

Control democrático sobre el manejo de la banca central

Un reto para la política del conocimiento económico

Carlo Tognato

Si los hombres fueran ángeles ningún gobierno sería necesario. Si los ángeles gobernasen a los hombres, no serían necesarios los controles internos ni los externos. Cuando se trata de enmarcar un gobierno que debe ser administrado por hombres sobre hombres, la gran dificultad yace en esto: Primero usted debe permitir que el gobierno controle a los gobernados; y luego debe obligarlo a controlarse a sí mismo.

James Madison, *Federalist Paper Nr. 51*

1. Introducción

Debido a la globalización económica, las tecnocracias económicas han adquirido un creciente poder político tanto a nivel nacional como internacional. Siendo tales tecnocracias firmes promotores de la separación entre las esferas positiva y normativa, dicha tendencia ha contribuido a profundizar el proceso de despolitización de la economía. Así, por un lado las tecnocracias económicas y sus grupos de respaldo han podido recurrir a la racionalidad económica para neutralizar el control político externo sobre ellas. Y por el otro, los actores políticos han tenido que reconocer que la racionalidad económica hoy en día dicta las reglas del juego en los debates públicos relacionados con la economía. En otras palabras, las consideraciones acerca de la eficiencia han progresivamente desplazado aquellas con respecto a la legitimidad¹, y el funcionamiento de los controles democráticos sobre las tecnocracias económicas ha venido dependiendo casi exclusivamente de la intervención calificada de los economistas y por consiguiente de la independencia y competencia de sus juicios y del grado del consenso entre ellos.

¹ Ver Altvater (1999), Gray (1998: 17), Strange (1996: 197-8).

Acelerando la transformación de la racionalidad económica en racionalidad política, la globalización económica ha cambiado radicalmente la naturaleza del control democrático sobre los agentes económicos. Lo que antes era una cuestión puramente institucional, hoy se ha convertido en una cuestión epistémica.

Para reestablecer un control democrático “efectivo” sobre las tecnocracias económicas, uno que sea difícil de eludir, la democracia tiene que penetrar los fundamentos mismos de la racionalidad económica. Los controles democráticos de tipo epistémico son mecanismos constitucionales que permiten anidar permanentemente la democracia dentro de la racionalidad económica.

Esta perspectiva implica un giro foucaultiano con respecto a la actual literatura económica sobre diseño institucional. Reconoce que la tecnocracia económica es la faceta organizacional de una formación discursiva, y que cambios en la operación de una tecnocracia económica requieren cambios a lo largo de muchas otras facetas de dicha formación.

En este trabajo daré cuenta de algunos de los cambios que acompañan la democratización de una de las tecnocracias económicas más impermeables al escrutinio externo –la banca central independiente. En particular, mostraré que la democratización de la banca central independiente tiene implicaciones reflexivas importantes sobre la estructura argumentativa económica que la sostiene así como sobre la organización de la disciplina económica que articula dicha argumentación. En otras palabras, la democratización del objeto de análisis llama a la democratización del proceso de generación del conocimiento por medio del cual el objeto se constituye.

Para ser más concreto, retomaré a Tognato (2003) y discutiré las implicaciones reflexivas de su propuesta teórica que relaciona la eficiencia institucional del manejo de la banca central independiente con la práctica de la democracia por parte de la banca. Tognato sugiere que, para ser institucionalmente eficiente, el banco central tiene que reproducir en sus actividades las funciones comunicativas de la democracia, o en otras palabras tiene que desarrollar sistemáticamente lenguajes de contacto con sus audiencias permitiendo así mejorar la efectividad del monitoreo de la banca por parte de dichas audiencias.²

Antes de proceder, presentaré la estructura de este artículo. En la sección 2 discutiré brevemente por qué el control democrático de la banca central independiente es un asunto que cae bajo la competencia de la política del conocimiento económico. En particular, sugeriré que la democratización del banco central llama a una democratización del análisis económico. En la sección 3 discutiré la noción

² Sobre la noción de lenguaje de contacto, ver Galison (1997). Sobre la relación entre eficiencia institucional y monitoreo por parte de las audiencias, ver Lohmann (2003).

de análisis económico democrático. En la sección 4 mostraré que la democratización de la tecnocracia económica implica importantes cambios en la argumentación económica y en la articulación disciplinaria de la economía. En la sección 5 señalaré una ventana epistémica de oportunidad que queda abierta hoy en día en la macroeconomía convencional más reciente y que promete abrir el camino hacia dichos cambios. En la sección 6 concluiré sugiriendo una serie de disposiciones constitucionales que pueden contribuir a mantener dicha ventana abierta.

2. El control democrático sobre la banca central:

Una cuestión de análisis económico democrático.

Durante el transcurso de la década de los 90s los economistas de los países industrializados han prestado creciente atención al tema de la rendición de cuentas del banco central frente la sociedad, respondiendo así a las preocupaciones crecientes por parte de la opinión pública frente a la viabilidad democrática de la banca central independiente. Con base en eso los economistas han promovido la introducción de una serie de reglas institucionales orientadas al fortalecimiento del control democrático sobre la banca central independiente. Por ejemplo, la banca ha sido llamada a presentar y defender su reporte monetario en el Congreso al menos una vez al año, y en algunos casos ha tenido que rendir cuentas con respecto al cumplimiento del contrato firmado con el Congreso.

Barry Eichengreen (1966:17) ha observado que la responsabilidad de la banca central frente la sociedad no puede ser reducida al mero acto de “obligar a los miembros de su junta [i.e. el banco central] a testificar bajo los reflectores de un comité en una audiencia parlamentaria.” Sería preferible que los economistas tomaran más en serio el problema de la legitimidad política de las instituciones económicas y que por eso aprendieran las lecciones que los clásicos, como Weber, han ofrecido sobre el tema.

