiento que escapa, asimismo, de los registros estadísticos, y no puede determinar la asignación de recursos en un mundo no ergódico al no poder tampoco coordinarlo, en el supuesto caso de que pudiese adquirirlo y manejarlo, situación en la cual asimismo no podría reaccionar eficazmente ante los cambios. Un gobierno con un ejecutivo fuerte, discrecional y de corte populista tiende a tener ideas afines a los planificadores creyendo que puede diseñar políticas para controlar la economía. En contraposición, un sistema con instituciones políticas que asignan el poder entre las ramas del gobierno cumpliéndose los *checks and balances*, y con instituciones económicas que protejan la propiedad e incentiven la libertad, tiende a acercarse a la descentralización postulada por Hayek. Se observa entonces el nexo entre políticas e instituciones.

En particular, las características de las políticas económicas, las propiedades de bien público y los problemas generales que suscitan, las relacionan directamente con las instituciones. Entre dichos problemas se cuentan las externalidades que se asocian con el problema del *free-rider*. Por otro lado, a las políticas económicas se le asocian los problemas de acción colectiva, problemas distributivos y problemas relacionados con el horizonte temporal de los políticos, independientemente de la reforma particular en cuestión. Y estos tres dilemas políticos pueden, según la NEI, ser exacerbados o silenciados por las instituciones, tema relacionado con el diseño de las instituciones.

Los problemas de acción colectiva se desprenden de las características de bien público. Así, los participantes en conjunto desean un resultado cooperativo pero tienen incentivos para hacer trampa. Un ejemplo sería el problema de la estabilización de una inflación inercial persistente en un contexto de indexación generalizada. La mayoría de los grupos ganarían con precios estables pero algunos grupos se benefician de la alta volatilidad de los precios. Y la estabilización requiere de cooperación. Sin embargo, los riesgos de aceptar la desindexación son elevados si los otros no hacen el mismo sacrificio simultáneamente (Haggard, 1997). Estos problemas también surgen dentro de las instituciones políticas (Kiewit y Mc Cubbins, 1991; Geddes, 1994). Por ejemplo, los legisladores pueden tener un interés colectivo en una administración fiscal eficiente porque afecta a toda la performance económica y, de aquí, a su reputación; pero también pueden tener intereses electorales que los tientan a buscar beneficios particulares para sus constituyentes. Si todos los legisladores se comportan de igual modo siguiendo esta misma estrategia, quizás por medio del cabildeo, el resultado sería una política subóptima.

Las implicancias distributivas de las políticas significan que toda medida o conjunto de medidas origina ganadores y perdedores. De entre ellos los beneficiarios potenciales apoyarán a la política mientras que los perjudicados potenciales se opondrán. El resultado final depende de quién de estos grupos tenga mayor poder político. Una política que genere una ganancia social neta es viable. Si la ganancia se usara para compensar a los perdedores sería posible lograr una coalición mínima a favor de la reforma, pero esto no existe. Un ejemplo sería la reforma del comercio, los ajustes del tipo de cambio y la liberalización de los precios. Estas medidas en general aumentarían el bienestar social agregado y el ingreso de grupos específicos. Típicamente, encuentran oposición en los intereses en la competencia que genera la importación, el sector de los bienes transables y de aquellos que tienen acceso a bienes con precios controlados. Los problemas de acción colectiva y las implicancias distributivas asumen que la política económica es el resultado de conflictos entre grupos sociales contendientes o sus representantes políticos. Un problema clásico es que los costos de las políticas tienden a ser concentrados y los beneficios difusos, con lo que se producen incentivos organizacionales perversos. Los perdedores usualmente se hallan bien organizados mientras que los ganadores se enfrentan a problemas de acción colectiva (Olson, 1982 en Quiggin, 1992). Dificultades adicionales se dan al agregar la incertidumbre sobre el

resultado de la política. Los ganadores no sólo están mal organizados sino que ni siquiera saben quiénes son (Fernández y Rodrik, 1991). Las instituciones políticas determinan la extensión de las políticas redistributivas, los beneficiarios de las políticas en el presente y la asignación del poder político en el futuro (Acemoglu y Robinson, 2006).

Por último, una de las aristas más intrincadas del problema es el horizonte temporal de los políticos. Supuestamente, los políticos estarían dispuestos a implementar políticas que generarían ganancias sociales netas. Pero los políticos prefieren el presente al futuro con lo cual tienden a descontar las ganancias futuras a tasas muy altas, ya sea porque se aproximan las elecciones o por temor a disturbios (Alesina y Tabellini, 1987; Alesina y Drazen, 1989). Esto no significa que los políticos sean irracionales sino que los horizontes temporales sobre los que proyectan beneficios y costos de las políticas podrían ser “demasiado cortos” (Haggard, 1997). Los políticos se comprometerían con la política, pero podrían tener incentivos a renegar del compromiso bajo presiones políticas. Si los actores pueden ver hacia atrás y encuentran en este escenario que existe incompatibilidad en los incentivos de estos políticos, van a anticipar los pronunciamientos políticos reduciendo de este modo sus efectos. Así, el problema es vasto porque se relaciona con problemas de credibilidad y compromiso (Rodrik, 1994), y con las características de la democracia presidencialista.

El sistema democrático presidencialista se caracteriza por líneas complejas y superpuestas de autoridad donde los poderes se comparten pero con elecciones independientes del ejecutivo y legislativo en un sistema de términos fijos. Dado que los poderes se comparten, se tiende a ir a un “punto muerto” o a “guerras”. Es difícil implementar una política en caso de empate; el empate ocurre cuando ninguna de las partes puede llevar la política que desee sin el consentimiento de la otra, pero ninguna va a consentir la política de la otra (Cox y McCubbins, 1997). Por ejemplo, si el ejecutivo es promercado pero la legislatura no, es difícil que el ejecutivo, si adhiere a la estrategia legislativa, pueda implementar una política con éxito. Este problema es quizás el problema más frecuentemente diagnosticado (Shugart y Carey, 1992; Mainwaring y Shugart, 1993; Cox y Kernell, 1991 en Cox y McCubbins, 1997). Si el electorado es independiente, el ejecutivo no tiene incentivos para realizar alianzas y los legisladores son menos propensos a cooperar para que el presidente se “vea” mejor. Esto es verdad aun cuando el partido tiene la mayoría legislativa y es más marcado cuando el



presidente puede sólo gobernar por un único periodo o cuando la agenda presidencial incluye medidas de ajuste. Con un gobierno dividido, si el presidente y la mayoría legislativa son de diferentes partidos, se exacerban estos problemas (McCubbins, 1991 en Cox y McCubbins, 1997).

