



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO

FCE
FACULTAD DE
CIENCIAS ECONÓMICAS

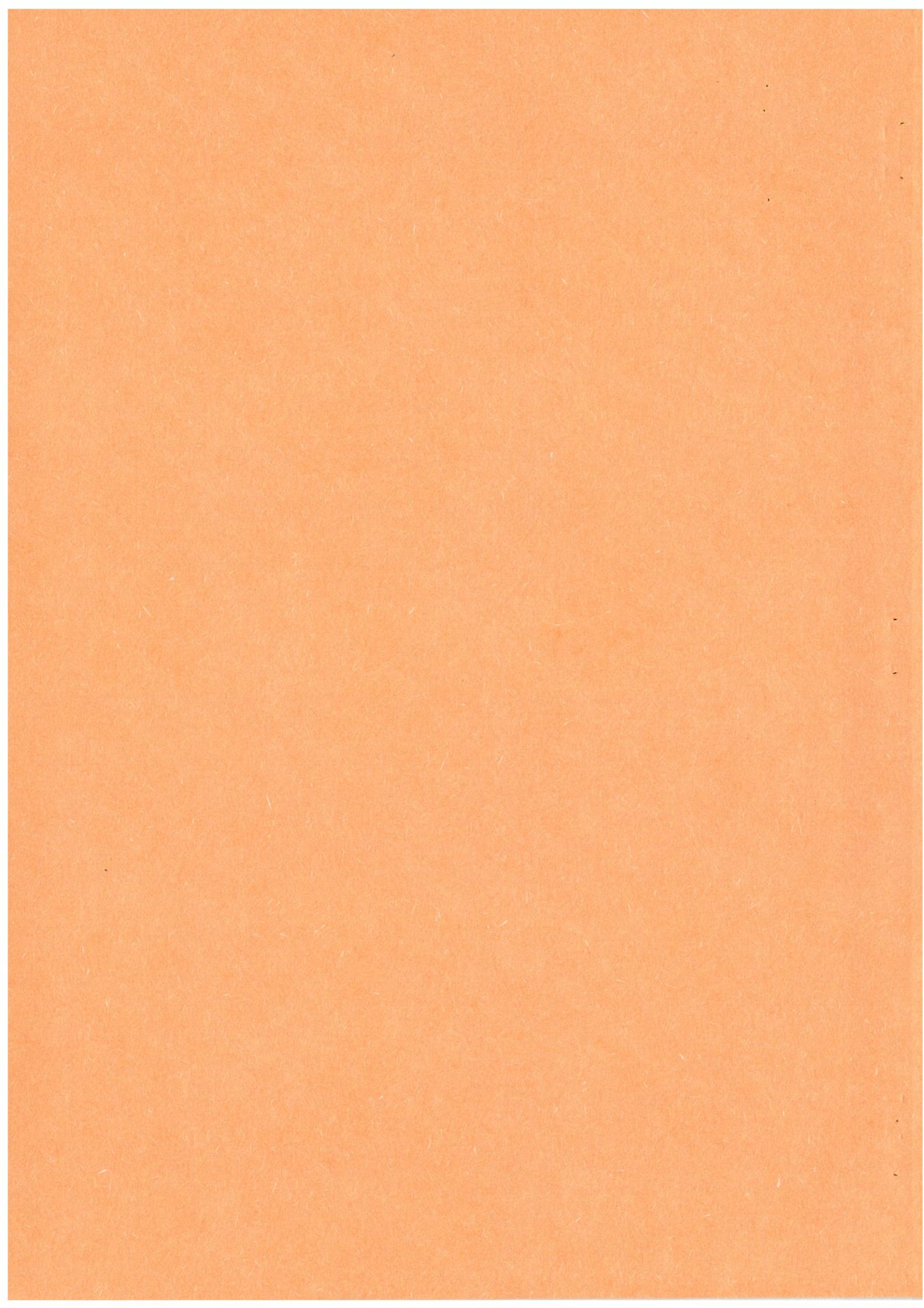
ECONOMIA

**REGLAS O
DISCRECIONALIDAD
¿QUÉ ES PREFERIBLE?**

Alejandro Trapé
Prof. Tit. de Economía Política Argentina

SERIE ESTUDIO 57

2015





UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO

FCE
FACULTAD DE
CIENCIAS ECONÓMICAS

ECONOMÍA

**REGLAS O
DISCRECIONALIDAD
¿QUÉ ES PREFERIBLE?**

Alejandro Trapé
Prof. Tit. de Economía Política Argentina

SERIE ESTUDIO **57**

2015

REGLAS O DISCRECIONALIDAD ¿QUÉ ES PREFERIBLE?¹

Alejandro Trapé²

Contenido

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | Conceptos preliminares | 3 |
| 1.1 | Acciones discrecionales y reglas de política económica | 3 |
| 1.2 | Utilidad de las reglas | 5 |
| 1.3 | Reglas activistas y no activistas | 6 |
| 2 | Debilidades de la actuación discrecional | 7 |
| 2.1 | Incertidumbre y política económica | 9 |
| 2.2 | Expectativas racionales con perfecta información | 11 |
| 2.3 | Inconsistencia dinámica, credibilidad y reglas | 13 |
| 3 | Bibliografía | 21 |

¹ Estas notas han sido preparadas para uso de los alumnos de la asignatura Política Económica Argentina (FCE-UnCuyo). En tal sentido se trata de un resumen de bibliografía dispersa en el tiempo y espacio, que puede también resultar útil para quien desee introducirse en el tema. Las referencias bibliográficas contienen trabajos que servirán para profundizar su estudio, ya que el tema presenta aspectos y particularidades que no se contemplan aquí.

² Profesor Titular de Política Económica Argentina en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo.

Introducción

Estas notas tienen por objeto brindar un panorama introductorio al largo debate acerca de la conveniencia de implementar políticas económicas basadas en reglas o en intervenciones de tipo discrecional.

El problema central radica en determinar bajo cuál de estos dos esquemas la comunidad alcanza una mejor situación (esto es, un mayor bienestar o una menor pérdida social), teniendo en cuenta que se presentan casos en los que en un enfoque dinámico, es decir, que contempla más de un período y donde los agentes económicos toman sus decisiones mirando hacia el futuro, pueden presentarse casos conflictivos en los cuales la teoría estática de selección de instrumentos muestra algunas deficiencias. Tales son, por ejemplo, los casos en que se presenta incertidumbre acerca del funcionamiento de la economía o de las preferencias comunitarias o bien casos en que las autoridades, aún siendo bienintencionadas, pueden encontrarse frente a la tentación de incumplir sus promesas para conseguir mejores resultados.

Aparecen entonces situaciones en las que resulta conveniente "limitar" el poder discrecional de las autoridades, aún cuando estas sean bienintencionadas y prioricen el bienestar de la comunidad. En estas notas se propone analizar esas situaciones, en las cuales las reglas resultan preferibles a las acciones discrecionales, poniendo énfasis en los supuestos en que se basan para llegar a tal conclusión.