En este artículo iré más allá y sugeriré que los economistas deben recurrir a Foucault si realmente quieren identificar las condiciones bajo las cuales es posible una rendición de cuentas efectiva por parte de la banca central a la sociedad. Para un control democrático efectivo, es necesario entender que el manejo de la banca se desarrolla bajo un discurso que lo legitima. La banca central puede estar sujeto al control democrático solo en la medida en la cual su racionalidad esté sujeta a la racionalidad democrática. Es por eso que diseñar una institución monetaria democrática requiere, antes que todo, diseñar el conjunto de relaciones discursivas que pueden generar un discurso económico democrático.

Comenzaré introduciendo el caso de Merrill et al. *vs. Federal Open Market Committee* (FOMC) presentado en Goodfriend (1986) para mostrar por qué la cuestión de control democrático de una tecnocracia económica como la banca

central independiente es un asunto finalmente epistémico.³ Luego discutiré la implicación principal de este caso.

David R. Merrill era un estudiante de Georgetown University Law Center. En marzo de 1975 pidió al FOMC, apelando a la Ley sobre Libertad de Información, publicar las directivas de política tomadas en las reuniones de enero y febrero de 1975. De acuerdo con una reglamentación de la FOMC, las directivas dictadas por el comité no podían ser publicadas antes de 90 días. En abril el gobernador de la Reserva Federal Robert Holland rechazó la petición.

En mayo Merrill recurrió a la Corte del Circuito argumentando que el rechazo del FOMC violaba la Ley sobre Libertad de Información. En marzo de 1976 la Corte del Circuito falló a favor de Merrill. “Si es necesario para la FOMC llevar a cabo su política monetaria en secreto, esta determinación debe tomarla el Congreso y no esta Corte” (Goodfriend, 1986: 67). La Corte de Apelaciones de EEUU apoyó el fallo de la Corte del Circuito. El FOMC entonces decidió apelar ante de la Corte Suprema de EEUU y argumentó que el anuncio público inmediato de las Directivas de Política Doméstica por parte del FOMC dañarían los intereses comerciales del gobierno causando mayores costos de endeudamiento al Ministerio de Hacienda. Por tanto, el caso justificaba la aplicación de la Exención 5 prevista por la Ley sobre Libertad de Información. La Corte Suprema aceptó el argumento y reenvió el caso de vuelta a la Corte del Circuito con la recomendación al juez de considerar la aplicabilidad de la Exención 5 para el caso en cuestión. En respuesta, Merrill presentó seis declaraciones preparadas por expertos en temas monetarios que fundamentaban económicamente la publicación inmediata de las decisiones del FOMC. Las declaraciones buscaban evitar que el juez de la Corte del Circuito considerara que la incertidumbre de una u otra forma contribuye al cumplimiento de objetivos del FOMC, justificando así la demora en la publicación de las directivas de política por parte del FOMC.⁴ El juez por su parte observó que,

Revisando las declaraciones de los expertos en este caso, era evidente que la disputa no era sobre hechos sino sobre teorías económicas. Ésta debería finalmente ser reducida a una disputa sobre la política monetaria adecuada. ... Bajo los auspicios del Congreso le toca al FOMC emitir juicios sobre la validez de una teoría económica particular o una política monetaria particular. La Corte carece de la experiencia necesaria para reemplazar sus opiniones o aquellas de los expertos del demandante a los juicios del FOMC (Goodfriend, 1986: 69).

³ En el momento de publicación Goodfriend era economista y vicepresidente del Federal Reserve Bank of Richmond. See Goodfriend (1986).

⁴ Las declaraciones fueron preparadas por Richard Aspinwall, Michael Darby, Thomas Dernburg, Milton Friedman, Sherman Maisel, y James Pierce.

El fallo del juez de la Corte del Circuito establece la prioridad del principio de representación democrática sobre el principio de competencia técnica. ¿Significa eso que el principio de representación democrática, es decir, ‘competencia por delegación’, es el principio de legitimidad de la banca central independiente? Para responder a esta pregunta, es útil cuestionarse cuál es el principio sustantivo de legitimidad que subyace al acto de delegación funcional con base en el cual el Congreso transfiere poder a una agencia funcional –la banca central- sobre un área específica de conocimiento –la política monetaria. La racionalidad técnica es este principio. Hasta que una agencia funcional ejerza la racionalidad que justifica el acto de delegación funcional que la creó, el acto de delegación será visto como bien fundamentado y por lo tanto legítimo. Un acto realizado por el legislativo que no sigue a dicha racionalidad funcional resultará sospechoso frente a la opinión pública. Los congresistas lo saben muy bien y por eso una próspera industria del conocimiento ha surgido para responder a la percepción común de que el conocimiento técnico en estos casos es ‘el’ factor crucial para obtener una legitimación sustantiva. Una vez establecido que la racionalidad técnica es el criterio de origen de un acto de delegación funcional, es necesario preguntar quién es el árbitro de dicha racionalidad técnica. Se esperaría que la comunidad de economistas fuese el árbitro del conocimiento que ellos mismos producen. El caso de *Merrill et al. vs. Federal Open Market Committee*, sin embargo, apunta a otra dirección. Según el fallo en cuestión, la potestad interpretativa sobre los asuntos monetarios no pertenece a la comunidad de los economistas monetarios sino a la misma banca central. Y eso es así por decisión del Congreso. No obstante, -como se ha dicho- el Congreso pudo delegar porque tenía sentido económico hacerlo y esto tenía sentido económico porque así se pronunciaron los economistas monetarios. A pesar de esto, el juez de la Corte del Circuito concluye implícitamente que dichos economistas por fuera de la Reserva Federal ahora no tienen autoridad epistémica con respecto al tema objeto de la demanda, es decir, la posibilidad de publicar anticipadamente las directivas del FOMC. Lo anterior produce un corto circuito en el fallo del juez en lo que concierne a su legitimidad sustantiva que podría evitarse solo si se probara que la banca central independiente es la autoridad suprema en materia económica y, más que todo, una autoridad infalible. Esto, sin embargo, no es así.