El otro problema asociado es el de la ineficiencia burocrática (Moe, 1995; Moe y Caldwell, 1994 en Myerson, 1995). El presidente en general tiene interés en una administración eficiente que sirva como instrumento para implementar su agenda, pero los legisladores no están en el negocio de crear gobiernos efectivos sino en hacerse ellos mismos populares y asegurar sus trabajos. Además, los legisladores pueden proteger sus políticas de futuros cambios creando reglas complicadas que restrinjan la discreción de los burócratas, esto en función de las instituciones políticas que asignan el poder político determinando qué hace cada actor. En Argentina el sistema es marcadamente hiperpresidencialista y el ejecutivo cuenta con amplia discreción marcando la agenda de las políticas económicas con poca injerencia del legislativo. Es en estos ítems donde entran en escena los grupos de interés y las coaliciones defensoras con el obligado enlace a las ideologías y creencias.

Constituyendo un enfoque cognitivo, las coaliciones defensoras son ideadas por Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith en 1980s para estudiar el rol de los valores, ideas, creencias y percepciones de los grupos de interés y de las coaliciones en la definición de políticas (Estévez y Esper, 2008). El enfoque analiza lo que tiene en mente el ideador de la política y no considera al gobierno como un todo. Así, existen temas maduros en debate y temas nuevos; todos los temas nuclea intereses diversos del sector privado, burócratas, políticos e individuos de la sociedad civil interesados, siendo cada uno de ellos un *stakeholder* del subsistema que adquiere dinámica propia y marca la agenda de los gobiernos, esto es, es similar a un grupo de interés, pero posee mayor sutileza. El subsistema debe “anudarse” para formar una coalición defensora, en otras palabras, la coalición es una agregación “teórica” de los diferentes actores que tienen intereses y criterios similares. Es interesante señalar que este subsistema se entrelaza con las creencias del público en general, otro de los actores a analizar en este trabajo, porque cuenta con un núcleo duro formado por axiomas normativos y ontológicos cuya probabilidad de cambio es muy baja, el núcleo entonces incluye ideas muy arraigadas en la sociedad civil, consideraciones políticas e instrumentales. Es desde dicho núcleo que se gesta el núcleo de políticas públicas que marca las posiciones fundamentales del

subsistema, también difícil de cambiar con excepción de que sucedan cambios externos y se dé aprendizaje social. La parte más susceptible de cambio es la de aspectos secundarios que rodean los núcleos anteriores, esto es, las decisiones instrumentales que sirven de guía para aplicar las políticas. En el contexto de este trabajo las políticas conducentes al crecimiento deben guardar relación con la producción, la productividad, la inversión y acumulación de stocks, el cambio progresivo en las estructuras de producción, el ahorro, todas ideas que deben gravitar en un subsistema para marcar la agenda pública; la importancia puede notarse en que en Argentina las creencias e ideas en torno a las políticas son más de tinte keynesiano, alentando políticas por el lado de demanda y cortoplacista, aunque debe enfatizarse que el ideario “keynesiano” argentino es un conjunto dogmático plagado de falacias con un sesgo nacionalista. Asimismo, cabe remarcar que se trata de políticas *bottom up*, esto es, se forman desde el público hacia el gobierno; la formación tradicional de las políticas en cambio considera un enfoque *top down*, del gobierno hacia el público. En vistas de este trabajo la génesis de las coaliciones es sumamente interesante porque abre una ventana a las creencias arraigadas en la sociedad y cómo, a partir de ellas, los políticos, en su afán de conseguir votos, pueden cautivar ideas para el *policy making* creando subsistemas con vida propia cuya inercia va a plasmar la dinámica política.

Los términos fijos añaden un conjunto de defectos en este sistema. Siendo extremadamente difícil cambiar a los gobernantes cuando la legislatura y/o el presidente han perdido apoyo político, pueden prolongarse ciertas crisis. Así, los cambios de gobierno son más suaves en los sistemas parlamentarios donde se exige que el primer ministro tenga el apoyo de los legisladores para seguir en mandato. No obstante, en el sistema parlamentario se puede lograr una discrecionalidad no menor cuando existe alineación entre la legislatura y el primer ministro y presentan otra serie de problemas.

De esta manera, el debate sobre la democracia presidencialista es particularmente interesante para Latinoamérica donde conviven el sistema presidencialista y una larga historia de fallas económicas e inestabilidad política. Cabe señalar que los sistemas parlamentarios con representación proporcional son raros en países en desarrollo, los sistemas parlamentarios que existen se basan en el modelo de Westminster usualmente como resultado de la herencia colonial británica. La mayoría de los casos son pequeñas islas del Caribe en donde se desarrollaron sistemas en los cuales la regla parlamentaria se asocia con una pluralidad de reglas de votación, y la performance económica es

buena, aunque el buen desempeño con respecto a la inflación puede relacionarse con otras instituciones británicas heredadas como sistemas monetarios fuertes.

Los elementos arriba descriptos quedan fuera en el enfoque tradicional de la teoría económica que asume que cualquier gobierno abocado a la consecución del crecimiento económico lo alcanzaría de implementar las políticas correctas. Otro supuesto es que en esta democracia presidencialista el encargado de diseñar la política económica va a tener asesores a quienes va a tener en cuenta. Más aún, implícitamente se asume que el proceso político no incide en el proceso de crecimiento, tampoco existen consideraciones sobre el tipo de régimen político el cual se supone exógeno. Igualmente se asume que existe cooperación intertemporal entre los agentes ya que las políticas adecuadas son de largo plazo superando el periodo fijo de todo gobierno. Sin embargo, empíricamente se observa que, en cualquier país, todo proceso de implementación de este tipo de políticas queda sujeto a más que condicionantes objetivos de tipo económico. Existen configuraciones institucionales que crean restricciones o se convierten en propulsoras de los instrumentos elegidos para cumplir los fines.