1 CONCEPTOS PRELIMINARES

1.1 ACCIONES DISCRECIONALES Y REGLAS DE POLÍTICA ECONÓMICA

Antes de abordar el análisis mencionado es conveniente poner en claro algunos conceptos, referidos a qué se entiende por discrecionalidad y qué son las reglas de política económica.

Una **política discrecional** es aquella en la cual el gobierno actúa tratando de alcanzar un objetivo macroeconómico sobre la base de las circunstancias y de la información que tiene en un momento determinado. Es decir, detecta y comprende el problema (por ejemplo, una variable objetivo alejada de su valor deseado) y pone en marcha los mecanismos para corregirlo (utiliza los instrumentos adecuados para llevar a la variable objetivo hacia el valor deseado).

En estos casos las autoridades no se basan en pautas predeterminadas sino que actúan de la forma que estiman conveniente en ese momento y ese lugar. Esto implica que en el futuro, en situaciones similares, pueden preferir actuar de otra manera, según sean las circunstancias (por ejemplo, si en el futuro considera que otro instrumento es más adecuado, lo utilizarán).

Esta es la concepción tradicional de la política económica que se encuentra en los planteos iniciales de Tinbergen y Meade, en los cuales el gobierno es un "agente benevolente", que

persigue la maximización del bienestar de su comunidad (y no objetivos propios o de grupos) y el público reacciona pasivamente a sus decisiones de política económica, sin anticiparla ni tomar coberturas previas (y a su vez el gobierno conoce estas reacciones). En estos enfoques, el problema de formulación de la política económica se reduce a detectar y cuantificar qué cambios son necesarios en las variables instrumento para alcanzar los valores propuestos para variables objetivos (metas), buscando el mayor bienestar de la comunidad. De esta manera funcionan los modelos tradicionales de política económica.

Por el contrario, una **regla** es un esquema esencialmente diferente, en el cual el gobierno se **autolimita** en el manejo de un instrumento para hacer política económica. Implica el compromiso de no usar un instrumento determinado, o bien usarlo sólo hasta cierto punto, o sólo dentro de cierto rango, o sólo en determinadas circunstancias previamente establecidas con claridad. Claramente, esta autolimitación implica **menos grados de libertad** para las autoridades, pero como se verá, en algunos casos es preferible que así sea.

La diferencia entre ambos esquemas es muy importante. Si las autoridades se basan en reglas, implica que los agentes económicos pueden anticipar cómo manejará los instrumentos frente a determinados problemas (por ejemplo, ante el aumento de la inflación, las autoridades restringirán los medios de pago), porque así lo han predeterminado, se han comprometido y lo han anunciado. Si las autoridades actuasen discrecionalmente, tal anticipo es más difícil porque se manejarán de acuerdo a las circunstancias de cada caso, lo cual puede implicar que no siempre se manejen en forma idéntica frente a situaciones similares (en el ejemplo, pueden preferir subir los impuestos para "enfriar" la demanda agregada, aún cuando en otras ocasiones similares hayan optado por restringir los medios de pago con esa finalidad).

La aparición de las reglas y su avance sobre los esquemas discrecionales obedece a que el planteo tradicional "a la Tinbergen" fue recibiendo críticas a lo largo del siglo XX a medida que se introducían en el razonamiento factores de incertidumbre, tales como la posibilidad de no conocer con precisión **el modelo aplicable**, no conocer la **reacción del público** (anticipando la medida o después de ella), no disponer de una cuantificación precisa de sus **parámetros** o no poder dimensionar adecuadamente los **rezagos** con que una política obtiene sus efectos finales. Todo ello fue poniendo en duda la posibilidad de obtener los resultados deseados en tiempo y forma y de poder realizar "sintonía fina" con los instrumentos. Estas críticas, llevadas a su extremo, postularon el peligro de implementar políticas procíclicas (en lugar de anticíclicas) y generar "**inestabilidad instrumental**", es decir, generar problemas de inestabilidad o menor bienestar por el uso inadecuado de los instrumentos, derivados de esos problemas de desconocimiento, falta de información precisa respecto del comportamiento del público (anticipo, expectativas) o cambio en los parámetros del modelo.

Sin embargo, la supremacía de las reglas, postulando que ante tantos focos de incertidumbre lo mejor es que el Gobierno se mantenga apegado a una conducta predeterminada y comunicada, tampoco fue definitiva ni completa. Otros problemas surgieron para generar dudas sobre la aplicación de este nuevo esquema, en general

asociados a las dificultades para diseñar claramente el "contrato" por el cual un Gobierno se registrará para aplicar una regla: ¿Cuál será el objetivo a perseguir? ¿Cuál se priorizará si hay más de uno? ¿Habrá excepciones? ¿Quién supervisa la aplicación correcta de la regla? ¿Cómo se modifica la regla si cambia el contexto?, etc. Todos estos interrogantes llevan a que en la práctica, la fijación de reglas no sea tan sencilla y directa y que su aplicación también esté sujeta a complicaciones.

Si bien la diferencia entre reglas y discrecionalidad puede resultar clara, debe señalarse que dada una política económica, es complicado catalogarla como una u otra, ya que todas las medidas pueden tener un componente de cada elemento (aunque con supremacía de uno sobre otro). Por ejemplo, establecer un impuesto parece ser una medida discrecional (se lo coloca o no según las circunstancias, dependiendo si se desea "enfriar" la demanda o no) pero su mantenimiento en el tiempo le da características de regla (más aún si debe ser establecido por una ley, que es un instrumento formal con permanencia en el tiempo).

Siempre la **posibilidad o no de tomar la medida** le da rasgos de discrecionalidad, pero la **estabilidad regulada por una norma** le da rasgos de regla. Incluso se puede considerar que fijar una regla es un acto discrecional y mantenerla también³.

Lo importante es que el componente de regla se detecta analizando si el gobierno se ha **autoimpuesto una limitación** en el manejo de sus instrumentos. Para que ello suceda debe ocurrir:

- que exista una decisión explícita del gobierno de autolimitarse y
- que perdure en el tiempo un lapso suficientemente largo (para que la limitación sea efectiva).

1.2 UTILIDAD DE LAS REGLAS

Teniendo en cuenta que un político "benevolente"⁴ tiene la posibilidad de informarse adecuadamente y actuar en forma razonada y racional para conducir a la comunidad a su máximo bienestar... ¿para qué sirve una regla? ¿por qué limitar su discrecionalidad?

Básicamente las reglas sirven para tres cosas:

³ Hay autores que consideran que actuar discrecionalmente puede considerarse arrogante (el político confía en su capacidad para hacer fine-tuning), pero establecer una regla lo es aún más (por suponer que siempre será adecuada, aún cuando cambien las circunstancias).

⁴ Es decir, políticos que priorizan la función de bienestar social a cualquier otra función de utilidad personal o grupal. Se descarta aquí el caso del dilema "principal-agente", en el cual el político puede optar por priorizar su propia función de utilidad (o la de un grupo) a la de la comunidad.