La posibilidad de que la banca responda a la sociedad por sus acciones tiene que ver con las condiciones bajo las cuales el conocimiento económico es generado y aplicado. Para imponer la democracia sobre la banca central en forma ineludible, se necesita anidar la democracia directamente en el ADN del discurso económico que el banco utiliza para legitimarse, democratizando así la práctica del análisis económico por parte de la banca.

Para democratizar la banca central independiente, se requiere antes que todo establecer un análisis económico que pueda imaginarse a una banca central democrática y, sin embargo, independiente. A su vez, eso requiere que el analista tome en consideración las relaciones que, como dice Foucault (1972: 46), “el discurso debe establecer con el fin de hablar acerca de uno u otro objeto, de lidiar con eso, nombrarlo, analizarlo, clasificarlo, explicarlos, etc. Estas relaciones no caracterizan el lenguaje usado por el discurso, ni las circunstancias en las que se utiliza, sino mas bien el discurso mismo como práctica.”

Este artículo hace un primer esfuerzo en esta dirección.

3. ¿Qué es un análisis económico democrático?

La posibilidad de una práctica democrática del análisis económico no es un tema nuevo en la literatura académica. Los *policy scientists* participativos, por ejemplo, se han preocupado de la democratización de su propia disciplina que tradicionalmente ha sido dominada por el análisis microeconómico, y se han esforzado por recobrar el intento participativo detrás de la fundación de la disciplina por parte de Lasswell como ‘*policy science* de la democracia.’ (deLeon 1995: 893). En particular, los *policy scientists* participativos han intentado llenar la brecha social, emocional e intelectual que separa a los expertos de la experiencia del ciudadano adoptando un tipo diferente de racionalidad, es decir, práctica en vez que científica, y requiriendo que los expertos se socialicen en los medios naturales de los ciudadanos.⁵ El esfuerzo hecho por los *policy scientists* participativos, sin embargo, visiblemente se queda corto en su propio fin de democratizar la disciplina.

Un análisis económico democrático requiere que la gramática de la democracia se anide en la de la economía. La segunda se genera desde el principio de eficiencia mientras la primera lo hace desde una secuencia de cuatro principios. Dichos principios están establecidos de tal forma que cada uno de ellos funciona como condición necesaria para el siguiente, es decir, autonomía del ciudadano, deliberación libre, representación y separación de poderes.⁶ Para anidar una gramática dentro de la otra, cada uno de los cuatro principios necesitará convertirse en una condición necesaria para la eficiencia.

⁵ Ver Fischer (1993: 167), Hirschhorn (1979). Ver también Rappaport et al (1985: 15); and Stull and Schensul (1987).

⁶ Autonomía, i.e. cada persona es el mejor juez de sus propias preferencias, es un principio fundamental de la democracia. El hecho de que los ciudadanos deban tener preferencias, sin embargo, no es suficiente para que las tengan articuladas. Para hacerlo, deben descubrirlas por medio de libre deliberación. Aún asumiendo que los ciudadanos pueden formar o tienen formadas sus propias preferencias de un asunto dado, no es suficiente para garantizar que sus preferencias serán tomadas en cuenta. Solo a través de una representación competitiva, estas preferencias pueden ser consideradas en el curso del proceso político. A su vez, esto no es suficiente para garantizar que, una vez consideradas, entren en el proceso de toma de decisiones. El proceso de separación de poderes garantiza eso.

Los *policy scientists* participativos han creído que una práctica democrática del análisis económico es meramente toquevilliana, y por lo tanto que es suficiente remplazar la racionalidad científica por la racionalidad práctica, anidando así los principios de autonomía (epistémica) de los ciudadanos, deliberación libre y representación política en el principio de eficiencia. Sin embargo, han fallado. Sin un sistema de controles y balances internos que pueda sostener el cumplimiento a largo plazo de estos principios a lo largo del proceso de generación del conocimiento económico, y sin el sometimiento del tal proceso a dicho sistema, los grupos sociales que conforman a la sociedad están permanentemente expuestos al riesgo de ser epistémicamente marginados del proceso mismo. En otras palabras, una práctica totalmente democrática del análisis económico requiere soluciones toquevillianas así como madisonianas.

Para aterrizar una práctica democrática del manejo de la banca central independiente, Tognato (2003), por ejemplo, de forma reflexiva teje a través de su argumento los principios de autonomía ciudadana, deliberación libre y representación política sobre el principio de la eficiencia institucional. Pero falla, como los *policy scientists* participativos, en la medida en que no toma en cuenta el papel que juega el poder. Más concretamente, muestra que el reconocimiento epistémico de la autonomía de los ciudadanos tanto como individuos y como grupos es necesario para un manejo institucionalmente eficiente de la banca central en cuanto los individuos así como los grupos poseen saber local institucionalmente relevante. Tognato hace un llamado a los economistas para que ejerzan prácticas de elicitación del saber local similares a las de los representantes políticos. Adicionalmente, llama a los economistas para que se vuelvan catalizadores de procesos colectivos de deliberación en los grupos con saber local institucionalmente relevante que no lo hayan ya articulado. Tognato, sin embargo, no considera que la argumentación teórica *per se* no es suficiente para superar la resistencia institucional y para producir cambio institucional, particularmente cuando la banca central puede actuar como el máximo intérprete del conocimiento económico. En otras palabras, Tognato pierde de vista que sin soluciones a la Madison no es viable llevar a una democratización efectiva del objeto de su análisis.