Precisamente las instituciones son el nexo entre las teorías y el *policy making*; las instituciones importan siendo eficientes para disminuir los costos sociales y resolviendo problemas de coordinación colectiva (North, 1991; Ostrom, 1990; Shepsle y Weingast, 1995), y se valoran como instrumentos de compromiso (North y Weingast, 1989, en Clague et al, 1997; Shepsle, 1979; Shepsle y Weingast, 1984). En última instancia las políticas van a ser acordes al conjunto de creencias de los actores quienes, asimismo, llevan a cabo las políticas si las instituciones se lo permiten. Las instituciones restringen a los gobernantes convirtiéndose entonces en un instrumento idóneo para garantizar la consistencia; la falta de instituciones restrictivas sobre el comportamiento de los políticos alienta el oportunismo aumentando con ello la probabilidad de cambios en la política.

### **La conducta de los gobernantes: Algunos lineamientos básicos**

La idea común es que un político se ocupa del interés público y por mucho tiempo, en la teoría, se considera que su interés supremo es lo público, no teniendo incidencia su propio interés. No obstante, la teoría del *public choice* arroja luz sobre esta cuestión analizando el efecto que el interés privado del político tiene sobre sus elecciones públicas, donde entra la política. Asimismo, cuenta la ideología del político a la hora del

*policy-making*, político que tiene en mente la maximización de los votos para aspirar o mantener el poder. Como consecuencia de su afán de votos el político promedio suele enfrascarse en el corto plazo antes que en el largo plazo porque en su horizonte temporal las elecciones marcan sus decisiones.

En tal sentido, los objetivos de los políticos podrían ser opuestos a los de la sociedad; los políticos se enfocan en el corto plazo cuando el bienestar, de la mano del crecimiento económico, exige una visión de muy largo plazo. De este modo, a la hora del diseño de la política los objetivos parecerían ser contrapuestos, desde la perspectiva del interés del actor político. El crecimiento es un proceso enfocado sobre la producción que engloba muchos años, involucrando cambios en la estructura productiva y conduciendo a la disminución progresiva de la pobreza. Sin embargo, la pobreza es un ingrediente electoral que presiona en la agenda presente de cualquier político surgiendo cuestionamientos del estilo de si se perjudican los pobres hoy como consecuencia de políticas que promueven el crecimiento, o emergiendo un *trade-off* entre políticas que promueven el crecimiento de largo plazo y políticas macroeconómicas de corto plazo tendientes a satisfacer las demandas sociales a costa de sacrificios futuros, como un aumento de transferencias a ser pagadas con impuestos futuros o deuda pública. La situación se agrava en los populismos donde las políticas populistas, a la orden del día, pueden condenar la performance económica de largo plazo en una debacle.

El problema suele ser grave en los países en desarrollo y aun no desarrollados donde existen *feedbacks* negativos a partir del bajo nivel de ingreso. Así, como el ahorro suele ser bajo, la inversión también lo es y se dificulta el aumento de productividad. También la distribución desigual del ingreso puede dar lugar al desaliento social aumentando la inestabilidad sociopolítica, lo cual daña a la inversión y entonces al crecimiento. Adicionalmente, dadas las nuevas evidencias empíricas, parecería existir otro círculo vicioso de carácter intertemporal. Como en el presente la renta es baja y su distribución desigual, el retraso o la no implementación de las políticas adecuadas y necesarias en el presente impedirían lograr el crecimiento en el largo plazo. Se agravaría en el presente el problema de la pobreza, asociado con la renta baja, aumentando la inestabilidad socio política y la implementación de políticas de corto plazo. Así, se exacerban los círculos en funcionamiento y se retrasa la salida de las eventuales trampas de pobreza potencialmente generadas. Claramente, este proceso puede no aparecer en el radar de los políticos más acostumbrados a pensar en el corto plazo donde son recurrentes los

ciclos económicos. Es por ello por lo que a más miopes los gobiernos, más enfrascados estarán en políticas macroeconómicas cortoplacistas que los ayuden a ganar las próximas elecciones, políticas que pueden inducir malas señales para la toma de decisiones individuales y con ello a un cambio de la estructura de producción poco deseable para la performance de largo plazo.

Como la maximización de poder se logra a través de votos, el diseño de políticas, o *policy-making*, debe ser tal que persuada a los votantes de votarlos, ya sea que estén en el poder y quieran mantenerlo, o que aspiren al poder. El problema se torna acuciante en los sistemas democráticos presidencialistas en los que el presidente cuenta con poder dado por las reglas de juego y en los que las cuestiones circunstanciales y la opinión pública legitiman la usurpación de poder a las otras ramas, contando de este modo con mayor discrecionalidad para el diseño e implementación unilateral de políticas las que pueden maximizar sus votos, pero que implican un costo económico para todos. La tragedia, en este caso, y en línea con Whitehead (Hardin, 1968), “reside en la solemnidad despiadada del desarrollo de las cosas” ya que existe un descalce de plazos entre la visión del político y el efecto de la política. Con frecuencia los políticos son miopes, esto es, tienen visión de corto plazo, a la vez que las políticas tienen efectos duraderos, tanto esperados como imprevistos, pudiendo generar pérdida del bienestar. Claramente, la utilidad para el político es positiva en el momento presente, pero tiene asociadas externalidades negativas porque pueden implicar una pérdida de bienestar cuyo costo recae sobre la sociedad en su conjunto.