- Para dar **señales claras** al público y ayudarlo en la toma de sus decisiones (es fundamental entender aquí que el público siempre toma sus decisiones tratando de interpretar y anticipar lo que harán las autoridades).
- Para evitar que las autoridades se vean **tentadas a incumplir sus promesas** discrecionalmente a los agentes y así lleven a la comunidad a niveles inferiores de bienestar (debe entenderse también que el público puede anticipar este incumplimiento si la reputación no es buena)⁵.
- Para ayudar a las autoridades a definir su política en condiciones de **incertidumbre**.

1.3 REGLAS ACTIVISTAS Y NO ACTIVISTAS

La política discrecional es siempre activista. Lo es porque requiere de un Estado atento y activo, que vaya reaccionando con los instrumentos de política económica de que dispone, ante los cambios en el contexto o las variaciones deseadas en los objetivos y metas⁶. En este sentido, las autoridades se mueven en un entorno donde, al menos en la etapa de formulación de la política económica, no hay limitaciones a su actuación, más allá que las que el mismo modelo económico le impone.

Sin embargo las reglas, donde aparece la idea de "autolimitación", pueden ser no activistas y activistas⁷:

- Las reglas no activistas son las más simples: consisten en la autolimitación en el manejo del instrumento, sin más. Ejemplo: regla "a la Friedman" para el crecimiento monetario:

$$\Delta m_t = \alpha$$

donde Δm_t es la tasa de cambio en la cantidad de dinero y α es un parámetro asociado al crecimiento del producto en el periodo considerado. Una vez que el gobierno establece una regla como esta, deberá respetarla y en tal sentido habrá perdido buena parte de su margen de maniobra, al menos en lo que al instrumento monetario respecta.

⁵ Más adelante se explicará por qué un político benevolente puede verse tentado a incumplir sus promesas (anuncios) de política económica.

⁶ En este punto, las mencionadas "ecuaciones de Lindbeck" o "funciones de reacción del político" tienen una importancia analítica fundamental en los modelos de política económica tradicionales.

⁷ Es muy importante notar que la discusión entre reglas activistas y no activistas no es la misma que entre reglas y discrecionalidad. La primera la discusión se refiere a si el comportamiento del instrumento "reglado" va a depender o no del comportamiento de otras variables del sistema. La segunda se refiere a cómo funciona el proceso de cambio en el valor del instrumento.

- Las reglas activistas mantienen la idea de "autolimitación", pero tienen una mayor complejidad porque son las que **aprenden** del funcionamiento del sistema, se retroalimentan, se vinculan a la evolución de otras variables. Es importante notar que a pesar de que el valor del instrumento *puede cambiar*, existe también límites para su manejo por parte del *policy maker*. Un ejemplo claro es la regla "a la MacCallum" para el crecimiento del dinero

$$\Delta m_t = \alpha + \beta (y^*_{t-1} - y_{t-1})$$

donde y^*_{t-1} e y_{t-1} representan los valores rezagados un período del producto potencial y producto efectivo respectivamente. Si bien en este caso existe una mayor flexibilidad pues puede ser Δm_t distinto de α , tal grado de libertad es escaso pues el comportamiento de la cantidad de dinero debe siempre circunscribirse a lo que ordena la fórmula, sin mayores posibilidades de discrecionalidad.

2 DEBILIDADES DE LA ACTUACIÓN DISCRECIONAL

Como se ha señalado, en el marco de referencia convencional para el diseño de la política económica, un político benevolente dispone de un cúmulo de información respecto del funcionamiento de la economía y de las preferencias de la sociedad y trabaja para llevarla hacia su máximo bienestar. Para ello desarrolla un proceso de razonamiento lógico⁸ determinando los objetivos de política económica y seleccionando los instrumentos que le permiten alcanzarlos, impulsando así a la comunidad a situaciones "preferidas".

En este esquema estático⁹ el político actúa en forma **discrecional** (y tiene atribuciones para hacerlo): observa hacia dónde desea llevar las variables objetivo y sobre esa base manipula los instrumentos que están a su alcance y, si observa determinadas pautas cuantitativas y cualitativas¹⁰ puede llevar el bienestar de la comunidad al máximo o sus pérdidas al mínimo. Se trata de un político perfectamente informado, que en cada momento sabe hacia dónde quiere moverse su comunidad y actúa en consecuencia, ya sea en forma centralizada o descentralizada. Los tradicionales planteos de Tinbergen¹¹, Theil¹², Mundell¹³

⁸ Respecto a la estructura y funcionamiento de este proceso ver Trapé, A., Notas sobre el proceso lógico de diseño de la política económica, Serie Cuadernos Nro 270, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Cuyo.

⁹ Estático en el sentido de que se compara la situación actual con la situación óptima o, con mayor grado de generalidad, situaciones "sin política" y "con política".

¹⁰ Ver Trapé A., Pautas cuantitativas y cualitativas para el diseño de la política económica, Asociación Argentina de Economía Política (www.aaep.org.ar), Córdoba, 2000.

¹¹ Tinbergen, J., On the theory of economic policy, Amsterdam, 1955 (edición revisada).

¹² Theil, H., Economic forecast and policy, Segunda edición, Amsterdam

y Lindbeck¹⁴ fueron desarrollados bajo este razonamiento y conformaron el escenario de trabajo de la teoría de la política económica durante décadas.

Con el tiempo el análisis se fue refinando y comenzaron a detectarse situaciones en las cuales esta actuación discrecional **puede no ser adecuada** y, en cambio, puede ser aconsejable limitarla mediante reglas de comportamiento aplicables a los organismos públicos (autoridad monetaria, autoridad fiscal, etc.) que manejan los instrumentos. Se trata de casos en los cuales si se deja al político (siempre entendido como benevolente) actuar en forma discrecional, la comunidad puede arribar a situaciones menos deseadas que si se le imponen pautas más restringidas de comportamiento (reglas). La idea es entonces que las buenas intenciones pueden no ser suficientes para que la comunidad alcance el mejor estado posible.

Se presenta, sin embargo, un problema importante en este análisis: el político es normalmente la autoridad formal, por lo cual las reglas no "le son impuestas" desde un agente legal o institucionalmente superior, sino que son **autoimpuestas**. Bajo tales circunstancias, el tema del "costo de ruptura" y el problema de la credibilidad juegan un papel fundamental en el análisis, ya que el político puede optar por incumplir la regla sin que se le hagan cargos formales por tal motivo¹⁵.

Si bien pueden existir otras, en estas notas se analizan **tres situaciones particulares**, en las cuales la actuación discrecional presenta algunos inconvenientes (puede llevar a la comunidad a situaciones subóptimas) y por ello se sugiere que sea reemplazada por reglas de política económica. En estos casos, se concluye que es preferible limitar el potencial discrecional de las autoridades¹⁶ mediante pautas de comportamiento concretas porque ello redundaría en un beneficio para la comunidad. Tales situaciones son:

- a) Cuando existe incertidumbre respecto de los efectos de la política económica.
- b) Cuando el público tiene perfecta información y forma expectativas racionalmente.
- c) Cuando se produce el problema de inconsistencia temporal de las decisiones.