4. Precondiciones epistémicas a un análisis económico democrático

En la sección previa he sugerido que sin Madison, no es posible sostener una práctica democrática del análisis económico. El objeto de esta sección es mostrar por qué es necesario introducir a Madison y en qué parte es necesario introducirlo. Para anidar los principios sintácticos de la democracia en la gramática de la economía, el análisis económico debe pasar por tres diferentes etapas de argumentación que son epistemológicamente distintas. Cada etapa corresponde a una rama diferente de la economía política, cada una de las cuales tiene una función política

diferente. Para que estas tres etapas de la argumentación apliquen, es necesario que cada una de las tres ramas coexista dentro de la disciplina. Aquí es donde el principio Madisoniano de la separación de poderes entra en juego. Para ser más concreto, utilizaré Tognato (2003) como mi referencia empírica.

Tognato sugiere que la búsqueda de un manejo institucionalmente eficiente de la banca central independiente requiere que ésta reproduzca dentro de sus propias prácticas la función comunicativa de la democracia, es decir, que la banca sistemáticamente forje un repertorio de lenguajes de contacto para comunicarse con sus audiencias y fomentar el monitoreo de la banca por parte de dichas audiencias. Para alcanzar esta conclusión, Tognato primero se basa en la literatura convencional acerca del diseño institucional. Esto representa la etapa nomotética de su argumentación. Muy pronto, reconoce que diferentes comunidades dentro de una sociedad experimentan los asuntos monetarios en diferentes términos y que esto influencia las conclusiones a las que los diseñadores institucionales convencionales pueden llegar. Lo anterior introduce la etapa interpretativa de su argumentación. Por otro lado, Tognato reconoce que el acceso por parte del analista a las diferentes interpretaciones que diferentes comunidades discursivas dan de los asuntos monetarios no es automático, sino más bien requiere que se cree un lenguaje de contacto con cada comunidad para así permitir que la comunicación fluya entre el analista y la comunidad. La creación de un lenguaje de contacto entre las dos partes es un proceso cooperativo que sirve a la construcción de confianza mutua. Con base en eso la comunidad podrá tomar la decisión si dejar que el analista la observe. Esto constituye la etapa dialógica de la argumentación de Tognato.

Cada una de estas etapas corresponde a una rama distinta de la economía: la economía política (estructural), la economía política interpretativa y la economía política colaborativa.

La economía política interpretativa estudia el proceso económico y en particular la dimensión simbólica de la economía. Busca dar cuenta de la experiencia de los agentes económicos documentando cómo ellos imaginan la realidad económica. Además, busca mostrar los efectos estructurantes de la lógica poética sobre la vida económica cotidiana así como sus efectos creativos, tomando en cuenta que la lógica poética establece un puente entre la realidad y la ficción, entre lo que es y no es, pero podría ser. (Turner, 1974 y Schechner 1977). Finalmente, la economía política interpretativa reconoce que la operación de la lógica poética no solo amplía el horizonte de la experiencia económica sino también la profundiza otorgándole un anclaje existencial. En este sentido la práctica de dicha subdisciplina refleja la recomendación de Henry James a los jóvenes novelistas:

“Intente ser una de las personas para quienes nada se pierde. Ser un instrumento sensible, uno en quien cada cosa deja una huella, con quien cada cosa establece una

correspondencia, no es simplemente ser un observador de la superficie de la vida sino alguien que debe poner en evidencia, incluso en existencia, la sustancia moral de la vida.” (Brooks, 1985: 22)

La economía política interpretativa es un lenguaje vernáculo de doble sentido. Primero, con respecto a su objeto de análisis desde que su tarea es recuperar las representaciones vernáculas de la economía con el propósito de documentar las formas de ser de la economía dentro de distintas comunidades discursivas. Segundo, en lo relacionado al analista, para ser un instrumento que establece la máxima correspondencia con la realidad, el analista debe poder usar el lenguaje que permita que todas las cuerdas del instrumento vibren, que es lo que su propio lenguaje haría. Con esto no me refiero simplemente a la lengua materna del analista sino también al lenguaje que identifica los grupos sociales o las comunidades semióticas a las que el analista pertenece. El uso de tal lenguaje no es auto evidente. Al contrario, pone al analista en un camino de auto descubrimiento. La economía política interpretativa no solo llama al analista a que vea y escuche la realidad económica sino también que vea y se escuche a si mismo. En este sentido, como disciplina, busca una doble autenticidad: la del objeto de la narración y la del sujeto de la narración. Retomando el rol de las comunidades discursivas en la economía, la economía política interpretativa reconoce que la realidad económica es polifónica y que no puede reducirse *a priori* esta polifonía sin perder algunas de las dimensiones fundamentales del proceso económico. Mientras caminaba por una feria, Gustav Mahler una vez dijo a sus amigos:

“¿Escuchan eso? Eso es polifonía y de ahí es donde la obtengo ... así es como —de una gran cantidad de fuentes— los temas deben venir, y como éste, deben ser completamente diferentes el uno del otro en ritmo y melodía —y todo lo demás es sólo escritura en parte y homofonía disfrazada. Lo que el artista tiene que hacer, es organizarlos en una entidad inteligible.” (Gartenberg, 1978: 299).

Definitivamente, la economía política interpretativa es un arte mahleriano!

