

# ¿PODEMOS CONTROLAR LA DEMOCRACIA?

► James  
M.  
Buchanan

CLÁSICOS  
CONTEMPORÁNEOS | 10





¿PODEMOS  
CONTROLAR  
LA  
DEMOCRACIA?

► James  
M.  
Buchanan

CLÁSICOS  
CONTEMPORÁNEOS | 10

# ¿PODEMOS CONTROLAR LA DEMOCRACIA?

► James  
M.  
Buchanan

CEDICE LIBERTAD,  
PRIMERA EDICIÓN, 1985  
SEGUNDA REEDICIÓN, 2019

DL: DC2019001502  
ISBN: 978-980-7118-77-4

## COLECCIÓN CLÁSICOS CONTEMPORÁNEOS

### COORDINACIÓN GENERAL

Rocío Guijarro

### TRANSCRIPCIÓN

Amalyn Pérez

### DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Eylin Serrano

© Centro de Divulgación del Conocimiento Económico «CEDICE»<sub>1</sub>

**Caracas, Venezuela 2019**

Está permitida la reproducción de esta publicación, citando la fuente y con autorización previa del Centro de Divulgación del Conocimiento Económico «CEDICE»

 +58 212 571.3357

 [cedice@cedice.org.ve](mailto:cedice@cedice.org.ve)

 @cedice

Av. Andrés Eloy Blanco (Este 2) Edificio Cámara de Comercio de Caracas. Nivel Auditorio  
Los Caobos, Caracas, Venezuela.

## PRESENTACIÓN |



**CEDICE LIBERTAD** celebra 35 años de trabajo en favor de la libertad individual, la iniciativa privada, la libre empresa, el respeto al derecho a la propiedad, el gobierno limitado y la búsqueda de la paz, un reto asumido que sigue guiando su labor en pro de la transformación de Venezuela.

Fue en 1984, cuando 40 venezolanos: empresarios, intelectuales y profesionales de distintas disciplinas decidieron fundar la organización para promover la transformación de la sociedad e insertar al país en la dinámica mundial, para ello consideraron fundamental divulgar las bondades de la libertad económica, la ética, la acción humana, la doctrina del liberalismo, como base para sociedad de ciudadanos libres y responsables.

| 5

En ese momento –y aún lo creemos fervientemente, con un trabajo sólido que mostrar en 35 años- que transmitir, educar, generar conocimiento y divulgar las ideas de una sociedad libre sigue siendo fundamental, ahora más que nunca

Desde entonces se han desarrollado las más diversas actividades. En cada uno de los programas que lleva adelante la institución, porque el compromiso con una Venezuela libre está sellado, ya que creemos firmemente, en que la única alternativa para nuestro país es la democracia liberal, para lograr pleno disfrute de la libertad individual en un sistema basado en la cooperación voluntaria.

Apoyo fundamental en los inicios de CEDICE, para la divulgación de las ideas fue **El Diario de Caracas**, uno de los medios de comunicación más comprometidos con estos principios, en ese momento dirigido por el miem-

bro fundador Carlos A. Ball M., empresario, intelectual liberal, preocupado siempre por el orden social de la libertad, para eliminar la pobreza y a quien hacemos un merecido reconocimiento con esta publicación. Este diario difundía semanalmente los libros que vendía la librería de Cedice, artículos de opinión de intelectuales vinculados a la institución y los domingos aparecían desplegados los **Clásicos Contemporáneos**, textos y documentos de autores clásicos y modernos que contenían ideas transformadoras para una sociedad de progreso y bienestar. Estos materiales no han perdido vigencia a pesar del tiempo, pues por ello son clásicos y de allí que en el marco de este 35 aniversario hemos querido poner en manos de los lectores interesados en estas ideas, especialmente de los más jóvenes.

El impacto en las comunidades de estos artículos, fue el origen de la primera edición de **Clásicos Contemporáneos** en 1985. Un volumen que reunía treinta ensayos de esta sección publicada en El Diario de Caracas que colocaba temas de importancia de diversos autores y que eran poco conocidos en el país.

Treinta y cinco años el país vive una profunda crisis económica, social, política, ya advertida en estos ensayos que conforman los Clásicos Contemporáneos; sin embargo, la tarea de Cedice Libertad y el compromiso por seguir trabajando para que todo cambie, sigue intacto.

6 | Es por ello que se ha hecho una selección para publicar de manera digital de doce de estos ensayos que consideramos fundamentales para el momento que vive el país, convencidos que su lectura, será propicia para conocer más las ideas de estos pensadores además de su claridad, calidad y capacidad para comprender los fenómenos sociales, cuando se atenta contra la libertad del individuo.