¹³ Mundell, R. The appropriate use of monetary and fiscal policy for internal and external stability.

¹⁴ Lindbeck, A., Comportamiento económico y política económica, Biblioteca de Economía, Ediciones Orbis S.A., pag. 161.

¹⁵ En este tema existe una abundante literatura, en particular respecto de la conveniencia o no de la independencia de la autoridad monetaria y de las frecuentes transgresiones a esta regla.

¹⁶ Se repite, aún cuando éstas sean bienintencionadas.

Sin embargo, a pesar de que en estos casos son preferibles las reglas¹⁷, en la práctica su uso no es tan común y, por el contrario, es muy frecuente el uso de políticas discrecionales. Esto ocurre básicamente por dos razones:

- En primer lugar, tal como lo argumentan Argandoña, Gamez y Mochón¹⁸, se debe a la dificultad de establecer en la práctica un "contrato" que especifique las **condiciones bajo las cuales funcionará la regla**¹⁹. En sociedades democráticas, con división de poderes, este problema no es menor y en muchos casos demora o trava el establecimiento de una (o más) regla.
- En segundo término, es común encontrar que los políticos son **renuentes a "atarse de manos" con una regla**, ya que temen a la aparición de situaciones imprevistas que no puedan manejar si tienen su conducta "reglada" (o bien deban en esos casos incumplir con la regla, lo que les acarrea luego problemas de credibilidad).

A continuación se analizan los dos casos mencionados antes (incertidumbre e inconsistencia temporal), justificando en ellos la supremacía de las reglas por sobre la discrecionalidad.

2.1 INCERTIDUMBRE Y POLÍTICA ECONÓMICA

Cuando se utiliza el marco convencional²⁰ para analizar el proceso de diseño de la política económica en el cual el gobierno establece **objetivos** (sobre la base de los deseos de la comunidad) y luego pone en marcha **instrumentos** para alcanzarlos, se lo hace bajo el supuesto de **perfecta certidumbre**. Esto significa que el *policy maker* conoce con certeza las preferencias de la comunidad (valiéndose de ellas fija los objetivos) y el funcionamiento del modelo económico (en este punto resulta fundamental la participación del economista). Esto último implica conocer con certeza:

- Cómo se relacionan los agentes económicos entre sí, dando lugar a las magnitudes agregadas de Consumo, Inversión, comercio internacional, etc.

¹⁷ Debe notarse claramente que algunos de estos casos no son meramente "teóricos", sino que representan a una gran parte de las situaciones que efectivamente se dan en la práctica.

¹⁸ Argandoña, A., Gámez, C. y Mochón, F., Macroeconomía avanzada I: Modelos dinámicos y teoría de la política económica, Mc Graw Hill, Madrid, España, 1996, pág. 193.

¹⁹ En este "contrato" deben definirse cuestiones tan delicadas como cuáles serán los objetivos, cuáles serán las ponderaciones que se les de, bajo qué circunstancias pueden cambiarse estos objetivos, quién establece la regla y puede modificarla, cuándo pueden admitirse excepciones, quién administra las excepciones y con qué criterios, etc,

²⁰ Para estudiar los supuestos que implica el "marco convencional" véase Trapé, A., op.cit.

- Qué perturbaciones (modificaciones en las variables dato) puede sufrir el sistema y cómo reaccionan las endógenas frente a ellas.
- Los efectos que sobre las endógenas tienen los cambios en los instrumentos.
- Los retardos que tienen los instrumentos para producir efectos sobre los objetivos.
- Cómo forma expectativas el público y cómo puede anticiparse o no a las medidas de política económica.
- Cómo los agentes económicos actúan para no soportar los efectos de las medidas de política económica (por ejemplo, evadiendo o eludiendo impuestos, llevando sus capitales al exterior, pasando a la economía informal, etc.)

Bajo estas condiciones, la política económica se desarrolla siguiendo aquel proceso lógico, buscando manipular las variables instrumento de manera de producir los cambios deseados en las variables objetivo, habida cuenta de las restricciones que se enfrenta. En este contexto, la política económica es **discrecional**, porque el gobierno, período tras período va analizando la información que recibe (cambios en preferencias, modificación en variables dato, cambios en parámetros del modelo, etc.) y va actuando en consecuencia **sin atenerse a criterios preestablecidos en cuanto al manejo de instrumentos**. No están predeterminadas las acciones del gobierno sino que lo que hace depende de la nueva información (cierta) y de su conocimiento (cierto) respecto de preferencias y modelo.

Los modelos que surgen de esta concepción (modelos de decisión, con objetivos fijos o con objetivos flexibles) son elegantes y de sencillo manejo matemático. Si se plantea correctamente la forma estructural, pueden deducirse de ella la forma reducida y con ella arribar a las correspondientes "ecuaciones de Lindbeck"²¹, que serán la guía para la acción del político en función de los objetivos planteados. Las acciones de política resultantes son **óptimas** en el sentido que llevan el bienestar de la comunidad a su máximo nivel posible, dadas las restricciones que el funcionamiento de la economía impone.

Sin embargo, este enfoque se complica cuando se cuestiona uno de sus supuestos fundamentales: la **perfecta información**. Esta observación es muy pertinente pues proviene de que en la práctica los gobiernos **no** conocen con certeza absoluta el impacto que sobre las endógenas pueden tener los cambios en el contexto (datos) ni las consecuencias finales de sus acciones sobre la economía (instrumentos), ni tampoco conocen con precisión y detalle las preferencias de su comunidad, de manera que con frecuencia las decisiones se toman con un alto grado de **incertidumbre**. Es intuitivamente claro que esta incertidumbre es un elemento con connotaciones negativas, ya que puede llevar a políticos benevolentes a tomar decisiones equivocadas, incluso hasta refidas con el bienestar de la comunidad.

²¹ Linbeck, op. cit.

Así por ejemplo, no conocer con claridad los retardos que tiene un instrumento para producir sus efectos puede llevar a cometer graves errores en materia de política de estabilización del ciclo. Cuando esto ocurre, intentar hacer fine-tuning es una tarea destinada al fracaso, porque pueden agravarse los males en lugar de corregirlos. En tal caso el manejo de los instrumentos puede transformarse en el problema y no en la solución, generando más inestabilidad (inestabilidad instrumental, según Argandoña, Gámez y Mochón²²).

Cuando el problema de la incertidumbre aparece, sería entonces aconsejable el uso de **reglas** de política económica, que especifiquen claramente la **relación entre instrumentos y objetivos** y se mantengan en el tiempo. Esto puede dar mayor estabilidad al sistema que actuar discrecionalmente. En estos casos las reglas tienen ventajas porque:

- aumentan la **credibilidad** del gobierno (no la aseguran, ya que no es creíble el gobierno sólo por implantar reglas sino por *cumplirlas*),
- le dan al gobierno argumentos para oponerse a **presiones** de grupos interesados y
- contribuyen a reducir los **errores** en la formación de expectativas del público²³.