El acceso a los lenguajes vernáculos que las diferentes comunidades discursivas suelen usar para constituir sus experiencias de la realidad económica no es ni directo ni automático. Al contrario, presupone la construcción de un lenguaje de contacto entre el lenguaje vernáculo de la comunidad en cuestión y el utilizado por el analista.⁷ El estudio de la práctica de crear lenguajes de contacto entre las

⁷ Los lenguajes de contacto han tradicionalmente sido un objeto de investigación de los lingüistas y antropólogos. Construyendo sobre la noción de lenguaje de contacto de los lingüistas —ver por ejemplo Romaine (1988) — y sobre el trabajo de Sahlins (1981) en tema de contacto cultural, Galison (1997) ha aplicado la noción del lenguaje de contacto al fenómeno de contacto cultural entre diferentes grupos dentro de la comunidad de físicos. En particular, ha definido a estas áreas de contacto como zonas de intercambio

instituciones económicas y sus audiencias, y reflexivamente entre la economía y otros campos disciplinarios, constituye la tarea de la economía política colaborativa. Tal rama recurre a la investigación-acción,⁸ a la pedagogía de Paulo Freire,⁹ a la intervención sociológica de Alain Touraine. (Touraine, 1981). La economía política colaborativa no es simplemente testigo de los fenómenos que analiza sino que interviene directamente en ellos. Los economistas políticos colaborativos son emprendedores simbólicos en un sentido genuinamente Kirzneriano. (Kirzner, 1985). Esto quiere decir que ellos sistemáticamente se disponen a llenar las brechas de coordinación que existen entre las instituciones económicas y la comunidad de economistas por un lado, y por otro las comunidades que integran la sociedad.

Estimulando la generación de lenguajes de contacto entre las instituciones económicas y sus audiencias, la economía política colaborativa implícitamente lleva a cabo una función de arbitraje y adjudicación cuando escoge diferentes elementos de los dos lenguajes que se encuentran para conformar el lenguaje de contacto. En un nivel reflexivo, esa también cumple otra función política implícita cuando contribuye a generar lenguajes de contacto entre la economía y otras disciplinas. Los lenguajes de contacto crean espacios de libertad discursiva que evaden los controles establecidos por las autoridades sintácticas de sus lenguajes de origen. En el caso de lenguajes de contacto entre la economía y otras disciplinas, esta libertad se traduce en la posibilidad de hacer preguntas que de una forma u otra no podrían ser planteadas dentro de las disciplinas en cuestión. Cuando un grupo social o semiótico logra monopolizar la argumentación económica o la oposición a la misma dentro de otras disciplinas, los que están afuera están condenados a la exclusión discursiva, y sus preguntas, intereses y preocupaciones son finalmente censurados. Al crear un espacio por fuera del control de las autoridades sintácticas de los lenguajes de origen, y por tanto de los grupos que los respaldan, la economía política colaborativa provee una oportunidad para la inclusión de grupos que tradicionalmente han sido marginados por efecto de la polarización de la esfera pública.

Cada una de las tres ramas de la economía —la economía política estructural, la economía política interpretativa y la economía política colaborativa— lleva a cabo una función importante en la sociedad. La economía política interpretativa gana representación para las comunidades discursivas de la sociedad dentro del proceso de generación del conocimiento económico, sirviendo así como parlamento en el gobierno del conocimiento económico. La economía política estructural convencional toma la función reduccionista del ejecutivo. Y la economía política colaborativa tiene la función adjudicatoria de la rama judicial. La formación de una comunidad de académicos cuyos intereses coinciden con el ejercicio de las funcio-

* Ver Reason and Bradbury (2001); Fals-Borda and Rahman (1991); and Argyris et al. (1985)

⁹ Ver Paulo Freire, *Pedagogy of the Oppressed* (New York: Seabury, 1979)

nes políticas implicadas en cada una de las etapas argumentativas del diseño institucional crea grupos de interés estables dentro del sistema de producción de las ideas económicas que sostienen la institucionalización de dichas funciones. Es entonces importante que el diseño del gobierno de la disciplina económica mantenga las tres ramas fuertes y evite que interfieran unas con otras. En este sentido un mecanismo madisoniano es necesario para mantener un análisis económico democrático.

El desempeño democrático actual de la economía como disciplina es desolante. Todo el poder se concentra en el 'Ejecutivo' –la economía política estructural. El 'Legislativo' del conocimiento económico –la economía política interpretativa– ha sido raramente convocado. Y la rama judicial –la economía política colaborativa– no tiene lugar en la arquitectura constitucional de la economía. Esto crea un incentivo para reducir la argumentación económica a la mera etapa nomotética. Y las contribuciones que salen de las demás formas de argumentación están destinadas a quedar en los márgenes, debilitando así la efectividad del llamado a la democratización de su objeto de análisis.

Algunas de las más recientes tendencias en macroeconomía, sin embargo, ofrecen una base para el cambio y para que legisladores e intérpretes constitucionales puedan contribuir a reequilibrar la organización de la economía como disciplina, fomentar la democratización del análisis económico y así abrir el camino hacia la democratización de su objeto de análisis.

5. Volver democrático al análisis económico:

Una ventana epistémica de oportunidad en la macroeconomía reciente

Desde la revolución de las expectativas racionales, los macroeconomistas de la corriente principal han asumido que los agentes económicos son racionales, que comparten las mismas creencias acerca de la estructura de la economía y que tienen acceso instantáneo y sin costo a la más reciente información económica. Al mismo tiempo han reconocido que estos supuestos no reflejan la realidad empírica. Los agentes difieren con respecto a sus opiniones y pronósticos sobre la economía. Prestan diferentes niveles de atención a la información económica. El acceso a la información es costoso. Adicionalmente, y lo que es más preocupante, los macroeconomistas de la corriente principal han tenido problemas al cuadrar la hipótesis de expectativas racionales con una de las relaciones empíricas más robustas en macroeconomía, el *tradeoff* entre la inflación y desempleo.