Un actor clave a la hora del diseño de la política económica es el presidente; en general, a medida que los partidos políticos se debilitan en la historia política de los países es el presidente el que gana protagonismo. Aparte de la constitución, el poder presidencial se nutre de las disposiciones institucionales, las reglas de juego informales y el rol que ocupan los presidentes en la estructura social. Además, los presidentes, interesados por sus herencias, quieren ser recordados en la historia como líderes fuertes y efectivos. La democracia instituye un límite a su ambición por lo que en funciones el presidente cuenta con un periodo de tiempo constitucionalmente establecido. Moe y Howell (1999) señalan que los presidentes, para tener éxito, deben ejercer el máximo control posible sobre el gobierno y sus resultados para lo cual requieren poder.

El poder, como afirman los clásicos como Montesquieu, Hobbes, Locke, Maquiavelo, es un elixir que al parecer forma parte de la naturaleza humana. Una vez alcanzado el

poder, el objetivo se convierte en permanecer en el poder el máximo tiempo posible (Dalla Via, 2008). Antes de las instituciones entrar en escena, se considera que el presidente deriva poder de sus cualidades personales, habilidades, temperamento y experiencia. Max Weber (1967, 1979) señala que la legitimidad del gobernante viene dada por la costumbre o la tradición, por la cuestión racional-legal que en este trabajo se relaciona con las instituciones, y con el carisma, más apropiado para traer a colación los populismos ya que se asocia con la idea de vocación y con la figura del caudillo o del gran demagogo en la *Ecclesia*, alguien “llamado” a ser conductor de hombres quienes le obedecen porque le creen, más allá de las instituciones en vigencia.

Una vez consideradas importantes las instituciones, éstas se agregan como fuente de poder y la teoría institucional lleva a cabo un tratamiento riguroso de los poderes formales que un presidente tiene bajo la norma constitucional. Los puntos focales de la teoría son las funciones asignadas al ejecutivo por la constitución, el derecho de veto del presidente, las órdenes ejecutivas y la facultad de emitir decretos. Asimismo, la delegación es un proceso central en todo sistema democrático, siendo una práctica inevitable y necesaria de cualquier gobierno. La cuestión es cuánto delegar para maximizar la eficiencia y la responsabilidad. Una delegación es toda transferencia de poderes asignados constitucionalmente hacia alguna rama del poder. La delegación, desde principio a fin, es un riesgo calculado (Lowi, 1986).

En los sistemas presidencialistas la delegación guarda una estructura de red (Strom, 2003; Moreno, Crisp y Shugart, 2003), el ejecutivo y el legislativo son agentes, independientes entre sí, del electorado, el mandante, y a la vez ambos son mandantes de la burocracia. Las instancias de delegación se multiplican porque el sistema deliberadamente prevé que muchos agentes intervengan en el proceso de toma de decisiones. Pero los riesgos también aumentan y ello hace que los mecanismos de monitoreo y frenos institucionales post elecciones sean decisivos (Bodemer y Carrillo Flórez, 2007). Así, el presidente no es un agente del legislativo, su función no es la de ejecutar las leyes que hace el congreso, ambos son autoridades independientes, co iguales y con autoridad con derecho propio (Moe y Howell, 1999), todo lo cual conjuga el problema del Principal-Agente entre estos poderes. En este juego el presidente cuenta con una posición estratégica, cuenta con más información que el legislativo, tiene a su disposición la burocracia y, no siendo agentes del legislativo a la vez que contando con apoyo del público, según el ideario colectivo, tienen autoridad en sí mismo. El

legislativo no puede echar al presidente, no lo puede remunerar por sus servicios teniendo de este modo pocas posibilidades de control sobre el agente que puede entonces diseñar políticas acordes con sus preferencias. El presidente puede utilizar la estrategia legislativa haciendo pasar las políticas por la legislatura, pero también puede utilizar, y de hecho lo hace en contextos populistas si cuenta con oposición en el legislativo, la estrategia administrativa utilizando su poder de facto.

Sin lugar a duda, el problema es complejo porque tiene asociadas externalidades negativas no internalizadas por los actores principales que difícilmente puedan ser contabilizadas en la opinión pública y menos aún adjudicadas a los verdaderos causantes porque muchos de los efectos de las políticas se vislumbran luego del periodo presidencial del gobierno en cuestión. Otro factor que incide en este punto es que la existencia de ideas *entrenched* de raigambre política, ahincadas en las mentes individuales y espolgadas por el uso del lenguaje y de los símbolos, es un velo que encubre la verdadera génesis del problema que se vive en el periodo actual. En otro orden de ideas, si los individuos de la sociedad pudieran “castigar” a los culpables a través de los votos, otro tema para tener en cuenta es cuál sería la apropiada internalización del daño. En particular, en los países con políticos populistas el tema es acuciante y un país como Argentina es un vivo retrato de lo que se está exponiendo.

Sin embargo, el problema no sólo es de los políticos, también es de los votantes. La no racionalidad puede ser un atributo de unos y otros. Si los votantes tienen ideas y conocimientos erróneos sobre cómo funciona una economía y cuáles son los requerimientos para que el país crezca, difícilmente los políticos vayan a implementar las políticas adecuadas para ello porque el costo político será superior al beneficio político en el corto y medio plazo. En suma, todos desean el aumento de bienestar pero todos estos elementos ayudan a mantener un posible círculo vicioso que se retroalimenta llevando a la temible tragedia, esto es, la pérdida de bienestar generalizada.

### **Los votantes y su injerencia en el sistema político: Conocimientos, ideas y creencias**

Tanto los votantes como los políticos pueden ser no racionales en sus elecciones. Los votantes tienen incentivos a no buscar información y pueden tener ideas y conocimientos erróneos que los lleven a creer en políticas ineficaces para que el país se inserte en una trayectoria de crecimiento económico. En estos casos, el político tampoco

tendría incentivos para implementar una política que contradiga la opinión del electorado lo cual se traduciría en una merma de sus votos. Este *feedback* en una democracia presidencialista genera un elevado costo de implementar políticas no populares, desafiando al mejor político racional y generando el temor del más científico de los políticos. A ello se suma el que el público ha cambiado a lo largo de la historia. Por un lado, los ciudadanos comienzan a demandar respuestas positivas de los problemas sociales y, por otro lado, comienza a visualizar al presidente como el símbolo y el centro de los líderes políticos nacionales responsables por los éxitos y fracasos del gobierno (Moe y Howell, 1999). Los académicos señalan que dichas expectativas y demandas superan el poder real del presidente para obtener resultados otorgando a los presidentes aún mayores incentivos para desarrollar y expandir su poder en todas las formas posibles (Lowi, 1985; Moe, 1985 en Moe y Howell, 1999). Si a estas consideraciones se le suman la formación de coaliciones defensoras se tiene una idea de la importancia de la opinión pública.