2.2 EXPECTATIVAS RACIONALES CON PERFECTA INFORMACIÓN

Con un ejemplo sencillo²⁴ puede verse la superioridad de las reglas para estos casos particulares.

Un gobierno tiene como objetivos mantener bajos los niveles de **inflación** y de **desempleo** (dos males para su comunidad). La política monetaria expansiva genera inflación pero reduce (al menos transitoriamente) el desempleo. Para elegir la combinación deseada de inflación y desempleo tiene la siguiente función de pérdida social:

$$FPS_t = (\alpha/2) \cdot p_t^2 + \varepsilon \cdot (\mu_t - \mu^*) \quad (1)$$

donde p_t es la tasa de inflación, μ^* la de desempleo natural y los parámetros α y ε son positivos.

²² Argandoña, A., Gámez, C. y Mochón, F., op. cit., pág. 192.

²³ Debe entenderse aquí que el público **siempre** trata de formar expectativas respecto de lo que hará el *policy maker* y que con reglas lo consigue mejor. Si no hay regla el público puede pensar que ante una caída en el empleo se realizará una política monetaria expansiva, pero no tiene claro cuánto ni cuándo. Esta incertidumbre puede llevarlo a reaccionar equivocadamente y esto puede causar tanta inestabilidad como los mismos rezagos.

²⁴ Ejemplo tomado de Argandoña y otros, op.cit., pág 195-200.

El modelo económico indica que la relación entre inflación y desempleo está representada por la curva de Philips, modificada con la introducción de expectativas:

$$\mu_t = \mu^* - \gamma \cdot (p_t - p^e_t) \quad (2)$$

Colocando (2) en (1) resulta:

$$FPS_t = (\alpha/2) \cdot p^2 - \beta \cdot (p_t - p^e_t) \quad (3)$$

donde: $\beta = \varepsilon \cdot \gamma$

Suponiendo por simplicidad que la relación entre emisión e inflación es biunívoca, o sea que el gobierno puede "determinar" la tasa de inflación utilizando política monetaria, si actúa discrecionalmente tratará de **minimizar (3)**, tomando como dadas las expectativas de inflación.

La condición de primer orden es:

$$(\alpha/2) \cdot 2 \cdot p + \beta = 0$$

De donde resulta que la condición de minimización es:

$$p_t = \beta/\alpha \quad (4)$$

y de eso surge un desempleo:

$$\mu_t = \mu^* - \gamma \cdot (\beta/\alpha - p^e_t)$$

Por lo tanto repetirá su política período tras período, obteniendo una pérdida social mínima.

Si los agentes son racionales y tienen perfecta información, formarán su expectativa de inflación sobre la base de este comportamiento del *policy maker*, por lo cual será:

$$p^e_t = \beta/\alpha$$

con lo cual la pérdida social será en cada período:

$$FPS_t = \beta^2 / 2 \cdot \alpha, \text{ mayor que cero.}$$

En cambio, si el gobierno opta por seguir una regla, por ejemplo haciendo crecer la cantidad de dinero para que la inflación sea cero, una vez que el público tenga información acerca de esta situación hará²⁵:

²⁵ Recordar que la regla ayuda en la formación de expectativas porque le da más credibilidad al gobierno.

$$p_t^e = 0$$

con lo cual resulta: $FPS_t = 0$

La conclusión es que en un esquema donde el público tiene perfecta información, conoce la política a llevar a cabo por el gobierno y forma expectativas racionalmente, seguir una regla arroja un mejor resultado que actuar discrecionalmente. Por supuesto que esta conclusión (superioridad de las reglas) está sujeta a los supuestos realizados para este caso muy particular.

2.3 INCONSISTENCIA DINÁMICA, CREDIBILIDAD Y REGLAS

El problema de la inconsistencia dinámica (o inconsistencia temporal) fue planteado originariamente por Kydland y Prescott²⁶. Su trabajo describe el conflicto que enfrentan las autoridades para instrumentar políticas óptimas en distintos momentos del tiempo, la reacción del público ante esta disyuntiva y la forma en que la interacción entre ambos (gobierno y público) puede llevar a situaciones subóptimas.

La idea de "inconsistencia temporal o dinámica" aparece cuando las autoridades anuncian una política, el público les cree y actúa en consecuencia y luego las autoridades "están tentadas" a realizar otra política llegado el momento (que pueden diferir de las anunciadas). Lo importante es que esta "tentación" no aparece en las autoridades porque deseen engañar a público ni sacar provecho para determinados grupos, sino que proviene de que llegado el momento, visualizan que romper el compromiso les permitirá llevar a la comunidad a una situación mejor.

Estos autores demuestran que cuando esto ocurre y la tentación aparece, el público podrá anticiparse a que aparecerá y que el gobierno romperá la regla, con lo cual la credibilidad se debilitará y la dinámica de funcionamiento del sistema llevará a situaciones peores. Por eso recomiendan al Gobierno no sólo atenerse a reglas, sino respetarlas para obtener credibilidad (atenerse a una regla "débil" o sencilla de violar puede ser peor, porque el público anticipa que la violará).

Algunos ejemplos sirven para clarificar el concepto de inconsistencia temporal e introducir el problema de la credibilidad, que se encuentra estrechamente vinculado a ella:

- **Ejemplo 1:** Un padre tiene un hijo que fuma y él considera que esto perjudica su salud, por eso le propone que deje de fumar por una semana a cambio de una cantidad de dinero. El hijo cumple y no fuma durante una semana al cabo de la cual el puede plantearse que habiendo conseguido su objetivo (que su hijo no fume), le conviene no pagarle la suma convenida. La idea es que ex ante lo óptimo para el padre era pagar la suma, pero ex post ya no lo es.

²⁶ Kydland, F. y Prescott, E., Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans.

Claramente se plantea aquí un problema de credibilidad (reputación). Si el padre no paga, la próxima vez que intente convencer a su hijo, éste no le creerá.