Para evitar dichos problemas, muchos economistas han recurrido a la curva de Phillips aumentada con expectativas adaptativas y choques de oferta pero pronto se han topado rápidamente con los problemas empíricos y lógicos que surgen por efecto de dicha hipótesis. Es decir, los agentes no ajustan sus expectativas en respuesta a nueva información acerca de los choques monetarios, y no se provee alguna

fundamentación-micro de sus procesos de ajuste. Los neo-keynesianos han hecho un esfuerzo por mantenerse bajo el marco de las expectativas racionales en su intento por explicar el *tradeoff* entre inflación y desempleo. Su modelo con precios rígidos, sin embargo, no ha mejorado su capacidad de reflejar a la realidad empírica. En particular, su modelo no ha podido explicar la persistencia inflacionaria ni el costo de la desinflación. (Mankiw, 2001).

En respuesta a estas fallas, los macroeconomistas han sentido una necesidad creciente de tomar en cuenta los mecanismos con los que los agentes económicos reales ajustan sus expectativas. En particular, han vuelto su atención a los incentivos institucionales dentro de los cuales las expectativas se ajustan, y a los efectos de la exposición a los medios, de la estructura social, de la interacción social y de las prácticas interpretativas de los agentes. Reconociendo que las expectativas son “obstinadas” y que se ajustan solo gradualmente a su valor “racional”, Roberts (1998), por ejemplo, sugiere que los agentes que realizan pronósticos pueden no querer diferir marcadamente con respecto a los últimos pronósticos que sus colegas han hecho, reaccionando exageradamente a la nueva información disponible ya que necesitan evitar cualquier costo de reputación que podría venir con los errores de sus pronósticos. En otras palabras, los incentivos institucionales dentro de los cuales los agentes ajustan sus expectativas importan. Mankiw y Reis (2001), por su parte, han hecho énfasis en su modelo con información rígida en los costos que implica adquirir información y en los de la re-optimización en el ajuste de expectativas. Carroll (2001), por otra parte, ha propuesto un modelo epidemiológico de difusión del conocimiento dentro de una población de agentes en la que se tiene en cuenta la dinámica del ajuste de expectativas que resulta de la exposición de los agentes a los medios. Además hace énfasis en la necesidad de entender más detalladamente la transmisión social de las expectativas y la forma de cómo la información se difunde a diferentes velocidades dentro de grupos sociales diferentes. En otras palabras, con base en Carroll los macroeconomistas están llamados a tener en cuenta el rol de la interacción social, de la estructura social y de los medios. Finalmente, Mankiw y Reis (2001) han enfatizado que el ajuste de las expectativas no depende meramente de la exposición a la información por parte de una población dada de agentes. Lo que importa al final, es cómo los agentes entienden la información dada. En otras palabras, la interpretación de los agentes importa.

Este último punto tiene un importante corolario. Para entender cómo los agentes ajustan sus expectativas de mercado, se debe identificar primero el marco simbólico bajo el cual ellos procesan un evento económico. Por ejemplo, si un grupo de agentes ve los precios como una cuestión moral en lugar de una cuestión económica, otras fuentes de información importarán para el ajuste de las expectativas. Otras autoridades influenciarán el proceso, otros patrones de interacción social lo mediarán y otras redes sociales servirán como canales para el

proceso de ajuste. La heterogeneidad interpretativa es particularmente saliente donde la racionalidad económica coexiste en el público con una gran cantidad de racionalidades colectivas alternativas, como ocurre especialmente en los países en desarrollo.

En resumen, el creciente interés de los macroeconomistas en fenómenos como la formación y el ajuste de las expectativas, señala su esfuerzo por tomar en cuenta el proceso económico. Carroll (2001: 38) habla de una nueva tendencia en macroeconomía a construir modelos macroeconómicos de abajo hacia arriba con el fin de poder capturar procesos empíricos reales.

Los retos interpretativos adicionales implícitos en estos recientes desarrollos crean una demanda potencial por una economía política interpretativa. Además, se abre la puerta a un nuevo conjunto de metodologías como el diseño experimental, el análisis de redes y los modelos multi-agentes, así como la etnografía, el análisis del discurso y la hermenéutica que podrían ser un complemento muy útil al actual análisis macroeconómico. Los recientes desarrollos prometen también impulsar aquellas tradiciones que han hecho énfasis en la cuestión de la interpretación tal como la tradición neo-austríaca¹⁰ y en el fenómeno de la comunicación simbólica como la economía evolutiva. (Boulding, 1956, 1973). A su vez, la demanda por una economía política interpretativa puede generar demanda por una economía política colaborativa. De cualquier forma, sin una presión externa sobre la comunidad de economistas y sobre las tecnocracias económicas es difícil pensar que la comunidad de economistas use la ventana de oportunidad epistémica actualmente disponible en la macroeconomía más reciente para alterar la articulación actual de su campo disciplinario.

Es por esta razón que es imperativo recurrir a las disposiciones epistémicas de la constitución monetaria para imponer el principio de separación de poderes sobre el proceso de creación y aplicación del conocimiento económico por parte de la banca central independiente y en la sociedad.

6. Mantener la ventana abierta:

Las disposiciones epistémicas de una constitución monetaria

Para ser institucionalmente eficiente, una banca central independiente tiene que reproducir dentro de sus prácticas la función comunicativa de la democracia. Nada garantiza, sin embargo, que el banco central tome este camino. Para que esto pase, la banca central tiene que practicar una forma democrática de análisis económico. Dicha práctica depende de tres etapas de la argumentación: una etapa nomotética, una interpretativa y otra dialógica. Cada etapa tiene una función analítica específica.

¹⁰ Ver por ejemplo Lavoie (1990).

La nomotética considera los rasgos estructurales de los juegos en los que las instituciones están jugando. La interpretativa llega a los lenguajes vernáculos de las audiencias y la etapa dialógica llena la brecha comunicativa entre la institución y sus audiencias.