Un trabajo de Neumann (1974) pone sobre el tapete una definición que a fines de este trabajo resulta pertinente. La opinión pública es la opinión dominante que impone una postura y una conducta de sumisión amenazando con aislamiento al que se rebela y con pérdida de apoyo popular al político de turno; existe entonces un proceso interactivo que genera una “espiral” del silencio porque los individuos, por temor al rechazo de sus pares, se callan admitiendo las posturas de lo que creen sería la mayoría, pudiendo ser, sin embargo, una minoría, y entonces adhieren a todo aquello que puede ser expresado en público sin riesgo de sanciones. Se observa entonces que existe una relación entre opinión pública, sanción y castigo. Si a ello se agrega que las personas pueden temer a ser libres, el que se impongan ideas erróneas en cuanto a maximizar el bienestar es sólo cuestión de tiempo.

La idea de que las personas son temerosas de tomar sus decisiones y de elegir libremente es un tema recurrente en política. Este abordaje considera con especial énfasis las personas adversas al riesgo. Buchanan (2005) analiza este punto en el marco del socialismo enfatizando que las personas tienen miedo de ser libres y es el estado el que reemplaza a Dios como padre-madre de último recurso, exigiéndole el individuo el rol de protector. Así, extendiendo las ideas del autor al rol de las instituciones, aun cuando las instituciones del socialismo no sean superiores tal como quedó en evidencia a fines de 1980s, sobrevive en la mente de individuos que desean evadir, eludir o



escapar de sus responsabilidades personales. Claramente, el individuo no percibe el error de sus ideas en cuanto a la efectividad de las políticas socialistas porque, sin lugar a duda, que la mayoría de los individuos perciban a una serie de políticas como dañinas implica un nivel de conocimiento pertinente en la sociedad.

De este modo, el tratamiento de la racionalidad en votantes y en políticos agrega complejidad al análisis porque si se tienen políticos racionales pero el electorado no es racional, esto es, tienen ideas irracionales o ideas *entrenched* erróneas acerca de los efectos que producen las políticas, aquellos no implementarían políticas racionales en el sentido de ser las más apropiadas dada la situación. En línea con Caplan (2016), “a veces los políticos, a diferencia del votante común, tienen fuertes incentivos para comportarse racionalmente”, sin embargo, “el comportamiento más rentable para un político consiste en ser consciente de cómo las posiciones que adopte y las medidas que tome van a afectar sus perspectivas electorales”. Entonces, si los votantes están a favor del proteccionismo, “los políticos no van a ganarse su amistad mediante el sermoneo constante sobre la ventaja comparativa”, y, “en lugar de intentar corregir los errores populares, se dejan llevar por ellos”. En forma elocuente Caplan agrega que “los políticos de talento no se limitan a la simple satisfacción de las preferencias equivocadas actuales del electorado”, en su lugar “conducen al agradecido público hacia los errores ‘corregidos y aumentados’ del futuro; ‘un buen político le dice a la gente lo que quiere oír; uno mejor le dice lo que va a querer oír’ (Caplan, 2016).

Es en este punto neurálgico donde entran en escena las instituciones que importan porque son las que pueden dar forma a los incentivos necesarios para lograr una cooperación intertemporal entre votantes y políticos, en la medida en que constriñen las elecciones a las que se enfrentan estos actores.

### **Las instituciones y las políticas: Una relación estrecha**

Existe un nexo entre instituciones y políticas, un *feedback* que las entrelaza en el tiempo. Las instituciones son los vehículos que transportan las políticas. Por tanto, un determinante principal del éxito económico de un país sería la calidad de sus instituciones y las políticas. La existencia de buenas instituciones es una condición necesaria, sino suficiente, para la implementación de buenas políticas (Tanzi y Pellechio, 1997).

En forma similar, North (2003) señala que las instituciones y la ideología dan forma a la performance económica porque estructuran los incentivos de una sociedad determinando el costo de transacción y de producción. Siendo las reglas de juego, son imposiciones que restringen los comportamientos convirtiéndose en el mecanismo crucial a través del cual las constricciones formales e informales determinan las reglas del intercambio (North, 1993; Mantzavinos, North y Shariq, 2003). En particular, las eficiencias de las condiciones institucionales no económicas son las responsables del crecimiento económico, señalan North y Thomas (1973), siendo la acumulación del capital, las economías de escala y la innovación sus indicadores. El crecimiento depende de la eficiencia de las instituciones (Hirsch y Lounsbury, 1996). En el contexto de este trabajo importan por tanto las instituciones políticas y económicas, ambas siendo función del proceso de aprendizaje de los individuos, proceso del cual se derivan las creencias (North, 1994). Los individuos perciben una realidad, aprenden y moldean reglas de juego. Estos supuestos subjetivos relacionados con las percepciones son denominados por North ideologías y es este contexto ideológico el que define el rango aceptable de las elecciones permitiendo analizar las desviaciones del cálculo racional de la teoría neoclásica.