- **Ejemplo 2:** Las autoridades viales establecen una multa por no usar el cinturón de seguridad en los vehículos. Cuando un automovilista es detenido y no lo está usando, aplicar la multa puede parecer ya irrelevante (el verdadero objetivo de la multa no era recaudar dinero sino incentivar al uso del cinturón). Nuevamente se plantea la inconsistencia y también el problema de credibilidad: si las multas finalmente se perdonan, los automovilistas se enterarán y ya no usarán el cinturón.
- **Ejemplo 3:** En una Facultad se establece un número máximo de aplazos que, si se excede, provoca que el alumno vea cancelada su matrícula. Cuando se produce un caso de un alumno que, ya llegando al final de su carrera excede ese límite, las autoridades pueden estar tentadas a "perdonarlo". La inconsistencia temporal y el problema de credibilidad nuevamente son evidentes.
- **Ejemplo 4:** La Autoridad Monetaria anuncia que no auxiliará a los bancos que caigan en situaciones de insolvencia. Llegado el momento y habiéndose producido la insolvencia de un banco, la Autoridad Monetaria puede verse tentada a auxiliarlo para evitar males mayores (perjuicio a los depositantes, credibilidad en el sistema financiero, etc.). En tal caso otros bancos pueden actuar en forma desprolija porque saben que, a pesar de los anuncios, finalmente se los rescata.
- **Ejemplo 5:** El gobierno de un país anuncia con firmeza que "no negocia con terroristas". Si se produce un acto terrorista donde hay rehenes inocentes ¿le conviene seguir firme en su promesa o es preferible "flexibilizar" y negociar? Y si decide negociar ¿qué pasa con su credibilidad posterior respecto de su postura "firme" de nunca negociar con terroristas (los terroristas percibirán que siempre termina negociando).

En los casos presentados resulta claro que conviene que quien fija las reglas (no fumar, usar cinturón, pocos aplazos) esté también **sujeto a reglas**, para evitar el problema de la credibilidad. Si se le da discrecionalidad plena, podrá incumplir y los interesados lo percibirán antes de que eso ocurra. Quedará sin embargo la posibilidad de romper las reglas, lo cual también entraña un problema de credibilidad, tal vez más grave que el anterior.

Lo que Kydland y Prescott demuestran es que si se anuncia una política y el público lo cree y adapta su comportamiento a esa política, llegado el momento a las autoridades puede convenirles incumplir su promesa (es claro que para incumplir, tiene que tener un grado de discrecionalidad que se lo permita). Por ejemplo, las autoridades pueden anunciar una política monetaria ordenada para conseguir "inflación cero", si el público les cree adaptará sus pedidos salariales, sus precios y sus contratos a esa pauta, pero luego de que eso ocurra, las autoridades pueden verse en la tentación de expandir la cantidad de dinero (incumplir el anuncio) para provocar una situación de **inflación sorpresiva** y con eso comprar más empleo.

Un **ejemplo macroeconómico** puede servir para clarificar este punto²⁷; es el caso de una comunidad cuyo bienestar se ve afectado negativamente por la inflación (p) y por las desviaciones del producto de su nivel deseado ($y - k.y^*$)²⁸, caso en el cual la función de pérdida social es:

$$FPS_t = \alpha \cdot p_t^2 + (y_t - k.y^*)^2 \quad (5)$$

El gobierno busca minimizar esta función de pérdida sujeta a una curva de Phillips (con expectativas) que explica el funcionamiento de la economía:

$$y_t = y^* + \beta \cdot (p_t - p_t^e) \quad (6)$$

Colocando (6) en (5) se obtiene:

$$FPS_t = \alpha \cdot p_t^2 + \{y^* \cdot (1-k) + \beta \cdot (p_t - p_t^e)\}^2 \quad (7)$$

La condición de mínimo será:

$$p_t = \left\{ \frac{\beta}{\alpha + \beta^2} \right\} \cdot \left\{ y^* \cdot (k-1) + \beta \cdot p_t^e \right\} \quad (8)$$

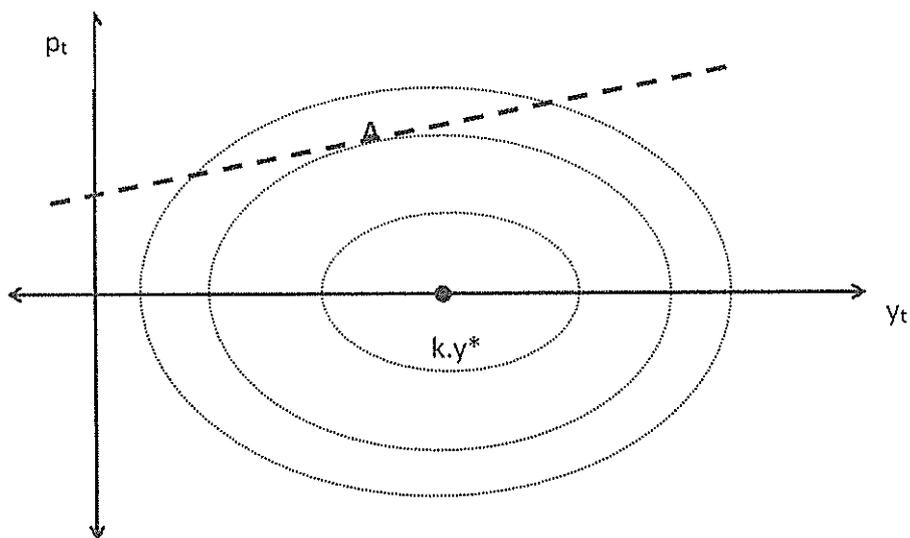
La expresión (8) es muy importante en este esquema porque muestra una **función de reacción** del gobierno ante cambios en las expectativas del público²⁹ (p_t se transforma en el valor "meta" de la inflación, ya que es el que minimiza L). Es muy importante el hecho de que el público **sabe** que el gobierno reaccionará de esta manera, ya que esto es lo que provocará la inconsistencia.

Gráficamente:

²⁷ Este ejemplo se basa en Argandoña, Gámez y Mochón, op.cit., capítulo 8, págs 259-265. El nivel de producto deseado guarda relación con el potencial (y^*), por lo cual k es un parámetro del modelo.

²⁸ Existe supuesto de simetría en ambos casos.

²⁹ El valor que surge de (8) para p_t se transforma en el valor "meta" de la inflación, ya que es el que minimiza L. El gobierno utilizará sus instrumentos para alcanzarlo.



La ordenada al origen de la recta es: $p_t^e - y^*/\beta$, es decir, depende de las expectativas que forma el público.

El punto A indica la **política óptima** porque minimiza L_t . Sin embargo detrás de este razonamiento hay un punto muy importante: es la política óptima cuando el gobierno toma como dado un valor de las expectativas de inflación del público (notar que ese valor condiciona los valores de equilibrio de p_t e y_t). El equilibrio se alcanzará cuando la inflación esperada y observada sean iguales, o sea:

$$p_t = (\beta/\alpha) \cdot y^* \cdot (k-1) \quad (9)$$

Esta solución se denomina usualmente "discrecional"³⁰ y es un equilibrio estable porque el público ve que sus expectativas se confirman en la realidad y no tiene incentivos para cambiarlas. La inflación de equilibrio será más alta cuanto más alto sea el valor de β y más bajo sea el de α . En este caso la comunidad tendrá una pérdida:

$$FPS = (k-1)^2 \cdot y^{*2} \cdot (1 + \beta^2/\alpha) \quad (10)$$

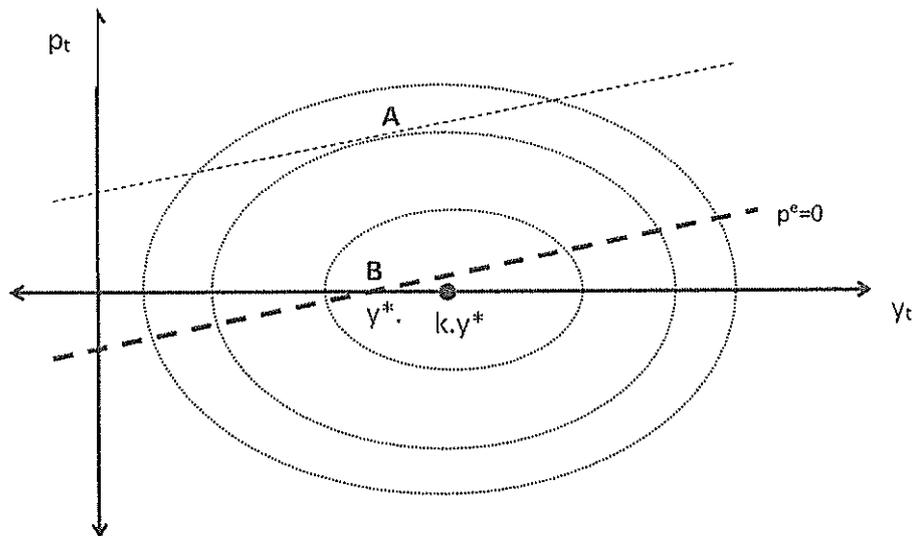
Frente a esta pérdida social, resulta obvio que una política encaminada a conseguir "inflación cero" será mejor porque en ese caso la pérdida social sería solamente:

$$FPS = (k-1)^2 \cdot y^{*2} \quad (11)$$

³⁰ Argandoña, Gámez y Mochón la denominan "solución miope" porque interpretan que el gobierno toma como dadas las expectativas del público y supone que sus decisiones no las influyen.

Esto lo consigue el gobierno cuando anuncia el objetivo de “inflación cero”, el público lo cree y el gobierno lo cumple. A esto se lo denomina “solución de compromiso”. En esta solución hay un alto grado de compromiso por parte de las autoridades y un alto grado de credibilidad por parte del público.

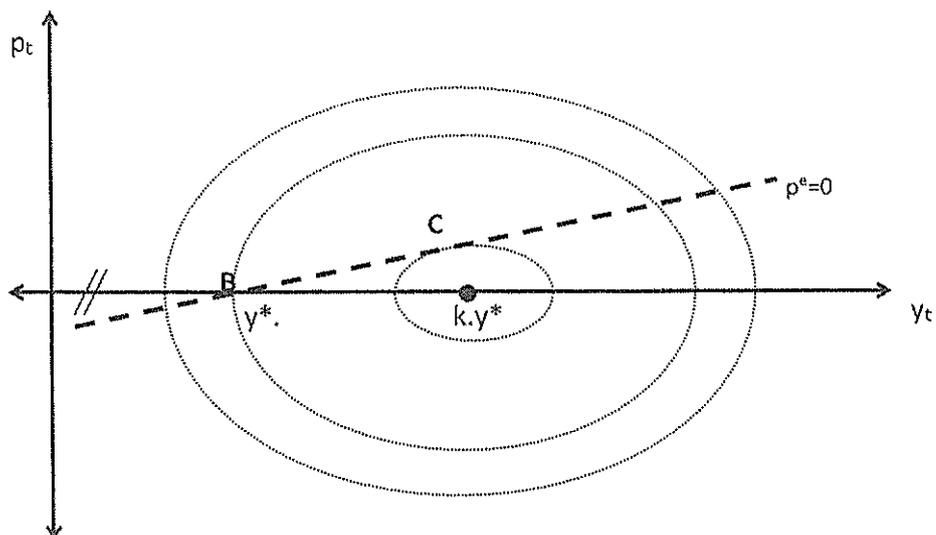
En tal caso lo que se observa es³¹:



La “solución de compromiso” coloca a la comunidad en el punto B, claramente superior al punto A. Esto ocurre porque el público le cree al gobierno (porque, por ejemplo, el gobierno tiene una reputación ganada por sus acciones anteriores). Debe notarse aquí que si el gobierno se ha fijado la pauta “inflación cero” como una regla, y de alguna manera se ha autolimitado (por ejemplo con una ley), esto **ayudará fuertemente a la credibilidad**.

Sin embargo puede ser que el gobierno haya anunciado inflación cero sin autoimponerse una regla, sino conservando su discrecionalidad (este grado de discrecionalidad es el que le permitiría incumplir su promesa). En tal caso debe notarse que estando en B el gobierno (benevolente) puede verse tentado a practicar una política expansiva y mover a la comunidad hacia otro punto para alcanzar una isopérdida menor. Gráficamente:

³¹ En este caso se supone $k > 1$. Suponer $k < 1$ no altera el razonamiento.



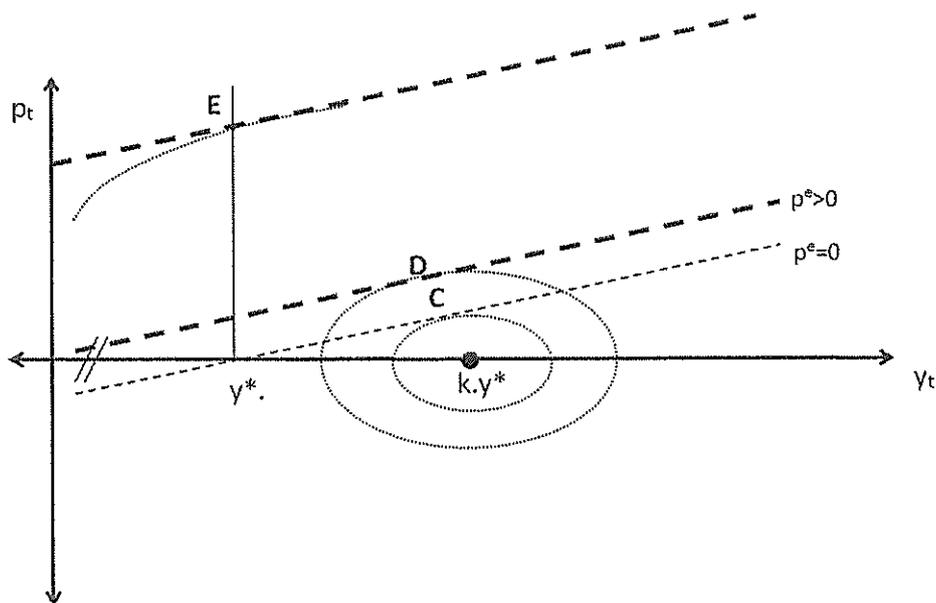
Pasando de B a C el gobierno estaría violando su anuncio de "inflación cero", pero lo hace en busca de mejorar aún más la situación de la comunidad (nuevamente, notar que puede hacer esto si tiene cierto poder discrecional). En C la situación es mejor que en B porque crece el ingreso (se aproxima más a su valor deseado) y aunque también lo hace la inflación, el costo por mayor inflación es menor que el beneficio por mayor ingreso (por eso se alcanza una isopérdida menor)³².