La selección de **Clásicos Contemporáneos**, contiene artículos de Friedrich von Hayek, Milton Friedman, James Buchanan, Ludwig von Mises, Paul Johnson, Robert Nisbet, Henry Hazlitt, Luigi Einaudi, Ernest van Den Haag, Murray Rothbard y Enrique Auvert. Pronto estaremos completando la colección con los demás ensayos que se publicaron.

Esperamos con este aporte contribuir al debate de las ideas, que lleven a Venezuela a insertarse en el mundo donde la vida, la libertad y la propiedad son la base para el desarrollo y la prosperidad.

*El Consejo Directivo*

## BREVE BIOGRAFIA |

► James  
M. **1919**  
Buchanan **2013**

**Economista estadounidense** graduado en la Universidad de Tennessee y en la Universidad de Chicago. Académico en la George Mason University y figura central de la Escuela de Economía Política de Virginia.

Fue presidente de la Sociedad Mont Pelerin. Director del *Center for the Study of Public Choice*, en la Universidad George Mason de Fairfax, Virginia.

Si bien realizó numerosos aportes a la ciencia económica, sus contribuciones quedarán marcadas en la historia del pensamiento económico y político por sus estudios sobre el "funcionamiento real de los procesos políticos", caracterizado por la aplicación de las herramientas del análisis económico a la política.

| 7

Fue galardonado con el Nobel de Economía de 1986 por sus trabajos en el área de *Public Choice* (elección pública),

Entre sus más conocidas obras se destaca: *Public principles of Public Debt* (1958), *Hacienda pública* (1960), *The calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy* (1962), *Cost and Choice. An inquiry in economic theory* (1969), *Teoría de la elección pública* (1972), *El sector público en las economías de mercado* (1979), *The public finances. An introductory textbook* (1980).

**¿PODEMOS CONTROLAR LA DEMOCRACIA?** Es una conferencia que dictó en Cambridge, en la Sociedad Mont Pelerin, en la cual aborda uno de sus ejes de interés: el funcionamiento de la política en la práctica.



# ¿PODEMOS CONTROLAR LA DEMOCRACIA?

| James M. Buchanan ▲

¿Podemos controlar la democracia? Refleja la creciente toma de conciencia de que los problemas de los países occidentales modernos siguen siendo básicamente los mismos, independientemente de los cambios que se dan en las tendencias ideológicas de los diferentes partidos o políticos que ocupan el poder en forma legal. Aun, para aquellos que no fueron sometidos en ningún momento a la elección del público, parece existir una creciente toma de conciencia de que los problemas de nuestra época exigen más el respeto a las **leyes** que a los **legisladores**. Seamos realistas, la amenaza a la libertad no tiene por qué ser aquella planteada por el terror totalitario imaginado por George Orwell, la servidumbre no tiene por qué ser aquella descrita por Von Hayek. Es posible que esas circunstancias se den en otros pueblos, en otros países. Pero nuestra situación es distinta; nosotros nos encontramos atascados en el pantano deficitario e inflacionario de la sociedad burocrática, redistribuidora y benefactora, que hemos creado deliberadamente. No nos equivoquemos: los gobiernos que hemos elegido a través de procesos democráticos normales, han producido y están produciendo los resultados que observamos.

De nada sirve quedarse de brazos cruzados, lamentando lo que vemos, sin modificar nuestra adhesión a una serie de ideas e ideales, que sólo podrían ser puestos en práctica por un gobierno de ángeles. James

Madison nos ha enseñado algo diferente. Durante un siglo, nos hemos quedado atrapados por lo que califico a menudo de falacia electoral, es decir, la idea de que los procesos electorales democráticos proporcionarían un control suficiente sobre los gobiernos, con el fin de proteger nuestras libertades y de que, mientras se rinda culto en forma constitucional a las elecciones libres y regulares, todo saldrá bien al final. Ahora es cuando nos damos cuenta de que todo esto es un cuento de hadas.

Necesitamos urgentemente despertar de este sueño y aclarar un par de conceptos básicos respecto a la democracia, el acto de gobernar y la libertad. Por ahora me conformaré con presentar un esbozo de la revisión de estas ideas.

## PREMISAS CONTRACTUALES

Partimos de la premisa, según la cual, los individuos son la única fuente de valores, lo cual implica que no se puede recurrir a normas o valores ubicados por encima del individuo, bien sea Dios u otra cosa. De ahí deriva directamente que la política y los gobiernos deben ser conformados como un conjunto de arreglos institucionales, a través de los cuales se reconcilien intereses y valores individuales diferentes, supuestamente en beneficio de un esfuerzo cooperativo. Si ésta es la naturaleza del ejercicio político, del modelo social ideal debe ser **individualista** y **contractual**. No existe otra alternativa viable.