En este orden de ideas cabe señalar que las instituciones, según algunos autores, son mecanismos externos a la mente que se originan en el sistema cognoscitivo del individuo. Lighton y López (2013, en Krause, 2022) señalan que son las ideas las que determinan las instituciones. Según este enfoque el problema está en las ideas lo cual, en Argentina, por ejemplo, se refleja en las ideas del caudillo *à lo Weber* que reflotan en los populismos actuales, lo cual da preponderancia al hiperpresidencialismo o un ejecutivo monopólico fuerte, y se combina con los aportes de Laclau (2008, en Krause, 2019). Así, se plantea que la cultura religiosa de Latinoamérica es reemplazada, con el tiempo, por el estado, en línea con Buchanan (2005). Otro ejemplo sería la amplia aceptación en el ideario colectivo de las ideas cepalinas que rechazan las ventajas del comercio internacional al basarse en una teoría de la dependencia y en las contradicciones centro-periferia (Krause, 2019). Claramente, las políticas ideadas no se hacen en un vacío, sino que los políticos toman ideas que están ancladas en las mentes para poder tener popularidad y votos; estas doctrinas pueden ser, al decir de Krause (2019), originales pero catastróficas llevando al estancamiento, la falta de competitividad y al colapso hiperinflacionario de fines de 1980s.

Otra línea de argumentación acerca del origen de las instituciones, centrada en una trayectoria de *path-dependence*, se basa en el equilibrio de Nash. De acuerdo con el mismo, la opción institucional por los agentes racionales estaría condicionada por instituciones de segundo orden. En otras palabras, las instituciones que condicionan comportamientos y resultados determinados son el resultado del cálculo y las opciones de los agentes, opciones que quedan forzadas por la presencia de instituciones previas (Diermeier y Krehbiel, 2003).

El equilibrio implica, en este sentido, mayores restricciones para los cambios institucionales como resultado de una percepción de la disminución de la utilidad a raíz del cambio, costos de transacción elevados para el convencimiento de los demás actores o de la existencia de mecanismos de *self-enforcement* que tornan la alteración del *statu quo* un proceso difícil con poca probabilidad de ocurrencia. Se producen de este modo una inercia estructural y efectos de rendimientos a escala crecientes con el tiempo que impiden el cambio institucional (North, 1991; Pierson, 2004 en Page, 2006). Cabe señalar que los procesos de *path-dependence* no implican un determinismo extremo desde que involucran una combinación de efectos durables con factores casuales de corto plazo, la contingencia que existe con un grado de aleatoriedad en el proceso de formación de instituciones que serían así el producto de los actores que actuarían estratégicamente en función de objetivos inmediatos y circunstanciales (Pierson, 2004, en Page, 2006).

Volviendo a la hipótesis de este trabajo, la tragedia consiste en la implementación de políticas no acordes al crecimiento económico. A la pregunta de por qué no se implementan las políticas adecuadas la respuesta guarda estrecha relación con las instituciones, políticas y económicas. Las instituciones que el público apoya se forman en base a sus conocimientos e ideas, si las mismas son anti-mercado, pro-estado, no están a favor de la propiedad privada y además validan un ejecutivo fuerte, esto da sustento teórico a que los políticos utilicen estas ideas para el diseño de políticas que a ellos les reporten votos. En un sistema *à la Maquiavelo* difícilmente se puedan esperar políticos que actúen contra sus propios intereses, o quizás lo racional desde un punto de vista pragmático sea lo irracional desde el punto de vista teórico. Dubra y Di Tella (2010) también señalan el rol de las creencias en la elección de políticas contrarias al crecimiento. Así, a la pregunta de por qué las políticas no generan los resultados buscados, la respuesta se vincula a las instituciones económicas de los derechos de

propiedad y el *contract enforcement*, y en la forma de interacción entre la sociedad civil y el gobierno, todo lo cual pone de manifiesto que las solas políticas económicas no sean suficientes para que el país se ubique en una trayectoria de crecimiento sostenido.

En suma, existe una compleja relación entre política, instituciones y performance económica. Existiría un conjunto de instituciones políticas y económicas que influirían en el *policy making*, a la vez que otro conjunto de instituciones tendría un rol no menor sobre los resultados de las políticas en el largo plazo. La evidencia sugiere una interrelación entre economía y política lo cual pone sobre el tapete la necesidad de análisis de las estructuras políticas y sus potenciales efectos sobre la performance económica. Con ello surgen nuevos cuestionamientos y cambia el foco de los cuestionamientos, extendiéndose el análisis. Se incorporan los sistemas políticos, el poder y las ideologías, sistemas partidarios, instituciones políticas y organizaciones específicas. Luego, el análisis de la interacción entre economía y política arroja efectos secundarios que son más sutiles y contra intuitivos de los que se pensaba inicialmente (Glazer y Rothenberg, 2005). Dicho análisis puede llevarse a cabo debido a la reorientación que se dio en las últimas décadas en la teoría económica. Los cambios operados en el pensamiento económico, que confluyen en la Nueva Economía Institucional, favorecen el enriquecimiento de la teoría, sirviendo como fundamentación a políticas que se corresponden con un mundo crecientemente complejo. Esta complejización requiere teorías con elevado rigor de formalización que, a su vez, expliquen los fenómenos actuales tal como la tragedia de los políticos y los votantes.

### **Algunas conclusiones**

La tragedia de los políticos y los votantes alimenta los sentimientos de la compasión y el horror que despiertan la pregunta de por qué ciertos países no cambian sus políticas cuando la evidencia pone de manifiesto que son erróneas. Con actores fundamentalmente defectuosos, la tragedia retrata cómo una sociedad de individuos libres marcha directamente hacia un precipicio al implementarse políticas poco acordes con el crecimiento, vehículo para llegar a aumentos de bienestar, en un entorno que parece silenciar el grito de la evidencia empírica y de la teoría que se ahoga en frascos de dogmatismos, falacias e ideas que alientan a la catástrofe. Tal es la solemnidad despiadada del desarrollo de las cosas.

La realidad no es un cuento de hadas en el que los políticos llevan a cabo el *policy making* escuchando de buena gana a los economistas; además, los economistas, cuando saben más de un tema, parece que tuvieran la menor influencia en la política pero cuando saben poco esa influencia pareciera mejorar, según Alan Blinder (1987). Las políticas se cuecen a fuego rápido en una cocina en la que los políticos están apurados para ver resultados en el corto plazo que les signifiquen más votos para ellos. Insertos en una democracia presidencialista defectuosa con políticas establecidas de antemano con dinámicas propias, tratan de cautivar las ideas de un público que, en su mayoría, tiene información e incentivos conflictivos, y cuyas ideas suelen ser erróneas en lo que respecta a la economía. Todos quieren vivir en un presente y un futuro próspero pero parecen no recordar que lo que se hace hoy repercute en el mañana, las externalidades abundan en la economía y la política.