Bienintencionado o no, aparece aquí un "engaño" de las autoridades al público y justamente de esto se trata la **inconsistencia dinámica**: una política de inflación cero, que era la mejor ex ante, deja su lugar a otra de "inflación positiva" que es mejor ex post. A esta solución se la denomina "solución de engaño", que es la que proporciona menor pérdida social. Paradójicamente, la comunidad, al ser "engañada", reduciría su pérdida.

Sin embargo, esta "solución de engaño" no resulta viable a largo plazo porque a los ojos del público, la inflación observada es distinta de la esperada. **El punto crucial aquí es que la gente forma esas expectativas mirando lo que hará el gobierno**³³ y por ello puede suponer de antemano que si el gobierno tiene discrecionalidad tratará de mover a la comunidad al punto C, donde la inflación es mayor. Ante esto, intuyendo que el gobierno lo va a engañar, el público adapta sus expectativas a una inflación mayor, desplazando la curva de Philips hacia arriba.

³² Esto ocurre, gráficamente, por la pendiente de las isopérdida y esa situación se agota en C.

³³ Notar que se forma un "juego" entre gobierno y público: el gobierno toma su decisión en base a las expectativas del público y el público forma sus expectativas sabiendo que el gobierno actúa de esa manera.



El gobierno estará tentado nuevamente de mover a la comunidad a D sacrificando inflación y ganando producto, pero en D también habrá un desfase entre inflación esperada y observada. El ajuste se produce necesariamente **hacia arriba** y se llega a una situación como E, donde ya no hay más tentación de moverse para el gobierno, pero donde **la inflación es muy alta y la pérdida social muy grande**³⁴. Notar que el punto E es en realidad el mismo A, con lo cual se alcanza la peor solución de todas, la "miope" o "discrecional".

Muy importante: esto ocurre porque la gente forma expectativas *forward looking*, lo cual mueve la Curva de Philips; si sólo fuera *backward looking*, el gobierno puede llegar a C. Este ejemplo muestra que el punto central del análisis es que el público siempre toma sus decisiones "mirando hacia delante" y si puede sospechar que las autoridades pueden incumplir su promesa, "anticipa" el incumplimiento y actúa en consecuencia (ya no pensará en que habrá inflación cero). Si esto es así, entonces la solución es subóptima (puede llevar a tasas de inflación muy altas). Como se ve, es fundamental la percepción del público acerca de que las autoridades, aún persiguiendo lo mejor para su comunidad, pueden no cumplir sus promesas.

Es importante notar que si las autoridades se someten a una regla (o sea, no pueden incumplir porque no tienen atribuciones legales o porque tienen un castigo muy grande si lo hacen), el problema se reduce y la inconsistencia desaparece: la autoridad anuncia, el público se ajusta y la autoridad cumple (y el público sabe que va a cumplir), alcanzando la "solución de compromiso" (B). Este escenario también sería posible si las autoridades gozaran de "máxima credibilidad" respecto del cumplimiento de sus promesas.

³⁴ Esto es lo que se denomina en la literatura "sesgo inflacionario de la política inconsistente".

Básicamente por esto, autores como Kidland y Prescott prefieren las reglas a la discrecionalidad. Porque las reglas no sólo impiden incumplir lo prometido sino que actúan sobre las percepciones del público respecto de las posibilidades de incumplimiento. Obviamente, si es una regla "débil", que pueda ser dejada de lado con facilidad, el esquema anterior pierde sentido porque desde el primer momento el público duda de que la regla vaya a mantenerse.

Puede ocurrir que las reglas se rompan arbitrariamente³⁵, es decir, que a pesar de establecer una regla, llegado el momento las autoridades no cumplan con ella. Aquí el problema de la credibilidad se hace patente y puede generarse un **círculo virtuoso** (autoridades que cumplen reglas ganan credibilidad) o **vicioso** (si las incumplen pierden credibilidad y necesitan más de las reglas).

¿Puede lograrse una solución como B sin acudir a una regla? Sólo un **claro anuncio y una fuerte credibilidad** en las autoridades podría en este caso "suplantar" a la regla, credibilidad que se obtiene, precisamente, cumpliendo a lo largo del tiempo con los anuncios y las reglas.

En el esquema de razonamiento de Kidland y Prescott, tal como lo señalan Galván y Schwartz³⁶, "cualquier fórmula o arreglo institucional que permita comprometer a la autoridad a no crear sorpresas inflacionarias, reducirá el nivel de inflación de equilibrio". En caso de que tales reglas sean débiles (o que su incumplimiento implique costos bajos para las autoridades) el público lo percibirá y la tasa de inflación de equilibrio no será tan baja. En el caso de la política monetaria Milton Friedman propuso su "regla" (tasa de crecimiento constante para la cantidad de dinero, conocida por todos), pero a su vez fue criticado porque esto le resta a la autoridad monetaria grados de libertad ante situaciones excepcionales y no previstas. En la actualidad el problema es tratado en la literatura a través de los análisis de credibilidad, reputación e independencia de los bancos centrales.

³⁵ Se ha dicho que establecer una regla, mantenerla o incluso romperla es una decisión discrecional.

³⁶ Galván, S. y Schwartz, M., Teoría económica y credibilidad en la política monetaria, Gaceta de Economía, México.

3 BIBLIOGRAFÍA

- Argandoña, A., Gámez, C. y Mochón, F., Macroeconomía avanzada I – Modelos dinámicos y teoría de la política económica, Mc Graw Hill, Madrid, España, 1996.
- Galván, S. y Schwartz, M., Teoría económica y credibilidad en la política monetaria, Gaceta de Economía, México.
- Kidland, F. y Prescott, E., Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans.
- Lindbeck, A., Comportamiento económico y política económica, Biblioteca de Economía, Ediciones Orbis S.A., pag. 161.
- Mundell, R. The appropriate use of monetary and fiscal policy for internal and external stability.
- Sifontes, D., El debate reglas vs discreción llevado a la regulación económica, Universidad de Carabobo y Universidad Complutense de Madrid.
- Theil, H., Economic forecast and policy, Segunda edición, Amsterdam.
- Tinbergen, J., On the theory of economic policy, Amsterdam, 1955 (edición revisada).
- Trapé, A., Estado, economía y política económica, Serie Cuadernos Nro 263, FC-UNC, 1998.
- Trapé A., Pautas cuantitativas y cualitativas para el diseño de la política económica, Asociación Argentina de Economía Política (www.aaep.org.ar) , Córdoba, 2000.
- Trapé, A., Notas sobre el proceso lógico de diseño de la política económica – Versión revisada y corregida, Serie Cuadernos Nro 270,(2006)Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Cuyo.