Sin embargo, este modelo no conlleva implicaciones directas sobre la estructura de los mencionados arreglos y, por ende, sobre la "democracia" en su significado concreto y cotidiano. Sabemos, por lo que Hobbes nos ha enseñado, que las instituciones "no democráticas" pueden derivarse lógicamente de premisas contractuales. Mientras el Gobierno se quede dentro de los límites del contrato conceptualizado, mientras su rol se limite a ser el mantenimiento del orden, los procedimientos "democráticos" estarían necesariamente fuera de lugar.

Esta referencia a Hobbes sugiere que necesitamos colocar dentro de un marco general, el conjunto de la relación entre los mecanismos de

la "política" y los de la "democracia". En su definición más amplia, la "política" abarca todas las actividades dentro de las instituciones, que sean inherentes a la pertenencia a la comunidad política organizada. De acuerdo con esta definición, la política incluye toda la estructura de las instituciones legales, así como el Gobierno, en su sentido más común. Resulta útil distinguir tres niveles de estas actividades.

Primero, están las actividades que involucran la aplicación de la ley que existe. Éstas son las actividades que corresponden a lo que yo llamo el "Estado protector" y que Nozick llama el "Estado guardián". Luego, están las actividades que involucran acciones colectivas o estatales dentro de los límites de la ley. Me he referido a esto como el "Estado productor"; Von Hayek lo llama "legislación". En el vocabulario de los economistas, estas actividades involucran el financiamiento, la oferta y el eventual suministro de los "bienes públicos". En tercer lugar, están las actividades que involucran modificaciones de la propia ley, dentro del marco de la legislación existente. En Estados Unidos hablamos de "ley constitucional" y Von Hayek habla de "ley" en forma más general. Trazando una analogía con el juego, este tercer grupo de actividades son las que tienen que ver con la modificación de las reglas, según las cuales se juega.

Existe una confusión intelectual respecto a la combinación ideal de estos tres grupos de actividades, según las diferentes estructuras institucionales. En Estados Unidos, encontramos que lo judicial va más allá de su rol apropiado, en la aplicación de la ley y en el acto de legislar. Constatamos, incluso, que se está dedicando de lleno a reescribir la constitución de este país y sin pecar de prepotente. Al mismo tiempo, nuestros legisladores no se sienten compungidos por el hecho de que se quedan dentro de los límites de la ley. Propongo entonces que analicemos brevemente estos tres grupos de actividades y que los relacionemos con la "democracia" en el sentido común de esta palabra.

## LA APLICACIÓN DE LA LEY

No existe ninguna regla evidente para la toma de decisión "democrática" en la aplicación de la ley. En su rol de árbitro, el Estado sólo determi-

na cuándo se transgrede las leyes y castiga a los que lo hacen. El juez designado, o el jurado, están involucrados en juicios evaluadores de la verdad. La introducción de procedimientos de toma de decisión democráticos, en los que todos los miembros de la comunidad política estén representados en forma igualitaria en las tomas de decisión, referentes a la aplicación de la ley, es contradictoria con el significado de la propia ley.

Sin embargo, estamos evolucionando hacia esta situación absurda, cuando insistimos en que los paneles de jueces y los jurados tengan una constitución representativa, lo cual equivale a reconocer abiertamente que hemos perdido el verdadero sentido del orden legal.

## ACCIÓN COLECTIVA DENTRO DE LA LEY

La ley puede incluir dentro de sus límites a una serie de acciones gubernamentales. El interrogante planteado tiene que ver con el posible rol de los procedimientos democráticos para tomar las decisiones sobre estas acciones. ¿Debe toda esta acción estar basada, directa o indirectamente sobre algún tipo de proceso mayoritario?

12 |

La respuesta es claramente negativa. Es posible que la regla mayoritaria emerja del contrato constitucional. Pero esto ocurre como una entre varias reglas de decisión aceptables, cualquiera de las cuales puede tener la misma legitimidad. La eliminación del carácter sacrosanto asignado a la regla mayoritaria en el discurso político, fue uno de los principales objetivos del libro *El cálculo del consentimiento* (1962), que escribí con Gordon Tullock hace más de dos décadas. Es posible que la regla mayoritaria resulte eficiente para ciertos tipos de toma de decisión; para otros tipos de tomas de decisión, el individuo nunca cedería a la mayoría legislativa la autoridad sobre la vida y la propiedad que ésta podría reclamarle ocasionalmente; y hay, incluso, otros tipos de tomas de decisión, para los cuales se prefiere recurrir a un agente designado en vez de apelar a los procedimientos mayoritarios.