Entonces, la respuesta a por qué se implementan políticas no conducentes a aumentos de bienestar tiene varias respuestas, por cierto, todas complejas. En un sistema donde no son ángeles los que viven, la toma de decisiones es un proceso estratégico complejo que se alimenta de ideas, muchas de ellas *entrenched*, arraigadas en lo más profundo del ser humano, ideas que los políticos utilizan para crear políticas que a ellos les reporten votos, popularidad, encuestas satisfactorias en el hoy. La miopía en ciertas sociedades, por cierto, no es un fenómeno sólo de los políticos, parece afectar a las masas que, imbuidas de sentimientos contradictorios, alientan una espiral de procesos que gradualmente destruyen las economías domésticas. Aquellas ideas también alimentan la creación de instituciones que, más durables que las políticas, permean todo el sistema económico y político. En general, en estas sociedades se descrea de la eficacia de los mercados, no se valora la propiedad privada y se castiga la riqueza, siempre que sea del otro, por supuesto. Académicamente algunas investigaciones de larga data buscan explicaciones en el pensamiento cristiano y, en particular, en el cisma mental que existe entre el pensamiento católico y el calvinismo. Sin embargo, con el tiempo se ha abandonado la religión y en su lugar parece que el estado se ha entronizado. Personas con miedo a ser libre dejan que el estado tome todas las decisiones dando su voto a reglas de juego que suman poder al estado que entonces cree tener la aquiescencia para regular la economía en todos sus ámbitos. Ciertamente, las políticas no se hacen en un vacío, se alimentan de las ideas y se sostienen porque las instituciones son las que asignan el poder político entre los actores del momento.

Asimismo, no existe cooperación intertemporal entre agentes de periodos diferentes, lo cual sería lo ideal en un sistema abocado al crecimiento. Por el contrario, la realidad es más cruda y parece existir una *feedback* entre ideas, instituciones y políticas donde las ideas, el conocimiento, alimenta reglas de juego que son más durables que las políticas dando legitimidad a las políticas. El problema radica así precisamente en las ideas, el papel del conocimiento; si las ideas son equivocadas, ni las instituciones ni las políticas serán apropiadas. Como Mises (1949) señala, la sociedad resulta de ideologías previas, la acción es dirigida por ideas. Ese mismo año Hayek ilustra la idea con un estanque en el que las gotas de agua son las ideas, las gotas que caen en el estanque generan círculos que se expanden, tal es la importancia de las ideas. Una vez más en economía queda demostrado entonces que el accionar de miles de individuos, ya sea en la economía como en la política, tiene que ver con que cada uno, actuando en su propio interés, elige los medios que más le satisfacen en ese momento para llegar a un fin determinado. Las instituciones son las que dan el permiso para que ello pueda ocurrir, o no.

## **Bibliografía**

- Acemoglu, D. & Robinson, J. (2006). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. US: Cambridge University Press.
- Alesina, A., & Drazen, A. (1989). Why are Stabilizations Delayed. NBER working paper series. N° 3053. <http://www.nber.org/papers/w3053.pdf>
- Alesina, A., & Tabellini, G. (December 1987). *A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt in a Democracy*. UCLA. Working Paper 435, revised February 1987. <http://www.nber.org/papers/w2308.pdf>
- Blinder, A. (1987). *Hard heads, soft hearts*. Reading. MA: Addison-Wesley.
- Bodemer, K. & Carrillo Flórez, F. (Ed.) (2007). *Gobernabilidad y Reforma Política en América Latina y Europa*. Bolivia: Plural Editores.
- Buchanan, J. (2005). Afraid to be free: Dependency as desideratum. DOI: 10.1007/S11127-005-4743-2. *Public Choice*, 124: 19–31
- Caplan, B. (2016). *El mito del votante racional. Por qué las democracias prefieren las malas políticas*. INN ISFR EE.
- Clague, C.; Keefer, P.; Knack, S., & Olson, M. (1997). Institutions and economic Performance: Property rights and Contract Enforcement. En Clague, C. (Ed.). *Institutions and Economic Development. Growth and Governance in Less-Developed and PostSocialist Countries* (p. 67). US: The Johns Hopkins University Press
- Cox, G., & McCubbins, M. (1997). *Political Structure and Economic Policy: The Institutional Determinants of Policy Outcomes*. Department of Political Science, University of California, San Diego.
- Dalla Via, A. R. (Agosto, 2008). Presidencialismo v. Parlamentarismo: reminiscencias de un debate. Esta indicado JA 2008-III-1182 - SJA 6/8/2008- Lexis N° 0003/013968 ó 0003/013957
- Diermeier, D., & Krehbiel, K. (April, 2003). Institutionalism as a Methodology. *Journal of Theoretical Politics*, 15 (2), 123-144.