Cada etapa corresponde a tres sub-disciplinas de la economía: la economía política estructural, la economía política interpretativa y la economía política colaborativa. Cada uno de estos tres campos constituye una rama del gobierno de la economía como disciplina —el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial— y realiza diferentes funciones políticas —de reducción, de representación y de arbitraje. La economía puede ser democrática si las tres funciones coexisten una con otra. Para que esto ocurra, el principio Madisoniano de separación de poderes debe aplicarse como un principio interno de la organización de la economía como disciplina. Algunas de las últimas tendencias en la macroeconomía más reciente han creado una potencial para la reconfiguración del campo disciplinario de la economía según dicha dirección.

Los legisladores pueden contribuir a desencadenar este potencial fortaleciendo la rendición de cuentas de la banca central con respecto a los elementos del manejo que tienen que ver con el proceso monetario. Por ejemplo, la constitución monetaria podría imponer una obligación positiva sobre el banco central para que provea en su ‘Reporte de Inflación’ un análisis detallado de las expectativas de inflación, de sus mecanismos de formación, de su proceso dinámico de difusión, de cómo la política de comunicación del banco central interviene en este proceso y de sus efectos en el proceso de ajuste de las expectativas. Para tratar estos temas, la banca central necesitaría paralelo a su modelo macro-econométrico un modelo epidemiológico de difusión de expectativas. Este último requeriría que la banca central reconstruyera la topología a través de la cual el conocimiento económico se transmite en su sociedad y los diferentes patrones de interacción que median el proceso de intercambio de conocimiento entre los agentes. Esto a su vez requeriría que el banco tuviera un entendimiento más detallado del espectro de los posibles juegos que los agentes juegan en relación a los eventos económicos, lo que impondría a la banca un compromiso sistemático con la interpretación y el diálogo como dos etapas epistemológicas adicionales en la construcción de su conocimiento.

Tal demanda institucional requeriría que la banca central estableciera un departamento de proceso económico en su estructura organizacional en el cual se practicara sistemáticamente la economía política interpretativa y colaborativa, generando así una demanda estable en la comunidad de economistas por fuera de la banca central para el análisis interpretativo y colaborativo. Eso permitiría consolidar dos audiencias cruciales de monitoreo de la banca, contribuyendo así a la eficiencia institucional de la banca mientras sostiene una práctica democrática del análisis económico por su parte.

Las disposiciones legislativas mencionadas anteriormente constituirían las disposiciones epistémicas de la constitución monetaria. Son epistémicas por naturaleza ya que influyen la práctica del análisis económico en la banca, la demanda por el análisis económico por parte del banco frente a la comunidad de economistas, la organización interna de la economía como disciplina y finalmente la estructura de la argumentación económica.

El diseño de la constitución monetaria debe tomar en cuenta la dimensión epistémica del manejo de la banca central independiente con el objetivo de evitar un uso oportunista y distorsionado de la racionalidad económica como principio de legitimidad. El acto de delegación monetaria no es un acto de entrega incondicional a la arbitrariedad. Cuando se delega el poder monetario a una banca central independiente, el poder legislativo se dispone a creer en las decisiones técnicas de la banca central. Esta, a su vez, actúa en el marco de un amplio sistema de relaciones discursivas e institucionales que determina el uso que diferentes actores pueden hacer y harán del conocimiento económico. No todos los sistemas, sin embargo, pueden ejercer el mismo nivel de control sobre las decisiones técnicas y con la misma efectividad. La constitución monetaria debe crear incentivos para que este control funcione en profundidad. En este artículo he sugerido cómo los controles procedimentales sobre el manejo de la banca central independiente pueden ayudar en esta dirección.

Desconocer que la constitución monetaria incide hasta los fundamentos epistémicos mismos de la acción de la banca central, puede ser particularmente costoso cuando uno se propone transferir un modelo de constitución monetaria de un contexto a otro diferente. De hecho, es imposible transferir el sistema de relaciones discursivas e institucionales dentro de las cuales la constitución monetaria está enmarcada y esto influye la forma en la que el conocimiento económico es creado y aplicado tanto adentro como afuera de la banca central. Fuera del contexto de origen de una constitución monetaria específica, las condiciones para la práctica del análisis económico pueden cambiar, a veces de manera dramática, dando pie al uso oportunista o distorsionado de la racionalidad económica por parte de la banca central. Esto a su vez puede tener consecuencias importantes sobre la práctica misma de la banca central independiente.

Cuando los académicos se refieren a la constitución monetaria, comúnmente apuntan a la cima superficial de un *iceberg* y pasan por alto el componente epistémico de la constitución que flota bajo el agua. Dicho componente es inherentemente local y completamente relevante para una práctica democrática de la banca central independiente.

Mi propuesta de aplicar Madison a la economía y a las tecnocracias económicas con el fin de democratizarlas, no implica que los economistas y los banqueros centrales sean inherentemente anti-democráticos o que actúen en mala fe. Solamente, sugiere que las condiciones bajo cuales su actividad se desenvuelve catapultan la banca central independiente por fuera de la esfera secular y le provee atributos divinos que neutralizan los tradicionales controles democráticos sobre ella. La Rochefoucauld dijo una vez que “hay más amor propio en el cielo que amor”. Si esto es así, una política Madisoniana del conocimiento económico puede ayudarles a los banqueros centrales a que resistan sus tentaciones.

CARLO TOGNATO

Profesor del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de los Andes, Bogotá. Es economista de la Universidad Bocconi, Milán.