La condición crítica en toda perspectiva individualista contractual, es que todas las personas poseen una igualdad política *ex ante* y que el

acceso al proceso político que genera la legislación está abierto a todos. Esta condición es satisfecha si existe un derecho de voto verdadero y si las decisiones políticas son efectivamente descentralizadas, tanto a nivel de los temas como a nivel del tiempo. Esta condición encara la "democracia" que es necesaria para cualquier sociedad que garantiza la libertad individual. Y excluye cualquier modelo de gobierno que delegue la toma de decisión a una monarquía hereditaria, una aristocracia familiar, una comisión autodesignada o una élite.

## MODIFICACIONES DE LA LEY

A medida que evolucionamos hacia el nivel constitucional, en el que las decisiones a tomar tienen que ver con modificaciones de la ley fundamental, en las leyes que pautan tanto la acción privada como la pública, no hay lugar para la regla mayoritaria y ni siquiera para cualquier tipo de regla que requiera unanimidad en el sentido ideal de la palabra.

A este nivel es donde debe instaurarse el contrato ideal. Y a este nivel la "política" debe ser concebida como el esfuerzo cooperativo de personas que quieren servir sus propios intereses y valores que sólo ellos como individuos conocen. Por eso es que todas las personas deben participar en el consenso.

El "intercambio" sumamente complejo que implica cualquier modificación de las leyes (en la constitución) no difiere en sustancia del que se produce entre dos negociantes en un mercado. No existe ninguna justificación o legitimización, derivable de un contrato para las reglas de gobierno básicas y estructurales, que no pueda ser sometida a las pruebas del consenso. Toda presunta legitimización y justificación que no pase la prueba del consenso, debe apelar a orígenes no individualistas.

## DE LO IDEAL A LO REAL

Esto era un esbozo de los requerimientos del gobierno y del hecho de gobernar en una situación política ideal. Como lo notamos, existe

una confusión intelectual que consiste en no saber distinguir los tres niveles de actividad política. No obstante, y pese a la manera cómo las instituciones podrían de hecho haber emergido históricamente, podríamos clasificar un orden político-legal, observado como consecuente, con bases contractuales-individualistas, si tiene las características siguientes:

1. tanto los agentes privados como los públicos se ven constreñidos en su actividad por la ley, por límites constitucionales operativos;
2. dentro de la ley, todos los miembros de la sociedad organizada tienen el mismo acceso a las estructuras de toma de decisiones y todos tienen el mismo peso en la determinación de decisiones colectivas en el sentido definido adecuadamente *ex ante*;
3. se reconoce una diferencia entre la acción colectiva dentro de la ley y la acción tomada para cambiar la ley, la regla de decisión en el último caso, siendo necesariamente más amplia que en el primero.

La extravagancia intelectual de nuestra época ha consistido en pensar que la satisfacción de la segunda característica arriba mencionada, es suficiente para garantizar una sociedad libre, mientras que la primera y la tercera pueden ser transgredidas sin problemas. Observamos que la segunda característica representa una condición satisfecha en la mayoría de los países occidentales, en cambio, observamos que tanto la primera como la tercera, son transgredidas a menudo. El tema de la ponencia que me fue asignada, era la pregunta siguiente: ¿Podemos controlar la democracia?, y mi respuesta se deriva directamente de la consideración de las tres características mencionadas. La democracia no domada o no controlada que observamos, refleja la imposibilidad de entender que la segunda característica se torna deseable sólo si las otras dos están también presentes.

Mi respuesta es entonces directa. La "democracia" definida como la satisfacción del segundo atributo, es "controlada" sólo por la ley constitucional, que se reconoce existe en el primer atributo y que es objeto

de enmiendas sólo a través de reglas especiales, tales como están definidas en el tercer atributo. No podemos esperar evitar los excesos del Estado benefactor-redistribuidor moderno, sin empezar con restablecer los orígenes intelectuales del orden político constitucional.

Hay mucho trabajo por hacer, pero de los esfuerzos pueden resultar contraproducentes si persistimos en creer, implícitamente, que cualquier cambio en la guardia política será suficiente. Lo que importa es el mundo de las ideas, sobre todo, la filosofía política, más que cualquier discusión sobre política económica o política común. Indudablemente Adam Smith tenía razón cuando señalaba que existe "un germen destructor en una nación". Y, en cierto sentido, tanto Von Hayek como Orwell, comprobaron ser precoces en sus diagnósticos. Pero observen que Adam Smith no dijo que la destrucción era imposible y pienso que estaría de acuerdo con el hecho de que, sin principios básicos de filosofía moral, seguiremos a la deriva. Afortunadamente, la filosofía política parece conocer un nuevo auge. En ella estriba la esperanza. Si los excesos de las democracias modernas pueden ser controlados de cierto modo, o si el potencial germen destructor es exterminado pronto, tal vez tengamos tiempo para tomar una medida de apoyo a favor de las fundaciones intelectuales y morales de la sociedad libre.



ISBN: 978-980-7118-77-4



9 789807 118774