- Di Tella, R., & Dubra, J. (December, 2010). *Peronist Beliefs and Interventionist Policies*. Working Paper 16621. <http://www.nber.org/papers/w-> NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH. Cambridge, MA 02138
- Dixit, A. (1997). *The making of economic policy. Transaction-cost politics perspective*. London: The MIT Press.
- Estévez, A. & Esper, S. (2005). Revisitando el modelo secuencial de políticas públicas. Sus etapas. *Revista del Instituto. AFIP IR05*.
- Estévez, A. & Esper, S. (2008). *Las políticas públicas cognitivas: El enfoque de las coaliciones defensoras*. Centro de investigaciones en administración pública. Facultad de ciencias económicas. Universidad de Buenos Aires.
- Fernandez, R., & Rodrik, D. (December 1991). Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty. *The American Economic Review*, 81 (5), 1146-1155
- Geddes, B. (1994). *Politician's Dilemma*. Berkeley: University of California Press
- Glazer, A., & Rothenberg, L. (2005). *Why Government succeeds and Why it Fails*. US: Harvard University Press
- Haggard, S. (1997). Democratic Institutions, Economic Policy, and Development. En Clague, C. (Ed.). *Institutions and Economic Development. Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries* (p. 121). US: The Johns Hopkins University Press
- Hardin, G. (1968). The tragedy of commons. *Science*, 162, pp. 1243-1248.
- Hayek, F. (1945). El uso del conocimiento en la sociedad. *American Economic Review*, XXV, 4, septiembre de 1945, pp. 519-530.
- Hayek, F. (1949) Los intelectuales y el socialismo. (Villalba G. trad.). Foro libertario y Students for liberty.  
<https://reial.org/uploads/biblioteca/83e8bd3f49642b88969f359c760cfb64.pdf>
- Hirsch, P., & Lounsbury, M. (1996). Rediscovering Volition: The Institutional Economics of Douglass C. North. *Academy of Management Review*, 21 (3), 872-884
- Kiewiet, D. y McCubbins, M. (1991). *The Logic of Delegation: Congressional Parties in the Appropriations Process*. Chicago: University of Chicago Press
- Krause, M. (2019). *La lógica populista. El populismo contra las instituciones*. Índice de Calidad Institucional 2019. Libertad y Progreso.
- Lowi, T. (1986). Two Roads to Serfdom: Liberalism, Conservatism and Administrative Power. Delegation of Power to Administrative Agents. Part I. Principal Papers. *The American University Law Review*, 36
- Mainwaring, S. y Shugart, M. (1993). Juan J. Linz: *Presidencialismo y Democracia (una revisión crítica)*. Está indicado: FI XXXIII (octubre-diciembre, 1993). [http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/RDSPGU8E6781IQR1E23HSFU46A344.pd](http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/RDSPGU8E6781IQR1E23HSFU46A344.pd)
- Mantzavinos, C.; North, D., & Shariq, S. (2003). Learning, Institutions and Economic Performance. Max Planck Institute for Research on Collective Goods. Bonn 2003/13. <http://ssrn.com/abstract=510902>
- Mises, L. (1949). *La acción humana. Tratado de economía* (4ta ed.). Madrid: Unión editorial.
- Moe, T. (1995). The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy. En Williamson, Oliver (Ed.) *Organization Theory. From Chester Barnard to the Present and Beyond*. Oxford University Press.  
[http://weber.ucsd.edu/~jlbroz/Courses/POLI200C/syllabus/Moe\\_structural.pdf](http://weber.ucsd.edu/~jlbroz/Courses/POLI200C/syllabus/Moe_structural.pdf)

- Moe, T., & Howell, W. (1999). The Presidential Power of Unilateral Action. *The Journal of Law, Economics & Organization*, 15 (1), 132-179.
- Moreno, E.; Crisp, B., & Shugart M. (2003). The Accountability Deficit in Latin America. En Mainwaring, S. y Welna, C. (Eds.) *Democratic Accountability in Latin America* (p. 79).
- Myerson, R. (Winter 1995). Analysis of Democratic Institutions: Structure, Conduct and Performance. *Journal of Economic Perspectives*, 9 (1), 77-89.  
[http://darp.lse.ac.uk/PapersDB/Myerson\\_%28JEP\\_95%29.pdf](http://darp.lse.ac.uk/PapersDB/Myerson_%28JEP_95%29.pdf)
- Noëlle-Neumann, E. (1974). La espiral del silencio. Una teoría de la opinión pública. En: Ferry, J.M., Wolton, D. y otros. *El nuevo espacio público*. Barcelona: Gedisa, 1992.
- North, D. (1990). La nueva economía institucional. Libertas N°12. Buenos Aires: Eseed, 1990. <https://riim.eseade.edu.ar/riim/numeros-antteriores/libertas-n-12-mayo-1990/>
- (1991). Institutions. *Journal of Economics Perspectives*, 5 (1), 97-112.
  - (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
  - (June, 1994) Economic Performance through Time. *The American Economic Review*, 84 (3), 359-368.
  - (2003). Instituciones, ideología y desempeño económico. Cato Institute 24/1/03. <https://www.elcato.org/instituciones-ideologia-y-desempeno-economico>
- North, D., & Thomas, R. (1973). *The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge University Press
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press
- Page, S. (2006). Path Dependence. *Quarterly Journal of Political Science*, 1, 87-115.  
[www.qjps.com/getpdf.aspx?doi=100.00000006&product=QJP](http://www.qjps.com/getpdf.aspx?doi=100.00000006&product=QJP)
- Quiggin, J. (1992). Testing the implications of the Olson hypothesis. *Economica* 59 (1), 261-277
- Rodrik, D. (1994) *What does the Political Economy Literature on Trade Policy (Not) Tell Us That We Ought to Know?* Center for Economic Policy Research. DP1039.  
<http://www.cepr.org/pubs/new-dps/dplist.asp?dpno=1039>
- Sandmo, A. (1991). Economists and the welfare state. *European Economic Review*, 35, Num 2-3, pp. 213-239.
- Shepsle, K. (1979). Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models. *American Journal of Political Science*, 23, 23-57.
- Shepsle, K., & Weingast, R. (1981b) Political Preferences for the Pork Barrel: A generalization. *American Journal of Political Science*, 25, 96-112.
- (1995). *Positive Theory of Congressional Institutions*. The university of Michigan Press.
- Shugart, M. S., & Carey, J. M. (1992). *Presidents and assemblies, constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strom, K. (2003). Parliamentary Democracy and Delegation. En Strom, K.; Mueller, W., & Bergman, T. *Delegation and Accountability in parliamentary Democracies*, Oxford University Press (p. 55)



Tanzi, V., & Pellechio, A. (1997). The Reform of Tax Administration. En Clague, C. (Ed.). *Institutions and Economic Development. Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries* (pp. 273). US: The Johns Hopkins University Press.

Weber, M. (1967). *El político y el científico* (5ta ed.). Alianza editorial.