E-mail: ctognato@hotmail.com

Referencias

- ALTVATER, Elmar, The democratic order, economic globalization, and ecological restrictions -on the relation of material and formal democracy. En: Shapiro, Ian and Casiano Hacker-Cordón, eds. *Democracy's Edges*. Cambridge, Cambridge University Press. 1999.
- ARGYRIS, Chris, et al. *Action Science*. Cambridge, Mass., Harvard University Press. 1985.
- BOULDING, Kenneth, E, *The Image; Knowledge in Life and Society*. Ann Arbor: University of Michigan Press. 1956.
- _____, Toward the Development of a Cultural Economics. En: Schneider, Louis and Charles M. Bonjean, eds. *The Idea of Culture in the Social Sciences*. Cambridge, Cambridge University Press. 1973.
- BROOKS, Peter, *The melodramatic imagination: Balzac, Henry James, melodrama, and the mode of excess*. New York, Columbia University Press. 1985.
- CARROLL, Christopher D. The Epidemiology of Macroeconomic Expectations. *NBER Working Paper* No. 8695. 2001.
- CARROLL, Christopher D., JEFFREY C., Fuhrer, and DAVID, W, Wolcox “Does Consumer Sentiment Forecast Household Spending? *If So, Why?*” *American Economic Review* 84, No.5, 1994 pp. 1397-1408.
- CUCKIERMAN, Alex, *Central Bank Strategies, Credibility and Independence*. Cambridge, MIT Press. 1992.

- DELEON, Peter, Democratic Values and the Policy Sciences. *American Journal of Political Science*, 39/4, 1995. pp. 886-905.
- EICHENGREEN, Barry, A more Perfect Union? The Logic of Economic Integration. *Essays in International Finance No. 198*, International Finance Section, Princeton University. 1996.
- EIJFFINGER, S.C.W., and J. DE HAAN, The Political Economy of Central Bank Independence. *Special Papers in International Economics*, International Finance Section, Princeton University. 1996.
- FALS-BORDA, Orlando., and MUHAMMAD Anisud Rahman, eds. *Action and Knowledge: Breaking the Monopoly with Participatory Action-Research*. New York: Apex Press. 1991.
- FISCHER, Frank, "Citizen participation and the democratization of policy expertise: From theoretical inquiry to practical cases". *Policy Sciences*, 26, pp. 165-187. 1993.
- FOUCAULT, Michel, *The Archeology of Knowledge*. New York: Pantheon. 1972.
- FREIRE, Paulo, *Pedagogy of the Oppressed*. New York: Seabury. 1979.
- GALISON, Peter, *Image and Logic. A Material Culture of Microphysics*. Chicago: University of Chicago Press. 1997.
- GARTENBERG, Egon, *Mabler, The man and his music*. New York: Schirmer Books/ Macmillan. 1978.
- GOODFRIEND, Marvin, Monetary Mystique: Secrecy and Central Banking. *Journal of Monetary Economics*, 17, pp. 63-92. 1986.
- GRAY, John, *False Dawn: The Delusion of Global Capitalism*. London: Granta Books. 1998.
- HIRSCHHORN, Larry, "Alternative Service and the Crisis of Professions". En: Case, John and Rosemary C. R. Taylor, eds., *Coops, Communes and Collectives: Experiments in Social Change in the 1960s and 1970s*. New York: Pantheon, 1979, pp. 13-93.
- KIRZNER, Israel, M., *Discovery and the Capitalist Process*. Chicago: University of Chicago Press. 1985.
- LAVOIE, Don, ed. *Economics and Hermeneutics*. London: Routledge. 1990.
- LOHMANN, Susanne, "Why do institutions matter? An audience-cost theory of institutional commitment." *Governance*. 16(1), pp. 95-110. (2003).
- MADISON, James, Federalist Paper Nr. 51. *IN: Madison, James, Alexander Hamilton, and John Jay. The Federalist Papers*. New Rochelle, NY, Arlington House. ([1787] 1966.

- MANKIWI, N, Gregory, "The Inexorable and Mysterious Tradeoff between Inflation and Unemployment". *Economic Journal* 111, 2001. pp. C45-C61.
- MANKIWI, N. Gregory, and RICARDO Reis. "Sticky Information Versus Sticky Prices: A Proposal to Replace the New Keynesian Phillips Curve". *Quarterly Journal of Economics*, November, 2001. pp. 1295-1328.
- RAPPAPORT, Julian, et al. "Collaborative Research with a Mutual Help Organization". *Social Policy* (Winter). 1985.
- REASON, Peter., and BRADBURY Hilary, eds. *Handbook of Action Research: Participative Enquiry and Practice*. London and Thousand Oaks, Calif., Sage. 2001.
- ROBERTS, John M., "Inflation Expectations and the Transmission of Monetary Policy". *Federal Reserve Board FEDS Working Paper* No. 1998-43. 1998.
- ROMAINE, Suzanne, *Pidgin and Creole Languages*. London and New York, Longmann. 1988.
- SAHLINS, Marshall, *Historical Metaphors and Mythical Realities*. Ann Arbor, University of Michigan Press. 1981.
- SCHECHNER, Richard, *Essays on performance theory, 1970-1976*. New York, Drama Book Specialists. 1977,
- STRANGE, Susan, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- STULL, Donald D., and SCHENSUL, Jean J. , eds. *Collaborative research and social change: Applied anthropology in action*. Boulder: Westview Press. 1987
- TOGNATO, Carlo, "Institutional efficiency in independent central banking: A communicative matter?" *Borradores del Banco de la República*, Nr. 263, Bogotá. 2003.
- TOURAINE, Alain, *The Voice and the Eye*. Cambridge and New York, Cambridge University Press. 1081
- TURNER, Victor, *Drama, Fields and Metaphors*. Ithaca and London: Cornell University Press. 1974.

Recibido OCT. de 2004 - Aceptado NOV. de 2004